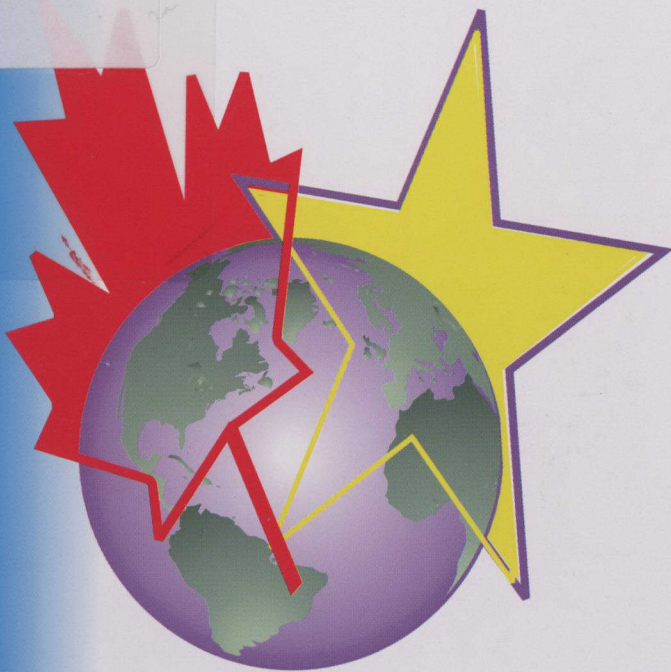


DOC
CA1
EA920
99H15
EXP



HANDBOOK TO THE EUROPEAN UNION

A CANADIAN PERSPECTIVE

PUBLICATION OF THE CANADIAN MISSION
TO THE EUROPEAN UNION - JANUARY, 1999

AIML/DOC

b 422 3925 (E)

b 422 3939 (F)

TABLE OF CONTENTS

HANDBOOK TO THE EUROPEAN UNION

—A Canadian
Perspective

Published by
the Canadian Mission
to the European Union

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires Étrangères
AOUT 13 2009
Return to Department /
Retourner à la bibliothèque du ministère

January 1999

18-888-992(E)

18-888-989(E)

INDEX

Table of Contents	2
Foreword	5
Canada-EU Relations : A Chronology	6
Part One: A Brief History of the European Union	7
Part Two : Composition and Role of the Institutions and Main Organs of the European Union	9
Part Three: The Operation of the European Union Institutions	15
Part Four: The Legislative Process After Maastricht	29
Part Five: External Relations of the European Union	32
Focussing on Canadian Interests	37
Appendices	43
Annex	52

Handbook to the European Union

This handbook was originally compiled by Alison L. Dempsey LLM, under the supervision of Charles Court. It has been translated by Marc Fliesen and revised for publication by Constant Brand, Jean Hage, Pascale Jacobs, Cynthia Jean, Martial Pagé and Mike Shah under the supervision and guidance of Yves Brodeur and with the support of Robert Todd. Design and production: Michael Gardner.

TABLE OF CONTENTS

Foreword

Canada-EU Relations: A Chronology

Part One:

A Brief History of the European Union

Treaties

Chronology

Glossary

Part Two:

Composition and Role of the Institutions and Main Organs of the European Union

The Council of the European Union and the European Council

- The Council of the European Union
- The European Council

The European Commission

The European Parliament

The Courts

- The European Court of Justice
- The Court of First Instance
- The Court of Auditors
- Community Legal Actions

The Consultative Committees

- The Economic and Social Committee
- The Committee of the Regions
- The ECSC Consultative Committee

Part Three:

The Operation of the European Union Institutions

The Operation of the Council of the European Union

- The Presidency
- The Meetings
- The Permanent General Secretariat
- The Committee of Permanent Representatives
- Council Activities in Community Affairs
 - *Council Voting Procedures for Community Matters*
 - i. *Unanimity and Power of Veto*
 - ii. *Qualified Majority Voting (QMV)*
 - iii. *Legal Basis for Proposals*
- Council Activities in Common Foreign and Security Policy
- Council Activities in Justice and Home Affairs
- Council Residual Powers

The Operation of the European Commission

- Development of Proposals within the Commission
 - *Green and White Papers*
 - *Committees Procedures*
- Implementation and Enforcement
- Bilateral and Multilateral Relations with Third Countries

The Operation of the European Parliament

- The Present Powers of Parliament
- The Parliament and the Council
 - *Council-Parliament Interaction in Legislative Process*
- The Parliament and the Commission
- The Parliament and its Constituents
- Parliament's Participation in the Budgetary Process

Part Four:

The Legislative Process After Maastricht

European Community Legislation

- The Role of the Community Institutions
- The Proposal
- The Decision-making Procedures
 - *Consultation*
 - *Cooperation*
 - *Co-decision*
 - *Assent*

Part Five:

External Relations of the European Union

Article 113 – Common Commercial Policy

- Operation of the 113 Committee

Effective Advocacy of Canadian interests

- Relationships with Member States
- Relationships with the Commission
- Relationships with the European Parliament

Conclusion : Representing Canadian Interests

Focussing on Canadian Interests

Appendices

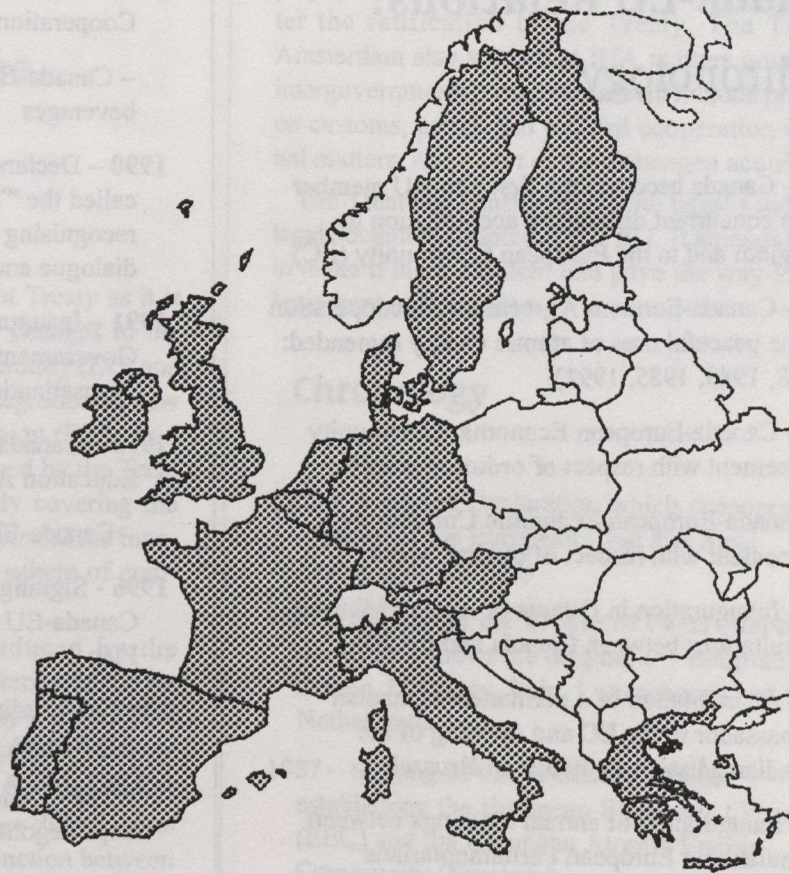
- I. The Budgetary Procedure
- II. Legal Order
- III. Provisions Requiring Unanimity in the Council
- IV. Provisions Requiring Co-decision and QMV in the Council;
Co-decision and Unanimity in the Council
- V. Provisions Requiring Consultation Procedure
- VI. Provisions Requiring Assent Procedure
- VII. CFSP and JHA
- VIII. European Parliament Committees
- IX. European Relationships
- X. Rotation of Presidencies
- XI. Economic and Monetary Union

Annex

The Council of Europe

The European Union

Belgium (joined in 1952)
France (1952)
Germany (1952)
Italy (1952)
Luxembourg (1952)
The Netherlands (1952)
Denmark (1973)
Ireland (1973)
United Kingdom (1973)
Greece (1981)
Spain (1986)
Portugal (1986)
Austria (1995)
Finland (1995)
Sweden (1995)



FOREWORD

This handbook to the structure, operations and institutions of the European Union (EU) is intended to offer a practical and, we hope, useful basic guide specifically relevant to Canadian interaction with the EU. It covers only the technical and theoretical information necessary for a practical, working understanding of the EU.

The first and second parts provide some background to the evolution of the EU, and a summary introduction to its primary institutions and central organs – their responsibilities and composition – as introduced by the 1992 Treaty on European Union (TEU).

The third part addresses, in more detail, the structures and operation of the three primary law-making institutions — the Council of the European Union, the European Commission and the European Parliament — including their roles, responsibilities and the scope of their authority in the legislative process; their internal structures and organisation; and their inter-relationship with other institutions and central bodies of the EU.

The fourth part addresses the Community's legislative processes. To this end, the roles of the institutions, as well as the different procedures existing within

the community framework, are presented.

The fifth part addresses the nature and extent of the Community's external personality and its common commercial policy. This part includes a section on effective advocacy for external parties which have present, or potential, involvement with various organisations within the EU institutional structure and exposure to Community measures and policies.

The Intergovernmental Conference (IGC), which took place in Amsterdam in June 1997, led to the signing of the Treaty of Amsterdam in October of that year. As a result, it affects the mandate and the manner of operation of the principal institutions of the EU. At the time of publishing, a complete and fully-agreed consolidated text of the TEU, incorporating all textual revisions with a single numbering system, did not exist. We regret any confusion which may result from this situation.

This handbook is a working document released under the sole authority of the Canadian Mission to the European Union for official use only. It does not reflect in any way the views of the Government of Canada.

Canada-EU Relations: A Chronology

1958 – Canada becomes the first non-EU member with concurrent diplomatic accreditation to Belgium and to the European Community (EC)

1959 – Canada-Euratom Agreement for cooperation in the peaceful uses of atomic energy (amended: 1978, 1983, 1985, 1991)

1962 – Canada-European Economic Community Agreement with respect of ordinary wheat
– Canada-European Economic Community Agreement with respect of quality wheat

1972 – Inauguration in Ottawa of regular Ministerial consultations between Canada and the EC

1973 – Accreditation of a permanent Canadian Ambassador to the EC and opening of the Canadian Mission to the EC in Brussels

1974 – Inauguration of annual meetings between Canadian and European Parliamentarians

1975 – Exchange of Letters on Environment Cooperation

1976 – ECSC-Protocol on Commercial and Economic Cooperation

– Canada-EC Framework Agreement for Commercial and Economic Cooperation

– EC Commission's Delegation is opened in Ottawa

1979 – Memorandum of Understanding on Energy Bus

1980 – Canada-EC Agreement on the management of radioactive wastes

1981 – Canada-EC Long Term Fisheries Agreement (amended in 1984)

1985 – Canada-European Space Agency Agreement concerning the participation of Canada in the development and exploitation phases of the European Research Programme

1986 – Memorandum of Understanding on the collaboration in fusion research and development

1988 – Memorandum of Understanding on cooperation in the field of controlled thermonuclear fusion

1989 – Canada-European Space Agency Cooperation Agreement

– Canada-EC Agreement on trade in alcoholic beverages

1990 – Declaration on Canada-EC Relations, also called the "Transatlantic Declaration", recognising need for a framework to support dialogue and cooperation

1991 – Inauguration in Ottawa of the Heads of Government meetings established under the Transatlantic Declaration

1995 – Canada-EU Science and Technology and Education Agreements

– Canada-EU Nuclear Fusion Agreement

1996 – Signing of the Joint Political Declaration on Canada-EU Relations and Canada-EU Action Plan

1997 – Canada-EU Customs Cooperation Agreement

– The Council approves agreement on leghold traps negotiated with Canada and Russia

1998 – Canada-EU Mutual Recognition Agreement

– Amendment to the Canada-EU Science and Technology Agreement (enlarging its scope)

– Nuclear Research and Development Cooperation Agreement between Canada and Euratom

– Veterinary Agreement

Part One:

A Brief History of the European Union

Treaties

In 1992, the TEU, or the Maastricht Treaty as it is commonly known, made significant changes to the nature of the existing European Community (EC) and extended the process of European integration to new areas, giving rise to the European Union (EU). As a result, the EC refers to matters governed by the Treaties of Rome (as amended) essentially covering the single market, the associated legislation, and the functioning of the institutions within that sphere of competence.

The EU is a broader term introduced by the Maastricht Treaty. It is used when referring to the areas covered by the original Community Treaties¹ and also the areas of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Justice and Home Affairs (JHA).

The TEU has also introduced a "Three Pillar" structure which clarifies the foregoing distinction between the EU and the EC. The first is the EC pillar, associated with community matters such as Economic and Monetary Union, the development of a single market, and the Common Agricultural Policy (CAP). In this first pillar, the Commission has a central role and decisions are taken by qualified majority. The second and third pillars respectively cover matters related to the CFSP and JHA. They are characterised by an intergovernmental cooperation where decisions are taken by unanimity. However, considering the modifications brought by the Treaty of Amsterdam, signed on October 20, 1997, we will present the EU fields of competence that are Community matters, CFSP and JHA without referring to the Three Pillar structure.

Indeed, in view of ensuring the freedom of movement of people, the Treaty of Amsterdam foresees many accompanying measures which transform the traditional distribution of responsibilities between the Community and the intergovernmental spheres, as well as the decision-making procedures. Some JHA issues on borders, visa policy, asylum, immigration, and judicial cooperation in civil matters will be partially and gradually transferred to the EC. In general, the control will however be shared among Member States and the Commission. The Commission will have only a

¹ The Treaty of Paris creating the European Coal and Steel Community (ECSC, 1952); and the Treaties of Rome adding the European Economic Community (EEC, 1957), and the European Atomic Energy Community (Euratom, 1957).

preponderant role in these JHA matters five years after the ratification of the Treaty. The Treaty of Amsterdam also states that JHA matters governed by intergovernmental cooperation will include provisions on customs, police and judicial cooperation in criminal matters, and a part of the Schengen acquis.

The Treaty of Amsterdam is the latest fundamental legal document adopted by the EU. It amends the TEU to make it more efficient and pave the way to the enlargement of the Union.

Chronology

- 1950 – Schuman Declaration which proposes the creation of the European Coal and Steel Community (ECSC)
- 1951 – Signing of the **Treaty of Paris** establishing the ECSC among the original 6 – Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands
- 1957 – Signing of the **Treaties of Rome** establishing the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (Euratom)
- 1967 – Merger Treaty – merging the institutions of the ECSC, EEC and Euratom
- 1968 – Completion of the Customs Union and establishment of a common external tariff
- 1973 – Accession of Denmark, Ireland and the UK to EC
- 1979 – First direct elections of the European Parliament by universal suffrage
- 1981 – Accession of Greece to EC
- 1984 – Second direct elections to European Parliament
- 1986 – Accession of Portugal and Spain to EC
 - Signing of the **Single European Act (SEA)**
- 1987 – Turkey applies to join EC
- 1989 – Third Parliamentary Elections
- 1990 – German unification
 - Cyprus and Malta apply to join EC
- 1992 – Signing of the **Treaty on European Union (TEU)**, also known as the Maastricht Treaty
- 1993 – Coming into force of the TEU creating the European Union upon ratification by the Member States. Introduction of the single

European market and the European Economic Area

1994 – Fourth Parliamentary elections

– Hungary and Poland apply to join EU

1995 – Accession of Austria, Finland and Sweden to EC

– Romania, Slovakia, Latvia, Estonia, Lithuania, and Bulgaria apply to join EU

1996 – Slovenia and Czech Republic apply to join EU

1997 – Signing of the **Treaty of Amsterdam**

1998 – Formal accession negotiations with six applicant countries (Cyprus, Czech Republic, Poland, Hungary, Estonia, and Slovenia)

1999 – On 1 January, exchange rates between the Euro and the participating Member States' currencies in the Economic and Monetary Union (EMU) are irrevocably fixed

– Fifth Parliamentary Elections

2001 – ECSC expires

2002 – On 1 January, Euro notes and coins are issued and on 1 July the Euro is the only legal tender in the participating countries.

2003(?) – Accession of new Member States

Glossary

CAP	Common Agricultural Policy
CCP	Common Commercial Policy
CFSP	Common Foreign and Security Policy
Commission	European Commission
Coreper	Committee of Permanent Representatives
Council	Council of the European Union
DG	Directorate-General
EAEC	European Atomic Energy Community (commonly known as EURATOM)
EC	European Community - formerly European Economic Community (EEC); now associated to Community matters of the European Union
ECB	European Central Bank
ECHR	European Convention on Human Rights

ECJ	European Court of Justice
EcoSoc	Economic and Social Committee
ECSC	European Coal and Steel Community
EEA	European Economic Area
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Area
EIB	European Investment Bank
EMI	European Monetary Institute
EMU	Economic and Monetary Union
EP	European Parliament
EU	European Union
Euratom	European Atomic Energy Community
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IGC	Intergovernmental Conference
JHA	Justice and Home Affairs
Maastricht Treaty	Treaty on European Union (TEU)
MEP	Member of the European Parliament
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
QMV	Qualified Majority Voting
SEA	Single European Act (1986)
TENs	Trans-European Networks
TEU	Treaty on European Union (1992)
Treaty	Refers to the Treaty establishing the EC unless otherwise indicated
Treaty of Amsterdam	Treaty amending the Treaty on European Union (1997)
Treaty of Paris	Treaty establishing the ECSC (1951)
Treaties of Rome	Treaties establishing the EEC and Euratom in 1957, renamed EC Treaty in 1993
WEU	Western European Union
WTO	World Trade Organisation

Part Two:

Composition and Role of the Institutions and Main Organs of the European Union

It is necessary to make a distinction between the central institutions and the other main organs of the Community. Since the introduction of the Single Institutional Framework, effective in 1993, pursuant to the TEU there are five principal institutions: the Council of the European Union ("the Council"); the Commission; the European Parliament; the European Court of Justice; and the Court of Auditors.

An "institution" is characterised by its ability to "act", that is, to take decisions which are generally binding within the parameters of the institution's authority as established by the EC Treaty. An institution has either members who have been elected at the national level (Council and Parliament) or members appointed by the governments of the Member States or their representatives in the Council.

The other main organs of the Community are primarily the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, and the European Coal and Steel Committee. They operate in particular areas with either a purely advisory mandate, or with non-binding decision-making powers.

The Council of the European Union and the European Council

It is also essential, at the outset, to make a clear distinction between the Council of the European Union and the European Council which, after various changes, have ended up with confusingly similar names.

The Council of the European Union

The Council of the European Union² fills both a political and legislative role within the institutional framework of the EU. It is the institution in which the governments of the Member States have direct representation, and in which Member States seek to bal-

² Also known as "the Council of Ministers" or simply "the Council". For the purposes of this guide reference will be to "the Council of the European Union" or "the Council".

ance their individual interests and to reconcile their individual differences with the Community interest. While the Member State representatives have their respective governments' interests foremost, there is also an inherent obligation to act in the interests and the objectives of the Community in its entirety.

Membership of the Council of the European Union – renamed under the single institutional framework following the TEU – is made up of representatives of each Member State carrying full authority to act on behalf of their respective governments (i.e., Ministers).

The Treaty of Amsterdam includes three qualifications which restrict its room to manoeuvre regarding its rules of procedure:

1. The Council will have to define the cases in which it is to be regarded as acting in its legislative capacity;
2. In these cases the Council is obliged to allow "greater access to documents while, at the same time, preserving the effectiveness of its decision-making process";
3. Since the right balance of the two interests (greater access vs. effectiveness) seems difficult to find, the Treaty of Amsterdam provides that, when acting as a legislator, the following three categories of documents shall be made public 'in any event', i.e. regardless of the publication's possible negative effect on the effectiveness of the Council's procedures: the results of the votes; explanations of votes and the statements in the minutes.

The new provisions on transparency and openness have some merit, especially the fact that the rules enjoy a higher legal value than previously existed and that the Council will not have the possibility to prevent the publication of certain types of documents when acting in its legislative capacity. However, the Treaty of Amsterdam also raises some tricky questions about the practice of decision making in the Council (the rarity of formal votes; and the legal status of statements in the minutes).

The Foreign Ministers of the Member States are the main representatives in the Council, but attendance at Council meetings will range from Heads of Government to Ministerial representatives (depending on the issues on the agenda). Ministers attending Council meetings on specialised areas generally have a responsibility for the relevant subject portfolios in their respective national governments. For example, meetings of the Council where matters of External Affairs and overall Community interest are to be discussed are normally attended by the Foreign Minister of each Member State; meetings of the Ecofin Council are generally attended by the Member States' Economic or

Finance Ministers, or both. Other frequent participants are the Member States' Ministers responsible for Labour, Agriculture, Transport and Technology.

The Council addresses matters of both an internal and external nature to the EU: fulfilling central roles within the single institutional framework of the Union. The nature of the Council's role will vary depending on the matters.

In connection with Community matters, the Council's main function is to adopt legislation which is based on Commission proposals, amended where necessary, and which has gone through the appropriate decision-making procedures (discussed in detail in Part Four).

The Council may initiate legislation when acting on behalf of the Member States in the areas of the CFSP and JHA.

The area or nature of the proposal will govern whether the Council must act by unanimity, simple, or qualified majority voting (QMV), in the adoption procedure. Article 148(1) of the EC Treaty sets out that for Community matters, except where stated otherwise in the Treaty, the Council is to act by a majority vote of its Members. For example, the Treaty of Amsterdam establishes certain exceptions. Unanimity of the Council is required for all JHA domains which will become Community matters, except for certain issues related to visas. After five years, the Council will decide by unanimity whether all, or part of, those JHA matters should be governed by QMV and co-decision. In JHA domains of intergovernmental cooperation, the Treaty of Amsterdam makes provision only for unanimity, while QMV and constructive abstention are possible within the framework of the CFSP.

The European Council

The Treaty on European Union (TEU, 1992) defines the European Council as a meeting between the Heads of State and Governments of the Member States of the EU, assisted by Foreign Affairs Ministers, with the President and one other representative Member of the Commission. This "summit" meeting is generally scheduled to coincide with the end of a Presidency of the Council. The European Council has considerable bearing on the "mandate" followed by Union institutions – initiating new policies, establishing guidelines for the continued progression of the Union, and acting as arbiter over internal disputes and crises.

The European Council, as distinct from the Council of the European Union, is technically not a Community institution. Article 2 of the Single European Act (SEA, 1986) clearly acknowledged its existence within

the Community's structure, but fell short of establishing its actual powers or degree of influence. Article D of the TEU gave some clarification to the role of the European Council in the context of the single institutional framework. On basic policy matters concerning the Community, the European Council may present guidelines and instructions to the Council of the European Union – the institution made up of representatives of the governments of each of the Member States. In connection with CFSP, the European Council's role is to foster and direct political cooperation and coordination of Member State policies.

The European Commission

The Commission acts as the "Guardian of the Treaties", ensuring the correct application of Treaty provisions and decisions based therein. In this, it has the power to initiate infringement proceedings against any Member State and, where required, to refer such proceedings to the European Court of Justice. It also has the authority to levy fines on individuals or companies, primarily in connection with breaches of the Community's competition rules.

Members of the Commission are obliged to act solely in the interests of the EU, and to remain independent of their respective national governments. Each member is specifically responsible for one or more particular policy area, but decision-making is based on collective responsibility.

The Commission's membership is drawn from each of the Member States in the following manner: two members from each of France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom; one member from each of the remaining EU States. The European Parliament is consulted in connection with the Member States' appointment of the Commission President. The Treaty of Amsterdam renders mandatory its approbation (which puts law in accordance with facts). The Parliament must also approve the full Commission before its appointment by mutual agreement of the governments of the Member States. It has the exclusive right of censure, whereby it can require that the entire Commission be dismissed.

The Commission carries the sole right to initiate in the Community legislative field, except for JHA issues which become Community matters in the Treaty of Amsterdam. For such issues, the Commission has to share its right to initiate with the Member States during the first five years following the ratification of the Treaty. In Community matters, the Commission retains an influential role throughout the entire process prior to the adoption of the proposal as law. As regards the CFSP, the Commission's participation

rights are much more limited but it may submit proposals to the Council. The same applies for aspects of the JHA still governed by intergovernmental cooperation.

The Commission also acts in an executive capacity with respect to the implementation of certain Articles of the Treaty and the administering of funds from the budget designated for Community operations, often in mandatory consultation with committees of officials from Member States.

Since 1995, the Commission's term of office is five years, instead of four, to be consistent with the term of the European Parliament.

The Treaty of Amsterdam envisages that at the next enlargement, the Commission will consist of only one national per Member State. As a condition for this, the issue of the reweighting of votes in the Council of the European Union has to be settled by the same date. A stronger role is also envisaged for the President of the Commission, who will enjoy broad discretion in the allocation of tasks within the College. A reorganisation of the Commission is scheduled for the year 2000, when the next Commission will come into office. A restructuring of the Commission's subdivisions is to take place, however the sole target set by the past IGC was that there should be vice-president responsible for all external relations. So far, foreign policy and external commercial relations are split up between six Commissioners.

The strengthening of the role of the President, the reorganisation of the Commission's structure, and the centralisation of specific policy areas in the hands of a few higher-order Commissioners (vice-presidents) can enhance the Commission's efficiency and coherence. Such changes could also lead to a more personified perception of the Commission. In the medium term, more public awareness of some Commissioners, and thus of the whole Commission as a central actor of the Union, could result from that. In this context, it is noteworthy that the Treaty of Amsterdam gives the Commission the monopoly of the initiative (after a period of 5 years of joint Commission/Member States initiative) in some fields related to justice and home affairs and which will be partially and gradually transferred to the EC – areas related to visa policy, asylum, immigration and judicial cooperation in civil matters, and of particular interest to the citizenry at large. Appendix VII further discusses these modifications brought to JHA matters.

The European Parliament

The European Parliament is the only Community body that is directly elected – by universal suffrage – and therefore in some measure representative of the

citizens of Europe. At present there are 626 members of the European Parliament (MEPs), elected for a five-year term of office. Although not a requirement, the large majority of MEPs have national party affiliations. As a direct result of its multi-national composition, the Parliament – uniquely in the EU – reflects both Member States and “European” interests.

This dual nature has placed the Parliament in both a “supervisory” and a “participatory” role within the Community. As a supervisory body Parliament:

- may set up Committees of Inquiry;
- maintains a Committee on Petitions to receive petitions from individuals with grievances against the Community;
- appoints an Ombudsman, in consultation with the other institutions, to consider issues or complaints raised concerning the (mal)administration of the institutions;
- puts questions (oral and written) to the Council, to the High Representative for CFSP, and to the Commission;
- has the right to pass a motion of censure when it disapproves of the Commission's activities; and
- has the right to initiate, or intervene in, proceedings before the Court of Justice to protect Parliament's own rights, or against the Council or the Commission for failure to act.

In terms of participation, the European Parliament has had an increasing role in the Community legislative process, first with the introduction of the cooperation procedure by the 1986 SEA, followed by the co-decision procedure pursuant to the 1992 TEU.³ By virtue of the Treaty of Amsterdam, the scope for application of the co-decision procedure has been broadened, thus reinforcing the power of Parliament. Since 1970, the Parliament has also enjoyed certain deciding powers in connection with the budgetary process (Article 203 EC Treaty). Over the years, Parliament has increasingly used these budgetary powers to expand the scope of its influence in the legislative arena.

The Treaty of Amsterdam has fixed the maximum number of MEPs at 700. The overall political weight of the European Parliament has been reinforced with the simplification and extension of the co-decision procedure. The cooperation procedure has been abolished in the new Treaty of Amsterdam, except for with regard to EMU. The Parliament has also received more powers in the appointing of the Commission President. The President *shall be approved by the European Parliament*. This goes beyond the existing EC Treaty stipulation that only the governments of the Member States are to consult the Parliament on the

³ The decision-making procedures are explained in detail in Part IV.

nomination. The budgetary role of the Parliament in regard to operational expenditure related to CFSP and JHA will increase somewhat, since such expenditure will now normally be charged to the Community budget where the Parliament has an important role (discharging the Commission from its budgetary obligations). The Treaty of Amsterdam has, however, made no changes regarding the budgetary procedure and the European Parliament's involvement in external relations decision-taking.

The Courts

The European Court of Justice

The European Court of Justice (ECJ) is the Community's highest judicial institution. Its function is to rule on the interpretation and (as primary legal administrator) to supervise the application of EC law for the proper carrying out, and fulfillment, of the obligations imposed by the Community Treaties; specifically, the provisions of the ECSC, EC and Euratom Treaties.

The ECJ sits in Luxembourg. Its 15 judges are appointed for six-year terms by the consensus of the Member States. Throughout their appointment the judges must act in complete independence of any political, national, economic or other influence. The judges are assisted by nine advocates-general.

The Court has jurisdiction to find that actions, or inactions, of Member States constitute failure to fulfil obligations imposed on Member States by the Treaties. Such a finding generally grants the Member State an opportunity for compliance; failure to do so may result in the Court imposing a lump-sum or penalty payment on the Member State. The Court also has jurisdiction, pursuant to actions brought to the Court by Member States or Community institutions requesting the setting aside of measures taken by Community institutions, to review the legality of such measures taken by Community institutions. It may also find those institutions – the Council, the Commission, the European Parliament – in breach of their obligations under the Treaties for failure to act.

The Court also has a preliminary reference jurisdiction, wherein it may give an advance ruling on the interpretation or validity of points of Community law. This jurisdiction is exercised on application by a national court and is essential to the ECJ's task of ensuring the uniform interpretation of Community law by the national courts responsible for its application.

Disputed points of Community law arising from legal proceedings in a national court may also be the

subject of such references by that court: the national court must request a ruling from the Court of Justice where there is no higher national court of appeal. The ECJ has sole appeal jurisdiction for Community matters.

Article L of the TEU states that beyond Community matters the ECJ has competence to rule on Articles L to S, which address requests for accession to the Union, and the third subparagraph of Article K.3(2)(c), related to the ECJ interpretation of conventions in the field of justice and home affairs. The Treaty of Amsterdam extends the jurisdiction of the ECJ to the following matters:

- certain areas transferred to the EC and related to justice and home affairs;
- actions of EU institutions in connection with the respect of fundamental rights;
- police and judicial cooperation in criminal matters. The ECJ controls the validity and the interpretation of acts, but the preliminary reference jurisdiction is limited to jurisdiction of Member States accepting the competence of the Court in this field;
- and the new title on employment.

The Court of First Instance

Below the ECJ, the Court of First Instance was set up in 1986 (SEA) with a limited jurisdiction which has since been extended pursuant to the TEU. In an attempt to reduce some of the backlog of cases before the ECJ, the Court of First Instance⁴ now addresses actions brought by individuals and legal entities against actions of the EU institutions in all fields except anti-dumping. Appeals on points of law from a ruling of the Court of First Instance are heard by the ECJ. The Court of First Instance does not exercise a preliminary ruling, reference or appeals jurisdiction.

The Court of First Instance is also located in Luxembourg, and consists of 15 judges appointed for six-year terms by agreement of the governments of the Member States.

The Court of Auditors

The Court of Auditors is responsible for supervising the EC budget, and auditing the EU's financial activity generally. Although it was established in 1975, it was the TEU which granted full institutional status to the Court. Its 15 members, one from each Member

⁴ At the ECJ's request for re-allocation of jurisdiction on consultation with the Commission and Parliament.

State, are appointed by unanimous decision of the Council, after consultation with Parliament. The President of the Court – *primus inter pares* – is elected from the membership, by the members, for a renewable three-year term.

Located in Luxembourg, the Court monitors the collection of all Union revenue, its management and expenditure, and the implementation of the Community budget to ensure that all are conducted legally and in accordance with sound financial management principles. The Court of Auditors works closely with the national administrations of the Member States, but must act independently of any national affiliation and only in the Community's best interests.

The Court must prepare and submit an annual report to the other institutions. Through spot audits, documentary review and other forms of scrutiny, the Court monitors the activities of EU institutions and Member States, as well as other recipients of EU funding such as the ACP countries (African, Caribbean and Pacific countries). The report forms the basis for Parliament's decision whether it will grant discharge to the Commission from its budgetary obligations.

Since the TEU, the Court must also present Council and Parliament with a statement of assurance regarding the reliability of the accounts and the legal and administrative compliance of the underlying financial transactions.

At the request of another institution, the Court of Auditors can conduct specific studies, offer its opinion, or report, on particular questions. A prior opinion from the Court is mandatory in connection with proposed legislation of a financial nature such as a proposed change to the financial regulations. In addition, the Court has the right to exercise its initiative and submit its observations on particular issues at any time.

The Court of Auditors has had three modifications under the Treaty of Amsterdam:

- The statement of assurance as to the reliability of the accounts and the legality and regularity of the underlying financial transactions, which the Court of Auditors must submit to the European Parliament and the Council, has to be published in the *Official Journal of the European Communities*.
- The Court of Auditors shall have to report any instance of irregularity when examining the legality and regularity of revenue and expenditure and when trying to ensure sound financial management.
- The Court of Auditors shall have control over the premises of any entity which manages expenditure on behalf of the Community.

Community Legal Actions

Before the ECJ, Community legal actions can be brought by:

- National Courts for preliminary rulings on any questions of EC law arising in proceedings in the national forum (Article 177);
- The European Commission against Member States for failure to fulfil EC obligations (Article 169);
- Member States against other Member States for failure to fulfil EC obligations (Article 170);
- Member States, EU institutions, and individuals for review of the legality of acts by the EU institutions (Article 173);
- Member States, EU institutions, and individuals against EU institutions for failure to act (Article 175);
- Individuals against the EC for damages compensation arising from actions of Community institutions or its servants (Article 178).

Before the Court of First Instance, actions can be brought by private parties in all fields except anti-dumping.

The Consultative Committees

The Economic and Social Committee ("EcoSoc"), the Committee of the Regions, and the ECSC Consultative Committee, although not formal institutions of the EU, have status to give opinions on certain areas of Community legislation and are required to be consulted on propositions affecting those areas.

The Economic and Social Committee

The EcoSoc Committee, constituted by the EC Treaty, has a tripartite membership made up of representatives of employers, employees and "others" (small and medium-sized manufacturing, producing, and other enterprises – "SME's" – farmers, carriers, craftsmen, workers, cooperatives, professional occupations, scientific and educational communities, and representatives of the general public: consumer groups, ecological movements, and families, etc.). The Committee presently has 222 members. Despite their diverse backgrounds, Committee members are required to act independently with the best interests of the Community foremost.

A Bureau, consisting of a President, two Vice-Presidents and 33 members, forms the Committee's representative body. The President is elected from the membership representing the employers, the workers and those representing other categories of economic and social activity. The President is responsible for the smooth operation of Ecosoc and represents the Committee in its external relations. If the President is absent, two Vice-Presidents assume responsibility for the Committee's activities. Candidates for the two Vice-Presidents are drawn from the membership representing economic and social categories not already represented by the President. The Vice-Presidents must be nationals of Member States different from each other and from the President.

The Committee is based, and holds its plenary sessions in Brussels. Article 193 of the EC Treaty constituted a mandatory consultation procedure requiring the involvement of EcoSoc in proposals affecting areas such as social, regional and environmental policy (including internal market legislation). EcoSoc also renders opinions on its own initiative which it may formally adopt by a straight majority vote in plenary session. These opinions are developed within one of the Committee's nine composite sections – based on the nine main Treaty areas⁵ – and average 180 a year. The opinions are published in the *Official Journal of the European Communities*.

The Committee's function is purely advisory and it has no power to take binding decisions. However, the Committee's technically and politically attuned composition gives its involvement with the formulation of Community policies a practical relevance as the resulting policies are ultimately felt by the occupational groups it represents.

The Treaty of Amsterdam strengthens somewhat the consultative role of the EcoSoc. New provisions will be inserted in the EC Treaty and will require that the EcoSoc be consulted on certain aspects of employment, social matters, and public health. A provision which will allow it to be consulted by the European Parliament has also been added to Article 198 of the EC Treaty.

The Committee of the Regions

Created by the TEU, the Committee of the Regions provides a forum in which representatives of local and regional authorities may express opinions on particular areas of interest or concern. The Committee is located in Brussels, and its membership – numbering

222 regular members plus an equal number of alternate members – serve four-year terms. The Committee sits in plenary session five times a year. In addition to the plenary sessions, the Committee's ongoing work is carried out by eight commissions and four sub-commissions.

The Treaty requires that the Committee of the Regions be consulted by the Commission, the Council and the European Parliament in the policy-making process in areas affecting regional interests, notably: cultural "incentive measures", economic and social cohesion, education, public health, the basic rules governing Structural Funds, trans-European transport, telecommunications and energy networks.

The Committee may also take the initiative – its right of self-initiative – to deliver opinions on matters affecting the aforementioned areas or on matters considered to have direct implications for the regions – such as land-use planning – and to voice the positions and concerns of the local and regional representatives.

This role is consistent with the mandate expressed in the preamble to the TEU, and enshrined in the subsidiarity principle which states that decisions should be taken by the level of public authority closest to the citizens. A commission of the Committee was set up specifically to address institutional reform in this context, in anticipation of the IGC.

The Treaty of Amsterdam moderately reinforces the status and institutional position of the Committee of Regions. The Committee of the Regions will have its own organisational structure, separate from the EcoSoc. Consultation with the Committee of the Regions will be compulsory in a couple of additional cases, such as environmental and transport policies. A new incompatibility rule regarding membership in both the European Parliament and the Committee of the Regions has been set, although no solution has been found to the problem of a number of members of the Committee of the Regions lacking direct democratic legitimacy.

The ECSC Consultative Committee

Coal and Steel matters are addressed separately by the ECSC Consultative Committee, which consists of 108 representatives of producers, workers, traders and consumers specifically involved with the coal and steel industries.

⁵ Areas such as external relations, economic and monetary matters and protection of the environment.

Part Three:

The Operation of the European Union Institutions

The Operation of the Council of the European Union

The Council of the European Union performs important functions within the Union. It

- represents the Member States at the Ministerial level;
- ensures that the objectives of the Treaties are reached;
- guarantees consistency and continuity of Union's external activities;
- coordinates the general economic policies of the Member States;
- is the highest decision-making authority;
- approves legislation proposals and delegates administration oversight to the Commission;
- has a central role in the CFSP and JHA.

The Presidency

Each Member State holds the Union Presidency, and thus the Presidency of the Council, for a six-month term (see *Appendix X, page 51*). During this period, the Member State holding the Presidency can have a substantial political influence – the Presidency, with the cooperation of the Council's General Secretariat, determines priorities, sets and manages the agenda for the ensuing six months.

The Meetings

The Council of the European Union, with varying frequency, holds meetings in all of the following areas:

- agriculture; budget; consumer affairs and protection; cultural affairs; development cooperation; education; energy; environment; fisheries; health; immigration; industry; judicial affairs; labour and social affairs; research; telecommunications; tourism and transport.

Its practice is to allocate the responsibility among a

number of councils which specifically address matters associated with the different subject areas. The senior Council within this structure is the General Affairs Council which brings together the Foreign Ministers as the primary representatives of each of the Member States. The General Affairs Council acts as overall arbiter in Community areas such as agriculture, economics, finance, social affairs and foreign policy in addition to its general policy role. Other prominent councils are the Ecofin Council, which is generally attended by Member States' Economic and Finance Ministers and the Council of Agriculture Ministers.

Meetings are convened by the President of the Council of the European Union, either on his own initiative, or at the request of a Member State or the Commission. The timetable of Council meetings is planned in advance and papers raising the matters to be considered are circulated prior to the meetings. The schedule of Council meetings varies according to the subject area, for example: General Affairs, Ecofin and Agriculture meet on a monthly basis; the Internal Market Council generally meets four or five times a year; while the Consumer Affairs and Industrial Councils may meet only twice yearly.

Council meetings are closed and the proceedings are not reported although minutes are kept. Members of the European Commission may attend, by invitation, to discuss its proposals with the Council. To address the widespread call for greater transparency to Council's operations as the final legislative institution, voting – which has previously been confidential – and the conclusions reached at Council meetings are made available to the public.

The Permanent General Secretariat

The Council Presidency is responsible for overseeing the management and organisation of Council business. To this end, the Presidency is assisted by the administrative, legal and linguistic services of the Council's General Secretariat permanently based in Brussels.

The General Secretariat gives all necessary support to the activities of the Council, the Committee of Permanent Representatives (Coreper), and all other committees or groups created within the Council. The Secretariat is under the direction of the Secretary-General, appointed by unanimous agreement of the Council. The Secretary-General is of great importance to the Council and Community structure. The Secretary-General oversees the preparation for, and attends, all meetings of the General Affairs Council and the Coreper, with the aim of keeping the Council's workload down to matters which cannot otherwise be

resolved by substantive agreement on issues through Coreper. As a result of Amsterdam, the Secretary General will also be responsible for the overall coordination of the CFSP. A special secretariat will be created to assist him in his task.

A Cabinet assists the Secretary-General. Its two components are the press service and the Private Office. The latter, similar to the Cabinet of the Commissioners, in conjunction with the Council's Directorates-General (DGs) provides the administrative, organisational and technical support required by the Secretary-General in preparation for the meetings of working parties, and Coreper as well as the Council. The press service produces the Council press releases issued before and after Council meetings, maintains ongoing press relations and ensures the circulation throughout the Council of pertinent information from the continuous flow of information received by the Council. The press service also keeps Member States' embassies apprised of the Council proceedings through notices of Council meetings and agendas. The General Secretariat is able to develop and maintain close relationships with the Permanent Representations and national experts through this latter contact and the constant interaction via the Council DGs.

There are 10 DGs in the General Secretariat aligned with the relevant subject-based Councils. DGs are responsible for preparing the minutes of the Council meetings and, where necessary, consulting with the Presidency on compromise texts. The Council Secretariat also has a separate legal service which ensures the proper form and appropriate legal basis of Council proposals in conjunction with the associated DG.

The services provided by the General Secretariat are foremost at the disposal of the Council Presidency to ensure that it fulfils its Presidential mandate to the extent that it is consistent with the interests and function of the Council. It is dedicated largely to securing agreement and compromise solutions among the parties involved at the various levels. This role of securing compromise solutions among divergent national interests distinguishes the Secretariat General from the Commission, the latter approaching any given issue with a view to achieving the particular underlying objectives of its own proposals for the sole Community interest.

COUNCIL STRUCTURE

Council of the European Union

- Consists of Ministers of the 15 Member States acting as representatives of their governments in the subject policy area;
- The schedule of Council meetings varies according to the subject area. In external affairs, the Foreign Ministers meet at least monthly in the format of the General Affairs Council (GAC).

Committee of Permanent Representatives (COREPER)

- Consists of national Ambassadors of the Member States' Permanent Representations to the EU;
- Ensures ongoing preliminary negotiations, and agreements-in-principle, usually in non-contentious areas, on proposals to go before the Council.

Council Working Groups

- Consist of national civil servants from each of the Member States, specialising in relevant policy areas;
- Ensure ongoing negotiations on technical details of proposals to go before the Coreper.

Structure of the Secretariat-General of the Council of the European Union

Secretary-General

Private Office
Press Office
Legal Service

Directorate-General A

Director-General

- I. Personnel and administration
- II. Protocol, organisation, security, infrastructures
- III. Translation and document production
- IV. Finances

Directorate-General B

Director-General

- I. Agricultural policy (external aspects included)
- II. Agricultural Structures policy; agri-monetary and agri-financial questions; harmonisation of plant health legislation; organic products
- III. Fisheries policy (external aspects included)

Directorate-General C

Director-General

- I. Industrial policy; intellectual property; post and telecommunications; Information society
- II. Internal market: abolition of border controls; technical barriers; customs union; right of establishment; freedom to provide services; company law; tourism; public contracts; free movement of persons

Directorate-General D

Director-General

- I. Research and energy policies
- II. Transport policy

Directorate-General E

Directors-General

- I. Relations with ACP countries, OCT, South Africa; Development Council; food and emergency aid
 - II. EEA, EFTA; Mediterranean and Middle East, Gulf, Latin America, Asia, Oceania, UN; Law of the Sea
 - III. Eastern Europe and Central Asia, Western Balkans, Regional Cooperation in Europe, Central Europe, OSCE, Accession process and negotiating conferences; Representation of the Presidency in third countries
 - IV. Commercial policy: WTO, OECD; Liaison with European office of the UN
- CFSP – General Affairs Directorate: Dirs. I and II for Specific World Regions; Dir. for Multilateral Affairs and Security

Directorate-General F

Director-General

- I. Relations with European Parliament, Institutional Affairs; Council of Europe; EcoSoc and COR
 - II. Budget and financial regulations; accounts; CCAM
- Co-decision legislative procedures; Information policy; public relations

Directorate-General G

Director-General

Economic and monetary affairs
EMU

Directorate-General H

Director-General

- I - Asylum and immigration
- II - Police and customs cooperation
- III - Judicial cooperation

Directorate-General I

Director-General

Environment and consumer protection; Civil protection; health; Foodstuffs legislation

Directorate-General J

Director-General

Social policy; Regional policy; Employment; Education and Youth; Culture; Audiovisual arts

The Committee of Permanent Representatives

The Council is assisted in its ongoing affairs by a committee made up of permanent diplomatic representatives from the Member States, called Coreper, and by a number of expert working groups.

Coreper consists of two levels : Coreper I and Coreper II.

Coreper I is made up of Deputy Permanent Representatives to the EU (the Deputy Ambassadors of each Member State) and manages preparatory and technical matters for all Councils other than those which fall under the responsibility of Coreper II.

Coreper II consists of the Permanent Representatives to the EU (the Ambassadors of each Member State). This body addresses political and external affairs issues arising in the General Affairs, Ecofin and Development Councils; and those connected with areas which emerged under the single institutional framework, and under the intergovernmental cooperation of the CFSP and JHA.

Coreper, as a whole, is responsible for administering committees or working groups convened, when necessary, to study specific issues. It is also responsible for two additional committees established after the ratification of the TEU – the Political Committee and the K4 Committee – which are responsible for preparatory matters falling under the CFSP and JHA. The Political Committee, which consists of Political Directors, addresses issues related to the CFSP, while the K4 Committee, a Coordinating Committee consisting of senior officials and enshrined in Article K.4 of the TEU, reports on JHA matters still under intergovernmental cooperation.

All of these committees and working groups consist of experts, who are most of the time national civil servants from Government departments of the Member States, or officials from the Member States' Permanent Representations to the EU. They are charged with the primary task of negotiating the details of particular proposals submitted by the Commission and reporting to the appropriate Coreper. Coreper, in turn, continues the negotiations and reaches agreement, when attainable, on the proposals.

Despite the fact that the Council will usually decide accordingly the agreement reached at the Coreper, the two levels of Coreper cannot as such approve decisions having budgetary implications. The objective behind delegating preliminary work in this manner is to avoid the discussion of straightforward and negotiable issues at the ministerial level. This method reserves debate by the Ministers in the Council for contentious issues; matters of a purely political nature or

requiring higher level of discussion.

The Commission is represented at all Coreper and working groups meetings. The scrutiny of the proposal begins within the working group, where Member States' views are reflected by the national civil servants. The political problems that Coreper cannot solve are first identified. After addressing the technical aspects of the proposals, the file is sent to Coreper. Coreper will then try to reach texts that all, or a qualified majority, of Member States can accept.

Interaction between the Commission and the national civil servants within these bodies therefore serves a twofold purpose: national views are reflected to some extent by the Commission (which represents the Community interest, thus the views of all Member States), but every national administration is also confronted with the views of the Commission (the "Community" position) and of the other national administrations.

Experts of working groups also function as a conduit. They are the "eyes and ears" of their national governments by advising on the views of other Member States and the Commission on particular proposals. Their influence on the final decision-making of the Council is arguable. While they are often more closely attuned to what is "politically" possible in terms of the development of a particular proposal, their actual ability to influence the final positions taken at the highest level of decision-making will vary depending on the area, the particular Ministers involved at the Council level, and the extent of internal negotiations which take place within the Council.

The items on the agenda for Council meetings are separated into two categories: "A" items and "B" items. "A" items are matters upon which prior agreement has been reached within Coreper, and which require Council approval without the need for further debate at the ministerial level. "B" items have also been addressed in Coreper and Council working group meetings, but agreement has not been reached at this level. A full debate is thus required at the ministerial level by the Council responsible for the relevant subject areas.

Council Activities in Community Affairs

In the Community context, the Council's primary function is to ensure the objectives set out in the Community Treaties are attained. This requires the proper coordination of the Member States' general economic policies and the adoption of decisions relating to the Community policies. The Council's decisions are taken on the basis of Commission proposals and in compliance with the appropriate decision-making procedures as determined by the nature of the proposal. Most of the time, the Council endorses the recommendations

of Coreper, with the occasional requirement that it addresses outstanding issues and differences of opinion.

Council Voting Procedures for Community Matters

Prior to the SEA and the TEU the passage of all major legislation required a unanimous vote, either as legally required by the EC Treaty or as necessitated by the fact that Member States could exercise their veto.

When Member States recognized that voting procedures would have to be modified if an integrated market was to be achieved, the introduction of the QMV has been accelerated. This evolution was one of the most important steps forward in the Community's development. It meant an acceptance by the Member States that they could be outvoted on, and have to accept, legislative proposals to which they objected.

In terms of balance of power among the institutions, the shift from unanimity to QMV had important implications. The increase in QMV entailed a reduction in the instances where the Council could block the Commission's legislative proposals. It therefore strengthened the Commission's capacity to pass Community legislation notwithstanding the existence of dissent within the Council.

In precise cases – such as closer cooperation in certain areas – the Treaty of Amsterdam allows a Member State to prevent a decision to be taken by a qualified majority for reasons of important national policy. This “Amsterdam Compromise” echoes the old “Luxembourg Compromise” (see below) but now requires that the reasons which prompt the Member State to prevent the decision be stated openly. The matter may be referred to the European Council, acting for the very first time as a formal appellate body for the Council.

i. Unanimity and Power of Veto *“The Luxembourg Compromise”*

In 1966, the deadlock concerning the French position related to the CAP prompted the EC Member States to decide that when matters put very important interests of one or more countries at stake, the Council should reach solutions amenable to all members of the Council, and which, at the same time, respect the interests of both the complaining country (ies) and the Community.

This compromise, called the “Luxembourg Compromise”, provided neither solutions for situations where unanimity cannot be achieved, nor definitions, or

guidelines, for determining – within the Council – what constitutes “very important interests at stake”. Thus, any Member State held a potential power of veto, simply by the assertion that a proposal put such interests at risk. The threat of this veto was so effective, in spite of its lack of legal basis, that its existence could not be entirely discounted.

The SEA, and subsequent TEU amendments, widened the use of a qualified majority rather than unanimous voting. In doing so, it lessened the significance of the veto power.

However, the exceptions to the majority rule remain. For example, taxation, free movement of labour, and the rights and interests of workers still require unanimity and have importance in terms of the single market and economic and social cohesion. Unanimity is also necessary when the Council does not wish to adhere to proposals from the Commission, or does not wish to accept the amendments of the European Parliament. In practical terms, there are a number of contributing factors (one being the increasing participation of Parliament in the legislative process) which perpetuate unanimous agreement in Council as a necessary precondition to many legislative proposals becoming Community law and which thereby cause their failure to do so.

ii. Qualified Majority Voting (QMV)

The SEA and the TEU brought about the wider usage by Council of the QMV for Community matters. In particular, Member States accepted the QMV in connection with the hundreds of legislative proposals needed to give effect to the single market, such as those addressing the harmonisation of legislation, and the administrative measures related to the establishment and functioning of the single market; economic and social cohesion; environmental matters; and research and technology development.

The qualified majority requires 62 votes out of 87; in a few specific cases the 62 votes must be cast by at least 10 Member States. The voting is weighted, giving the larger States greater influence. Presently the votes are distributed as follows:

- France, Germany, Italy and the United Kingdom each have 10 votes;
- Spain has 8 votes;
- Belgium, Greece, the Netherlands and Portugal each have 5 votes;
- Austria and Sweden each have 4 votes;

- Denmark, Finland and Ireland each have 3 votes;
- Luxembourg has 2 votes.

The distribution of votes in an enlarged Union is a subject very much discussed. The large number of small countries wishing to accede could impair, or render inoperative, the functioning of the existing institutional structure. Indeed, the larger States could see their power diluted by possible alliances between smaller Member States. If they vote together, smaller States could control the success or failure of many legislative proposals.

In spite of the foregoing concerns, the general feeling is that there must be an increase in the use of the QMV. It would help avoid ever-increasing stalemate in the legislative process as proposals intrude deeper into previously national spheres. The IGC considered the possibility that the unanimity requirement be reserved only for politically sensitive matters, being foreign and security policy and taxation. The suggestion, however, was not retained.

iii. Legal Basis for Proposals

The most significant factor in the legislative process is the legal foundation upon which any Commission proposal is based. This legal foundation determines the Council voting procedure and thus whether the possibility exists for a Member State to block a proposal. As few matters fall discretely under one heading, the primary legal basis, or purpose for the proposal, must be clearly established. The characterisation of any proposal, therefore, plays a significant part in determining the manner in which an issue will be dealt with by Council.

The Commission and the Council, on occasion, disagree over the legal basis of a measure. Generally, the Commission endeavours to base the majority of its proposals on articles of the Treaties which provide for qualified majority voting only with the intention of avoiding recourse to the unanimity. The use of the QMV process is seen to facilitate the success, and timely adoption of the majority of the Commission's proposals. Council, and increasingly Parliament, may challenge the validity, or appropriateness of the legal basis of Commission proposals. In addition, certain provisions, notably Article 90 of the EC Treaty, grant special powers to the Commission enabling it to adopt legislation unilaterally – that is, without consulting the Council or Parliament – in particular situations. The Commission's recourse to such a power is obviously one of last resort.

Council Activities in Common Foreign and Security Policy (CFSP)

The Council of the European Union is the forum within which Member States cooperate inter-governmentally on any matter falling within the objectives of the CFSP.

Acting with the delegated political authority of the European Council, the Council of the European Union plays a primary role in defining and adopting "common position" or "joint action" (Article J.3 of the TEU). Unanimity is always required to adopt a common position, or a joint action, and to determine the scope, duration, nature and objectives in a particular area. The Treaty does provide for the use of the QMV to implement a joint action, but this has never been the practice.

The Presidency of the Council ultimately acts in a representative capacity for the Union in matters falling within the parameters of the CFSP. This includes the power to represent the Member States at international organisations and conferences.

Article J.4 of the TEU states that CFSP "shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence". At present the CFSP, which provides the basis for intergovernmental cooperation among the Member States in the foregoing areas, has a number of parallels with the Western European Union (WEU) to which some Member States belong. The TEU expressly recognised the WEU as integral to the development of the Union, but the then 12 Member States failed to agree on the link of dependency between the two institutions.

The CFSP can also influence the manner in which Member States fulfil their obligations within NATO and the UN. The 1996 IGC briefly and inconclusively addressed the inter-relationship and mutual obligations of the participatory States in each of these organisations. The discussions were part of a re-assessment of the Union's expanding role in the areas of foreign security and defence policy, scheduled in the TEU.

The Treaty of Amsterdam modifies the CFSP. The list of objectives of CFSP now includes safeguarding the integrity of the Union in accordance with the principles of the United Nations and, at the request of Greece, the respect of the principles related to the external borders of the Union. The second paragraph of Article C of the TEU is also modified to specify that the Council and the Commission are obliged to cooperate in order to ensure coherence of the Union's external activities as a whole. Furthermore, a political

solidarity clause is included in paragraph 2 of Article J.1 of the TEU. This article sets out the Member States' commitment to supporting the CFSP actively and unreservedly by enhancing and developing a mutual political solidarity. This implies that Member States should refrain from any action contrary to the interests of the Union or which may impair its effectiveness in international affairs.

The decision-making capacity of the Council of the European Union is also strengthened with the creation of a new instrument, called "common strategies", added to the existing joint actions and common positions. Common strategies, decided by consensus at the European Council, will determine for implementation actions and positions, adopted by QMV at the Council of the European Union.

The Treaty of Amsterdam thus reduces the number of decisions within CFSP that must be taken by consensus. Moreover, the Treaty of Amsterdam also introduces the concept of constructive abstention whereby a State can refrain from voting without blocking a consensus. Indeed, constructive abstention is a flexible means to allow a Member State not to participate in initiatives that a majority of Member States support, without preventing their adoption. However, the new "Amsterdam Compromise" can be invoked by any Member State if it has important and stated reasons of national policy to counteract the Council position.

The Treaty of Amsterdam introduces a new "Troika" system (Presidency, Secretary General of the Council, Commission VP responsible for all external relations) in the framework of the CFSP. The Presidency represents the Union in the sphere of the CFSP. It is assisted in this task by the Secretary-General of the Council, who becomes in Article J.16 the High Representative for CFSP, and, if it is the Presidency's wish, by the Member State which will exercise the next Presidency.

The duties of the High Representative for CFSP are explained in the Treaty of Amsterdam as the following: "He/She will assist the Council in matters of policy initiatives, in helping to formulate, prepare and implement policy decisions and when appropriate, conducting political dialogue with third parties on behalf of the Council and at the request of the Presidency." The High Representative is designated by the Council by unanimity and is assisted by a Deputy Secretary-General who is responsible for the management of the General Secretariat. Whenever it deems necessary, the Council can appoint a special envoy with a mandate in relation to a particular policy issue (the Middle East, Africa, etc.).

A declaration to the Final Act establishes a *policy planning and early warning unit* in the Council Sec-

retariat. This unit, under the responsibility of the Secretary-General, will consist of personnel from the General Secretariat, the Member States, the Commission and the WEU. Its duties include monitoring and analysing developments in areas relevant to the CFSP, the provision of timely assessments and early warning of important events or crisis, and assisting the formulation of policies by the Council – containing analyses, recommendations and strategies for CFSP. The Member States and the Commission may make suggestions to the unit for possible activities and must provide as much information as possible, including confidential information.

The CFSP will now also include the progressive framing of a common defence and security policy, which may lead to the creation of a "European Defence Identity". The EU also seeks to foster institutional relations with the WEU which may ultimately lead to the integration of the WEU into the Union. It also initiated, under the Austrian Presidency, formal contacts with NATO. The Treaty of Amsterdam recognises the vocation for the Council to take political decisions concerning the "Petersberg tasks" (humanitarian and rescue tasks, peacekeeping missions and tasks of combat forces in crisis management). To implement such political decisions, the treaty of Amsterdam makes provisions allowing the Union to have recourse to the WEU.

Council Activities in Justice and Home Affairs

In the TEU, the distinction made between matters which are "primarily" Community matters and those which are "primarily" intergovernmental is clear. JHA belongs to the second group, to the extent that the maintenance of domestic security and the respect of internal law and order are within the exclusive competence of each of the Member States. The scope of the Council's authority in the field of JHA is defined in Article K.1 of the TEU, addressing: asylum and immigration policy; external border crossing; policies concerning third country nationals; judicial cooperation in civil and criminal matters; the combatting of drug addiction and international fraud; customs cooperation; and police cooperation for the purposes of combatting international crime.

In the TEU, the Council also operates through the adoption of joint actions and common positions, and the drawing up of conventions to be then recommended for adoption, implementation and enforcement in the Member States.

However, the Treaty of Amsterdam brings important modifications to provisions on JHA. The door to

differentiated integration has been pushed wide open. The main changes are:

1. The Community matters now include:

- Issues concerning borders, visa policy, asylum, immigration, and judicial cooperation in civil matters. However, the control will be shared between the Commission and the Member States, who will decide by unanimity in all domains, except for certain issues related to visas. After a period of 5 years of joint Commission/Member States initiative, the Commission will have the monopoly to initiate legislation. At the same time, the Council will determine unanimously whether all, or part of, those JHA matters should be governed by QMV and co-decision;
- Customs fraud and the reinforcement of the combat against fraud related to the Community budget.

2. The JHA matters which remain under intergovernmental cooperation are

- Police and Judicial cooperation in criminal matters;
- Customs cooperation.

3. The integration of Schengen into the EU entails that

- “*Schengen acquis*” shall have to be divided over the EC and the Council.
- “new” Schengen measures will have to be taken on the basis of the division of the matters in the Treaty of Amsterdam.

4. Europol remains an intergovernmental body set up to facilitate and support operative actions aimed at fighting crime in Member States. The Treaty of Amsterdam makes provisions for:

- The assignment of operative powers to Europol and joint teams within five years of Treaty ratification;
- New cooperation mechanism for law enforcement.

For more details, see Appendix VII, page 47

Council Residual Powers

In general, the Council is only empowered to act by express provision in the Treaty. Instances may arise where action by the Council is considered “necessary” to attain a Community/Treaty objective, but the requisite powers have not been provided in that instrument. The Council may act in such cases by unanimous acceptance of the Commission proposal following consultation with Parliament.

The Commission

Directorates-General Structure

Directorates-General

DG I	External Relations: Commercial Policy and Relations with North America, the Far East, Australia and New Zealand
DG IA	External Relations: Europe and the new Independent States, Common Foreign and Security Policy and External Missions
DG IB	External Relations: Southern Mediterranean, TOP and Near East, Latin America, South and South-East Asia and North-South Cooperation
DG II	Economic and Financial Affairs
DG III	Industry
DG IV	Competition
DG V	Employment, Industrial Relations and Social Affairs
DG VI	Agriculture
DG VII	Transport
DG VIII	Development
DG IX	Personnel and Administration
DG X	Information, Communication, Culture and Audiovisual
DG XI	Environment, Nuclear Safety and Civil Protection
DG XII	Science, Research and Development * Joint Research Centre
DG XIII	Telecommunications, Information Market and Exploitation of Research
DG XIV	Fisheries
DG XV	Internal Market and Financial Services
DG XVI	Regional Policies and Cohesion
DG XVII	Energy
DG XVIII	Credit and Investments
DG XIX	Budgets
DG XX	Financial Control
DG XXI	Customs and Indirect Taxation
DG XXII	Education, Training and Youth
DG XXIII	Enterprise Policy, Distributive Trades, Tourism and Cooperatives
DG XXIV	Consumer Policy and Consumer Health Protection

The Operation of the European Commission

The European Commission fulfils the following duties:

- It monitors the observance, and ensures proper application of Community law;
- Ensures the proper functioning and development of the common market;
- Administers and implements Community legislation, participating in the Community's legislative process, and implementing the budget;
- Represents the Community in international organisations, and negotiates international agreements when Community matters are concerned;
- Exercises the powers conferred by the Council to initiate or propose measures for the furtherance of Community policy;
- Makes recommendations and delivers opinions on issues affecting the Community;
- Publishes an annual report of Community activities.

The term *Commission* is loosely used to encompass the body of European civil servants – nearly 16,000 individuals – employed in the Commission. The majority work in Brussels, the political and administrative centre of the Community and “seat” of the Commission.

Article 157 of the EC Treaty initially required that there be one Commissioner from each of the smaller Member States and two from each of the larger Member States, for a total of nine Commissioners. With each successive enlargement, first with the accession of the United Kingdom, Ireland and Denmark, then of Greece, Portugal and Spain, and more recently of Austria, Finland and Sweden, the number of Commissioners has increased and is presently 20. The question of how this representation should change in the event of the intended future enlargement was considered during the IGC. Among the possible options was the possibility of limiting the number of Commissioners to one for each Member State; or to reduce it to a number inferior to the number of Member States – a solution which would likely entail reform of the nomination process, and possibly an increase in the influence of the Commission Presidency. This proved too controversial and the issue was left pending.

The Commissioners are chosen by consensus from among those nominated by the governments of the Member States, and after consultation with the Euro-

pean Parliament. The European Parliament has the power to grant final approval of the selected nominees who are then formally appointed by their respective governments. In theory, selection is made on the basis of the nominees' “general competence” rather than political or other affiliation. Upon appointment, each Commissioner is expected to be impartial, to discharge duties in the best interests of the Community, and to act with complete independence from the influence of any government or other body. In practical terms, there has been a move away from this essentially apolitical character of the Commission. This has been most noticeable in the case of the last and the current composition of the Commission where appointments have had an increasing political element; the present Commission includes two former Prime Ministers and many former Ministers.

The policy or administrative functions of the Commission are organised into 26 DGs. Each Commissioner is directly responsible for at least one Directorate. However, as the Commission ultimately acts as a collegiate body with major decisions being taken only on achieving consensus, the Commissioners share collective responsibility for all Commission acts. The allocation of the various DGs is generally decided amongst the Commissioners themselves on proposals from their President, and has at times been very controversial.

In addition to the support provided by the officials within the DGs, the Commissioners have a private office, or Cabinet, consisting of personal political advisors who assist them. The individuals within the Cabinets work closely with their respective Commissioner and serve as liaison between the Commissioner and those DGs associated with their areas of responsibility. The members of these Cabinets, and particularly their head or *Chef de Cabinet*, are therefore in a position to wield considerable influence in relation to the policies and activities of the DG for which their particular Commissioner is responsible. As a rule, the Commission structure tends to be integrated more vertically than horizontally, although this will vary according to the area, with the result that the influence of a particular Cabinet may extend beyond the scope of the Commissioner's specific portfolio.

Development of Proposals within the Commission

The Commission has the sole right to initiate legislation and the right to be involved at every stage of the legislative process in the domain of Community affairs. The European Parliament and the Council each have the right to request a proposal from the Commission on a particular subject, a power which is, in some

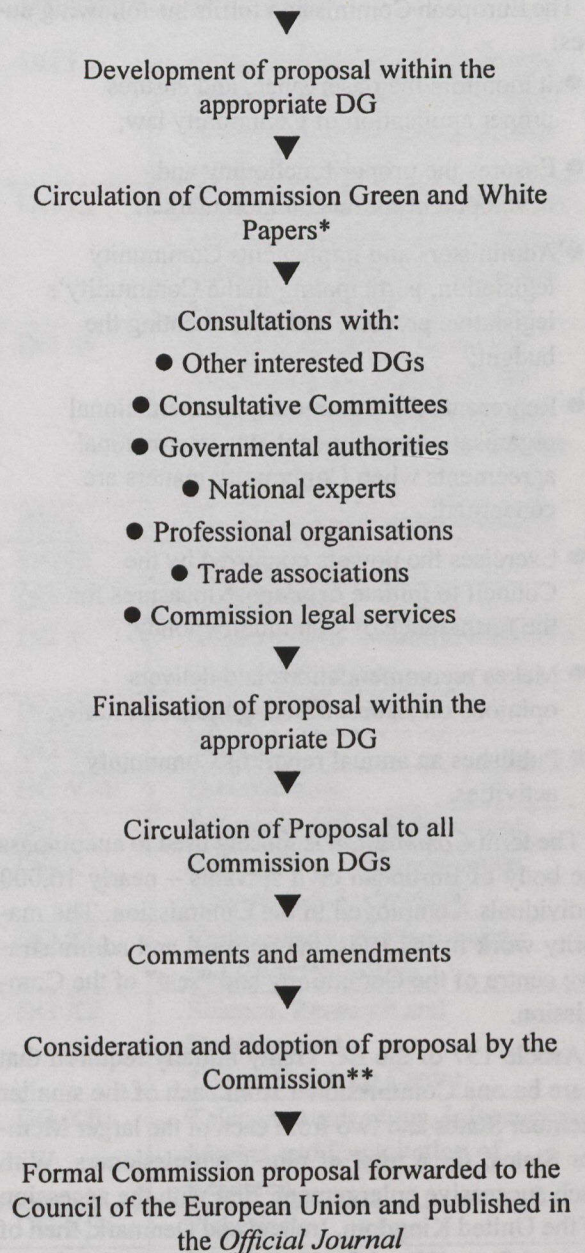
measure, an intrusion on the exclusivity of the Commission's right of initiative.

The Commission acts with exclusive competence from Treaty-based executive powers in the field of competition policy and safeguard measures. Its actions in these fields are subject to review by the courts, but not by the Council, making these the only areas where the scope of the Commission's powers is not determined by the Council. In all other areas, the extent of the Commission's powers to enact laws is almost entirely dependent on the Council's willingness to delegate its legislative power to the Commission. Nevertheless, its involvement from the outset of the proposal process, combined with limitations on Council's powers to amend proposals, gives it real influence on the content of the final legislation.

The Commission also has executive powers in administering the Community structural funds, but its ability to act is dependent on resources determined in the budget by the Council and the Parliament.

THE PROPOSAL PROCESS

Legislative Initiative



Article 155 of the EC Treaty also provides that the Commission shall formulate recommendations, or deliver opinions, on matters which are either expressly addressed in the Treaty, or on which the Commission considers its recommendation or opinion necessary. In this latter case, the Commission delivers "notices" and "communications" of an informational or advisory nature which carry no binding force.

Proposed Community legislation appears, in its earliest stage, upon the preparation and circulation – in

*Working document prepared within relevant Commission Directorate

**Simple Majority Vote required for Adoption

ternally – of a draft text by the relevant DG. This preliminary stage may extend over a period of years and involve numerous modifications to the original draft text before a final draft proposal is ready for circulation to all DGs for comments and amendments.

The relevant DG undertakes a variety of informal consultations with interested parties throughout this preliminary stage. These interested parties may include: other interested DGs; consultative committees; governmental authorities; professional organisations and trade associations; and the Commission Legal Services, depending on the nature of the proposal.

Green and White Papers

Green Papers are primarily consultative documents addressing specific areas of Community interest which are not yet covered by Community legislation. They are circulated for comments to an audience made up of a variety of interested parties including individuals, companies and organisations. Green Papers usually precede a Commission communication which in turn leads to proposals for legislation.

White Papers also cover areas within Community policy not yet covered by Community legislation and may eventually lead to specific legislative proposals. They tend to encompass a broader range of issues than Green Papers which may arise in a number of related areas. An example is the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment.

Committees Procedures

Under the present system there are three kinds of committee which the Commission may have to consult before adopting a proposal:

- the Consultative Committee which formulates a non-binding opinion, of which the Commission is required to “take the utmost account”;
- the Management Committee, most widely used in connection with CAP implementation, delivers opinions which Council may require the Commission to incorporate into its proposals; and
- the Regulatory Committee, the opinion of which – if a rejection of Commission proposals – or failure to deliver an opinion will result in the matter being referred to the Council. The Council may then decide to reject the Commission proposal within a three-month period.

The appropriate kind of Committee is specified in the legislation governing the particular subject matter

of the proposal. All Committees consist of national experts and are chaired by Commission officials. The Committees, through a process known in Community terminology as “comitology”, address the specialised, highly technical subject matter underlying Community legislation in all areas of the single market. The Committees are therefore in a position to exercise significant influence over matters of great importance. While they are termed “consultative committees”, they function in a supervisory capacity over the proposal process, including the nature and content of the Commission’s proposals.

Once the foregoing process is complete, the proposal is submitted to the full collegiate body of Commissioners where a simple majority vote is required before the proposal is formally adopted by the Commission. If successful at this stage, the Commission proposal is forwarded to the Council of the European Union and appears, published as a formal Commission proposal, in the *Official Journal*.

At present, many legislative proposals must be adopted unanimously by the Council before becoming law. Despite intense negotiations, securing the consensus often necessary to adopt proposals is not always possible among both governments and European institutions. The IGC and the resulting Treaty of Amsterdam brought minor changes to the decision-making process which do not affect the above mechanism.

Implementation and Enforcement

The EC Treaty confers executive, or implementing, powers to the Commission. In relation to the internal market, and areas such as competition policy, the Commission plays an autonomous role. The Commission also has responsibilities conferred by the Council for the implementation of the rules laid down by the Council, in areas where Community action has supplanted action at the national level such as the CAP and the Common Commercial Policy (CCP), and for the adoption of norms ruling the application of Community law.

This situation has been the cause of conflict between the Commission and the Council, and between the Commission and the Member States. Wherever possible, the Commission will base its proposals on Treaty provisions under which it may act autonomously⁶, or which require only a qualified majority vote in Council thus avoiding unanimity voting, and having the greatest chances of success. A further complication involves the European Parliament which will favour the Treaty basis which gives it the greatest degree of

⁶Such as under Article 90 of the EC Treaty concerning Competition policy.

involvement in the legislative process, being the provisions which require the co-decision procedure.

Bilateral and Multilateral Relations with Third Countries

Articles 113 and 228 of the EC Treaty empower the Commission to negotiate all of the Union's bilateral and multilateral agreements on behalf of the Member States. The Commission's negotiating mandate does not extend to the right to formally conclude international agreements, a right which resides with the Council.

Under Article 229 of the EC Treaty, the Commission is responsible for the maintenance of all appropriate relations with third countries, such as Canada, the UN and the organisations established under its auspices (the FAO etc.), the WTO, and other multilateral bodies in which the EC holds a membership. The Commission also acts in a representative capacity in relations with organisations in which the Union has unofficial or observer status, such as the G7.

The European Parliament

The Operation of the Parliament

The Parliament's rights and duties are:

- Democratic representation of Union citizens;
- Participation in legislative and budgetary processes;
- Participation in the Union's initiatives within the framework of the CFSP and cooperation in JHA;
- Receipt of petitions and administration of the office of Ombudsman;
- Votes on motions of censure against the Commission for inappropriate activities;
- Initiation procedures in the ECJ against the Council, or the Commission, for failure to act, or to protect Parliament's own interests;
- Submission of written and oral questions to the Council, to the High Representative for CFSP, and to the Commission.

Parliamentary sessions, committee meetings and political group meetings take place in Brussels, Strasbourg and Luxembourg. The Parliament meets in plenary session in Strasbourg for one week per month, with a number of additional two-day sessions in Brussels. Committee preparatory sessions for the

plenary session also take place in Brussels over a period of one to two weeks. A further one to two weeks of political group meetings occur in Brussels, Luxembourg or the MEP's home country. Each MEP also spends time in their home country constituency, as time permits.

The Present Powers of the European Parliament

The present powers of the European Parliament are greater than those first set out in the EC Treaty. They are also expected to increase as a result of the Treaty of Amsterdam which broadens the application of the "co-decision" procedure. The EC Treaty conferred only a limited consultative role on the Parliament: the right to make proposals for legislation was reserved for the Commission; the right to adopt legislation was reserved for the Council.

The powers of the European Parliament have developed since. The Parliament should be consulted in important Community matters such as agriculture, transport, competition, and association agreements. In a number of areas, the Parliament has a co-legislative rather than merely consultative role.

An increasing number of association agreements between the Community and Third States provide for joint Parliamentary Committees. These Committees, consisting of European and national parliamentary representatives, serve as discussion forums, rather than decision-making bodies. Association agreements with Turkey, the European Economic Area (EEA), as well as the "European Agreements" with Central and Eastern European countries have all contributed to the creation of such Committees.

In addition, Parliament fulfils a "supervisory" role with regards to the Community budget and the ongoing activities of the Commission and the Council. As the sole directly-elected Community body, this enhanced role is considered as a means of injecting democratic control at the EU level over the Community legislative process. This supervision of the Parliament also contributes to the increased openness and transparency needed to combat the "democratic deficit" perceived in the Union by the citizens.

The SEA first extended Parliament's participation in the legislative process in 1986. It increased the instances where Council must consult Parliament before adopting an act by introducing the cooperation procedure⁷, calling for two readings of legislative proposals by the European Parliament and the Council with the active participation of the Commission.

⁷See Part IV.

In 1992, the TEU attributed the following rights to the Parliament:

- to request the Commission to submit proposals on particular initiatives where it is considered important;
- to approve the appointments of the Commission and its President;
- to establish Committees of Inquiry for investigating infringements of Community legislation, and for maladministration in implementation;
- to engage in discussion of the Annual General Report submitted by the Commission
- to veto legislation in certain fields via the co-decision procedure;
- to participate in, and exercise control over, the budgetary process.

The Parliament and the Council

The TEU also granted Parliament powers in a number of important areas via a procedure, referred to in Article 189b of the Treaty, and known as the co-decision procedure⁸. The Parliament gained powers to adopt legislation and directives on a joint, and equal footing with the Council in the following areas :

- the single market; social policy; economic and social cohesion; research; and the new areas governed by the TEU – trans-European networks; consumer protection; education; culture and health.

Expanded budgetary and legislative powers, pursuant to the TEU, have increased Parliament's influence vis-à-vis the Council. The introduction of the co-decision procedure into the legislative process, particularly, has created more of a balance between the two institutions' respective legislative powers. The relationship between the Parliament and the Council under this procedure has been likened to that between two Chambers of certain national parliaments. The co-decision essentially provides Parliament with the opportunity to prevent the adoption of an act; an opportunity not available to it in the original Treaties, and places the Parliament in a position to "collaborate" with the Council on a joint text.

It is important to note that the potential for this collaborative role is limited as it applies largely in areas for which the legislative process was essentially completed in 1993, or for which the Community has rather limited powers. As a result of the IGC, the scope of

the co-decision procedure has broadened thus substantially increasing the effective involvement of Parliament in the legislative process.

In terms of a reporting process between the Parliament and the Council, the President-in-Office of the Council formally presents at the beginning of the Presidential term the "Programme for the Presidency" to Parliament in plenary session. An accounting of the results at the end of the six-month term is also presented. Ministers of the Council attend Parliament's plenary sessions, and participate in important debates. They have to respond to oral or written questions put to them by MEPs. Only the answers from the Commission can give rise to debate. In addition, a representative of the Council presents an oral report to the Parliament on Council activities three times a year.

Council-Parliament Interaction in the Legislative Process

The Council initiates the consultation of Parliament when it proposes to enact regulations, directives or decisions on the basis of a Commission proposal. As a matter of practice, the Council has agreed to consult the Parliament in instances where such consultation is not explicitly provided for in the Treaty.

The Commission may make alterations to its proposal, but always prior to Council's formal action on such a proposal. Parliament's opinion, expressed during the consultation process, may be reflected in modified versions of the proposal being submitted by the Commission. However, Parliament's opinions have no binding force within the consultation procedure. Although the Treaty requires that there be mention of the consultation of Parliament in the resulting act, there is no requirement that this mention includes the nature of that opinion. The consultation of Parliament is nevertheless an "essential procedural requirement" where provided for in the Treaty, and Council's failure to comply is sufficient grounds for the annulment of an act by the ECJ.

Under the consultation procedure the Council decides whether to adopt the Commission proposal. If the proposal is amended, the Council will have to proceed by unanimity. However, the ECJ has established that if amendments "substantially alter" the proposal, there must be a further consultation with Parliament on the amended version.

The cooperation procedure elaborates on the foregoing consultation between the Council and the Parliament with the aim of strengthening the latter's legislative role, and applies to all matters concerning the completion of the internal market⁹. Two readings of a

⁸ Supra.

Commission proposal on both the Parliament and the Council take place. The first reading is similar to the consultation procedure. Prior to the second reading, the Council adopts a "common position". The ensuing second reading provides the opportunity for the Parliament to adopt further amendments or to reject the Council's "common position". In the case of Parliament's decision to reject the Council's common position, Council can only approve the subject text by, unanimously, overruling the Parliament's decision within three months.

Co-decision, introduced in the TEU, further strengthens the legislative role of Parliament. It applies in the areas of consumer affairs, culture, the environment and single market rule. The process differs from the cooperation procedure in the following ways:

- the co-decision process recognises Parliament's enhanced powers, and thus its ability to veto (by absolute majority) a Council common position;
- if, during the co-decision procedure the Parliament opposes the Council's common position, the Council may call a Conciliation Committee (comprised of 24 members: half Council members and half EP members) to explain its position. If conciliation is not achieved, the Council may adopt a text unilaterally unless the Parliament uses its right to veto the proposal within six weeks. The Treaty of Amsterdam, however, now states that if conciliation is not achieved, the proposal lapses.

This change was in response to the criticism over the unnecessarily complicated and lengthy process of the decision-making. A primary objective for all parties has been the reduction of inter-institutional wrangling, such as was the case between the Council and the Parliament over the Trans-European networks.¹⁰

Parliament is also part of the assent procedure set out in the SEA. This procedure arises in connection with international agreements, and certain decisions concerning the structural and the cohesion funds; freedom of movement measures; and changes to the European central bank system funds decisions. The assent procedure requires that the Council has the sup-

⁹For example: development (Article 130w, EC Treaty) and social policy (Article 2, Social Protocol); measures prohibiting discrimination based on nationality (Article 6, EC Treaty); rules governing transport and transport safety (Article 75, EC Treaty); specific actions in relation to the environment (Article 130s, EC Treaty).

¹⁰ The point of contention between the Council and the European Parliament has been the degree to which the Parliament should be involved in changes to the list of energy projects considered to be a "priority" for the EU. The issue focuses on the definition of "technical changes", not requiring Parliament's involvement, and changes amounting to an identification of projects, requiring Parliament's involvement. The Council favours a narrow definition while the Parliament supports a broad construction to maximize its involvement in the area.

port of a simple majority of Parliament before proceeding with formal adoption. For a more detailed explanation, please see Part IV.

The Parliament and the Commission

The TEU conferred an important role on Parliament in the appointment of the Commission's President and its members, requiring its approval in a vote of investiture. Parliament also has the right to adopt a motion of censure which would require the Commission, as a whole, to resign.

The Parliament supervises the Commission. It reviews numerous monthly, or annual, reports which the Commission must submit. Members of Parliament may also put written or oral questions to the Commission. The "Question Time", introduced by Parliament in 1973, takes place during plenary sessions and provides a public forum for the airing of questions and answers on topical issues. Parliament added oral questions followed by debate on the Commission's answers, to the question-time procedure provided for in the Treaty. The Treaty requires the Commission to reply, orally or in writing, to questions put to it by Parliament or its members. This right to obtain answers from the Commission constitutes an important aspect of Parliament's supervisory function; the extension of this to include the responsibilities of both the Council and its High Representative for CFSP is one of the most significant developments in the Parliament's powers.

In addition to their attendance at Parliament's plenary sessions, Commission members also participate in meetings of Parliamentary Committees to further the communication between the two institutions. This cooperation can amount to an alignment between the Parliament and the Commission in relation to the Council.

Parliament may request that the Commission submit any proposal on matters on which it considers a Community act is required for the purpose of implementing the Treaty. This ability to request a proposal (also held by the Council) must be distinguished from the Commission's sole right of initiative; although Parliament has been thought to consider the opposite.

The Parliament and Its Constituents

- The Right of Petition and the Committee on Petitions;
- The Office of Ombudsman

The Right of Petition¹¹ is granted not only to citi-

zens of the Union, but also to “any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State”. Persons directly affected may submit petitions to the Parliament’s Committee on Petitions concerning grievances falling within the Community’s competence and field of activity. The Committee reports to the European Parliament at the conclusion of its inquiries.

The Office of Ombudsman is administered under the auspices of Parliament which is also responsible, in consultation with the other institutions, for the appointment of the Ombudsman. The mandate of the Office of Ombudsman is as a completely autonomous body with powers to receive complaints concerning instances of maladministration in the activities of the institutions¹², and to conduct the necessary inquiries. To this end, the Ombudsman has to have access to all needed information detained by the Council and the Commission. This access to information, in theory, extends to documents kept by national authorities. If the Ombudsman finds such a case, the matter is referred to the institution concerned which then has three months to respond with its view. On receipt of this response, the Ombudsman then sends a report to the Parliament and to the institution concerned.

Ultimately, it is the Parliament that takes any formal action it considers necessary pursuant to the reports of either body – neither of which have any formal right to ensure compliance or bring legal proceedings. The Parliament generally restricts its action to exerting political pressure; it has the right to bring proceedings before the ECJ, but this right is limited to protecting its own prerogatives.

Parliament’s Participation in the Budgetary Process

The Parliament has considerable powers over the Community budget. Within established parameters, it may increase expenditure without Council approval, and may re-distribute funds (within defined limits) among the various sectors. This power to re-distribute funds has been extended to allocating funds to new budget items not covered by existing Community policies. It may also – for important reasons – reject the draft budget, acting by a majority of its members and 2/3rds of the votes cast, and request that a new draft budget be submitted. The Parliament is the body which actually adopts the Community’s budget.

¹¹ The Right of Petition was formally incorporated into the EC Treaty by the TEU, which also created the Community Ombudsman.

¹² Excepting the ECJ and the Court of First Instance in their respective judicial capacities.

Parliamentary changes can be overruled by the Council with regard to “compulsory” expenditure – agriculture, administrative refunds to Member States and spending with respect to third country agreements. However, any changes made by the Parliament to Commission spending plans in areas of non-compulsory expenditure are immune from Council interference unless they exceed the pre-determined limits. In the interests of increasing its powers in this context, the Parliament has sought the classification of expenditures as non-compulsory where the classification is not explicit. The Parliament also exercises control over budget implementation, in conjunction with the Council and assisted by the Court of Auditors.¹³

Part Four: The Legislative Process After Maastricht

European Community Legislation

Within the EU, Community areas, all under the responsibility of the EC, must be the object of legislative proposals based on a legal basis determined by the Treaty.

This legal basis identifies the decision-making procedure which will be used in each circumstance.

The Role of the Community Institutions

The Commission has the sole right to initiate legislation in the domain of the Community affairs, particularly in relation to the internal market, and ensures the proper implementation of approved proposals. As the body technically responsible for the initiation of all Community policy, the Commission enjoys certain strategic advantages, but it does not normally approve legislation. The Commission is also responsible for the representation of the Community internationally in certain areas.

The Council of the European Union, in conjunction with the European Parliament in a number of areas, acts as ultimate legislator with the final authority to decide whether to adopt measures proposed by the Commission as new Community legislation. The

¹³ For a more detailed analysis of the budgetary procedure refer to Appendix 1.

Council also has the final say on compulsory expenditures - essentially those arising from international agreements with third countries and those related to agriculture. As the controlling element in the legislative process, the Council's collective position, and therefore its voting procedure, is the crucial factor in whether or not proposed legislation will be passed.

The European Parliament has a co-legislative role with the Council in many fields. Pursuant to the TEU, Parliament has increased involvement in the legislative process. It has a role in the appointment of the Commission and final word on non-compulsory expenditure of the Community budget. However, the Parliament cannot initiate legislative proposals, except for elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure (Article 138 (3)).

The Proposal

All EC legislative procedures are based on a proposal. Essentially, the procedure requires the Commission to form and submit a proposal to the Council, which in turn will dispose of it via the stages appropriate to a measure of its kind. Depending on the nature and underlying subject matter, these subsequent stages may involve only the Commission and Council, or the participation of the Parliament and the EcoSoc Committee.

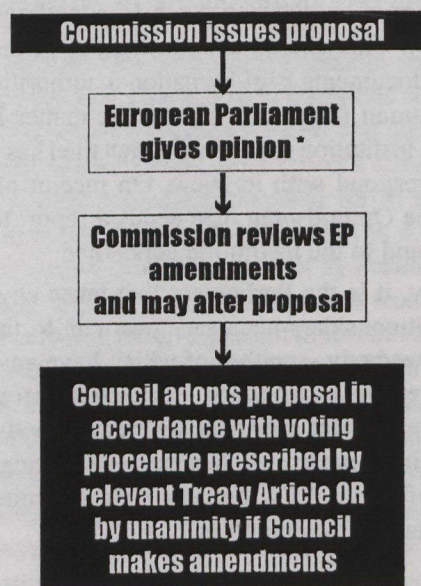
Acting on its sole initiative, or on an initiative it has taken at the request of Council or Parliament, the Commission prepares a draft proposal, the preparatory work being undertaken by the Commission department for the relevant area under the auspices of a Commissioner, frequently in consultation with national experts. Once prepared, the draft proposal - which consists of a complete text detailing the context and form of the measure - goes before the full Commission. At this stage, the proposal is an internal Commission working document which contains a SYN or SEC reference, or an internal number. When agreement on the proposed text is reached, the draft proposal is adopted as a "Commission Proposal" on a simple majority vote and is thus ready for its first public/external showing. After translation into the official languages of the Union, the proposal is published as a COM document, identifying a year and a date of issue, in the "C" series of the *Official Journal*. The document, which includes a comprehensive explanation setting out the Commission's objectives, is then forwarded to the Council, and Parliament when applicable. The proposal may be withdrawn, or amended, by the Commission at any stage as long as the Council has not acted.

The Decision-making Procedures

Within this legislative process, there are four types of procedures through which the institutions take part, in different degrees, to the elaboration of Community law. These procedures are: *consultation, cooperation, co-decision, and assent*.

Budgetary and implementing measures are adopted by specific procedures. There is a simplified set of procedures which applies for binding individual decisions and non-mandatory instruments and finally, instruments under the ECSC may be subject to a specific set of procedures of their own.

Consultation



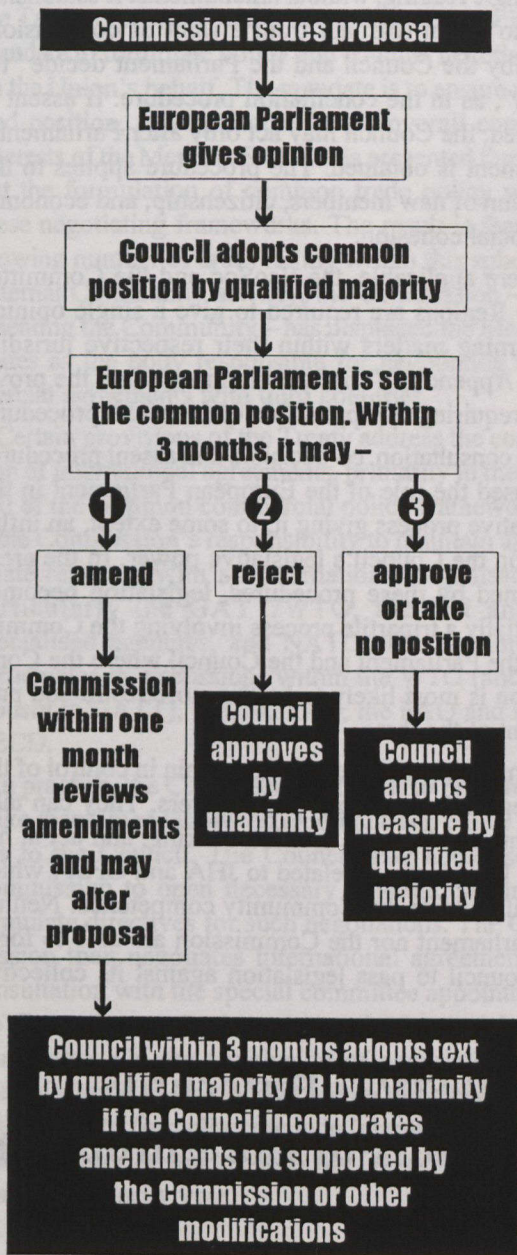
* The Economic and Social Committee is also consulted where the relevant Treaty Article so provides

The EC Treaty establishes a compulsory consultation of the European Parliament on all Commission proposals which address politically important measures. In practice, the Parliament is also consulted ("optional consultation") on all other draft legislation. While the Parliament will adopt a formal written opinion indicating recommended amendments at the conclusion of the consultation stage, there is no legal obligation for Council to take it into account.

In certain areas, the EcoSoc has also to be consulted, but the opinion delivered has no binding force.

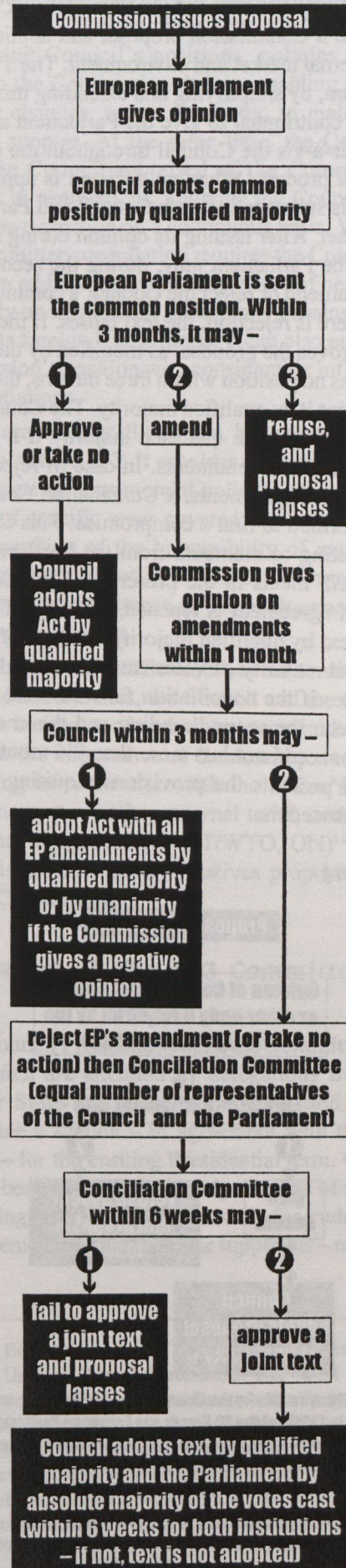
Once the opinions are considered by the Commission, the draft proposal is first examined before specialised working parties of the Council, and then the Permanent Representatives. The Council may adopt the proposal in accordance with voting procedure prescribed by the Treaty or with unanimity if the Council amends the proposal. Appendix V presents the scope of this procedure.

Cooperation



The cooperation procedure, which is also initiated by a Commission proposal, applies primarily to matters affecting the internal market, social policy, economic and social cohesion, and research and development. Under the Treaty of Amsterdam, the cooperation procedure has, however, been replaced by the co-decision except for some cases within the chapter on EMU. The European Parliament is involved from the initial submission of a Commission proposal. During the first reading, the Parliament issues its opinion and may amend, reject or approve the Council's common position during the second reading. If the Council finally decides not to accept the Parliament's amendments, any adoption of the proposal by the Council will require unanimity. Given the difficulty in achieving unanimity, Parliament can often succeed in obtaining concessions from the Council.

Co-decision



The co-decision procedure, also known as the procedure referred to under Article 189b of the EC Treaty, starts with a Commission proposal and applies notably to internal market and environment. The Treaty of Amsterdam, by simplifying and extending this procedure, has contributed to give the Parliament an equal footing vis-à-vis the Council throughout the ensuing legislative process. When co-decision is applied the proposal is submitted to both Council and Parliament at the outset. After issuing its opinion during the first reading, the Parliament may, during the second one, approve, amend or reject the Council's common position. If there is rejection, the text lapses. If the Parliament approves the proposal as modified by the Council, or takes no position within three months, the Council can adopt it by qualified majority. The Council will also proceed through qualified majority if it accepts all Parliament's amendments. In case of rejection of one or more amendments, a Conciliation Committee must be formed to find a compromise. This Committee, consisting of members from the Parliament and the Council, meets in the presence of the Commission. If an agreement is reached, the Council adopts the joint text by qualified majority and the Parliament by absolute majority of votes cast. However the proposal lapses if the conciliation fails. In total, the period between the second reading and the end of the procedure should not last more than 9½ months. Appendix IV presents the provisions requiring the co-decision procedure.

Assent



* Not always made by the Commission. For example, under Article 138(3) of the EC Treaty, the European Parliament makes proposal and under Article 0 of the TEU the procedure is initiated by an application for membership by a European State.

§ Except under Article 106(5) of the EC Treaty, when acting on a recommendation of the ECB, or in certain circumstances under Article 228(3) of the EC Treaty, when qualified majority voting applies.

The assent procedure requires Parliament's approval in a single reading, without amendments. It establishes a "veto" right (distinct from a right of co-decision) whereby the Council and the Parliament decide "together", as in the conciliation procedure. If assent is required, the Council may act only after Parliament's agreement is obtained. The procedure applies to the accession of new members, citizenship, and economic and social cohesion.

Where applicable, the EcoSoc and the Committee of the Regions are required to give a single opinion concerning matters within their respective jurisdictions. Appendix VI presents in more detail the provisions requiring the application of the assent procedure.

The consultation, co-decision, and assent procedures increased the role of the European Parliament in the legislative process giving it, to some extent, an influence on the Council's legislative power. In the areas governed by these procedures, legislation becomes essentially a tripartite process involving the Commission, the Parliament and the Council where the Commission is most likely to be the more restrained participant of the three.

Member State governments remain in control of the key legislative and executive powers. They can take part into the Council decision-making, and act at national level in areas related to JHA and CFSP, which are still outside the Community competence. Neither the Parliament nor the Commission are able to force the Council to pass legislation against its collective will.

PART FIVE: External Relations of the European Union

Many of the difficulties encountered by third countries when dealing with the EU are caused by the distribution of decision-making authority. The difficulties are best attributed to the manner in which the present EU has evolved in terms of its external representation.

The original Treaties had the primary objective of establishing a single market within Europe. The external implications of the single market were therefore addressed primarily in the context of establishing a common customs tariff for imposition on goods from third countries. The Community has always had the exclusive power to impose anti-dumping and countervailing duties on goods entering the Community market from third countries at unfairly low prices.

Trade policy, by nature, entails ongoing bilateral and multilateral negotiations with third countries.

Recognising the inherent complexities in assimilating the policies and priorities of 15 diverse Member States, the Treaty conferred on the Commission an exclusive mandate to formulate policy and conduct negotiations on the Union's behalf. The mandate is to ensure a unified position, representative of the overall common interests of the Member States. It is presented throughout the formulation of common trade policy within these negotiating frameworks. The result is that in a growing number of areas falling within this sphere of external Community activity, the Commission – representing the Community – has displaced the Member States as the body responsible for negotiating commercial agreements with third countries.

Certain provisions of the Treaty address the conclusion of international agreements, primarily in the context of the common commercial policy framework. It is the Commission's responsibility to maintain appropriate relations with all international organisations, particularly the GATT/WTO, the UN and its specialised agencies, and NATO. The Community participates in discussions within the WTO (and previously in GATT), in UNCTAD, the FAO and in the OECD.

In practice, the Commission's task is to prepare and make recommendations on external trade policy matters to the Council. The Council may authorise the Commission to open necessary negotiations and to formulate directives for such negotiations. The Commission then negotiates international agreements in consultation with the special committee appointed by the Council to assist it in this task, the Article 113 Committee. On the conclusion of negotiations, the Commission's negotiating mandate does not extend to the right to formally conclude international agreements; this right resides with the Council, acting by qualified majority vote.

Article 113 - Common Commercial Policy

Article 113 of the EC Treaty outlines the central provisions of the Common Commercial Policy toward third countries. It forms the primary basis for commercial activity outside the customs union of the single market, and is therefore central to maintaining the integrity of the internal market. The Common Commercial Policy is based on the rationale that, if external trade policies were left at the national level, the potential for competitiveness among Member States exists. This situation could lead to potential market distortion, vis-à-vis external partners, and perpetuation of an ad hoc system defined by the lowest common denominator supported by the market.

Article 113 then establishes a Committee to closely

monitor and guide the Commission's actions and conduct in policy formulation and negotiation in the field of trade. The 113 Committee acts as a liaison, communicating Council's positions, policies and priorities to the Commission thereby enabling the latter to make changes, where necessary, to maintain the Council support. At the same time, the Committee keeps the Council apprised of the Commission's progress in negotiations, allowing the Council to assess its own position on a continuous basis. While the 113 Committee consultation requires the Commission to take an additional step in the process of negotiating externally on trade policy, potentially causing it to lag behind its foreign counterparts, it can also endow the Commission's position with considerable influence in the negotiations.

There are inherent difficulties, however, in connection with Article 113. It provides neither a definition of the scope of "commercial policy", nor an exhaustive list of specific areas covered; silences attributed to a recognition of the impossibility of anticipating the future evolution and directions in Community trade policy and to a reluctance to establish unnecessarily restrictive parameters.

This absence of clarification has led to divergence among Member States, the Council and the Commission. The incidence of such divergence is likely to increase, as the importance of Community trade policy is growing in connection with the Union's internal enlargement; its existing external tariff, trade and international obligations (GATT/WTO, UN)¹⁴; and the numerous external trade initiatives proposed by the present Commission.

Operation of The 113 Committee

The Council Presidency chairs the Committee meetings, which are attended by delegations from each Member State and the Commission, and sets the Committee's agenda – in agreement with the Commission – for the ensuing Presidential term. Committee membership most commonly consists of the highest-ranking civil servant responsible for trade in each of the Member States, and their suppliants – ordinarily

¹⁴ 1994 ECJ Opinion on the question of competence to conclude the Uruguay Round Agreements. The Court considered there to be a shared competence between the Community and the Member States in connection with the parts of the agreement relating to trade in services and to the trade-related aspects of intellectual property rights. 1996 ECJ Opinion on the question of competence to vote on a UN (NAFO) fisheries conservation measure: the Court supported the Commission's position that it, and not the Council, was the competent body to vote on behalf of the Union.

the heads of the trade policy unit within the same Ministry.

The agenda is considerable and requires very regular meetings, and restrictions on the occurrence of interventions by delegations. The high-ranking or Full Members meet monthly, while the Deputies meet in each of the intervening weeks; such meetings can become daily toward the conclusion of major negotiations. The Council Secretariat General provides necessary ongoing support for the Committee, including the drafting of reports following each meeting, for distribution.

Within the Committee, a first reading, or debate, on the documents and issues on the agenda will take place in the meetings of deputies as a precursor to the more political, policy-oriented deliberations of the Full Members. In the absence of consensus on the direction to be given to the Commission in its negotiations, the subject issues will be forwarded either to Coreper, or to the General Affairs Council.

Effective Advocacy of Canadian interests

In general terms the EC stands for a single economically integrated entity. The preceding sections of this handbook demonstrate that this single entity is actually a complex composite of: 15 independent Member States, politically and economically motivated; and the separate institutions which act in accordance with their distinct, but fundamentally interrelated mandates as set out in the Treaties. In dealing with the EU, the following points must be borne in mind.

- The Member States are, essentially, motivated by a genuine will to unite for mutual economic benefit, as signalled by the introduction of the SEA. However, beyond the internal market, they do not necessarily share a single vision of how much farther the economic integration should progress, nor is there consensus on the degree to which a political union could, or should, evolve.
- The Council and the Commission are the primary actors on the Community stage. However, although it may appear that they each possess different, but comparable, authority to act on the Community's behalf, this impression is erroneous.

It must be clearly understood that the Council, being the vehicle through which the Member States establish and pursue their shared interests, is the primary Community institution. The Commission, on the other hand, represents and acts in the Community interest. It has power to act in specific areas of competence set out in the Treaties, and also in connection with addi-

tional areas of responsibility as delegated to it by Council. The importance of the Commission's delegated powers is at the discretion of the Council, and depends therefore on the intentions of the Member States acting through Council.

Ultimately, action taken by the Community, the passage of Community law and the formulation of Community policy, in all but the fields of Competition policy and Community safeguard measures, require the authority of the Council to have binding effect.

- There are also numerous bodies which are constituted and operate under the auspices of one or other of the Community institutions – the permanent Consultative Committees, expert Council working groups, Parliamentary Committees and other specialised committees set up to address particular issues or conduct specific studies.

These bodies are involved at different stages of Community activity. They exert varying degrees of influence in the development and implementation of Community legislation depending on: the subject matter; the related issues; the prevailing political context; and the legal foundation for the Community involvement in the relevant area.

Relationships with the Member States

The Member States, through the Council, wield the ultimate power in the Community. It is essential that strong contacts with Member States be cultivated and exercised.

These contacts will likely consist of a core of generally "like-minded" States. However, there will be variation depending on: the specific issues; the prevailing political climate; and the expediency, at a given time, for a Member State to take a particular stance.

Actual contact with the Member States has a dual nature. In Brussels, the vital connection is with officials of the Member State Permanent Representation to the EU. These officials have a considerable mandate to represent the Member States' interests to the Community. However, they are ultimately accountable to, and controlled by, their national administrations. As a result, it is essential for Canada to maintain continuous contact with the Member State governments through the Canadian missions in each of the capitals. These contacts are also a means of identifying the key participants, and following the issues being addressed, in the Council Committees and expert working groups. This is particularly useful as these Committees provide the formal context for communication between the Member States and the Commission, which attends all Coreper and Council Committee meetings.

The Council's Permanent General Secretariat is also a highly valuable point of contact. This body provides vital technical and administrative support to the Council and, in particular, to the Presidency. It also seeks compromise solutions, and then secures agreements on proposals and issues which come before the Council.

The development of proposals within the Community's complex structure takes considerable time, and at each successive stage of the process, it becomes more and more difficult to make amendments or revisions. The earliest possible involvement in the process, however peripheral it may be, carries the greatest likelihood that particular opinions will be taken into consideration.

It is also essential to understand, in the context of bilateral or multilateral involvement with the Community, that unless the Community has used its external competence to accede to international obligations/conventions, the provisions of such conventions do not form part of Community law. This means that the Community cannot impose, or enforce obligations pursuant to such instruments (international obligations/conventions), although Member States can do so. Only those Member States acceding in their own right to those instruments which fall outside the Community competence will be under obligation to enforce such instruments at the national level.

Relationships with the Commission

The foregoing section is not intended to suggest that the Member States, directly and via their Permanent Representations, are the only key players. The Commission operates under the ultimate direction of the Member States, which act through the Council, in all but competition policy and Community safeguard measures. However, the Commission is the body which, technically¹⁵, has the exclusive right to initiate Community proposals, and in which the substantial elements of such proposals are developed¹⁶ in consultation with other Community institutions and organs. The Commission also has a right to be involved at every stage of the legislative process in the domain of Community affairs.

¹⁵ The Commission is generally considered to be the institution with the exclusive right and responsibility to initiate the proposal process. In practice, both the Council and the Parliament may request that the Commission take a particular initiative.

¹⁶ Proposals in all but the areas of competition policy and Community safeguard measures must go before Council for amendment and approval. In practice, however, few substantive changes will occur in the latter stages, where the Council's powers to amend proposals are in fact subject to limitation.

Regardless of the legislative procedure applicable, a proposal is always developed primarily by the relevant Commission DG. The preparatory work may involve a variety of informal consultations with committees of national officials and experts, with representatives of other DGs, and may extend to professional organisations, and trade associations. The process is frequently lengthy and often involves numerous draft versions and amendments before the Commission formally adopts and submits its proposal to the Council.

Timing is therefore a crucial concern for advocates of the Canadian position. Successful advocacy is dependent on: having as accurate an idea as possible of the stage in the process where an opportunity to raise Canadian concerns or views might arise; and, when to act on such an opportunity in order to yield the most favourable results. Depending on the nature of the proposal and the issues involved, there are definite strategic advantages to pursuing some level of informal involvement at the earliest possible stage, such as the possibility to obtain quickly a copy of the proposal or information on the content and progress of draft proposals.

The concern over appropriate timing is best addressed in a similar fashion to that used in relation to Member States. That is, through the establishment and ongoing maintenance of a level of contact with the DGs responsible for areas affecting Canadian interests.

Relationships with the European Parliament

The present influence of the European Parliament is more difficult to quantify and will vary depending on the particular issues. Understandably the Parliament, more so than the other institutions, is particularly sensitive to the prevailing political influences and to public opinion. The Parliament's diverse political composition means that on any given issue there will be a variety of positions taken by MEPs, and there will almost certainly be some MEPs who will adopt a stance that is favourable, or at least accessible to, Canadian interests. The contrary is also true.

The European Parliament's influence on the other institutions and its role in the legislative process has increased considerably since the TEU, and is set to continue to increase as more and more attention is given to the need for increased, more democratic representation of the citizens of Europe.¹⁷

The present Parliament's influence in the legislative

¹⁷ Important issue during the 1996 IGC.

arena depends on the process which the Treaties require to be followed in each particular case.¹⁸ In general, the Parliament has the right to be consulted on proposed Community legislation and to contribute its suggestions for amendment. There is no legal requirement to incorporate these suggested amendments into a proposal. However, a considerable proportion are reflected in the Commission's modifications to draft proposals.

The Parliament has actual power in those areas which are governed by co-decision procedure, strengthened under the TEU and more recently under the Treaty of Amsterdam. The process increases the Parliament's involvement in the legislative process and includes the potential to prevent the adoption of a measure if Council refuses to incorporate Parliamentary amendments. The existence of this "veto" is the most determinant part of this power. Its use, in practical terms, is hindered by the fact that there are fewer than the necessary number of MEPs sitting in Parliament. In such circumstances, the requirement to have the support of an absolute majority of MEPs to veto a proposal cannot be met.

This said, the Parliament has the power to ask, and require response to, questions directed to the Commission. This power should not be underestimated, not only as a means of increasing institutional accountability, but from a Canadian perspective, as a means of having key issues raised in the Union.

Most of the Parliament's work is conducted in parliamentary standing committees, responsible for specific areas. In fact, the most effective mediums for dealing with the Parliament are the committees, the Committee Chairmen and the Rapporteurs. The Rapporteur, appointed by the Committee, is responsible for producing a report and draft resolutions for each proposal. The proposals are then debated by the Parliament in plenary session. Unless the proposal concerns a particularly sensitive issue, the Rapporteur's opinion prevails. Thus, the Rapporteur, along with the Committee Chairman, has considerable control over the development of positions and amendments.

Effective contact and information exchange with members, especially the Rapporteur, of Parliamentary Committees dealing with areas of Canadian concern are important in connection with current issues of a politically sensitive or volatile nature. The effectiveness will vary situation by situation. The overtly political nature and influence of the parliamentary bodies may or may not work to the Canadian advantage, depending on: the particular issue; the political affiliation of the Committee members, especially the chairmen; the Rapporteur; and the influence wielded by the

latter two. Unlike the Member State Permanent Representations, the National Groups do not necessarily represent a unified position and may split according to their party affiliation on various issues.

In the Union's external affairs, the European Parliament has at most an advisory, or supervisory, role and is not involved in the detailed decision-making. The Council is under an obligation to consult and keep the EP informed of its actions in this area, and it may conclude international agreements¹⁹ only after it has consulted the Parliament. While the outcome of such consultation has no binding influence on Council's ultimate position, MEPs may be sources of information potentially useful for Community positions in the multilateral arena.

Conclusion : Representing Canadian Interests

Ongoing contact in the specific areas where Canadian vested interests arise is most often with the relevant Commission DG, during the policy formulation stage, and also once the proposal has been forwarded to the Council. Canadian views should be submitted in the early stages of the proposal process for the best chance of their being reflected (to some degree) in the final outcome.

Ordinarily, the initial contact is with officials of the DG primarily responsible for a particular initiative, however there is frequently an overlap between areas of responsibility with the result that there are usually several DGs with an interest in any one particular proposal. This overlap is therefore useful in providing alternative sources of information when various factors impede the establishment of a constructive relationship with a particular DG. Uniform opinions on particular issues are not always held by the interested DGs, who then may be more or less favourably disposed toward Canadian interests.

Contact at the level of a Commissioner's Cabinet, also closely involved in the formulation of policies, may also prove to be beneficial. In addition, the often highly technical nature of proposed legislation frequently results in the Commission (and also Coreper and national governments) consulting with various pan-European trade associations, standards bodies and interest groups. These groups are therefore well-positioned not only to put forward the interests, research data and perspectives of their respective memberships, but potentially those of non-European governments, business and similarly interested parties.

¹⁸ As explained in the section of the handbook on the European Parliament.

¹⁹ Excluding those in connection with common commercial policy.

The development of proposals and Community decision making involves extensive dialogue between the Commission, the various Council organs and, increasingly, the European Parliament. It is therefore essential to maintain strong levels of contact within the Council, particularly the General Secretariat and Coreper.

It is also vital to have established contacts with members of national Permanent Representations to the EU. They can be valuable sources of information regarding the status of proposals and the internal, "politi-

cal", issues that are associated with them, and present an opportunity to make Canadian interests and positions known to Member States. In terms of Member State advocacy on behalf of Canada in the EU fora, each Member State represents only one of 15 votes, and as a result may be overridden in the majority voting process.

Finally, contacts with MEPs are particularly useful when the opportunity to bring political pressure to bear presents itself.

Focussing on Canadian Interests

The following tables are designed to list the relevant Directorates-General and other institutions involved in the development of proposals within sectors which have relevance to Canada.

AGRICULTURE

1
Common Agricultural Policy
DG I • DG VI
Formal/informal role:
COUNCIL: Management Committees, Special Committee on Agriculture (SCA), Member States (MS) Permanent Representations.
EP: Parliamentary Committees - Committee of Regions

2
Trade Policy – WTO (GATT-Uruguay; Multilateral trade)
MS in their own right
 • Commission representing Community • *DG I • DG VI*
Formal/informal role:
COUNCIL: 113 Committee, SCA, Management Committees, MS Permanent Representations.
EP: Members of the EP (MEPs), Parliamentary Committees

3
Canada-EU Agriculture and Agri-food Trade
DG I • DG VI
Formal/informal role:
COUNCIL: 113 Committee, Special Committee on Agriculture, Management Committees, MS Permanent Representations
 – especially sectoral

CORPORATE AFFAIRS

1
Corporate Law
DG I • DG XV
Formal/informal role:
COUNCIL: Committees, MS Permanent Representations

2
Legislative/Regulatory Framework
DG I • DG XV
Formal/informal role:
COUNCIL: Industrial Policy Committee, 113 Committee, MS Permanent Representations

CUSTOMS

1 EU Customs/Indirect Taxation/Harmonisation
DG XV (Direct Taxation)
• *DG XXI*
Formal/informal role:
COUNCIL: Customs Cooperation Agreement, MS

2 Trade Policy
Formal/informal role:
COUNCIL: Ministers, Transatlantic Working Group, MS Permanent Representations

3 Canada-EU - Multilateral Regulatory Frameworks
DG I
Formal/informal role:
COUNCIL: Member States Representations
EP

ECONOMIC

1 EU Economic & Financial Issues
DG II • DG XV
• *DG XIX*
Formal/informal role:
COUNCIL: Budget Committee, Economic and Monetary Affairs Committee, EMI, ECB, Court of Auditors
EP

2 OECD, WTO (GATT)
MS • DG I • DG XV
Formal/informal role:
COUNCIL: Ministers, MS Permanent Representations, ECB

3 EU Relations with third countries – e.g., Canada
DG I • DG II
Formal/informal role:
COUNCIL: Ministers, 113 Committee, MS Permanent Representations

4 Trade Initiatives with third countries – e.g., Canada
DG I • DG II
Formal/informal role:
COUNCIL: Ministers, 113 Committee, MS Permanent Representations

ENERGY

1 Energy and Nuclear Policy and Regulatory Issues;
Canada-EU Energy Charter Treaty
DG I • DG XI • DG XII • DG VII
Formal/informal role:
COUNCIL: Environment and Energy Committees, Standing Committee on Cooperation Agreements, MS Permanent Representations
(Nuclear Cooperation Agreement - possible Canadian participation)

2 Transportation Policy
DG IV • DG VII • DG III
Formal/informal role:
COUNCIL, MS, EP

ENVIRONMENT

1 Environmental Policy and Regulatory Issues
DG XI • DG VII • DG III
Formal/informal role:
COUNCIL: Environment Committee, MS Permanent Representations - Environment Officers.
EP: Parliamentary Committees, Party Groupings

2 Canada-EU Trade
DG I • DG XI - Dir. A
Formal/informal role:
COUNCIL: Environment Committee, MS Permanent Representations - Environment Officers

FINANCIAL AFFAIRS

1 EU Tax and Financial Policy
DG XV • DG XIX
• *DG XXI (Indirect taxation)*
Formal/informal role:
COUNCIL: Budget Committee, MS Permanent Representations, Court of Auditors
EP: Budget

2 Economic & Monetary Union
DG II
Formal/informal role:
COUNCIL, EP, EMI

3 Canada - EU - G7
DG I • DG II
Formal/informal role:
COUNCIL, MS,
MS Permanent Representations

4 EU Economic & Fiscal Policy
DG II
Formal/informal role:
COUNCIL: Economic and Monetary Affairs Committee, MS Permanent Representations

5 Regulatory Regime for Financial Services
DG II
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations, MS (GATT-Uruguay Round)

FORESTRY

1 Forestry Products,
EU Standardisation
DG I • DG III • DG XI
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

2 Forestry Management
DG III • DG VI • DG XI
• DG XVI
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

FISHERIES

1 Canada-EU Fisheries
Relations
DG I • DG XIV
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency (very important
regarding direction of initiatives),
Council Secretariat (Fisheries), MS
Permanent Representations
EP: Parliamentary Committees

2 Common Fisheries Policy
DG XIV • DG VIII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS, EP

3 Veterinary Legislation and
Regulation
DG III
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency,
MS Permanent Representations

4 NAFO*, UNCLOS*, FAO*
DG I • DG XIV
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, MS
Permanent Representations
EP: Parliamentary Committees – Party
delegations/groupings

INDUSTRIAL RELATIONS

1 Industrial Cooperation
DG III • DG V • DG XVII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

2 Internal Market – EEA, EFTA
DG XV
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

3 Competition Policy
DG III • DG IV • DG V
Formal/informal role:
COUNCIL: Competition Policy
Committee, MS Permanent Representations

4 Industrial Policy
DG I • DG III
• DG V • DG XI
Formal/informal role:
COUNCIL: Industrial Policy Committee,
MS Permanent Representations

5 Sectoral Trade
DG III • DG XVII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

6 Telecommunications/Broadcasting
Policy
DG III • DG XIII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

* NAFO – Convention on Future Multinational Cooperation
in the North West Atlantic Fisheries.

*UNCLOS –United Nations Convention on the Law of the
Sea.

* FAO – United Nations Food and Agriculture Organisation

INTELLECTUAL PROPERTY/ CORPORATE AFFAIRS

1 **TRIPS***
DG XIII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS Permanent Representations

2 **Intellectual Property Policy**
DG XIII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS, MS Permanent Representations

3 **WIPO***
DG I • DG XIII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS, MS Permanent Representations

4 **Copyright, Patents, etc.
Standardisation/Regulatory Framework**
DG XIII
Formal/informal role:
COUNCIL, MS, MS Permanent Representations

POLITICAL AFFAIRS

1 **European Institutions**
DG IA
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat,
MS Permanent Representations
EP

2 **EU Enlargement**
DG IA • DG XVI
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, MS Permanent Representations
EP

3 **European Political Cooperation**
DG IA
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, 113 Committee, MS Permanent Representations
EP

4 **Organisation for Security & Cooperation in Europe (OSCE)**
DG IA
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, 113 Committee, MS Permanent Representations
EP

5 **Canada-EU – Transatlantic Relations**
DG I - Relevant DG for Sector
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, 113 Committee, MS Permanent Representations

6 **Issues related to a
“Human Security Agenda”**
DG IA - Relevant DG for Sector
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, MS Permanent Representations
EP, NGOs

* TRIPS – WTO agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights.

*WIPO –World Intellectual Properties Organisation

SCIENCE & TECHNOLOGY

1 EU S&T, R&D, Multilateral Cooperation, Canada-EU S&T Cooperation
DG I • DG XII • DG XIII
Formal/informal role:
COUNCIL: 113 Committee, Select Committee on Cooperation Agreements, Scientific and Trade Research Committee (CREST)

2 Higher Education and Training
DG XXII
Formal/informal role:
COUNCIL: Standing Committee on Employment, Education Committee

SOCIAL AFFAIRS

1 EU Social and Labour Policy
DG V
Formal/informal role:
COUNCIL: Standing Committee on Employment, Committee on Cultural Affairs

2 Employment and Training
DG I • DG V
Formal/informal role:
COUNCIL: Standing Committee on Employment, Education Committee

TRADE POLICY

1 Multilateral Agreements
– WTO, GATT
DG I
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, 113 Committee, MS, MS Permanent Representations

2 EU External Trade Policy/Trade Initiatives
DG I - Relevant DG for Sector
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, 113 Committee, Select Committee on Cooperation Agreements, MS Permanent Representations

3 Canada - North American Free Trade Agreement (NAFTA) - EU
DG I - Relevant DG for Sector
Formal/informal role:
COUNCIL: Presidency, General Secretariat, 113 Committee, Select Committee on Cooperation Agreements, MS Permanent Representations

4 EU Regulatory/Remedial Regime
DG I - Relevant DG for Sector
Formal/informal role:
COUNCIL: 113 Committee, MS Permanent Representations

APPENDIX I :

The Budgetary Process

1. The Commission consolidates in a preliminary draft budget both the estimates of expenditure prepared by various institutions, and the estimates of revenues. This preliminary draft budget is put before the Council.

2. The Council, by a qualified majority, then establishes a draft budget which is forwarded to the Parliament.

3. Parliament has the following actions available to it. It may:

- i. approve the draft budget within 45 days, whereupon the budget stands.
- ii. refrain from amending the draft or preparing modifications. After 45 days, the budget is deemed to be finally approved.
- iii. amend and/or propose modifications to the draft budget.

For expenditures necessarily enshrined in the Treaty or acts pursuant thereto ("obligatory expenditures"), the Parliament, by absolute majority of the votes cast, may only propose modifications to the draft budget. Concerning other expenditures, the Parliament may adopt amendments with a straight majority vote of its members, but with a maximum rate of increase which is indicated by the Commission.

At this stage, the draft budget, together with the amendments and proposed modifications, is returned to the Council.

4. The Council has several options. It may:

- i. reject the proposed modifications, by qualified majority vote. Or,
- ii. modify the amendments, within 15 days, by qualified majority vote.

Without the qualified majority, the amendments stand.

If Council accepts the proposed modifications and amendments without further modification, the budget is deemed to be finally adopted and the Parliament is duly informed. If the Council rejects, or changes, one or more proposed modifications or amendments, the modified draft budget is returned to Parliament.

5. Parliament's powers are limited at this stage to elements of the draft budget concerning the "non-compulsory" expenditures. It has 15 days in which to amend or reject Council's latest modifications, acting by a majority of its members and three-fifths of the votes cast. The Parliament then adopts the budget and the President of Parliament declares that the budget has been finally adopted.

APPENDIX II:

Legal Order

1. Primary Legislation

is based on the Treaties establishing the Communities, Annexes, Protocols, Treaty amendments and Treaties of Accession

2. Secondary Legislation

- Regulations and implementing regulations;
- Directives;
- General and Individual Decisions

3. Other

- Decisions of the Member States meeting in Council
- Practice relating to implementation of Community law.

N.B. Decisions of the ECJ relating to any of the above are given the same weight as has the legislation in question.

APPENDIX III:

Provisions Requiring Unanimity in the Council

The existing provisions of the EC Treaty requiring unanimity in the Council are the following Articles:

8a	Right of movement and residence except as otherwise provided in Treaty
8b	Right to vote in EP and municipal elections
8e	Additional rights of citizenship
45(3)	Compensatory aid for imports of raw materials
51	Social security (coordination of arrangements)
54(1)	Right of establishment; Consultation of EcoSoc
57(2)	Amendment of national legal principles governing the professions in Member States
73c	"Restrictive" measures regarding capital movements
93	State aid
99	Taxation; Consultation of EcoSoc
100	Harmonisation of laws; Consultation

	of EcoSoc and Committee of the Regions
100c	Countries whose nationals require visas
103a	Financial assistance and economic measures for Member States in severe difficulties
104c(14)	Excessive deficits
105(6)	Tasks for ECB
106(5)	Amendments to Bank Statutes
109(1),(4)	Agreements on an exchange rate
109f7)	EMI
109k(5);109(4), (5)	EMU; institutional provisions
121	Social security for migrant workers: powers to the Commission
128	Culture
130	Industry; Consultation of EcoSoc
130b	Specific action outside the Structural Funds; Consultation of EcoSoc and Committee of the Regions
130d	Structural Funds and Cohesion Funds
130i,o	Framework Research programme; joint undertakings; EcoSoc Consultation
130s	Certain environmental provisions; Consultation of EcoSoc
136	Overseas countries and territories
138(3)	EP- adoption of uniform electoral procedure
145	Conferral of implementing powers
151(2)	Appointment of the Council's Secretary-General
157(1)	Alteration to the number of Commission members
159	Non-replacement of a Commission member
165 & 166	Increase in membership of ECJ and Advocates-General
168a(2), (4)	Increase in actions heard by the Court of First Instance; Rules of Procedure approval
188	Amendment of Title III of the Statute of ECJ; Rules of Procedure approval
188b	Court of Auditors; appointment of members
189a	Amendment of a Commission proposal
189b(3),c,d,e	Second reading in co-decision and cooperation procedures

194	Appointments to EcoSoc Committee
198a, b	Appointments to Committee of Regions; Rules of Procedure approval
201	Provisions relating to own resource system
209	Financial regulations
217	Rules governing languages
223	Trade in arms
227	Overseas Territories
228(2)	Conclusion of Certain agreements
235	Residual provision for Community objectives without necessary powers
238 & 228(2)	Association agreements

The Treaty of Amsterdam also makes provisions for unanimity in the Council for the decision-making in new title on "Visas, Asylum, Immigration and other policies related to the Free Movement of Persons".

The new Article 73i, j(2), (3), k(1)(a), (2)(a) of the Treaty of Amsterdam has two stages:

a) 5 years period during which the Council acts unanimously, consulting EP, on a Commission's proposal or Member State's initiative

b) after 5 years:

- The Commission has the monopoly of initiative, but with obligation of examining any request made by a MS;

- The Council's unanimity is the general rule; the possible use of QMV is automatic after 5 years in specific areas (procedures and conditions for issuing visas and rules on uniform visa).

The Treaty of Amsterdam extends the unanimity in the Council to the following new responsibilities:

- The implementation of the Schengen acquis;
- The determination of a breach of the Union's principles;
- Measures against racial discrimination;
- The extension of the competence in the common commercial policy (CCP) to services and intellectual property;
- The regulation of the conditions governing the performance of duties of the MEPs;
- The suspension of international agreements and the establishment of a Union's international position.

APPENDIX IV:

Provisions Requiring Co-Decision and QMV in Council

The existing provisions of the EC Treaty requiring co-decision procedure and QMV in the Council are the following Articles:

49	Free movement of workers; Consultation of EcoSoc
54(2)	Right of establishment; Consultation of EcoSoc
56(2)	Right of establishment (2nd sentence)
57(1)	Right of establishment (3rd sentence)
66	Services
100a	Internal market; Consultation of EcoSoc
100b	Internal market; Consultation of EcoSoc
126	Education; Consultation of EcoSoc and the Committee of the Regions
129	Health; Consultation of EcoSoc and the Committee of the Regions
129a	Consumer protection; Consultation of EcoSoc
129d	TransEuro Networks (guidelines); Consultation of EcoSoc and Committee of the Regions
130s(3)	Environment (general action programme)

The following Articles, which already exist in the EC Treaty, will in the future be subject to the co-decision procedure. The legislative procedure which currently applies is indicated in parentheses:

6 : Rules to prohibit discrimination on grounds of nationality (cooperation)

8a(2) : Provisions for facilitating the exercise of citizens' right to move and reside freely within the territory of the Member States (assent)

51 : Internal market (consultation) rules on social security for Community immigrant workers

56(2) : Coordination of provisions laid down by law, Regulation or administrative action for special Treatment for foreign nationals [right of establishment]

57(2) : Coordination of provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the taking up and pursuit of activities as

self-employed persons (consultation); Amendment of existing principles laid down by law governing the professions with respect to training and conditions of access for natural persons (consultation)

75(1) : Transport policy (cooperation)

Common rules applicable to international transport to or from the territory of a Member State or passing across the territory of one or more Member States; the conditions under which non-resident carriers may operate transport services within a Member State; measures to improve transport safety; other appropriate provisions.

84 : Transport policy (cooperation) sea and air transport

Social Policy : Articles resulting from the transposition into the Treaty of the agreement on social policy, except for aspects of that Agreement which are currently subject to unanimity (cooperation)

125 : Implementing decisions relating to the European Social Fund (cooperation)

127(4) : Vocational training (cooperation) measures to contribute to the achievement of the objectives of Article 127

129d : Other measures (TENs) (cooperation)

130e : European Regional Development Fund (ERDF) implementing decisions (cooperation)

130o : Adoption of measures referred in Articles 130j, k and l - 2nd subparagraph [research] (cooperation)

130s(1) : Environment (cooperation) action by the Community in order to achieve the objectives of Article 130r

130w : Development cooperation (cooperation).

The following Articles, which already exist in the EC Treaty, will now be subject to qualified majority voting:

45(3) : Compensatory aid for imports of raw materials

56(2) : Coordination of provisions laid down by law, regulation or administrative action for special treatment for foreign nationals (right of establishment)

130i(1) : Adoption of the research framework programme

130I(2) : Adapting or supplementing the research framework programme

130o : Setting up of joint undertakings in research and development

The following provisions, which will be introduced to the EC Treaty for the first time, will be subject to qualified majority voting.

Article 5a(2) : Closer cooperation-authorization

D(2), new Title on Free Movement : Provisional measures

4, new Title on Employment : Incentive measures

118(2) : Social exclusion

119(3) : Equality of opportunity and treatment of men and women

129(4) : Public health

191a : Transparency

209a : Countering fraud

213a : Statistics

213b : Establishment of an independent advisory authority on data protection

227(2) : Outermost regions

236(2)(3) : Fundamental rights-sanctions

New Article 116 : Customs cooperation

The following provisions, which will be introduced to the EC Treaty for the first time, will be subject to the co-decision procedure:

Article 5 : Employment – Incentive measures

118(2), 3rd subparagraph : Social exclusion

119 : Social policy – Equal opportunities and treatment

129 : Public health (former basis Article 43 - consultation) – minimum requirements regarding quality and safety of organs. Veterinary and phytosanitary measures with the direct objective of protection of public health

191a : General principles for transparency

209a : Countering fraud affecting the financial Interests of the Community

New Article 116 : Customs cooperation

213a : Statistics

213b : Establishment of independent advisory authority on data protection

Provisions requiring co-decision and unanimity in the Council are the following Articles:

128 : Culture (encouragement measures); Consultation of the Committee of the Regions

189c : Cooperation

6 : Non-discrimination

75(1) and 84 : Transport; Consultation of EcoSoc

103(5) : Rules for multilateral surveillance

104a(2) : Arrangements for the application of Ar-

ticle 104a(1)

104b(2) : Arrangements for the application of Article 104

105a : Coins; Consultation of ECB

125 : Social Fund; Consultation of EcoSoc

129 : TransEuroNetworks (excl. guidelines); Consultation of EcoSoc and Committee of the Regions

130e : Economic and Social Cohesion; Consultation of EcoSoc and the Committee of the Regions

130o : Research, programme implementation; Consultation of EcoSoc

Appendix V:

Provisions Requiring Consultation Procedure

The Treaty of Amsterdam amends existing provisions and introduces new ones with regard to consultation procedure. The European Parliament is now consulted through this procedure in the following matters:

1. Decisions on closer cooperation;
2. Measures against discrimination;
3. Most decisions on asylum and immigration;
4. Recommendations on employment policy;
5. Implementation of social partner agreements in social affairs;
6. Adaptation or supplementing of R&D programmes;
7. Suspension of rights deriving from the Treaty for a Member State which is in breach of fundamental principles of the Union.

The following provisions, which provided for Parliament consultation only, remained unchanged:

1. Article 43, the main legal basis for action in the field of agricultural policy. However, the provision on public health was changed to encompass areas which were previously ruled under Article 43, i.e., veterinary medicine and phytosanitary measures. Since those decisions are already being taken according to the co-decision procedure, one may suggest that the European Parliament has at least “a foot in the door” to become a decisive co-legislator in the agriculture field. However, the important area of the common agricultural market organisations is an object of Parliament

consultation only. (NB: in this area, neither the Parliament nor the national parliaments have a say with regard to the content or the budget of the policy);

2. Harmonisation of legislation concerning indirect taxes, such as turnover taxes and excise duties;

3. Article 235.

APPENDIX VI:

Provisions Requiring Assent Procedure

Assent of the European Parliament

(absolute majority of votes cast except for uniform electoral procedure)

Article 8a(2) : Citizenship

105(6) : Specific tasks of European Central Bank

106(5) : Amendments to Bank Statutes

130d : Structural Funds; Cohesion Funds; Consultation of EcoSoc and the Committee of the Regions

138(3) : Uniform electoral procedure (majority if component members)

228(3) : Certain international agreements

Article O (TEU) : Accession of new Member States

APPENDIX VII:

CFSP and JHA

CFSP - Common Foreign and Security Policy

The Declaration No 27, annexed to the TEU, states that with regard to Council decisions requiring unanimity, Member States will, to the extent possible, avoid preventing a unanimous decision where a qualified majority exists in favour of that decision.

I. The Council decisions requiring unanimity are with respect to the following Articles of the TEU:

J.3 in conjunction with Article J.8:

Joint Action; without EP consultation

J.2(2) in conjunction with Article J.8:

Common Positions; without EP consultation

J.11:

Operational expenditure/Community Budget; without EP consultation

II. The Council decisions taken by qualified majority are with respect to the following Articles of the TEU:

J.3 in conjunction with Article J.8:

Implementing Measures; without EP consultation

J.3 in conjunction with Article J.8:

Procedural Questions; without EP consultation

III. Consulting and Informing EP

1. The Council Presidency consults the EP on the main aspects and fundamental options of the CFSP.

2. The Council Presidency and the Commission inform the EP of CFSP developments.

The Treaty of Amsterdam does not change the role of the EP within the CFSP. The Treaty, however, strengthens the decision-making capacity of the Council in different ways:

1. A New Instrument: Common Strategies (Article J.3). The common strategies specify the objectives of the Union and the means to achieve these objectives. The common strategies are decided by the European Council on recommendation of the Council of the European Union in areas where the Member States have important interests in common.

2. A Hierarchy of Instruments: When a common strategy is decided, the Council can decide with qualified majority joint actions and common positions to implement the strategy. In the absence of a common strategy, the Council of the European Union has to decide with unanimity on joint actions and common positions. But the measures necessary to implement these common positions and actions are adopted with qualified majority. QMV will not apply to decisions having military or defence implications. The Council will act by simple majority for procedural questions (Article J.13). These instruments are part of Article J.2 which sets out the 5 instruments of CFSP:

- Principles of and general guidelines
- Common strategies
- Joint Actions
- Common positions
- Systematic cooperation between MS

According to Article J.3 the European Council de-

fines the principles and general guidelines for the CFSP including those with defence implications, on the basis of which the Council must take the decisions necessary for defining and implementing the CFSP. This means that the European Council in its orientating role is enlarged towards the defence dimension, and as a consequence towards WEU.

3. A Precise Definition of Each Instrument:

- Common Strategies (Article J.3): Common Strategies are implemented in areas where the Member States have important interests in common and they will set out the objectives, duration and means.

- Joint Actions (Article J.4): Joint Actions shall address specific situations where operational action by the Union is deemed to be required and they lay down the objectives, scope, the means, the duration and the conditions for implementation. The Council may ask the Commission to submit to it the appropriate proposals to ensure the implementation of a joint action.

- Common Positions (Article J.5): Common Positions shall define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature.

4. **Constructive Abstention (Article J.13(1)):** If a decision has to be taken with unanimity, the abstention of one or more Member States will not prevent the adoption of that decision. Such Member States may also submit a formal declaration during a vote to ensure that they are not obliged to apply the decision, but that they will accept the decision is binding on the Union. If the number of Member States making this declaration reaches one third of the weighted votes, the decision is not adopted.

5. **Imported and Stated Reasons of National Policy (Art.J.13(2)):** If a decision has to be taken with QMV, there will be no vote if a Member State declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the adoption of such a decision. In that case, the Council may, acting by qualified majority, refer the matter to the European Council for a decision by unanimity. QMV will not apply to decisions having military or defence implications.

JHA - Justice and Home Affairs

I. The provisions requiring unanimity in JHA are the following Articles of the TEU:

K.3(2) in conjunction with K.4(3):

Adoption of Joint Action and Common Position

K.8:

Charging operational expenditure to Community budget

K.9:

Crossover to Article 100c

II. The provision requiring QMV is:

Article K.3(2):

Implementing measures

III. Consulting and Informing EP

1. The Council Presidency consults the EP on the main aspects of JHA
2. The Council Presidency and the Commission inform the Parliament of work in JHA

The Treaty of Amsterdam has brought the following modifications to JHA:

1. Enlargement of the Community matters

- Issues concerning borders, visa policy, asylum, immigration, and judicial cooperation in civil matters. However, the control will be shared between the Commission and the Member States, who will decide by unanimity in all domains, except for certain issues related to visas. After a period of 5 years of joint Commission/Member States initiative, the Commission will have the monopoly to initiate action. At the same time, the Council will determine unanimously whether all, or part of, those JHA matters should be governed by QMV and co-decision;

- Customs fraud (and reinforcement of the provisions on fraud against the Community budget).

2. JHA matters under intergovernmental cooperation

- Matters concerning internal borders;
- Police and Judicial cooperation in criminal matters;
- Customs cooperation.

3. Integration of Schengen into the EU

- "Schengen *acquis*" might be divided over the EC and the Council. The division of responsibilities will be decided by unanimity by all 15 MS. If not, Schengen measures will remain under intergovernmental cooperation.

- "new" Schengen measures will have to be taken on the basis of the division of the matters in the Treaty of Amsterdam.

4. New powers for Europol

Europol remains an intergovernmental body set up for the facilitation and support of operative actions aiming at fighting organised crime in Member States. The Treaty of Amsterdam makes provisions for

- The assignment of operative powers to Europol

and joint teams within five years of Treaty ratification;

- New cooperation mechanism for law enforcement.

5. New Instruments:

- Abolition of joint actions
- Conventions (Article K.6.2(d)) as before but the ratification procedures shall be fixed within specified time limits (to be decided by unanimity)

- Framework Decisions (Article K.6.2(b)) for the purpose of the approximation of the laws and regulations of Member States

- Decisions (Article K.6.2 (c)) for any other purpose consistent with the objectives of JHA (same characteristics as framework decisions)

- Common Positions (Article K.6.2(a)) define the approach of the EU to a particular matter. (An effort has been made to define the instrument even though it is written in vague terms and its legal status is not clear)

6. Simplification of Decision-Making:

No more steering groups; K4 Committee overlapping with Coreper is limited. As far as voting is concerned unanimity is still the rule.

7. Extension of the Commission and EP Intervention:

The Commission has a complete right of initiative in all JHA areas, even though it is shared.

EP has to be consulted on all measures taken in the new third pillar, except common positions. The Council may, however, lay down time limit not inferior than three months for EP to deliver opinion.

APPENDIX VIII:

European Parliament Committees

- Institutional Affairs Committee
- Committee on Foreign Affairs, Security and Defence Policy
- Committee on External Relations
- Committee on Development and Cooperation
- Sub-Committee on Human Rights
- Sub-Committee on Security and Disarmament
- Committee on Agriculture and Rural Development
- Committee on Social Affairs and Employment
- Committee on Regional Policy
- Committee on Transport and Tourism

- Committee on Fisheries
- Committee on Women's Right
- Temporary Committee on Employment
- Committee on Budgets
- Committee on Budgetary Control
- Committee on Research, Technological Development and Energy
- Committee on the Rules of Procedure, the Verifications of Credentials and Immunities
- Committee on Petitions
- Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy
- Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights
- Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection
- Committee on Culture, Youth, Education and the Media
- Committee on Civil Liberties and Internal Affairs
- Sub-Committee on Monetary Affairs

APPENDIX IX

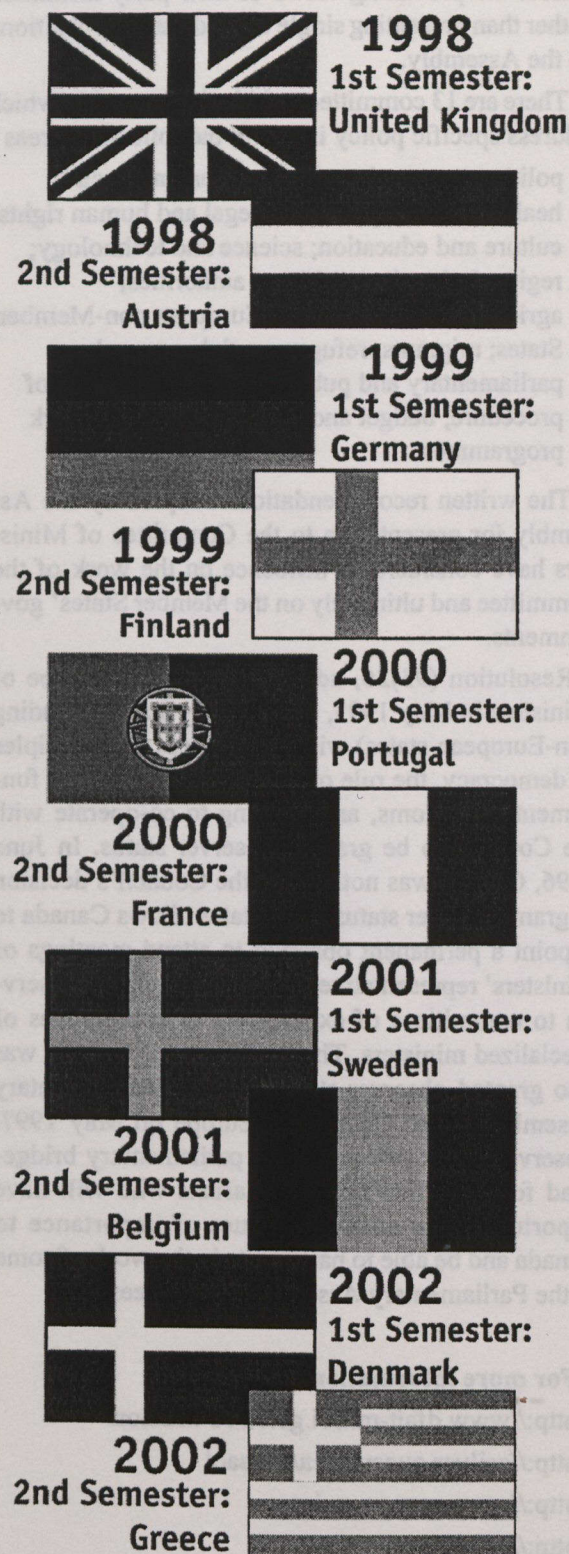
European Relationships

	EU	Schengen Convention	EEA	EFTA	Europe Agreements	WEU	NATO	ECHR	Euro participants
Belgium	✓	✓	✓EU			✓	✓	✓	✓
Denmark	✓	✓	✓EU			O	✓	✓	
Germany	✓	✓	✓EU			✓	✓	✓	✓
Greece	✓	✓*	✓EU			✓	✓	✓	
Spain	✓	✓	✓EU			✓	M	✓	✓
France	✓	✓ border controls**	✓EU			✓	M	✓	✓
Ireland	✓	not party	✓EU			O		✓	✓
Italy	✓	✓	✓EU			✓	✓	✓	✓
Luxembourg	✓	✓	✓EU			✓	✓	✓	✓
Netherlands	✓	✓	✓EU			✓	✓	✓	✓
Portugal	✓	✓	✓EU			✓	✓	✓	✓
U. K'dom	✓	not party	✓EU			✓	✓	XD	
Austria	✓	✓	✓EU			O		✓	✓
Finland	✓	✓	✓EU			O		✓	✓
Sweden	✓	✓	✓EU			O		✓	
Liechtenstein		not party	✓	Switz.				✓	
Switzerland		not party		✓				✓	
Norway		NG	✓	✓		A	✓	✓	
Iceland		NG	✓	✓		A	✓	✓	
Cyprus	E	not party						✓	
Estonia	E	not party			✓			✓	
Poland	E	not party			✓		FA	✓	
Hungary	E	not party			✓		FA	✓	
Czech R.	E	not party			✓		FA	✓	
Slovenia	E	not party			✓			✓	

A- Associated; CU- Customs Union; E - "First-wave" applicant countries eligible for accession on fulfillment of pre-conditions; ECHR -European Convention on Human Rights; EEA - European Economic Area; EFTA - European Free Trade Agreement; FA - Future Accession; NG-Current negotiations are underway for Norway and Iceland to participate in Schengen; O- Observer; XD- Not part of domestic law; WEU- Western European Union; M- Member but not part of military alliance; *: Greece is a member of the Schengen Convention but border controls remain, unless the Schengen Member States decide otherwise: **: w/Belgium.

APPENDIX X:

Rotation of the Presidency



APPENDIX XI:

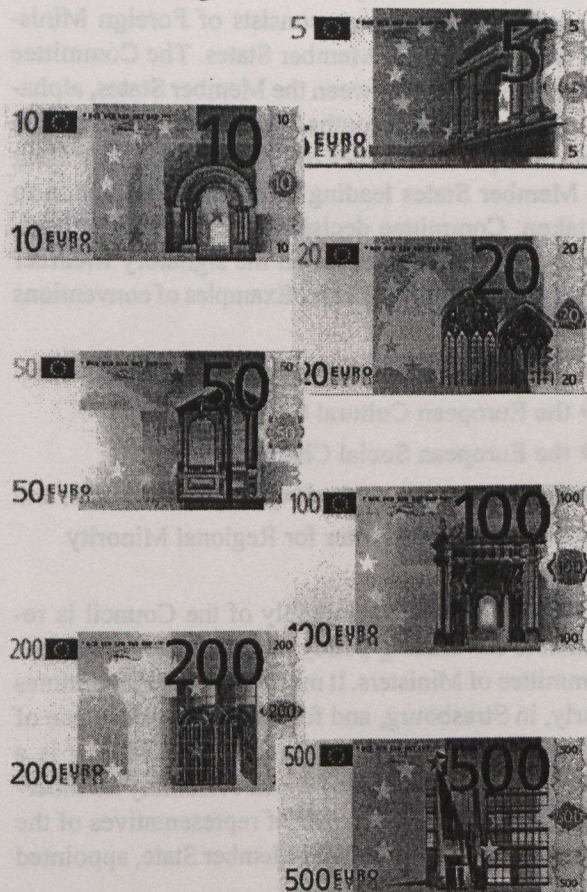
Economic and Monetary Union

The final stage of Economic and Monetary Union (EMU) began on January 1, 1999, when 11 of the 15 member countries of the European Union – Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Spain – joined a currency union.

Of the remaining four member states not participating, Greece did not fulfill any of the necessary conditions, Sweden did not meet the exchange rate criterion, and Denmark and the United Kingdom exercised “opt-outs” that they had previously negotiated.

The 11 participating countries are now using the Euro as their common currency. A single monetary policy is now being carried out by a new and independent supranational institution – the European Central Bank (ECB), based in Frankfurt. At this point, exchange rates between the 11 national currencies are irrevocably fixed and the national currencies exist as sub-divisions of the Euro.

As of January 1, 2002, Euro notes and coins will start to circulate, replacing the national currencies, which will no longer have legal tender status as of July 1, 2002. The currency union continues the process of economic and political integration in Europe and is an essential complement to the smooth functioning of the Single Market.



ANNEX

The Council of Europe

The Council of Europe is a European intergovernmental organisation founded in 1949 and based in Strasbourg, France. It is the largest of the exclusively European institutions, representing 40 member countries. The Council of Europe performs a mandate to promote increased unity in Europe through:

- the protection of democratic principles;
- the rule of law and human rights;
- the cooperation in initiatives aimed at improved living conditions, solving major social issues, and increasing Europe's cultural identity; and
- support for facilitating the political and legal transition of Europe's new democracies.

Membership is open to any European State considered to be in observance of the rule of law and the protection of human rights. While closely related, the Council of Europe's membership and mandate remain distinct from those of the institutions of the EU.

Heads of State or Government of the 40 Member States participate in a Summit Meeting twice yearly. The Summit Meeting provides a forum at the highest level for discussion of major political and social issues, and the progression of European integration.

The Council of Europe's decision-making body, the Committee of Ministers, consists of Foreign Ministers from each of the Member States. The Committee Presidency rotates between the Member States, alphabetically, every six months. The Committee's role is to address political issues of common interest among the Member States leading to decisions on action to be taken. Committee decisions are made as conventions - with binding affect on the signatory Member States - or recommendations. Examples of conventions are :

- the European Convention on Human Rights;
- the European Cultural Convention;
- the European Social Charter;
- the Convention on the Prevention of Torture; and
- the European Charter for Regional Minority Languages.

The Parliamentary Assembly of the Council is responsible for making policy recommendations to the Committee of Ministers. It meets for a week, four times yearly, in Strasbourg, and for a further week in one of the Member States. The Assembly Presidency is a three-year position elected by the Assembly membership. The Assembly consists of representatives of the main political parties in each Member State, appointed

to the Assembly by their national Parliaments. The number of representatives from each Member State is based on population. These representatives tend to reflect the prevailing views of their party affiliation rather than presenting single unified national positions to the Assembly.

There are 13 committees within the Assembly which address specific policy issues in the following areas :

- politics, economics and development; social health and family matters; legal and human rights; culture and education; science and technology; regional planning and local authorities; agriculture; relations with European non-Member States; migrants, refugees and demography; parliamentary and public relations; and rules of procedure, budget and intergovernmental work programmes.

The written recommendations adopted by the Assembly for presentation to the Committee of Ministers have considerable influence on the work of the committee and ultimately on the Member States' governments.

Resolution (93)26, adopted by the Committee of Ministers in May 1993, allowed any state (including non-European states) willing to accept the principles of democracy, the rule of law, human rights and fundamental freedoms, and wishing to co-operate with the Council, to be granted observer status. In June 1996, Canada was notified of the Council's decision to grant observer status. This status allows Canada to appoint a permanent observer to attend meetings of Ministers' representatives, and as well to send observers to committees of experts and to conferences of specialized ministers. The Parliament of Canada was also granted observer status with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on May 1997. Observer status will provide a parliamentary bridgehead for Canadian parliamentarians who will have opportunities to speak on issues of importance to Canada and be able to participate in the work of some of the Parliamentary Assembly committees.

For more information:

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eu-mission>

<http://qsilver.queensu.ca/~ecsac/>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.weu.int>

<http://www.coe.fr>

Text of the Treaties can be found at the following website:

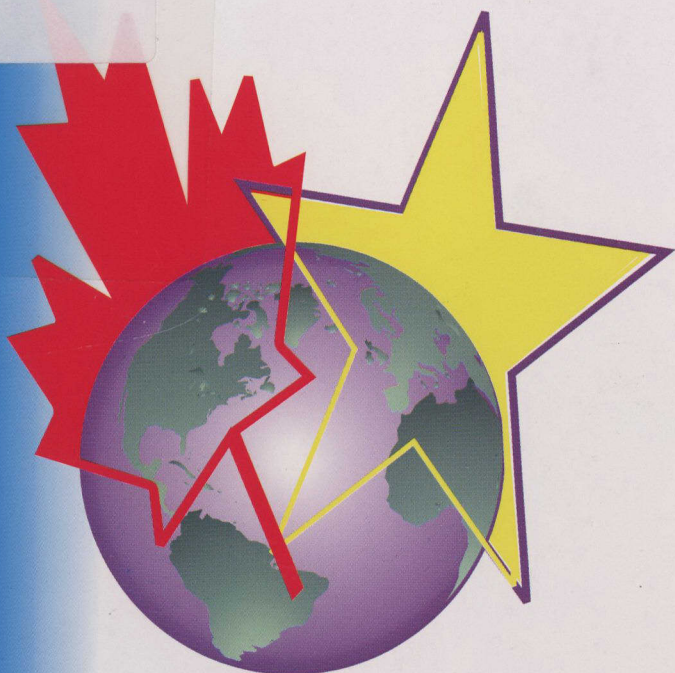
<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/index.html>

NOTES:

NOTES:

NOTES:

DOC
CA1
EA920
99H15
EXF



MANUEL
SUR L'UNION
EUROPÉENNE
À L'USAGE
DES
CANADIENS

PUBLICATION DE LA MISSION DU CANADA
AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE - JANVIER, 1999

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01019453 1

DOCS

CA1 EA920 99H15 EXF

Handbook to the European Union, a
Canadian perspective. --

18888989(E) 18888992(F)

ATML/DOC
.6422 3937(F)
.6422 3925(E)

MANUEL SUR L'UNION EUROPÉENNE À L'USAGE DES CANADIENS

18-888-992 (F)

18-888-989 (E)

Publication de
la Mission du Canada
auprès de l'Union européenne

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères
AOUT
AUG 13 2009
Return to Department Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

Janvier, 1999

INDEX

Table des matières	2
Avant-propos	5
Chronologie des relations Canada-UE	6
Première partie :	7
Bref aperçu de l'Union européenne	
Deuxième partie :	9
Composition et rôle des institutions et principaux organes de l'Union européenne	
Troisième partie :	15
Mode de fonctionnement des institutions de l'Union européenne	
Quatrième partie :	29
Le processus législatif après Maastricht	
Cinquième partie :	32
Les relations extérieures de l'Union européenne	
Domaines d'intérêt canadien	37
Appendices	43
Annexe	52

Manuel sur l'Union européenne

Ce manuel a été compilé initialement par Alison L. Dempsey LLM, sous la supervision de Charles Court. Il a été traduit par Marc Fliesen et révisé en vue de sa publication par Constant Brand, Jean Hage, Pascale Jacobs, Cynthia Jean, Martial Pagé et Mike Shah sous la supervision et direction de Yves Brodeur et avec le support de Robert Todd. Dessin et mis en page : Michael Gardner.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos

Chronologie des relations Canada-UE

Première partie :

Bref aperçu de l'Union européenne

Traités

Historique

Glossaire

Deuxième partie :

Composition et rôle des institutions et des principaux organes de l'Union européenne

Conseil de l'Union européenne et Conseil européen

● Le Conseil de l'Union européenne

● Le Conseil européen

Commission européenne

Parlement européen

Tribunaux

● La Cour européenne de justice

● Le Tribunal de première instance

● La Cour des comptes européenne

● Les actions légales communautaires

Comités consultatifs

● Le Comité économique et social

● Le Comité des régions

● Le Comité consultatif de la CECA

Troisième partie :

Mode de fonctionnement des institutions de l'Union européenne

Fonctionnement du Conseil de l'Union européenne

● La présidence

● Les réunions

● Le Secrétariat général permanent

● Le Comité des représentants permanents

● Les activités du Conseil au niveau communautaire

- *Les procédures de vote du Conseil en matière communautaire*

i. Unanimité et droit de veto

ii. Vote à la majorité qualifiée (VMQ)

iii. Base légale pour les propositions

● Les activités du Conseil relatives à la politique étrangère et de sécurité commune

● Les activités du Conseil relatives à la justice et aux affaires intérieures

● Les pouvoirs résiduels du Conseil

Fonctionnement de la Commission européenne

● L'élaboration des propositions au sein de la Commission

- *Livres Verts et Livres Blancs*

- *Procédures des comités*

● La mise en oeuvre et l'application

● Les relations bilatérales et multilatérales avec les États tiers

Fonctionnement du Parlement européen

- Les pouvoirs actuels du Parlement
- Le Parlement et le Conseil
 - *Interaction entre le Conseil et le Parlement dans le processus législatif*
- Le Parlement et la Commission
- Le Parlement et ses parties constituantes
- La participation du Parlement au processus budgétaire

Quatrième partie :

Le processus législatif après Maastricht

La législation communautaire européenne

- Le rôle des institutions communautaires
- La proposition
- Les procédures de prise de décision
 - *La consultation*
 - *La coopération*
 - *La codécision*
 - *L'avis conforme*

Cinquième partie :

Les relations extérieures de l'Union européenne

L'article 113 - Politique commerciale commune

- Le mode de fonctionnement du Comité 113

L'efficacité de la défense des intérêts canadiens

- Les relations avec les États membres
- Les relations avec la Commission
- Les relations avec le Parlement européen

Conclusion : La représentation des intérêts canadiens

Domaines d'intérêt canadien

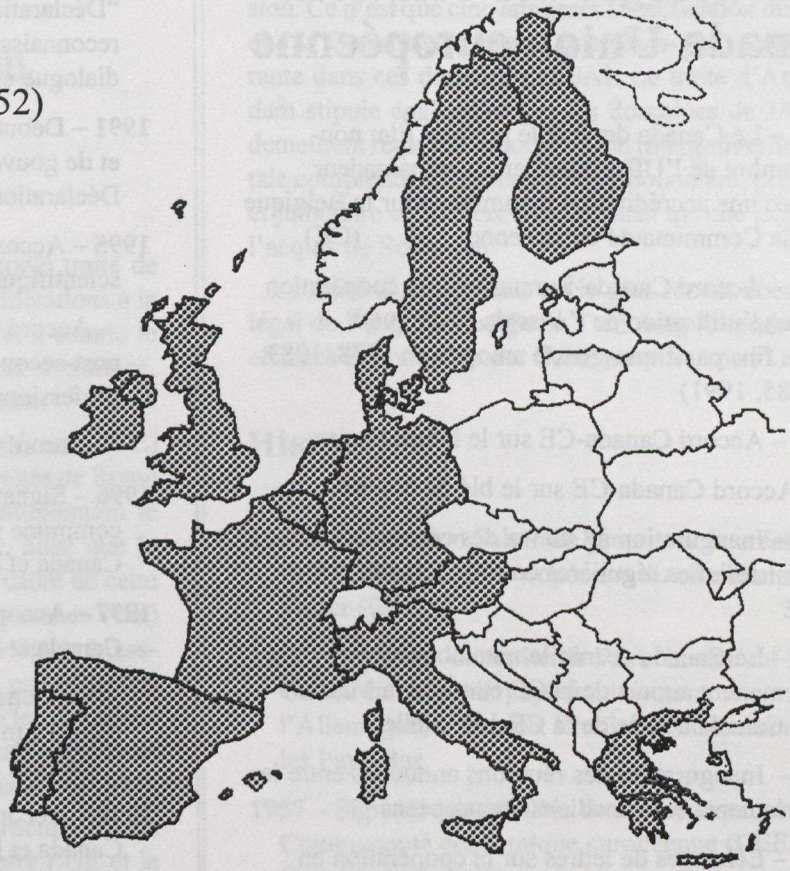
Appendices

- I. La procédure budgétaire
- II. L'ordre juridique
- III. Les dispositions requérant l'unanimité au Conseil
- IV. Les dispositions requérant la codécision et le VMQ au Conseil;
la codécision et l'unanimité au Conseil
- V. Les dispositions requérant la procédure de consultation
- VI. Les dispositions requérant la procédure de l'avis conforme
- VII. PESC et JAI
- VIII. Les comités du Parlement européen
- IX. Les partenariats européens
- X. L'alternance des présidences
- XI. L'Union économique et monétaire

Annexe

L'Union européenne

- Allemagne (adhésion en 1952)
- Belgique (1952)
- France (1952)
- Italie (1952)
- Les Pays-Bas (1952)
- Luxembourg (1952)
- Danemark (1973)
- Irlande (1973)
- Royaume-Uni (1973)
- Grèce (1981)
- Espagne (1986)
- Portugal (1986)
- Autriche (1995)
- Finlande (1995)
- Suède (1995)



Avant-propos

Ce manuel des structures, opérations et institutions de l'Union européenne (UE) se veut un guide pratique qui, nous l'espérons, sera particulièrement utile pour les Canadiens désireux d'interagir avec l'UE. Il dresse un tableau général des informations techniques et théoriques nécessaires à une bonne compréhension de l'UE.

Les première et deuxième parties fournissent quelques données de base relatives à l'évolution de l'UE, ainsi qu'une introduction sommaire à ses institutions et organes centraux tels qu'établis dans le traité sur l'Union européenne (TUE) de 1992.

La troisième partie touche, de façon plus détaillée, les structures et modes de fonctionnement des trois institutions législatives que sont le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Parlement européen. Dans cet esprit, sont traitées leurs responsabilités et la portée de leur autorité dans le processus législatif, leurs structures internes et leur organisation, ainsi que leurs relations mutuelles avec les autres institutions et organes centraux de l'UE.

La quatrième partie concerne les processus législatifs de la Communauté européenne. Le rôle de chacune des institutions, de même que les différentes procédures existant dans le cadre communautaire sont alors présentés.

La cinquième partie porte sur la nature et l'envergure de la personnalité extérieure de la Communauté, particulièrement au regard de sa politique commerciale commune. Cette partie contient également une section portant sur le lobbying de tiers ayant partie liée, réelle ou potentielle, avec certaines politiques ou mesures des différentes composantes de la structure institutionnelle de l'UE.

La Conférence intergouvernementale (CIG), tenue à Amsterdam en juin 1997, a conduit à la signature du traité d'Amsterdam en octobre de la même année. En conséquence, le mandat et le mode d'opération des principales institutions de l'UE en ont été affectés. Au moment de publier ce manuel, il n'existait pas encore de texte consolidé et entièrement agréé qui comprenne toutes les révisions du TUE dans un système à numérotation unique. Nous regrettons toute confusion qui pourrait résulter de cette situation.

Ce manuel est un document de travail publié, sous la seule autorité de la Mission du Canada auprès de l'Union européenne, pour usage officiel seulement. Il ne reflète en aucun cas les vues du gouvernement du Canada.

Chronologie des relations Canada-Union européenne

- 1958** – Le Canada devient le premier État non-membre de l'UE à nommer un ambassadeur avec une accréditation commune pour la Belgique et la Communauté européenne (CE)
- 1959** – Accord Canada-Euratom sur la coopération pour l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques (texte amendé en 1978, 1983, 1985, 1991)
- 1962** – Accord Canada-CE sur le blé ordinaire
– Accord Canada-CE sur le blé de qualité
- 1972** – Inauguration à Ottawa des consultations ministérielles régulières entre le Canada et la CE
- 1973** – Le Canada accrédite un ambassadeur permanent auprès de la CE et ouvre la Mission du Canada auprès de la CE à Bruxelles
- 1974** – Inauguration des réunions annuelles entre les parlementaires canadiens et européens
- 1975** – Échanges de lettres sur la coopération en matière d'environnement
- 1976** – Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et la CE
– Ouverture officielle de la Délégation de la Commission européenne à Ottawa
- 1979** – Protocole d'entente sur le Bus de l'énergie
- 1980** – Accord sur la gestion des déchets radioactifs entre le Canada et la CE
- 1981** – Accord à long terme entre le Canada et la CE sur les pêcheries (amendé en 1984)
- 1985** – Accord Canada-Agence spatiale européenne (ASE) concernant la participation du Canada dans les phases de développement et d'exploitation du programme européen de recherche
- 1986** – Protocole d'entente sur la collaboration en matière de recherche et de développement de la fusion nucléaire
- 1988** – Protocole d'entente sur la coopération dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée
- 1989** – Accord de coopération Canada-Agence spatiale européenne
– Accord Canada-CE concernant les échanges et le commerce des boissons alcoolisées

- 1990** – Déclaration sur les relations Canada-CE, dite "Déclaration Transatlantique", reconnaissant la nécessité d'un cadre pour le dialogue et la coopération au niveau politique
- 1991** – Début à Ottawa des réunions des chefs d'État et de gouvernement prévues dans la Déclaration transatlantique
- 1995** – Accord Canada-UE de coopération scientifique et technologique
– Accord Canada-UE en matière d'éducation post-secondaire et de formation professionnelle
– Accord Canada-UE sur la fusion nucléaire
- 1996** – Signature de la Déclaration politique commune sur les relations entre l'UE et le Canada et du Plan d'action commun UE-Canada
- 1997** – Accord de coopération douanière entre le Canada et l'UE
– Le Conseil de l'UE approuve l'accord sur les pièges à mâchoires négocié avec le Canada et la Russie
- 1998** – Accord de reconnaissance mutuelle entre le Canada et l'UE
– Amendement de l'Accord Canada-UE de coopération scientifique et technologique pour son élargissement
– Accord de coopération en matière de recherche et de développement nucléaires entre le Canada et Euratom
– Accord en matière vétérinaire

Première partie :

Bref aperçu de l'Union européenne

Traités

En 1992, le TUE, communément appelé traité de Maastricht, a apporté de profondes modifications à la nature de la Communauté européenne et a étendu le processus d'intégration à de nouveaux domaines, ouvrant ainsi la voie à l'Union européenne.

Depuis, le terme «Communauté européenne» (CE) se rapporte aux matières régies par les traités de Rome (tel qu'amendés) et qui couvrent essentiellement le marché unique, la législation afférente, ainsi que le fonctionnement des institutions dans le cadre de cette sphère de compétence. L'«Union européenne» (UE) est un terme plus vaste, introduit par le traité de Maastricht. Il englobe les domaines couverts par les traités originaux de la Communauté¹, ainsi que les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Le TUE a également introduit une structure à trois piliers qui clarifie la distinction faite entre l'UE et la CE. Le premier pilier est celui de la CE, associé aux questions communautaires telles que l'union économique et monétaire, le développement du marché unique et la politique agricole commune (PAC). Dans ce premier pilier, la Commission a une place centrale et les décisions sont prises à la majorité qualifiée. Quant aux deuxième et troisième piliers, ils couvrent respectivement les matières relatives à la PESC et au JAI. Ils sont caractérisés par une coopération intergouvernementale où les décisions sont prises à l'unanimité. Compte tenu des modifications apportées par le traité d'Amsterdam, signé le 20 octobre 1997, nous présenterons toutefois les grands domaines de compétences de l'UE que sont les affaires communautaires, la PESC et le JAI sans référer à la structure en piliers.

Afin d'assurer la libre circulation des personnes, le traité d'Amsterdam prévoit en effet plusieurs mesures d'accompagnement qui transforment le partage traditionnel des compétences entre les domaines communautaire et intergouvernemental, de même que le processus de décision. Certaines questions de JAI, touchant les frontières, les politiques de visas, l'asile, l'immigration, ainsi que la coopération judiciaire en matière civile, seront partiellement et graduellement transférées à la CE. De façon générale, le contrôle sera tou-

¹ Le traité de Paris créant la Communauté européenne Charbon-Acier (CECA, 1952); et le traité de Rome ajoutant la Communauté Économique européenne (CEE, 1957) et la Communauté européenne de l'Énergie Atomique (EURATOM, 1957)

tefois partagé entre les États membres et la Commission. Ce n'est que cinq ans après la ratification du traité que la Commission jouera une place plus prépondérante dans ces domaines de JAI. Le traité d'Amsterdam stipule également que les domaines de JAI qui demeurent régis par la coopération intergouvernementale comprendront la coopération douanière, policière et judiciaire en matière pénale, ainsi qu'une partie de l'acquis de Schengen.

Le traité d'Amsterdam est le plus récent document légal de l'UE. Il modifie le TUE pour le rendre plus efficace et pour préparer l'élargissement de l'Union.

Historique

- 1950 – Déclaration Schuman proposant la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)
- 1951 – Signature du **traité de Paris** instaurant la CECA entre les six pays fondateurs : l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas
- 1957 – Signature des **traités de Rome** instaurant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté de l'énergie atomique (Euratom)
- 1967 – Traité de fusion des institutions de la CECA, de la CEE et de l'Euratom
- 1968 – Achèvement de l'union douanière et établissement d'un tarif extérieur commun
- 1973 – Adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni à la CE
- 1979 – Premières élections du Parlement européen au suffrage universel direct
- 1981 – Adhésion de la Grèce à la CE
- 1984 – Secondes élections au Parlement européen
- 1986 – Adhésion du Portugal et de l'Espagne à la CE
 - Signature de l'**Acte unique européen** (AUE)
- 1987 – Demande d'adhésion de la Turquie
- 1989 – Troisièmes élections du Parlement européen
- 1990 – Réunification de l'Allemagne
 - Demande d'adhésion de Chypre et Malte
- 1992 – Signature du **traité sur l'Union européenne** (TUE), mieux connu sous le nom de "traité de Maastricht"
- 1993 – Entrée en vigueur du TUE créant l'Union européenne sur ratification des États membres. Introduction du marché unique européen et de

- l'Espace économique européen (EEE)
- 1994** – Quatrièmes élections du Parlement européen
- Demande d'adhésion de la Hongrie et de la Pologne
- 1995** – Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède
- Demande d'adhésion de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Lettonie, de l'Estonie, de la Lituanie et de la Bulgarie
- 1996** – Demande d'adhésion de la Slovénie et de la République tchèque
- 1997** – Signature du **traité d'Amsterdam**
- 1998** – Début des négociations formelles en vue de l'adhésion à l'UE de six des pays candidats (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie)
- 1999** – Le 1er janvier, les taux de change entre l'euro et les monnaies des pays participant à l'Union économique et monétaire (UEM) sont irrévocablement fixés
- Cinquièmes élections du Parlement européen
- 2001** – Expiration de la CECA
- 2002** - Le 1er janvier, les billets et pièces de monnaie en euro sont émis. Six mois plus tard, l'euro devient la seule monnaie légale dans les pays participant à l'UEM
- 2003(?)** – Adhésion de nouveaux États membres

Glossaire

AELE	Accord européen de libre-échange
AUE	Acte unique européen (1986)
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Communauté européenne - anciennement Communauté économique européenne (CEE) - qui désigne les domaines communautaires de l'Union européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique communément appelée Euratom
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme

CEE	Communauté économique européenne
CEJ	Cours européenne de justice
CIG	Conférence intergouvernementale
Commission	Commission européenne
Conseil	Conseil de l'Union européenne
Coreper	Comité des représentants permanents
DG	Direction générale
EcoSoc	Comité économique et social
EEE	Espace économique européen
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
GATT	Accord général sur les tarifs et le commerce
IME	Institut monétaire européen
JAI	Justice et affaires intérieures
MPE	Membre du Parlement européen
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique-nord
PAC	Politique agricole commune
PCC	Politique commerciale commune
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
RTE	Réseaux trans-européens
Traité	Sauf indication contraire, se réfère au traité établissant la CE
Traité d'Amsterdam	Traité modifiant le TUE (1997)
Traité de Maastricht	Traité sur l'Union européenne (TUE)
Traité de Paris	Traité établissant la CECA (1951)
Traités de Rome	Traités établissant la CEE et l'Euratom en 1957, rebaptisés le «traité CE» en 1993
TUE	Traité sur l'Union européenne (1992)
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UEM	Union économique et monétaire
VMQ	Vote à la majorité qualifiée

Deuxième partie :

Composition et rôle des institutions et des principaux organes de l'Union européenne

Une distinction s'impose entre les institutions centrales et les autres principaux organes de la Communauté. Depuis l'introduction du cadre institutionnel unique, entré en vigueur en 1993 conformément au TUE, il y a cinq institutions principales: le Conseil de l'Union européenne («le Conseil»), la Commission, le Parlement européen, la Cour européenne de justice et la Cour des comptes.

Une «institution» se caractérise par son habilité à «agir», c'est-à-dire par sa capacité à prendre des décisions qui sont généralement contraignantes dans les limites des pouvoirs consacrés par le traité CE. Une institution se compose soit de membres élus au niveau national (Conseil et Parlement), soit de membres désignés par les gouvernements des pays membres ou par leurs représentants au Conseil.

Les autres principaux «organes» de la Communauté sont le Comité économique et social, le Comité des régions et le Comité européen du charbon et de l'acier. Ils œuvrent dans des domaines particuliers sous mandat purement consultatif ou en usant de pouvoirs non-contraignants de décision.

Conseil de l'Union européenne et Conseil européen

Suite à de nombreux changements, le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen ont fini par porter des noms similaires qui portent à confusion. Il est donc essentiel d'établir une distinction claire entre eux.

Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne² joue un rôle à la fois politique et législatif dans le cadre institutionnel de l'UE. C'est à travers cette institution que les gouvernements des États membres ont une représentation directe et qu'ils cherchent à concilier leurs intérêts avec ceux de la Communauté. Bien que les représentants des États membres poursuivent les intérêts de leur gouvernement respectif, ils ont également l'obligation

d'agir au mieux des intérêts et des objectifs de la Communauté dans sa globalité.

Le Conseil de l'Union européenne – rebaptisé en vertu du cadre institutionnel unique émanant du TUE – se compose de représentants de chaque État membre ayant l'autorité d'agir au nom de leur gouvernement (i.e. les ministres).

Le traité d'Amsterdam comprend trois restrictions à la marge de manoeuvre du Conseil relativement à ses règles de procédure:

1. Le Conseil aura à définir les cas dans lesquels il est considéré comme agissant dans ses capacités législatives;
2. Dans ces cas, le Conseil est obligé d'accorder «un plus grand accès aux documents tout en préservant en même temps l'efficacité de son processus de prise de décision»;
3. Du fait qu'un équilibre correct entre ces deux impératifs (accès facilité vs efficacité) semble difficile à atteindre, le traité d'Amsterdam stipule que le Conseil, en tant que législateur, rendra publics les documents des trois catégories suivantes et ce «dans tous les cas», c'est-à-dire nonobstant de l'effet négatif de la publication sur l'efficacité des procédures du Conseil: les résultats des votes, l'explication des votes et le compte-rendu des procès-verbaux.

Les nouvelles dispositions sur la transparence et l'ouverture ont ainsi leur mérite. Les règles ont une valeur légale plus importante qu'auparavant et le Conseil ne peut empêcher la publication de certains types de documents lorsqu'il agit en matière législative. Cependant, le traité d'Amsterdam soulève certaines questions relatives à la prise de décision au Conseil, notamment au regard de la rareté des votes officiels et du statut légal des propos contenus dans les procès-verbaux.

Les principaux représentants au Conseil sont les ministres des Affaires étrangères de chaque État membre, mais l'éventail de la participation aux réunions du Conseil peut aller des chefs de gouvernement à des représentants de ministères selon les sujets inscrits à l'agenda. Les ministres participant aux réunions du Conseil sur un sujet spécifique sont généralement responsables de cette même question dans leur gouvernement respectif. Par exemple, ce sont normalement les ministres des Affaires étrangères de chaque État membre qui assistent aux réunions où sont discutées les questions concernant les Affaires extérieures ou d'intérêt général pour la Communauté. Il en est de même pour les ministres de l'Économie et/ou des Finances qui assistent aux réunions Ecofin du Conseil. Les ministres responsables du Travail, de l'Agriculture, du Transport et de la Technologie participent aussi

² Également appelé «le Conseil des ministres» ou plus simplement «le Conseil». Pour les besoins de ce guide, il sera référé au «Conseil de l'Union européenne» ou «le Conseil».

fréquemment aux réunions du Conseil.

Le Conseil traite des questions à la fois internes et externes à l'UE, ayant ainsi un rôle central dans le cadre institutionnel de l'Union. La nature du rôle du Conseil varie en fonction des questions en cause.

Lorsqu'il s'agit de domaines communautaires, la fonction principale du Conseil est d'adopter une législation basée sur les propositions, éventuellement amendées, de la Commission et qui ont suivi les procédures appropriées de prise de décision (cette question est discutée en détail dans la partie IV).

Le Conseil peut être à l'origine d'une législation lorsqu'il agit au nom des États membres dans les domaines de la PESC et de JAI.

Le domaine ou la nature de la proposition détermine si le Conseil doit voter à l'unanimité, à la majorité simple ou à la majorité qualifiée (VMQ). L'article 148(1) du traité CE stipule que pour les questions communautaires le Conseil vote à la majorité des membres qui le composent, à moins de dispositions contraires dans le traité. Le traité d'Amsterdam, par exemple, prévoit certaines exceptions. L'unanimité du Conseil sera requise pour tous les domaines JAI qui seront communautarisés, sauf pour certaines questions relatives aux visas. Après cinq ans, le Conseil déterminera à l'unanimité si tout ou une partie doit être décidé à la majorité qualifiée et en codécision. Dans les domaines JAI qui relèvent de la coopération intergouvernementale, le traité d'Amsterdam ne prévoit que l'unanimité. Le VMQ et l'abstention constructive sont toutefois possibles dans le cadre de la PESC.

Le Conseil européen

Le traité de l'Union européenne (TUE, 1992) définit le Conseil européen comme une réunion entre d'une part, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE, assistés des ministres des Affaires étrangères et, d'autre part, le président et un autre membre représentatif de la Commission. Cette réunion au «sommet» est généralement programmée pour coïncider avec la fin d'une présidence du Conseil. Le Conseil européen pèse considérablement sur le «mandat» suivi par les institutions européennes, dû au fait qu'il met en route de nouvelles politiques, établit les lignes directrices nécessaires à la progression de l'Union et intervient comme arbitre dans les disputes et crises internes.

Le Conseil européen, distinct du Conseil de l'Union européenne, n'est pas techniquement une institution communautaire. L'article 2 de l'Acte unique européen (AUE, 1986) reconnaît clairement son existence dans la structure de la Communauté, mais ne réussit pas à déterminer ses pouvoirs ou son degré d'influence réels. L'article D du TUE a quelque peu clarifié le rôle du

Conseil européen dans le cadre institutionnel unique. Sur la base des questions politiques concernant la Communauté, le Conseil européen peut donner des lignes directrices et des instructions au Conseil de l'Union européenne. En ce qui concerne la PESC, le rôle du Conseil européen consiste à encourager et orienter la coopération politique entre les États membres.

Commission européenne

La Commission européenne agit en tant que «gardienne des traités». Elle veille à la bonne application des dispositions des traités et décisions qui en découlent. Si un État membre néglige d'appliquer ou de transposer le droit communautaire dans son droit national, la Commission peut entamer des procédures contre cet État voire, si nécessaire, en référer à la Cour européenne de justice. La Commission a également toute autorité pour imposer des amendes à des individus ou des entreprises, principalement dans le cas de manquements aux règles de concurrence de la Communauté.

Les membres de la Commission sont dans l'obligation d'agir dans le seul intérêt de l'UE et de demeurer indépendants vis-à-vis de leur gouvernement national. Chaque membre est spécifiquement responsable d'un ou de plusieurs domaines, mais la prise de décision est basée sur une responsabilité collective.

Les membres de la Commission sont choisis parmi les États membres de la manière suivante: la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont chacun deux membres, alors que les autres membres de l'UE en ont chacun un. Le Parlement européen est consulté lors de la nomination du président de la Commission par les États membres. Le traité d'Amsterdam rend obligatoire son accord (ce qui met le droit en accord avec les faits). Le Parlement doit également approuver la Commission dans sa totalité avant que celle-ci ne soit nommée sur accord mutuel des gouvernements des États membres. Il a le droit exclusif de censure par lequel il peut exiger que la Commission entière soit démise collectivement de ses fonctions.

La Commission détient seule le droit d'initier une législation dans le domaine communautaire, à l'exception des domaines JAI nouvellement communautarisés par le traité d'Amsterdam. Dans ces domaines, la Commission doit partager le droit d'initiative avec les États membres pendant les cinq années suivant la ratification du traité. En matière communautaire, la Commission a un rôle prépondérant durant tout le processus législatif, jusqu'à l'adoption de la proposition sous forme de loi. Dans le cadre de la PESC, son rôle est beaucoup plus limité, mais il lui est possible de soumettre des propositions. Il en est de

même pour les aspects de JAI qui sont toujours régis par la coopération intergouvernementale.

La Commission jouit également de pouvoirs exécutifs en ce qui concerne la mise en application de certains articles du traité et la gestion des fonds du budget destiné aux opérations communautaires, souvent après consultation obligatoire des comités de représentants des États membres.

Depuis 1995, la durée du mandat de la Commission est de cinq ans, au lieu de quatre, pour coïncider avec la durée du mandat du Parlement européen.

Le traité d'Amsterdam préconise que, lors du prochain élargissement, la Commission ne comprenne qu'un représentant par État membre. La réévaluation de la pondération des votes au Conseil de l'Union européenne devra toutefois être effectuée pour la même date. On envisage également d'attribuer un rôle plus important au président de la Commission, qui aura un large pouvoir discrétionnaire pour la répartition des tâches au sein du collège. Une réorganisation de la Commission est prévue pour l'an 2000, au moment où la nouvelle Commission entrera en fonction. Une restructuration des subdivisions de la Commission doit être mise en place. La dernière CIG a mis en évidence la nécessité de nommer un vice-président responsable de toutes les relations extérieures. Pour l'instant, la politique étrangère et les relations commerciales extérieures sont réparties entre six commissaires.

Le renforcement du rôle du président, la réorganisation structurelle de la Commission, de même que la centralisation de domaines spécifiques entre les mains d'un petit nombre de commissaires de haut rang (les vice-présidents) peuvent améliorer l'efficacité de la Commission et la cohérence de ses politiques. Ce faisant, de tels changements pourraient mener à une perception plus personnalisée de la Commission. A moyen terme, le travail de certains commissaires ou de la Commission dans son ensemble serait beaucoup plus connu du public. Dans ce contexte, il est à noter que le traité d'Amsterdam prévoit l'octroi du monopole de l'initiative pour la Commission (après une période de cinq ans d'initiative conjointe Commission/États membres) dans certains domaines liés à la justice et aux affaires intérieures et qui seront partiellement et graduellement transférés à la CE – des domaines tels que les politiques de visas, l'asile, l'immigration et la coopération judiciaire en matière civile, qui ont tous une importance particulière pour les citoyens. L'appendice VII développe en détail ces modifications apportées au JAI.

Parlement européen

Le Parlement européen est le seul organe de la Communauté qui soit élu directement au suffrage universel et de ce fait, il est en quelque sorte représentatif

des citoyens de l'Europe. Actuellement, le Parlement européen compte 626 membres, élus pour cinq ans. Bien que ce ne soit pas obligatoire, la plupart des parlementaires sont affiliés à des partis nationaux. Cette composition multinationale fait du Parlement la seule institution de l'UE qui reflète à la fois les intérêts nationaux et «européens».

La dualité de sa nature a donné au Parlement un rôle de supervision et de participation au sein de la Communauté. Le Parlement, dans son rôle de supervision,

- peut mettre sur pied des comités d'enquête;
- dispose d'un Comité des pétitions habilité à recevoir les plaintes d'individus ayant des griefs à faire valoir contre la Communauté;
- nomme un Ombudsman, en consultation avec les autres institutions, pour prendre connaissance des questions ou des plaintes soulevées quant à la (mauvaise) gestion des institutions;
- pose des questions (orales et écrites) au Conseil, au Haut Représentant pour la PESC et à la Commission;
- a le droit de voter une motion de censure lorsqu'il désapprouve les activités de la Commission;
- a le droit d'entamer des procédures ou d'y prendre part devant la Cour de justice et ce, afin de faire respecter ses propres droits ou pour s'élever contre un défaut d'action du Conseil ou de la Commission.

En termes de participation, le Parlement européen joue un rôle croissant dans le processus législatif communautaire, d'abord par l'introduction dans l'AUE de la procédure de coopération, puis grâce à la procédure de codécision que le TUE consacre.³ Le traité d'Amsterdam étend le champ d'application de la codécision, renforçant ainsi le pouvoir du Parlement. En 1970, le Parlement a par ailleurs obtenu un certain pouvoir de décision relativement au processus budgétaire (article 203, CE). Depuis lors, le Parlement a su utiliser ce pouvoir budgétaire pour élargir sa sphère d'influence dans le domaine législatif.

Le traité d'Amsterdam a fixé le nombre maximum de députés au Parlement à 700. Le poids politique du Parlement européen s'est par ailleurs trouvé renforcé par la simplification et l'extension de la procédure de codécision. La procédure de coopération a été abolie par le traité d'Amsterdam, excepté en ce qui concerne l'UEM. Le Parlement s'est également vu attribuer davantage de pouvoir dans la nomination du président de la Commission. Cette nomination doit recevoir l'as-

³ Les différentes procédures de prise de décision sont détaillées dans la quatrième partie.

sentiment du Parlement européen. Cela va au-delà des dispositions du traité CE voulant que seuls les gouvernements des États membres doivent consulter le Parlement à propos de cette nomination. Le rôle du Parlement au niveau du contrôle budgétaire des dépenses opérationnelles reliées à la PESC et au JAI est finalement amplifié, du fait que ces dépenses seront désormais imputées au budget de la Communauté dans lequel le Parlement joue un rôle important (il peut décharger la Commission de ses obligations budgétaires). Le traité d'Amsterdam n'a toutefois rien changé à la procédure budgétaire, ni au rôle du Parlement européen dans la prise de décisions relatives aux affaires extérieures de l'Union.

Tribunaux

La Cour européenne de justice

La Cour européenne de justice (CEJ) est la principale institution judiciaire de la Communauté. Sa fonction consiste à statuer sur les interprétations et, en tant que premier administrateur légal, de superviser l'application en bonne et due forme de la législation de la CE. Elle supervise également l'exécution des obligations imposées par les traités, plus spécifiquement les dispositions relatives à la CECA, la CE et l'Euratom.

La CEJ siège à Luxembourg. Ses quinze juges sont nommés pour six ans par consensus des États membres. Durant leur mandat, les juges doivent agir indépendamment de toute influence politique, nationale, économique ou autre. Les juges sont assistés de neuf avocats généraux.

La Cour a le pouvoir juridique de décider si les actions, ou le manque d'action, d'un État membre constituent un manquement aux obligations qui lui sont imposées par les traités. Une telle décision est généralement l'occasion pour l'État fautif de se conformer à la législation. À défaut de quoi, il s'expose au paiement d'une amende ou d'un montant forfaitaire. Si une action est intentée par un État membre ou une institution communautaire, afin que soient suspendues certaines mesures prises par l'une ou l'autre des institutions communautaires, la CEJ peut décider de remettre en question la légalité desdites mesures. Elle peut également décréter que les institutions – le Conseil, la Commission, le Parlement européen – sont en infraction avec leurs obligations.

La Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel, ce qui lui permet de rendre un avis sur l'interprétation ou la validité de certains aspects de la législation communautaire. Cette compétence s'exerce à la demande d'un tribunal national et est essentielle pour que la CEJ puisse assurer une interprétation uniforme de la législation communautaire. Les tribunaux natio-

naux sont en effet responsables de son application dans les États membres.

Cette compétence peut également s'exercer suite à des divergences de vues sur certains aspects de la législation communautaire qui peuvent apparaître lors de procédures devant un tribunal national. Le tribunal national est alors tenu de demander un avis à la CEJ lorsqu'il n'y a pas d'instance d'appel supérieure. La CEJ est la seule juridiction d'appel en matière communautaire.

L'article L du TUE stipule qu'au-delà des questions communautaires, la CEJ a compétence pour statuer sur les articles L à S, touchant notamment les procédures relatives à une demande d'adhésion à l'Union, ainsi que sur le troisième alinéa de l'article K.3(2)(c), relatif à l'interprétation par la Cour de conventions portant sur la justice et les affaires intérieures. Le traité d'Amsterdam étend le champ de compétence de la Cour aux domaines suivants:

- certaines matières communautarisées touchant à la justice et aux affaires intérieures;
- les actions des institutions en relation avec le respect des droits fondamentaux de l'Union;
- la coopération judiciaire et policière en matière pénale, où la Cour contrôlera la validité et l'interprétation des actes. Le recours préjudiciel sera toutefois limité aux juridictions des États membres ayant accepté la compétence de la Cour en la matière;
- et le nouveau titre sur l'emploi.

Le Tribunal de première instance

Le Tribunal de première instance, sous la CEJ, a été instauré en 1986 (AUE) avec des compétences limitées que le TUE a depuis étendues. Afin de réduire le nombre de cas à la CEJ, le Tribunal⁴ se penche sur les actions intentées contre les institutions de l'UE par des personnes physiques ou morales dans toutes les matières sauf l'anti-dumping. C'est toutefois à la CEJ qu'une partie doit s'adresser si elle souhaite en appeler de la décision rendue par le Tribunal de première instance. Le Tribunal n'a pas compétence pour statuer à titre préjudiciel ou pour entendre des appels.

Le Tribunal de première instance siège à Luxembourg et se compose de 15 juges nommés pour six ans d'un commun accord entre les gouvernements des États membres.

La Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne est chargée de la

⁴ À la demande de la CEJ pour un renvoi de compétence sur consultation avec la Commission et le Parlement

supervision du budget de la CE et plus généralement de la révision des activités financières de l'Union. Bien qu'instaurée en 1975, c'est le TUE qui a accordé à la Cour un réel statut institutionnel. Ses 15 membres, un pour chaque État membre, sont nommés à l'unanimité au Conseil après consultation préalable du Parlement. Le président de la Cour – *primus inter pares* – est choisi parmi les 15 membres et est élu par eux pour un mandat renouvelable de trois ans.

Située à Luxembourg, la Cour supervise l'ensemble des revenus et dépenses de l'Union, ainsi que la mise en application du budget communautaire, de façon à assurer la légalité de toutes les opérations et le respect des principes d'une saine gestion. La Cour travaille en étroite collaboration avec les administrations nationales des États membres, mais elle doit agir en toute indépendance et pour le seul intérêt de la Communauté.

La Cour doit préparer et soumettre aux autres institutions un rapport annuel. Au moyen d'audits opérés par sondage, de contrôles de documents et d'autres formes de vérifications rigoureuses, la Cour surveille les activités des institutions de l'UE et des États membres, de même que celles des autres bénéficiaires des fonds de l'UE, tels que les pays ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique). Le Parlement se base sur le rapport pour donner quitus à la Commission.

Depuis le TUE, la Cour doit également certifier au Conseil et au Parlement la fiabilité des comptes ainsi que la conformité légale et administrative des transactions financières afférentes.

A la demande d'une autre institution, la Cour peut effectuer des études spécifiques, donner son opinion ou établir des rapports sur des questions particulières. Un avis préalable de la Cour est obligatoire en ce qui a trait aux propositions de lois à caractère financier, telles que les propositions de modification de la réglementation financière. La Cour peut également prendre des initiatives et soumettre ses observations sur des questions particulières et ce, à tout moment.

Dans le cadre du traité d'Amsterdam, la Cour des comptes européenne a connu trois modifications:

- La déclaration certifiant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des transactions afférentes que la Cour des comptes doit soumettre au Parlement européen et au Conseil doit être publiée au *Journal Officiel des Communautés européennes*.
- La Cour des comptes doit faire état de tous les cas d'irrégularité découverts lors de l'examen de la légalité et de la régularité des revenus et dépenses de l'UE lorsqu'elle veille au respect des principes d'une saine gestion financière.
- La Cour des comptes exerce un contrôle sur les locaux de toute entité gérant les dépenses pour le compte de la Communauté.

Les actions légales communautaires

Devant la CEJ, les actions légales communautaires peuvent être intentées par:

- les tribunaux nationaux pour décision préalable sur toute question relative à la législation de la CE, soulevée lors de procédures nationales (article 177);
- la Commission européenne contre des États membres pour manquement aux obligations de la CE (article 169);
- les États membres contre d'autres États membres pour manquement aux obligations de la CE (article 170);
- les États membres, les institutions de l'UE et les individus pour révision de la légitimité des actes des institutions de l'UE (article 173);
- les États membres, les institutions de l'UE et les individus contre les institutions de l'UE pour défaut d'action (article 175);
- les individus contre la CE pour l'obtention de compensations pour préjudices subis à cause d'actions commises par les institutions de la CE ou ses fonctionnaires (article 178).

Devant le Tribunal de première instance, les actions légales communautaires peuvent être intentées par des parties privées dans tous les domaines sauf l'anti-dumping.

Comités consultatifs

Le Comité économique et social (EcoSoc), le Comité des régions et le Comité consultatif de la CECA, bien que n'étant pas des institutions officielles de l'Union, ont un statut consultatif leur permettant d'exprimer une opinion dans certains domaines de la législation communautaire et doivent être consultés lors de propositions touchant ces matières.

Le Comité économique et social

Le Comité EcoSoc, instauré par le traité CE, a une composition tripartite de 222 membres constitués de représentants des employeurs, des employés et d'"autres" (petites et moyennes entreprises (PME) de manufacture et de production, agriculteurs, transporteurs, artisans, ouvriers, coopératives, professions libérales, communautés scientifiques et éducatives, représentants du public: groupes de défense des consommateurs et des familles, mouvements écologiques, etc.). En dépit de la diversité de leurs origines, les membres du Comité sont tenus d'agir en toute indépendance, au mieux des intérêts de la Communauté.

Le corps représentatif du Comité est formé d'un bureau comprenant un président, deux vice-présidents et 33 membres. Le président est élu parmi les trois groupes que sont les employeurs, les employés et les représentants des autres catégories économiques et sociales. Il est responsable de la bonne marche des travaux et a qualité pour représenter le Comité dans ses rapports extérieurs. En cas d'absence, deux vice-présidents assument la responsabilité des activités du Conseil. Les candidats aux deux vice-présidences sont choisis dans les catégories économiques et sociales non représentées par le président. Les vice-présidents, de nationalité distincte, doivent également être ressortissants de pays membres différents de celui du président.

Le Comité a son siège à Bruxelles et y tient ses sessions plénières. L'article 193 du traité CE a instauré une procédure de consultation obligatoire du Comité EcoSoc lors de propositions concernant des domaines tels que la politique sociale, régionale et environnementale (y compris la législation sur le marché intérieur). Le Comité peut également, de sa propre initiative, rendre des avis qu'il peut adopter officiellement en session plénière à la majorité simple. Ces avis, au nombre moyen de 180 par an, sont ensuite développés au sein de l'une des neuf sections composites, divisées en fonction des neuf principaux domaines des traités⁵. Les avis sont publiés dans le *Journal Officiel des Communautés européennes*.

Le Comité n'a qu'un rôle purement consultatif et n'a aucun pouvoir de décision contraignante. Cependant, la composition techniquement et politiquement harmonieuse du Comité donne à son rôle dans la formulation des politiques de la Communauté une pertinence concrète du fait que les politiques qui en découlent affectent en fin de compte les groupes socio-professionnels qu'il représente.

Le traité d'Amsterdam renforce quelque peu le rôle consultatif du Comité EcoSoc. Les dispositions qui seront intégrées au traité CE nécessiteront la consultation du Comité sur certains aspects des questions concernant l'emploi, les matières sociales et la santé publique. Le Parlement européen pourra également le consulter en vertu d'une modification faite à l'article 198 du traité CE.

Le Comité des régions

Créé par le TUE, le Comité des régions constitue un forum dans lequel les représentants des autorités locales et régionales peuvent exprimer leurs opinions sur des sujets qui les intéressent ou les préoccupent. Basé à Bruxelles, le Comité a un mandat de quatre ans et se

⁵ Domaines tels que relations extérieures, questions économiques et monétaires et protection de l'environnement.

compose de 222 membres réguliers auxquels s'ajoute un nombre équivalent de membres suppléants. Le Comité siège en session plénière cinq fois par an. Outre les sessions plénières, les travaux courants du Comité sont effectués par huit commissions et quatre sous-commissions.

Le traité requiert que le Comité des régions soit consulté par la Commission, le Conseil et le Parlement européen dans le processus d'élaboration des politiques touchant aux intérêts régionaux, notamment : les «mesures d'encouragement» à la culture, la cohésion économique et sociale, l'éducation, les réseaux de télécommunications et l'énergie.

Le Comité peut également prendre l'initiative – son droit «d'initiative propre» – pour émettre des opinions sur les questions touchant aux domaines mentionnés plus haut ou considérées comme ayant un impact direct sur les régions – tels que les plans de secteur – afin d'exprimer les positions et inquiétudes des représentants locaux et régionaux.

Ce rôle est compatible avec le mandat exprimé dans le préambule du TUE et est inhérent au principe de subsidiarité, qui stipule que les décisions doivent être prises au niveau des autorités publiques les plus proches des citoyens. C'est dans ce contexte qu'une commission a été spécialement mise sur pied pour aborder la réforme institutionnelle en vue de la CIG.

Le traité d'Amsterdam renforce de façon modérée le statut et la position institutionnelle du Comité des régions. Le Comité des régions possèdera sa propre structure organisationnelle, distincte de celle du Comité EcoSoc. La consultation du Comité des régions sera obligatoire dans quelques cas supplémentaires, tels que les domaines de l'environnement et des transports. Une nouvelle règle d'incompatibilité liée au double mandat Parlement européen/Comité des régions a également été établie. Cependant, demeure le problème du manque de légitimité démocratique directe d'un certain nombre de membres du Comité.

Le Comité consultatif de la CECA

Les questions du charbon et de l'acier sont traitées séparément par le Comité consultatif de la CECA, qui est composé de 108 représentants des producteurs, employés, commerçants et consommateurs spécifiquement impliqués dans les industries du charbon et de l'acier.

TROISIÈME PARTIE :

Mode de fonctionnement des institutions de l'Union européenne

Fonctionnement du Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne assume plusieurs fonctions à l'intérieur de l'Union. Il

- représente les États membres au niveau ministériel;
- s'assure que les objectifs des traités sont atteints;
- garantit la cohérence et la continuité des affaires extérieures de l'Union;
- coordonne les politiques économiques générales des États membres;
- représente la plus haute autorité en matière de prise de décision;
- approuve les propositions législatives et délègue à la Commission la supervision de l'administration;
- assure un rôle central en matière de PESC et de JAI.

La présidence

Chaque État membre détient la présidence de l'Union, et par conséquent la présidence du Conseil de l'Union européenne, pour une durée de six mois (*voir appendice X, page 51*). Au cours de cette période, l'État assumant la présidence dispose des moyens nécessaires pour exercer une forte influence politique : avec la coopération du Secrétariat général du Conseil, il détermine les priorités, établit et gère le calendrier pour les 6 mois suivants.

Les réunions

Le Conseil de l'Union européenne tient des réunions à des fréquences variables dans les domaines suivants:

- agriculture, budget, protection des consommateurs, affaires culturelles, coopération et développement, éducation, énergie, environnement, pêcheries, santé, immigration, industrie, affaires judiciaires, travail et affaires sociales, recherche, télécommunications, tourisme et transport.

Un certain nombre de conseils, chargés de questions connexes, ont la responsabilité de voir à ces matières. Le principal conseil est celui des Affaires générales qui réunit les ministres des Affaires étrangères, premiers représentants de chacun des États membres. Outre son rôle en matière de politique générale, le conseil des Affaires générales est l'arbitre suprême dans les domaines communautaires comme l'agriculture, l'économie, les finances, les affaires sociales et les affaires extérieures. Parmi les conseils les plus importants se trouve le conseil Ecofin, auquel participent normalement les ministres de l'Économie et des Finances, et le conseil des ministres de l'Agriculture.

Les réunions sont convoquées par le président du Conseil de l'Union européenne, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre ou de la Commission. L'agenda des réunions est planifié à l'avance et les documents concernant les questions en considération sont distribués avant les réunions. Le calendrier des réunions du Conseil varie selon les sujets abordés : les conseils Ecofin et Agriculture se réunissent une fois par mois, le conseil du Marché intérieur quatre ou cinq fois par an, tandis que le conseil des Affaires des consommateurs ne peut se réunir que deux fois par an.

Les réunions du Conseil de l'Union européenne se font à huis clos et les débats ne font pas l'objet d'un rapport, bien que les procès-verbaux soient conservés. Les membres de la Commission européenne peuvent, sur invitation, y participer pour discuter de leurs propositions avec le Conseil. Pour répondre au souhait général de transparence sur les opérations du Conseil, le vote - autrefois confidentiel - et les conclusions des réunions du Conseil sont accessibles au public.

Le Secrétariat général permanent

La Présidence du Conseil est responsable de la supervision de la gestion et de l'organisation des affaires du Conseil. Pour ce faire, la Présidence est aidée par les services administratifs, légaux et linguistiques du Secrétariat général du Conseil, établi à Bruxelles sur une base permanente.

Le Secrétariat général assure tous les travaux nécessaires aux activités du Conseil, du Comité des représentants permanents (Coreper) et de tous les comités et groupes créés au sein du Conseil. Le Secrétariat est placé sous la direction du Secrétaire Général, nommé par le Conseil à l'unanimité. Le Secrétaire Général a une grande importance au sein du Conseil et de la structure communautaire. Il supervise la préparation des réunions du conseil des Affaires générales et du Coreper, auxquelles il assiste d'ailleurs, afin de limiter la tâche du Conseil aux questions qui ne peuvent être résolues par la gestion des opérations du Coreper. Suite au traité d'Amsterdam, le Secrétaire

Général sera également responsable de la coordination générale de la PESC. Un secrétariat spécial sera mis sur pied pour l'aider dans sa tâche.

Le Secrétaire Général est assisté de deux services : le service de presse et le Cabinet. Ce dernier, identique au Cabinet des Commissaires, fournit, conjointement avec les directions générales (DG) du Conseil, l'assistance administrative, organisationnelle et technique nécessaire au Secrétaire Général pour la préparation des réunions des groupes de travail, du Coreper et du Conseil. Quant au service de presse, il produit les communiqués du Conseil, émis avant et après les réunions, entretient des relations régulières avec la presse, sélectionne les renseignements utiles parmi le flot d'informations reçues et en assure la circulation au sein du Conseil. Le service de presse informe les ambassades des pays membres des délibérations au moyen des avis de réunions et des agendas du Conseil. Le Secrétariat Général est ainsi en mesure de développer et d'entretenir des relations étroites avec les représentations permanentes et les experts nationaux, que nourrissent également les DG du Conseil.

Les DG sont au nombre de 10 au Secrétariat général. Chacune est responsable de sujets traités par les différents conseils du Conseil de l'Union européenne. Les DG veillent à la préparation des procès-verbaux des réunions du Conseil et, si nécessaire, consultent la Présidence sur des compromis de textes. Le Secrétariat Général a également un service légal distinct chargé, en collaboration avec la DG concernée, de la rédaction des propositions du Conseil dans les formes légales appropriées.

Les services fournis par le Secrétariat général sont essentiellement à la disposition de la Présidence du Conseil pour lui permettre de remplir efficacement son mandat, dans la mesure où ce mandat est compatible avec les intérêts et la fonction du Conseil. Le Secrétariat Général se consacre largement à la recherche d'accords et de solutions de compromis entre les parties impliquées et ce, à tous les niveaux. Ce rôle pour en arriver à une solution de compromis entre les différents intérêts nationaux distingue le Secrétariat général de la Commission, le but de cette dernière étant d'atteindre les objectifs communautaires de ses propres propositions.

STRUCTURE DU CONSEIL

Conseil de l'Union européenne

- est composé des ministres des 15 États membres, représentant leur gouvernement respectif dans le domaine concerné;
- le calendrier des réunions varie selon les sujets abordés. En matière de politique extérieure, les ministres des Affaires étrangères se rencontrent au moins une fois par mois à l'intérieur du Conseil des Affaires générales.

Comité des représentants permanents (COREPER)

- est composé des ambassadeurs nationaux de chacun des États membres de l'UE;
- assure des négociations préliminaires continues et conclut des accords de principe, habituellement dans des domaines non controversés, à partir de propositions destinées à l'approbation du Conseil.

Groupes de travail du conseil

- sont composés de fonctionnaires nationaux des représentations permanentes de chacun des États membres de l'UE, spécialisés dans les matières concernées;
- assurent des négociations continues sur les détails techniques des propositions à présenter au Coreper.

Structure du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Secrétaire Général

Service de presse
Service juridique

Direction générale A

Directeur Général

- I. Personnel et administration
- II. Protocole, organisation, sécurité, infrastructures
- III. Traduction et production de documents
- IV. Finances

Direction générale B

Directeur Général

- I. Politique agricole (y compris politique extérieure)
- II. Politique des structures agricoles; questions agro-monnaies et agro-financières; harmonisation de la législation phytosanitaire; produits organiques.
- III. Politique de la pêche (y compris politique extérieure)

Direction générale C

Directeur Général

- I. Politique industrielle; propriété intellectuelle; postes et télécommunications; société de l'information
- II. Marché intérieur; barrières techniques; union douanière; droit d'établissement et liberté de prestations de services; droit corporatif; contrats publics; tourisme; liberté de mouvement des personnes

Direction générale D

Directeur Général

- I. Politiques énergétique et de recherche
- II. Politique des transports

Direction générale E

Directeurs Généraux

- I. Relations avec les pays ACP, TOM, Afrique du Sud; Conseil au développement; aides alimentaires et d'urgence
- II. EEE, AELE, Méditerranée et Moyen-Orient, Golfe, Amérique latine, Asie, Océanie, ONU, droit de la mer
- III. Europe de l'Est et Asie centrale, Balkans de l'Ouest; coopération régionale en Europe; Europe centrale; OSCE; processus d'adhésion et négociations; représentation de la Présidence dans les pays tiers
- IV. Politique commerciale : OMC, OCDE; liaison avec le bureau européen de l'ONU
PESC - Dir. des affaires générales; dir. I et II pour les régions spécifiques du monde; dir. pour les affaires multilatérales et la sécurité

Direction générale F

Directeur Général

- I. Relations avec le Parlement européen, EcoSoc, le Comité des Régions, Conseil de l'Europe; affaires institutionnelles
- II. Budget et statuts financiers, comptes, CCAM
Codécision dans les procédures législatives; politique de l'information; relations publiques

Direction générale G

Directeur Général

Affaires économiques et monétaires
UEM

Direction générale H

Directeur Général

- I - Droit d'asile et immigration
- II - Coopération policière et douanière
- III - Coopération judiciaire

Direction générale I

Directeur Général

Protection de l'environnement et des consommateurs; protection civile; denrées alimentaires; santé

Direction générale J

Directeur Général

Politique sociale; politique régionale; emploi
Éducation et jeunesse; culture; arts audiovisuels

Le Comité des représentants permanents

Pour les affaires courantes, le Conseil de l'Union européenne est assisté d'un comité de représentants diplomatiques des États membres, appelé le Coreper, et d'un certain nombre de groupes de travail composés d'experts.

Le Coreper comporte deux niveaux : le Coreper I et le Coreper II. Le Coreper I est constitué des représentants permanents adjoints, soit les ministres-conseillers des États membres, et gère la préparation des questions techniques pour tous les conseils excepté ceux qui sont sous la responsabilité du Coreper II.

Le Coreper II est composé des représentants permanents auprès de l'UE, c'est-à-dire les ambassadeurs des États membres. Ce groupe s'occupe des questions

politiques et des affaires extérieures soulevées dans les conseils Affaires générales, Ecofin et Développement. Le Coreper II est également chargé des domaines liés au cadre institutionnel unique et des questions de coopération intergouvernementale dans le cadre de la PESC et du JAI.

Le Coreper, dans son ensemble, est responsable de la gestion des groupes de travail convoqués, lorsque nécessaire, pour étudier des questions spécifiques. Il est également en charge de deux comités supplémentaires établis après la ratification du TUE – le Comité politique et le Comité K4 – responsables des questions relatives à la PESC et au JAI. Le Comité politique, composé de directeurs politiques, s'occupe des questions touchant la PESC, alors que le Comité K4, qui est un comité de coordination composé de hauts-fonctionnaires et consacré à l'article K.4 du TUE, traite des affaires intérieures et de justice encore régies par la coopération intergouvernementale.

Tous ces comités et groupes de travail sont composés d'experts, qui sont le plus souvent fonctionnaires dans les ministères des États membres ou dans les représentations permanentes auprès de l'UE. Ils sont chargés de la tâche primordiale de négocier les détails de certaines propositions soumises par la Commission et d'en informer le Coreper concerné. Le Coreper, à son tour, poursuit les négociations et conclut un accord, chaque fois que possible, sur les propositions.

Malgré le fait que le Conseil entérine la plupart du temps l'accord intervenu au Coreper, les deux niveaux de Coreper ne peuvent pas, en tant que tel, prendre des décisions ayant des implications budgétaires. La raison de la délégation des travaux préliminaires est d'éviter des discussions au niveau ministériel sur des questions simples et rapidement négociables. Cette méthode permet de restreindre les débats du Conseil de l'Union européenne aux questions litigieuses, aux matières de nature purement politique ou requérant des discussions à un niveau supérieur.

La Commission européenne est représentée à toutes les réunions du Coreper et des groupes de travail. L'étude des propositions de la Commission débute dans les groupes de travail, où les points de vue des États membres sont reflétés par les fonctionnaires nationaux. Les problèmes politiques que le groupe ne pourra régler sont d'abord identifiés. Une fois les détails techniques des propositions discutés, le dossier est envoyé au Coreper. Le Coreper cherchera ensuite à se mettre d'accord sur des textes que pourront accepter à l'unanimité ou à la majorité qualifiée les États membres.

L'interaction entre la Commission et les fonctionnaires nationaux au sein de ces instances est donc à deux volets: les vues nationales sont reflétées dans une certaine mesure par la Commission (qui représente les intérêts de la Communauté, donc de tous les États

membres), mais chaque administration nationale est également confrontée aux vues de la Commission (la position «communautaire»), ainsi qu'à celles des autres administrations nationales.

Les experts des groupes de travail exercent également une fonction de canaux de transmission. Ils sont «les yeux et les oreilles» de leur gouvernement en avisant celui-ci des vues des autres États membres et de la Commission sur certaines propositions. Leur influence sur la décision finale du Conseil est discutable. Bien que la plupart du temps ils soient parfaitement au courant de ce qui est «politiquement» possible en ce qui concerne l'évolution d'une proposition en particulier, leur capacité réelle d'influencer les positions finales au plus haut niveau de la prise de décision dépend du sujet, du ministre impliqué au niveau du Conseil et de l'importance des négociations qui ont lieu au sein du Conseil.

Les sujets à l'ordre du jour des réunions du Conseil sont séparés en deux catégories: les points «A» et les points «B». Les points «A» sont des questions sur lesquelles un accord a été trouvé au Coreper et qui nécessitent l'approbation du Conseil sans devoir faire l'objet de débats supplémentaires. Les points «B» sont ceux qui passent également par le Coreper et les groupes de travail, mais sur lesquels il n'y a pas eu d'accord. Ils exigent, par conséquent, un débat de fond entre les ministres au conseil chargé du domaine concerné.

Les activités du Conseil au niveau communautaire

Dans le contexte communautaire, la fonction première du Conseil est de veiller à ce que les objectifs établis par les traités soient atteints. Ceci exige une coordination adéquate des politiques économiques générales des États membres, ainsi que l'adoption de décisions relatives aux politiques de la Communauté. Les décisions du Conseil sont prises à partir des propositions de la Commission et en conformité avec les procédures appropriées, déterminées selon la nature de la proposition. La plupart du temps, le Conseil approuve les recommandations du Coreper, avec toutefois l'obligation de prendre en main les questions exceptionnelles et les différences d'opinion.

Les procédures de vote du Conseil en matière communautaire

Avant l'AUE et le TUE, l'adoption de toute législation majeure était sujette à un vote à l'unanimité, que ce soit parce que les dispositions du traité CE l'imposaient ou parce que les États membres pouvaient exercer leur droit de veto.

Lorsque les États membres ont admis que les procé-

dures de vote devaient être modifiées si l'on voulait réaliser un marché intégré, l'introduction du VMQ s'est accélérée. Cette évolution a été une étape des plus importantes pour l'essor de la Communauté. Le VMQ signifiait que les États membres pouvaient se trouver en minorité et que de ce fait, ils devraient accepter des propositions législatives qui ne leur convenaient pas.

En termes d'équilibre du pouvoir entre les institutions, le passage de l'unanimité au VMQ a également eu des implications importantes. L'accroissement du VMQ a entraîné une diminution du nombre de cas dans lesquels le Conseil pouvait bloquer les propositions législatives de la Commission. Le pouvoir de la Commission à promulguer des règles communautaires en dépit de l'existence de dissensions au sein du Conseil s'est donc accru.

Dans des cas précis, comme lors d'une coopération plus étroite dans certains domaines, le traité d'Amsterdam prévoit qu'un État membre puisse pour des raisons de politique nationale importante empêcher qu'une décision soit prise à la majorité qualifiée. Ce «compromis d'Amsterdam» rappelle l'ancien «*compromis de Luxembourg*» (voir ci-dessous), sauf que les raisons qui poussent l'État membre à agir ainsi doivent maintenant être clairement exposées. La question peut d'ailleurs être référée au Conseil européen, agissant alors pour la toute première fois comme organe officiel d'appel pour le Conseil.

i. Unanimité et droit de veto

«Le compromis de Luxembourg»

En 1966, l'impasse entourant la position française relative à la PAC conduit les États membres de la CE à décider que lorsque des questions mettent en jeu les intérêts capitaux d'un ou de plusieurs pays, le Conseil doit s'efforcer de trouver des solutions acceptables pour tous les membres du Conseil et qui, en même temps, respectent les intérêts du ou des pays en cause ainsi que ceux de la Communauté. Ce compromis, dit «*le compromis de Luxembourg*», n'apportait ni solutions aux situations où l'unanimité ne pouvait être atteinte, ni définition ou ligne de conduite pour déterminer au sein du Conseil en quoi consiste le concept «d'intérêts capitaux». Chaque État membre détenait donc un droit de veto potentiel, sur la simple affirmation qu'une proposition mettait ses intérêts capitaux en jeu. La menace de ce veto était si efficace que malgré son manque de fondements juridiques son existence n'a jamais pu être totalement écartée.

L'AUE, ainsi que les amendements ultérieurs du TUE, ont amplifié l'usage de la majorité qualifiée plutôt que le vote à l'unanimité. Ce faisant, ils ont diminué l'importance du droit de veto.

Cependant, les exceptions à la règle de la majorité demeurent. Par exemple, la taxation, la libre circula-

tion de la main d'oeuvre et les droits et intérêts des travailleurs, requièrent toujours l'unanimité et leur importance est grande au regard du marché unique et de la cohésion économique et sociale. L'unanimité est également nécessaire lorsque le Conseil ne souhaite pas souscrire aux propositions de la Commission ou s'il ne veut pas accepter les amendements du Parlement européen. En pratique, il existe un certain nombre de facteurs, dont la participation croissante du Parlement dans le processus législatif, qui contribuent au maintien de l'unanimité au Conseil comme précondition à un grand nombre de propositions destinées à entrer dans la législation communautaire et qui, de ce fait, ne peuvent y parvenir.

ii. Vote à la majorité qualifiée (VMQ)

L'AUE et le TUE ont entraîné un usage plus intensif du VMQ par le Conseil en matière communautaire. En particulier, les États membres ont accepté le VMQ pour les centaines de propositions législatives nécessaires à la mise en oeuvre du marché unique, telles que celles concernant l'harmonisation des législations et les mesures administratives relatives à l'instauration et au fonctionnement du marché unique, à la cohésion économique et sociale, aux problèmes de l'environnement et au développement scientifique et technologique.

La majorité qualifiée exige 62 voix sur 87. Dans certains cas bien spécifiques, ces 62 voix doivent représenter au moins dix États membres. Le vote est pondéré de façon à accorder une plus grande influence aux «grands» États. Actuellement, les voix sont réparties comme suit:

- L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont chacun 10 voix;
- L'Espagne détient 8 voix;
- la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal ont chacun 5 voix;
- L'Autriche et la Suède possèdent respectivement 4 voix;
- le Danemark, la Finlande et l'Irlande détiennent chacun 3 voix;
- et le Luxembourg, 2 voix.

La répartition des voix dans une Union élargie est un sujet très discuté. Le grand nombre de petits pays candidats à l'adhésion pourrait compromettre ou rendre inopérant le fonctionnement de la structure institutionnelle existante. Le pouvoir des grands États pourrait effectivement se voir diluer par la possibilité que les petits États forment des alliances. En votant ensemble, les petits pays pourraient décider du succès ou de l'échec d'un grand nombre de propositions législatives.

En dépit des inquiétudes que soulève un tel scénario, le sentiment général qui prévaut est qu'il faut accroître l'utilisation du VMQ. Cela permettrait d'éviter les impasses dans le processus législatif, à mesure que les propositions empiètent de plus en plus dans les domaines autrefois exclusivement nationaux. La CIG avait d'ailleurs considéré la possibilité que l'unanimité soit réservée aux seules questions politiques très sensibles, c'est-à-dire en matière de politique étrangère, de sécurité et de taxation. La proposition ne fut toutefois pas retenue.

iii. Base légale pour les propositions

Le facteur le plus important dans le processus législatif est la base légale sur laquelle s'appuie toute proposition de la Commission. Cette base légale détermine la procédure de vote du Conseil et, par conséquent, s'il existe une possibilité qu'un État membre bloque une proposition. Du fait que peu de questions ne concernent qu'un seul domaine, la base légale primaire, ou le but de la proposition, doit être clairement établie. Le type de propositions joue par conséquent un rôle important pour déterminer la manière dont une question sera traitée au Conseil.

Il arrive que la Commission et le Conseil soient en désaccord sur la base légale d'une mesure. Généralement, la Commission s'efforce de baser la majorité de ses propositions sur les articles des traités qui prévoient la majorité qualifiée, afin d'éviter le recours à l'unanimité. L'utilisation du VMQ est considérée comme devant faciliter le succès et l'adoption, en temps opportun, de la majorité des propositions de la Commission. Le Conseil, et de plus en plus le Parlement européen, peuvent contester la validité de la base légale des propositions de la Commission. Par ailleurs, certaines dispositions, notamment l'article 90 du traité CE, accordent des pouvoirs spéciaux à la Commission pour adopter unilatéralement une législation, c'est-à-dire sans consultation du Conseil ni du Parlement, dans des situations particulières. Il va de soi que le recours par la Commission à un tel pouvoir n'est utilisé qu'en dernier ressort.

Les activités du Conseil relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Le Conseil de l'Union européenne est le forum au sein duquel les États membres coopèrent de façon intergouvernementale sur toutes les questions relatives aux objectifs de la PESC.

Agissant en tant qu'autorité politique mandatée par le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne joue un rôle essentiel dans la mise au point et l'adoption de «position commune» ou «d'action commune»

(article J.3 du TUE). Le vote à l'unanimité est toujours requis pour adopter une position ou une action commune. Il en est de même pour déterminer leurs portée, durée, nature et objectifs dans un domaine en particulier. Le traité prévoit l'utilisation du VMQ pour la mise en oeuvre d'une action commune, mais cela n'a jamais été mis en pratique.

La Présidence du Conseil agit en dernier recours en tant que représentante de l'Union dans les matières touchant la PESC. Elle peut également représenter les États membres dans les organisations et conférences internationales.

L'article J.4 du TUE stipule que la PESC «comprendra toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris l'établissement d'un cadre pour une politique de défense commune, qui pourrait à terme mener à une défense commune». Pour le moment, la PESC, qui fournit la base d'une coopération intergouvernementale parmi les États membres dans les domaines susmentionnés, a un certain nombre de points communs avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à laquelle certains États membres ont adhéré. Le TUE reconnaît expressément l'UEO comme partie intégrante au développement de l'Union, mais les 12 États membres de l'époque n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le lien de dépendance entre les deux institutions.

La PESC peut également avoir une certaine influence sur la façon dont les États membres remplissent leurs obligations au sein de l'OTAN et de l'ONU. La CIG de 1996 a effleuré, sans résultats tangibles, les relations et obligations mutuelles des États participant dans ces organisations. Les discussions s'inscrivaient dans le cadre d'une réévaluation du rôle croissant de l'Union dans les domaines de la politique étrangère et de défense, prévue dans le TUE.

Le traité d'Amsterdam modifie la PESC. La liste des objectifs inclut maintenant l'intégrité de l'Union en accord avec les principes des Nations Unies et, à la demande de la Grèce, le respect de principes liés aux frontières extérieures de l'Union. Le deuxième paragraphe de l'article C du TUE est également modifié pour spécifier que le Conseil et la Commission sont obligés de coopérer pour assurer la cohérence des activités extérieures de l'Union dans leur ensemble. De plus, une clause de solidarité politique est incluse dans le paragraphe 2 de l'article J.1 du TUE. Cet article définit les engagements des États membres à supporter la PESC activement et sans réserve, en renforçant et en développant une solidarité politique mutuelle. Cela suppose que les États membres devront s'abstenir d'entreprendre des actions qui pourraient être contraires aux intérêts de l'Union ou entraver son efficacité sur le plan international.

Le pouvoir de décision du Conseil de l'Union européenne est également renforcé par la création d'un

nouvel instrument, appelé «stratégies communes», qui s'ajoute aux actions et positions communes déjà existantes. Les stratégies communes, décidées par consensus au Conseil européen, détermineront pour leur application des actions et positions adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil de l'Union européenne.

Le traité d'Amsterdam réduit le nombre de décisions qui peuvent être prises à l'unanimité dans le cadre de la PESC. Il introduit le concept d'abstention constructive qui permettra à un État de ne pas voter sans bloquer le consensus. En effet, l'abstention constructive constitue une forme de flexibilité qui permet à un État membre de ne pas participer à des initiatives qu'une majorité d'États membres appuient, sans empêcher qu'elles soient tout de même adoptées. Cependant, le nouveau compromis d'Amsterdam peut être invoqué lors de décisions prises à la majorité qualifiée, de telle sorte qu'un État membre peut utiliser son droit de veto s'il existe des raisons de politique nationale assez importantes pour que ses intérêts nationaux contrecarrent la position du Conseil.

Le traité d'Amsterdam introduit dans le cadre de la PESC une nouvelle formation de la «troïka» (Présidence, Secrétaire Général du Conseil, Vice-Président de la Commission responsable des relations extérieures). La Présidence représente l'Union dans le domaine de la PESC. Elle est assistée dans sa tâche par le Secrétaire Général du Conseil, qui devient à l'article J.16 le Haut Représentant pour la PESC, et si elle le désire par l'État membre qui exercera la prochaine Présidence.

Les responsabilités du Haut Représentant pour la PESC sont définies comme suit dans le traité d'Amsterdam : «il/elle assistera le Conseil en matière d'initiatives politiques dans la formulation, la préparation et la mise sur pied des décisions et, lorsque cela se révèle approprié, dans la conduite du dialogue politique avec des tiers au nom du Conseil et à la requête de la Présidence». Le Haut Représentant est nommé par le Conseil à l'unanimité et est assisté d'un Secrétaire Général adjoint, responsable de la gestion du Secrétariat général.

Lorsqu'il le juge nécessaire, le Conseil peut également nommer un représentant spécial doté d'un mandat en rapport avec des questions particulières (Moyen-Orient, Afrique, etc.).

Une déclaration de l'Acte final établit une *unité de planification de la politique et d'alerte rapide* au sein du Secrétariat du Conseil. Cette unité, sous la responsabilité du Secrétaire Général, est composée de membres du personnel du Secrétariat général, des États membres, de la Commission et de l'UEO. Ses tâches incluent la surveillance et l'analyse des développements dans les domaines touchant la PESC, l'évaluation des crises et événements importants en temps opportun afin de pouvoir fournir une alerte rapide, l'as-

sistance à la formulation des politiques par le Conseil avec analyses, recommandations et stratégies pour la PESC. Les États membres et la Commission peuvent faire des suggestions à cette unité pour des activités potentielles et doivent fournir autant d'informations que possible, y compris des informations confidentielles.

La PESC inclura désormais l'établissement progressif d'un cadre pour une politique commune de sécurité et de défense, laquelle pourra conduire à la création d'une «identité de défense européenne». L'UE cherche par ailleurs à entretenir des relations institutionnelles avec l'UEO qui pourraient mener ultérieurement à une intégration de l'UEO dans l'Union. Sous la présidence autrichienne (1998), des contacts formels ont également été initiés avec l'OTAN. Le traité d'Amsterdam reconnaît une vocation pour le Conseil à prendre les décisions politiques concernant les tâches dites «de Petersberg» (missions humanitaires et d'évacuation, missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix). Afin de mettre en oeuvre ces décisions politiques, le traité d'Amsterdam prévoit des dispositions permettant à l'Union d'avoir recours à l'UEO.

Les activités du Conseil relatives à la justice et aux affaires intérieures (JAI)

Dans le TUE, la distinction entre les questions «essentiellement» communautaires et «essentiellement» intergouvernementales est claire. La justice et les affaires intérieures appartiennent au second groupe, dans la mesure où le maintien de la sécurité et le respect de la loi et de l'ordre interne relèvent de la compétence exclusive de chacun des États membres. L'étendue de l'autorité du Conseil dans les domaines de JAI est définie dans l'article K.1 du TUE, concernant la politique du droit d'asile et de l'immigration, le franchissement des frontières extérieures, la politique relative aux ressortissants de pays tiers, la coopération judiciaire dans les matières civiles et criminelles, la lutte contre la dépendance à la drogue et la fraude internationale, la coopération douanière et la coopération policière dans la lutte contre la criminalité internationale.

Toujours dans le TUE, le Conseil opère par l'adoption d'actions et de positions communes et par l'établissement de conventions, dont il recommande ensuite l'adoption, l'exécution et la mise en vigueur par les États membres.

Le traité d'Amsterdam a toutefois apporté de profondes modifications aux dispositions relatives au JAI. La porte a largement été ouverte à une intégration différentielle. Les principaux changements sont les suivants:

1. Le domaine communautaire inclut dorénavant

- des questions touchant les frontières, les politiques de visa, l'asile, l'immigration, ainsi que la coopération judiciaire en matière civile. Le contrôle sera toutefois partagé entre la Commission et les États membres, qui décideront à l'unanimité pour tous les domaines, sauf pour certaines questions relatives aux visas. Après cinq ans d'initiative conjointe Commission/États membres, la Commission aura le monopole de l'initiative. Au même moment, le Conseil déterminera à l'unanimité si tout ou partie doit être décidé à la majorité qualifiée et en codécision.

- les fraudes douanières et le renforcement de la lutte contre les fraudes liées au budget de la Communauté.

2. Les questions JAI qui demeurent du ressort de la coopération intergouvernementale sont

- la coopération policière et judiciaire en matière criminelle;
- la coopération douanière.

3. L'intégration de Schengen dans l'UE suppose que

- «l'acquis de Schengen» soit partagé entre la CE et le Conseil;
- les nouvelles mesures de Schengen seront entreprises sur la base du partage des matières effectué dans le traité d'Amsterdam.

4. L'Europol demeure un organisme intergouvernemental créé pour faciliter et appuyer la mise en oeuvre d'actions visant à combattre le crime organisé dans les États membres. Le traité d'Amsterdam prévoit

- l'attribution de nouveaux pouvoirs et la formation d'équipes conjointes à l'intérieur des cinq années suivant la ratification du traité;
- de nouveaux mécanismes d'exécution de la loi.

Pour plus de détails, veuillez consulter l'appendice VII, page 47.

Les pouvoirs résiduels du Conseil

En général, le Conseil n'a le pouvoir d'agir que si les dispositions du traité le prévoient explicitement. L'action du Conseil peut toutefois être considérée comme «nécessaire» pour atteindre un objectif de la Communauté ou du traité, même si les pouvoirs requis n'ont pas été prévus. Dans ces circonstances, le Conseil peut agir seulement si la proposition de la Commission est acceptée à l'unanimité et après que le Parlement ait été consulté.

LA COMMISSION

Structure des Directions générales

Directions générales

DGI	Politique commerciale, relations avec l'Amérique du Nord, l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Zélande
DGIA	Europe et nouveaux États indépendants, politique étrangère et de sécurité commune, service extérieur
DGIB	Méditerranée du Sud, Moyen- et Proche-Orient, Amérique latine, Asie du Sud et du Sud-Est et coopération Nord-Sud
DGII	Affaires économiques et financières
DGIII	Industrie
DGIV	Concurrence
DGV	Emploi, relations industrielles et affaires sociales
DGVI	Agriculture
DGVII	Transports
DGVIII	Développement (relations extérieures et de coopération au développement avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, convention de Lomé)
DGIX	Personnel et administration
DGX	Information, communication, culture, audiovisuel
DGXII	Environnement, sécurité nucléaire et protection civile
DGXIII	Science, recherche et développement *Centre commun de recherches
DGXIII	Télécommunications, marché de l'information et valorisation de la recherche
DGXIV	Pêche
DGXV	Marché intérieur et services financiers
DGXVI	Politique régionale et cohésion
DGXVII	Énergie
DGXVIII	Crédit et investissements
DGXIX	Budgets
DGXIX	Contrôle financier
DGXXI	Douane et fiscalité indirecte
DGXXII	Éducation, formation et jeunesse
DGXXIII	Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale
DGXXIV	Politique des consommateurs et protection de leur santé

Fonctionnement de la Commission européenne

La Commission européenne occupe les fonctions suivantes:

- Elle veille au respect de la législation communautaire et à son application;
- assure le bon fonctionnement et le développement du marché commun;
- gère et met en application la législation communautaire par sa participation au processus législatif et à la mise en oeuvre du budget;
- représente la Communauté dans les organisations internationales et négocie les accords internationaux lorsqu'il est question de matières communautaires;
- exerce les pouvoirs conférés par le Conseil pour initier ou proposer des mesures pour le développement de la politique communautaire;
- fait des recommandations et émet des opinions sur les questions affectant la Communauté;
- publie un rapport annuel sur les activités de la Communauté.

Le terme de Commission est largement utilisé pour désigner l'ensemble des fonctionnaires – près de 16 000 – qui travaillent à la Commission et dont la majorité se trouve à Bruxelles, qui est le centre politique et administratif de la Communauté et le «siège» de la Commission.

L'article 157 du traité CE prévoyait à l'origine qu'il y ait un Commissaire par petit État membre et deux pour chacun des plus grands, pour un total de neuf Commissaires. Suite à chacun des élargissements, d'abord avec l'accession du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, puis de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne et plus récemment de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, le nombre de Commissaires n'a cessé d'augmenter et se situe actuellement à 20. La question de savoir dans quelle mesure cette représentation devrait changer dans le cas d'un éventuel élargissement a été abordée au cours de la CIG. Parmi les options possibles figurait la possibilité de limiter le nombre de Commissaires à un par État membre ou à un nombre inférieur à celui des États membres – une procédure qui aurait alors sans doute suscité une réforme du processus de nomination ainsi qu'un accroissement de l'influence de la Présidence de la Commission. Le sujet s'avéra toutefois porteur de trop de controverses et fut laissé en suspens.

Les Commissaires sont nommés par consensus parmi les personnes choisies par les gouvernements des États membres et après consultation du Parlement européen. Le Parlement européen détient le pouvoir d'entériner

le choix des candidats qui sont ensuite désignés officiellement par leur gouvernement respectif. En théorie, la sélection est établie sur la base des compétences générales des candidats plutôt que sur leur allégeance politique ou autre. A partir du moment où il est désigné, chaque Commissaire est censé être impartial, accomplir sa tâche au mieux des intérêts de la Communauté et agir indépendamment de toute influence émanant de quelque gouvernement ou instance que ce soit. En pratique, on s'est éloigné du caractère apolitique de la Commission. La composition de la Commission actuelle, ainsi que celle de la précédente, illustrent particulièrement le caractère politique croissant des nominations. La Commission actuelle comprend deux anciens Premiers ministres et plusieurs anciens ministres.

Les fonctions politiques ou administratives de la Commission sont réparties en 26 DG. Chaque Commissaire est directement responsable d'au moins une direction générale. Étant donné que la Commission agit toutefois en collège et que les décisions d'importance sont prises par consensus, les Commissaires partagent collectivement la responsabilité de tous les actes de la Commission. La répartition des différentes DG se décide normalement au sein de la Commission elle-même sur proposition de son Président, mais il est parfois arrivé qu'elle provoque des controverses.

En plus de l'aide apportée par les fonctionnaires de chaque DG, les Commissaires disposent de l'assistance d'un bureau privé, ou Cabinet, composé de conseillers politiques personnels. Les fonctionnaires des cabinets travaillent en étroite collaboration avec leur Commissaire respectif et assurent une liaison avec les DG concernées. Les membres de ces cabinets, et plus particulièrement le chef de Cabinet, occupent de ce fait une position privilégiée pour exercer une influence considérable sur les politiques et activités des DG dont leur Commissaire est responsable. En règle générale, la structure de la Commission tend à une intégration plus verticale qu'horizontale, avec des variations selon les domaines, ce qui peut étendre l'influence d'un cabinet particulier au-delà des compétences du portefeuille spécifique d'un Commissaire.

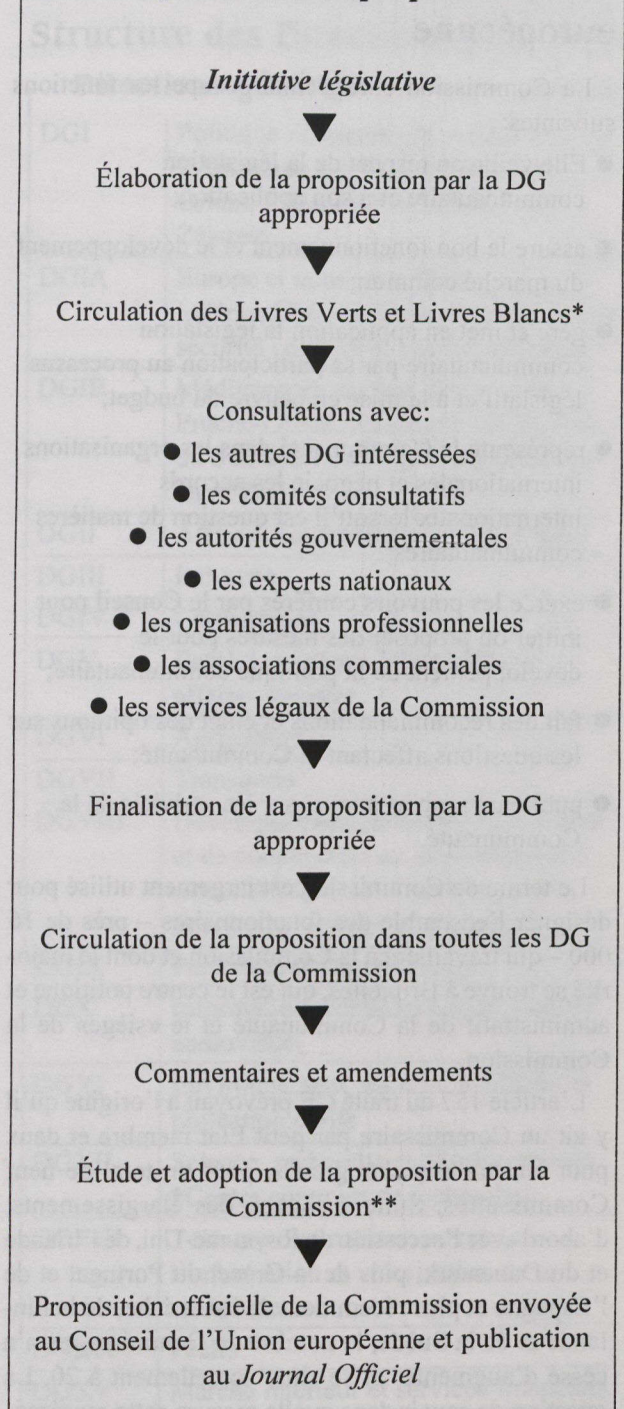
L'élaboration des propositions au sein de la Commission

La Commission possède le droit exclusif d'élaborer des propositions, ainsi que le droit d'être impliquée dans toutes les étapes du processus législatif lorsqu'il s'agit de matières communautaires. Le Parlement européen et le Conseil ont, quant à eux, le droit de demander à la Commission une proposition sur un sujet particulier ce qui, dans une certaine mesure, constitue une intrusion dans les droits exclusifs de la Commission.

En vertu des pouvoirs exécutifs que les traités lui consacrent, la Commission a des compétences exclusives en matière de concurrence et de mesures de protection. Ses activités dans ces domaines sont sujettes à révision par les tribunaux, mais non par le Conseil, ce qui en fait les seuls domaines dans lesquels le Conseil ne peut définir l'étendue des pouvoirs de la Commission. Dans toutes les autres matières, la capacité de la Commission à promulguer des lois dépend presque totalement du bon vouloir du Conseil à déléguer ses pouvoirs législatifs à la Commission. Quoiqu'il en soit, la Commission peut néanmoins avoir une influence réelle sur le contenu de la législation finale, grâce à son implication dès le début du processus de proposition et aux limites imposées aux pouvoirs du Conseil d'amender les propositions.

La Commission détient par ailleurs des pouvoirs exécutifs dans la gestion des fonds structurels, mais sa capacité d'agir dépend des ressources déterminées dans le budget par le Conseil et le Parlement.

Le processus de proposition



L'article 155 du traité CE stipule également que la Commission doit formuler des recommandations ou des opinions sur les matières expressément prévues dans le traité ou pour lesquelles la Commission estime nécessaire de se prononcer. Dans ce dernier cas, la Commission émet des «avis» et des «communications» de nature informative ou consultative qui n'ont aucune force contraignante.

La proposition de législation communautaire naît, au stade initial, de la préparation et de la circulation

* Documents de travail préparés par la direction générale concernée de la Commission

** Adoption par vote à la majorité simple

internes d'un brouillon de texte rédigé par la DG appropriée. Cette étape préliminaire peut s'étendre sur plusieurs années et implique de nombreuses modifications avant qu'un projet final de proposition ne circule parmi toutes les DG pour commentaires et amendements.

Durant cette étape préliminaire, la DG concernée entreprend une série de consultations non officielles avec les parties intéressées qui peuvent être: les autres DG concernées, les comités consultatifs, les autorités gouvernementales, les organisations professionnelles, les associations commerciales et la Commission des services judiciaires, selon la nature de la proposition.

Livres Verts et Livres Blancs

Les Livres Verts sont essentiellement des documents concernant des domaines spécifiques d'intérêt communautaire non couverts par la législation de la Communauté. Ils font l'objet d'une circulation parmi une série de parties intéressées comprenant des individus, des entreprises et des organisations qui les commentent. Les Livres Verts précèdent généralement une communication de la Commission qui, à son tour, mène à une proposition de législation.

Les Livres Blancs couvrent également des domaines non couverts par la législation communautaire. Ils tendent à couvrir un éventail plus vaste de questions que les Livres Verts. Le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi en est un exemple.

Procédures des comités

Dans le système actuel, il existe trois types de comités que la Commission peut avoir à consulter avant de pouvoir adopter une proposition:

- le comité consultatif, qui formule une opinion non contraignante mais dont la Commission doit «tenir le plus grand compte»;
- le comité de gestion, largement utilisé pour la mise en oeuvre de la PAC, qui émet des opinions que le Conseil peut demander à la Commission d'incorporer dans ses propositions;
- le comité de réglementation, dont l'opinion – en cas de rejet de propositions de la Commission – ou le défaut d'opinion entraîne le renvoi de la question devant le Conseil. Le Conseil peut alors décider de rejeter la proposition de la Commission dans un délai de trois mois.

Le type de comité approprié est spécifié dans la législation encadrant la matière de la proposition. Tous les comités sont composés d'experts nationaux et présidés par des fonctionnaires de la Commission. Les comités, par un processus connu dans la terminologie communautaire sous le terme de «comitologie», s'oc-

cupent des sujets spécialisés, hautement techniques, qui sous-tendent la législation communautaire dans tous les domaines du marché unique. De ce fait, les comités sont en mesure d'exercer une forte influence dans des matières de première importance. Bien qu'il s'agisse de comités «consultatifs», ils occupent une fonction de supervision sur le processus de proposition, y compris sur la nature et le contenu des propositions de la Commission.

Une fois le processus achevé, la proposition est soumise au collège des Commissaires où un vote à la majorité simple est requis avant que la proposition soit officiellement adoptée par la Commission. Si la proposition franchit cette étape avec succès, elle est envoyée au Conseil de l'Union européenne et est publiée, comme proposition formelle de la Commission, au *Journal Officiel*.

Actuellement, un grand nombre de propositions législatives doivent être adoptées à l'unanimité par le Conseil avant de devenir loi. Malgré d'intenses négociations, les gouvernements et les institutions européennes n'arrivent pas toujours à obtenir l'unanimité souvent nécessaire à l'adoption des propositions. La CIG, et le traité d'Amsterdam qui en est résulté, n'ont apporté que des changements mineurs au processus de prise de décision. Cela n'affecte en rien le mécanisme décrit ci-dessus.

La mise en oeuvre et l'application

Le traité CE confère à la Commission des pouvoirs exécutifs ou de mise en oeuvre. La Commission est ainsi autonome en ce qui a trait au marché intérieur et aux domaines tels que la politique de concurrence. La Commission exerce également certaines compétences que le Conseil lui confère pour la mise en oeuvre des règles qu'il établit, notamment dans les domaines où l'action de la Communauté a supplanté celle des gouvernements nationaux comme dans la PAC et la politique commerciale commune (PCC), et pour l'adoption de normes qui encadrent l'application du droit communautaire.

Cette situation a été une cause de conflit entre la Commission et le Conseil d'une part, et entre la Commission et les États membres d'autre part. Le plus souvent, la Commission base ses propositions sur des dispositions du traité en vertu desquelles elle peut agir en toute autonomie⁶, ou qui ne requièrent que la majorité qualifiée au Conseil, évitant ainsi le vote à l'unanimité afin de s'assurer les meilleures chances de succès. Le Parlement européen constitue une autre source de complications, car celui-ci privilégie les dispositions du traité qui lui accordent la participation la plus

⁶ Telle que l'article 90 du traité CE concernant la politique de concurrence

importante possible dans le processus législatif, c'est-à-dire celles qui requièrent la procédure de codécision.

Les relations bilatérales et multilatérales avec les États tiers

Les articles 113 et 228 du traité CE accordent à la Commission le pouvoir de négocier, au nom des États membres, tous les accords bilatéraux et multilatéraux de l'Union. Le mandat de négociation de la Commission ne s'étend pas jusqu'au droit de conclure officiellement des accords internationaux, ce qui est du ressort du Conseil.

En vertu de l'article 229 du traité CE, la Commission est responsable des relations avec les pays tiers tels que le Canada, les Nations Unies et les organisations établies sous ses auspices (la FAO, etc.), l'OMC et les autres organisations multilatérales dont la CE est membre. La Commission détient aussi un mandat de représentation en ce qui concerne les organisations auprès desquelles l'Union a un statut non officiel ou d'observateur, telles que le G7.

Le Parlement européen

Fonctionnement du Parlement européen

Les droits et devoirs du Parlement européen sont les suivants:

- représenter démocratiquement les citoyens de l'Union;
- participer aux processus législatif et budgétaire;
- participer aux initiatives de l'Union dans le cadre de la PESC et coopérer en matière de JAI;
- recevoir les pétitions et gérer le bureau de l'Ombudsman;
- voter les motions de censure contre la Commission pour activités inappropriées;
- être à l'origine de procédures à la CEJ contre le Conseil ou la Commission pour défaut d'action ou pour protéger les intérêts propres du Parlement;
- soumettre des questions orales et écrites au Conseil, au Haut Représentant pour la PESC du Conseil et à la Commission.

Les sessions parlementaires, ainsi que les réunions des comités et groupes politiques ont lieu à Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg. Le Parlement se réunit en session plénière à Strasbourg à raison d'une semaine par mois, avec un certain nombre de sessions supplémentaires de deux jours à Bruxelles. Les sessions préparatoires des comités pour les sessions plénières ont également lieu à Bruxelles durant une à deux semai-

nes. Quant aux réunions des groupes politiques, d'une durée de une ou deux semaines, elles ont lieu à Bruxelles, Luxembourg ou dans le pays d'un parlementaire. Chaque membre du Parlement passe du temps dans sa circonscription, selon ce que lui permet son calendrier.

Les pouvoirs actuels du Parlement européen

Les pouvoirs actuels du Parlement européen sont plus étendus que ceux qui lui avaient été conférés par le traité CE. Le traité d'Amsterdam devrait d'ailleurs les accroître encore davantage puisqu'il prévoit une application plus fréquente de la procédure de codécision. Le traité CE n'avait conféré au Parlement qu'un rôle consultatif limité: le droit de faire des propositions était réservé à la Commission, alors que le droit d'adopter des législations revenait exclusivement au Conseil.

Depuis, les pouvoirs du Parlement européen se sont développés. Le Parlement doit être consulté dans des domaines communautaires d'importance tels que l'agriculture, les transports, la concurrence et les accords d'association. Dans nombre de matières, il joue un rôle de co-législateur plutôt qu'un rôle purement consultatif.

Un nombre croissant d'accords d'association entre la Communauté et des États tiers ont entraîné la création de comités parlementaires conjoints. Ces comités, composés de représentants parlementaires européens et nationaux, servent de forums de discussion plutôt que d'organes de prise de décision. Les accords d'association avec la Turquie, l'Espace économique européen (EEE), de même que les «Accords européens» avec les pays d'Europe centrale et de l'Est ont tous suscité la création de tels comités.

En outre, le Parlement remplit un rôle de «superviseur» vis-à-vis du budget communautaire et des activités courantes de la Commission et du Conseil. Étant donné que le Parlement est la seule instance directement élue, ce rôle est considéré comme un moyen d'injecter au niveau de l'UE une dose de contrôle démocratique dans le processus législatif communautaire. Cette supervision du Parlement contribue également à une ouverture accrue et à plus de transparence pour contrer le «déficit démocratique» de l'UE, tel que perçu par les citoyens.

L'AUE a d'abord accru en 1986 la participation du Parlement dans le processus législatif. Il a augmenté le nombre de cas dans lesquels le Conseil doit consulter le Parlement avant d'adopter une législation, par l'introduction de la procédure de coopération⁷, requérant deux lectures des propositions de législation par le Parlement et le Conseil avec la participation active

⁷ Voir la Partie IV.

de la Commission.

En 1992, le TUE a ensuite attribué au Parlement les pouvoirs suivants:

- demander à la Commission qu'elle soumette des propositions sur des sujets considérés comme importants;
- approuver la nomination des Commissaires et de leur président;
- instaurer des commissions d'enquête relatives aux infractions à la législation communautaire et à la mauvaise gestion de la mise en oeuvre;
- ouvrir les discussions sur le rapport général annuel soumis par la Commission;
- imposer son veto dans certains domaines au moyen de la procédure de codécision;
- participer au processus budgétaire et en exercer le contrôle.

Le Parlement et le Conseil

Le TUE a également accordé au Parlement des pouvoirs dans un certain nombre de domaines importants par le biais d'une procédure, dont il est fait référence à l'article 189b du traité, appelée la procédure de codécision⁸. Le Parlement a ainsi obtenu le pouvoir d'adopter, conjointement et sur un pied d'égalité avec le Conseil, des règlements et directives dans les domaines suivants:

- le marché unique, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et les nouveaux domaines régis par le TUE, c'est-à-dire les réseaux transeuropéens, la protection des consommateurs, l'éducation, la culture et la santé.

Ces pouvoirs législatifs accordés par le TUE, jumelés à un budget en expansion, ont accru l'influence du Parlement vis-à-vis du Conseil. L'introduction de la procédure de codécision dans le processus législatif a créé un meilleur équilibre des pouvoirs législatifs respectifs de ces deux institutions. Les relations entre le Parlement et le Conseil ressemblent maintenant à celles qui prévalent entre les deux chambres de certains parlements nationaux. La codécision fournit au Parlement l'occasion d'empêcher l'adoption d'un règlement, occasion qui n'existait pas dans le texte original des traités, et qui place le Parlement en position de «collaborateur» du Conseil sur des textes conjoints.

Il est important de noter que le potentiel de ce rôle de collaboration est assez limité du fait qu'il s'applique principalement aux domaines dont le processus législatif était pour l'essentiel achevé en 1993, ou pour

lesquels la Communauté n'avait que des pouvoirs limités. Suite à la CIG, la portée de la procédure de codécision a cependant été étendue, accroissant ainsi considérablement la participation réelle du Parlement dans le processus législatif.

En ce qui a trait au processus d'information entre le Parlement et le Conseil, le président en exercice du Conseil présente au début de son terme le «Programme pour la Présidence» au Parlement, alors en session plénière. Un compte-rendu des résultats est également présenté six mois plus tard. Les ministres du Conseil assistent aux séances plénières du Parlement et participent aux débats importants. Ils sont tenus de répondre aux questions orales et écrites qui leur sont présentées par les parlementaires. Seules les réponses de la Commission peuvent donner lieu à un débat. En outre, un représentant du Conseil présente oralement au Parlement un rapport sur les activités du Conseil et ce, trois fois par an.

Interaction entre le Conseil et le Parlement dans le processus législatif

Le Conseil entame des consultations avec le Parlement lorsqu'il propose de décréter des règlements, des directives ou des décisions sur la base des propositions de la Commission. En pratique, le Conseil accepte de consulter le Parlement même dans les cas où de telles consultations ne sont pas prévues explicitement par le traité.

La Commission peut toujours modifier une proposition, sauf après une action officielle du Conseil sur cette même proposition. L'opinion du Parlement, exprimée durant le processus de consultation, peut se refléter dans les versions modifiées des propositions soumises par la Commission. Cependant, les opinions du Parlement n'ont pas force contraignante durant la procédure de consultation. Bien que le traité exige que soient mentionnées les consultations du Parlement dans la loi finale, il n'est pas requis que la nature de son opinion y soit incluse. La consultation du Parlement est néanmoins une «exigence de procédure essentielle» lorsque prévue par le traité. Ne pas s'y conformer est une base suffisante pour l'annulation de la loi par la CEJ.

En vertu de la procédure de consultation, le Conseil décide d'adopter ou non une proposition de la Commission. S'il s'agit d'une proposition amendée, le Conseil devra nécessairement l'adopter à l'unanimité. La CEJ a toutefois établi que si les amendements modifient substantiellement la proposition, le Parlement devra à nouveau être consulté sur la version amendée.

La procédure de coopération établit le détail de ces consultations entre le Conseil et le Parlement en vue de renforcer le rôle législatif de ce dernier et s'applique à toutes les matières concernant l'achèvement du

⁸ Voir la Partie IV

marché intérieur.⁹ Deux lectures d'une proposition de la Commission sont requises devant le Parlement et le Conseil. La première lecture est identique à la procédure de consultation. Avant la seconde lecture, le Conseil adopte une «position commune». La seconde lecture qui s'ensuit donne au Parlement la possibilité d'adopter des amendements supplémentaires ou de rejeter la «position commune» du Conseil. Lorsque le Parlement décide de rejeter la position commune du Conseil, celui-ci ne peut approuver le texte en question qu'à l'unanimité et dans un délai de trois mois.

La codécision, introduite dans le TUE, renforce le rôle législatif du Parlement. Elle s'applique aux domaines de la protection des consommateurs, de la culture, de l'environnement et aux règles du marché unique. Le processus diffère de la procédure de coopération en ce qui suit:

- le processus de codécision reconnaît au Parlement des pouvoirs accrus et sa capacité d'imposer son veto (à la majorité absolue) à une position commune du Conseil;
- si, lors de la procédure de codécision, le Parlement s'oppose à la position commune du Conseil, le Conseil peut convoquer un comité de conciliation (composé de 24 membres: 12 membres du Conseil et 12 membres du Parlement), pour expliquer sa position. Si la conciliation ne donne aucun résultat, le Conseil peut adopter le texte unilatéralement, à moins que le Parlement applique son veto dans les six semaines. Le traité d'Amsterdam prévoit cependant que dorénavant l'échec de la conciliation fera tomber la proposition.

Cette modification apportée à la codécision est en réponse aux critiques soulevées par les complications inutiles et la lenteur du processus de prise de décision. L'un des objectifs fondamentaux était de réduire le nombre de disputes entre le Conseil et le Parlement, comme celle relative aux réseaux transeuropéens.¹⁰

Le Parlement fait également partie de la procédure d'avis conforme établie dans l'AUE. Cette procédure est utilisée dans les cas d'accords internationaux et lors de certaines décisions concernant les fonds struc-

⁹ Par exemple: le développement (article 130w, traité CE) et la politique sociale (article 2, Protocole Social); les mesures prohibant toute discrimination basée sur la nationalité (article 6, traité CE); réglementation régissant les transports et la sécurité des transports (article 75, traité CE); actions spécifiques liées à l'environnement (article 130s, traité CE).

¹⁰ Le point de friction entre le Conseil et le Parlement européen est le degré d'implication que le Parlement devrait avoir dans les changements aux listes de projets sur l'énergie considérés comme prioritaires pour l'UE. La question s'est concentrée sur la définition de "changements techniques", qui ne requièrent pas l'implication du Parlement, et les changements portant sur l'identification des projets, qui, eux, requièrent son implication. Le Conseil est en faveur d'une définition étroite alors que le Parlement préconise une définition large pour maximiser son rôle dans ce domaine.

turels et de cohésion, les mesures pour la liberté de mouvement et les changements dans les décisions relatives au système des fonds de la Banque centrale européenne (BCE). La procédure de l'avis conforme requiert que le Conseil obtienne l'aval du Parlement à la majorité simple avant de procéder à l'adoption officielle. Pour une explication plus détaillée, veuillez consulter la quatrième partie.

Le Parlement et la Commission

Le TUE confère au Parlement un rôle important dans la nomination du président de la Commission et de ses membres, puisqu'il exige son approbation par un vote d'investiture. Le Parlement a également le droit d'adopter une motion de censure qui causerait la démission en bloc de la Commission.

Le Parlement supervise la Commission. Il passe en revue de nombreux rapports mensuels ou annuels que la Commission doit lui soumettre. Les membres du Parlement ont aussi le droit de poser des questions orales et écrites à la Commission. La «période des questions», introduite par le Parlement en 1973, a lieu durant les sessions plénières et offre un forum public pour ventiler les questions et réponses sur des sujets d'actualité. Aux questions orales prévues par le traité, le Parlement a ajouté un débat sur les réponses de la Commission. Le traité exige que la Commission réponde, oralement ou par écrit, aux questions posées par le Parlement ou ses membres. Ce droit d'obtenir des réponses de la Commission constitue un aspect important de la fonction de supervision du Parlement. L'extension de ce droit aux responsabilités du Conseil et du Haut Représentant pour la PESC est l'un des développements les plus importants des pouvoirs du Parlement.

En plus d'assister aux sessions plénières du Parlement, les membres de la Commission participent également aux réunions des comités parlementaires pour renforcer la communication entre les deux institutions. Leur coopération peut amener le Parlement et la Commission à aligner leur position vis-à-vis du Conseil.

Le Parlement peut demander à la Commission de soumettre une proposition sur un sujet pour lequel il considère qu'une réglementation devrait être promulguée pour la mise en oeuvre du traité. Cette habilitation à requérir une proposition, que détient également le Conseil, ne doit pas être confondue avec le droit d'initiative exclusif de la Commission, même si le Parlement est soupçonné de croire le contraire.

Le Parlement et ses parties constituantes

- le droit de pétition et le Comité des pétitions
- le bureau de l'Ombudsman

Le droit de pétition¹¹ est accordé non seulement aux citoyens de l'Union, mais également à «toute personne physique ou légale résidant ou ayant son siège enregistré dans l'un des États membres». Les personnes directement intéressées peuvent soumettre au comité parlementaire responsable des pétitions relatives à des griefs entrant dans les compétences et les champs d'activité de la Communauté. À l'issue des enquêtes, le Comité dépose un rapport au Parlement européen.

Le bureau de l'Ombudsman est administré sous les auspices du Parlement, qui est également responsable de la nomination de l'Ombudsman après consultation avec les autres institutions. Le bureau de l'Ombudsman est un organisme complètement autonome, chargé de recevoir les plaintes concernant des cas de mauvaise gestion dans les activités des institutions¹², ainsi que de mener les enquêtes nécessaires. Pour ce faire, l'Ombudsman a accès à toute l'information requise auprès du Conseil et de la Commission. En théorie, ce droit d'accès à l'information s'étend aux documents détenus par les autorités nationales. Lorsque l'Ombudsman est confronté à un tel cas, la question est référée à l'institution concernée qui dispose d'un délai de trois mois pour répondre à ses conclusions. Suite à la réponse, l'Ombudsman fait parvenir un rapport au Parlement et à l'institution en question.

En dernier ressort, le Parlement entreprend toute action officielle qu'il juge nécessaire en fonction des rapports soumis par l'un ou l'autre de ces organismes, aucun d'entre eux n'ayant formellement le droit d'exiger le respect de ces rapports ou d'intenter des procédures légales. Le Parlement se limite généralement à l'exercice des pressions politiques. Il a le droit d'intenter des procédures devant la CEJ, mais ce droit est limité à la protection de ses propres prérogatives.

La participation du Parlement au processus budgétaire

Le Parlement détient des pouvoirs considérables sur le budget communautaire. À l'intérieur de paramètres prédéterminés, il peut augmenter les dépenses sans l'approbation du Conseil, et redistribuer les fonds, dans des limites définies, parmi les différents secteurs. Cette faculté de redistribution s'est étendue à l'attribution de fonds à de nouveaux articles du budget non couverts par les politiques communautaires existantes. Le Parlement peut également, pour des raisons valables et sur décision d'une majorité des parlementaires ayant voté à une majorité des deux tiers, rejeter un projet de

¹¹ Le droit de pétition a été officiellement incorporé au traité CE par le TUE qui a également créé l'Ombudsman de la Communauté, un organe indépendant destiné à étudier les plaintes déposées par des particuliers, des membres du Parlement ou de sa propre initiative.

¹² Excepté la CEJ et le Tribunal de première instance, dans leurs domaines juridiques respectifs

budget et en demander un nouveau. Le Parlement peut être considéré comme étant l'instance qui adopte le budget communautaire.

Le Conseil peut passer outre les modifications apportées au budget par le Parlement en ce qui concerne les dépenses «obligatoires»: agriculture, remboursements administratifs aux États membres et dépenses effectuées dans le cadre d'accords avec des pays tiers. Cependant, tout changement apporté par le Parlement aux prévisions de dépenses de la Commission dans des domaines où les dépenses sont non obligatoires ne peut être soumis à une interférence du Conseil, sauf s'il excède les limites prédéterminées. En voulant accroître ses pouvoirs dans ce contexte, le Parlement a souhaité que certaines dépenses soient considérées non obligatoires lorsque leur classification n'était pas suffisamment explicite. Le Parlement exerce aussi son contrôle sur la mise en oeuvre du budget, conjointement avec le Conseil et l'assistance de la Cour des comptes¹³.

Quatrième partie :

Le processus législatif après Maastricht

La législation communautaire européenne

Au sein de l'UE, les domaines communautaires, qui relèvent tous de la CE, doivent faire l'objet de propositions législatives fondées sur une base légale déterminée par le traité. Cette base légale permet de connaître quelle procédure de prise de décision doit être utilisée dans chaque cas.

Le rôle des institutions communautaires

La Commission a le pouvoir exclusif d'initier une législation dans les domaines communautaires, particulièrement en ce qui a trait au marché intérieur, et une fois la proposition adoptée, elle s'assure de sa mise en oeuvre adéquate. En tant qu'institution chargée des aspects techniques de la mise en oeuvre de toute la politique communautaire, la Commission en retire certains avantages stratégiques mais elle n'approuve pas normalement la législation. Dans certains domaines, la Commission est également responsable de la représentation de la Communauté sur le plan international.

Le Conseil de l'Union européenne, conjointement avec le Parlement européen dans un certain nombre

¹³ Cf Annexe I pour de plus amples détails sur la procédure budgétaire.

de domaines, est l'ultime législateur ayant toute autorité pour décider d'adopter ou non les mesures proposées par la Commission et de les intégrer dans la législation communautaire. Le Conseil a aussi le dernier mot en ce qui concerne les dépenses obligatoires, essentiellement celles qui sont liées aux accords internationaux avec des pays tiers et à l'agriculture. Étant l'élément de contrôle dans le processus législatif, la position collective du Conseil, et par conséquent sa procédure de vote, représentent les facteurs déterminant l'adoption ou non d'une proposition de législation.

Le Parlement européen a un rôle co-législatif avec le Conseil dans plusieurs domaines. Conformément au TUE, le Parlement a vu son importance s'accroître dans le processus législatif. Il a obtenu un rôle dans la nomination des membres de la Commission ainsi que le dernier mot dans les dépenses non obligatoires du budget de la Communauté. A l'exception de l'article 138 (3), concernant une procédure uniforme pour les élections au suffrage universel direct du Parlement, le Parlement ne peut toutefois faire des propositions législatives.

La proposition

Toutes les procédures législatives de la CE sont basées sur une proposition. De façon générale, la Commission élabore une proposition et la soumet au Conseil qui, à son tour, en dispose selon les étapes appropriées. Dépendamment de la nature de la proposition et du sujet concerné, les étapes ultérieures peuvent impliquer uniquement la Commission et le Conseil, ou prévoir la participation du Parlement et du Comité EcoSoc.

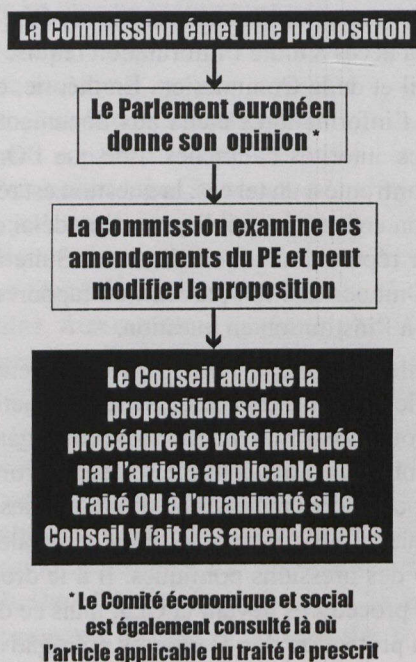
Agissant de sa propre initiative ou à la demande du Conseil ou du Parlement, la Commission prépare un projet de proposition dont le travail préliminaire est entrepris par le comité concerné, sous la supervision d'un membre de la Commission, souvent en consultation avec des experts nationaux. Une fois préparé, le projet de proposition, qui consiste en un texte complet détaillant le contexte et la forme de la mesure, est présenté devant la Commission. A ce stade, la proposition est un document de travail interne de la Commission, qui contient une référence SYN ou SEC, ou encore un numéro interne. Lorsqu'il y a accord sur le texte proposé, l'ébauche est adoptée à la majorité simple comme une proposition de la Commission qui peut alors être rendue publique. Après traduction dans les langues officielles de l'Union, la proposition est publiée sous forme de document COM, avec une année et une date de délivrance, dans la série «C» du *Journal Officiel*. Le document, qui est accompagné d'une explication détaillée des objectifs de la Commission, est alors transmis au Conseil, et au Parlement si la procédure l'exige. La proposition peut être retirée ou modifiée à n'importe quelle étape du processus, sauf lorsque le Conseil a agit.

Les procédures de prise de décision

Dans le cadre du processus législatif de la Communauté, il y a quatre types de procédures à travers lesquelles les institutions prennent part, à différents degrés, à l'élaboration du droit communautaire. Ces procédures sont : *la consultation, la coopération, la codécision et l'avis conforme*.

Les mesures budgétaires et de mises en oeuvre sont adoptées selon une procédure spécifique. Il existe un ensemble simplifié de procédures qui s'appliquent aux décisions individuelles contraignantes et aux instruments non-obligatoires. Les mesures relatives à la CECA peuvent également faire l'objet de procédures particulières.

La consultation

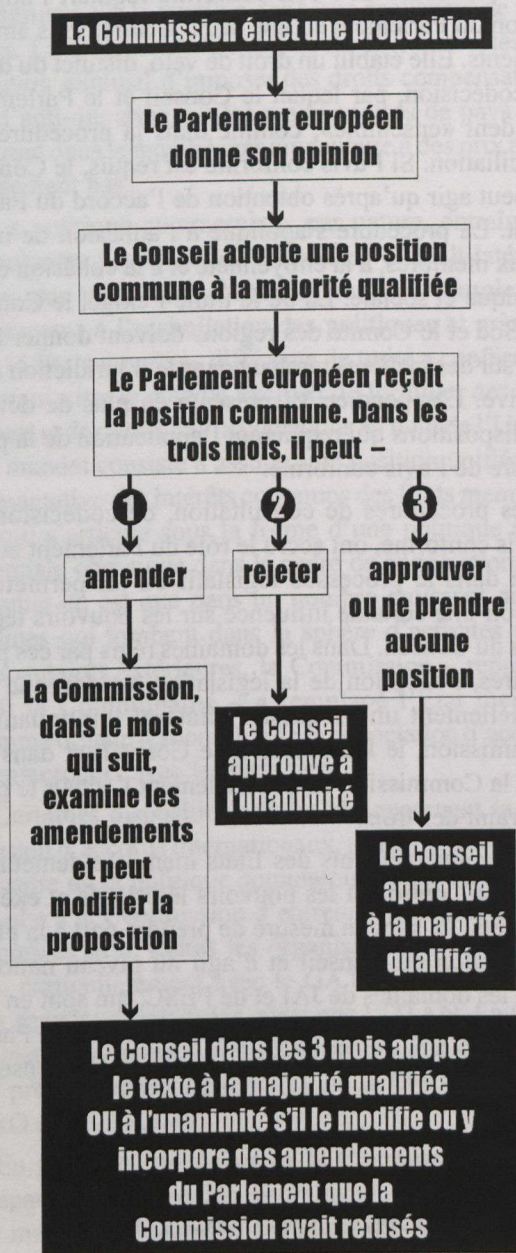


Le traité CE prévoit une consultation obligatoire du Parlement pour toute proposition de la Commission concernant des mesures politiques importantes. En pratique, le Parlement est également consulté sur tous les autres projets de législation, on parle alors de consultation facultative. Bien que le Parlement formule une opinion écrite officielle stipulant les amendements recommandés, le Conseil n'est pas légalement obligé d'en tenir compte.

Dans certains domaines, le Comité EcoSoc doit également être consulté, mais son opinion n'a toutefois aucune force contraignante.

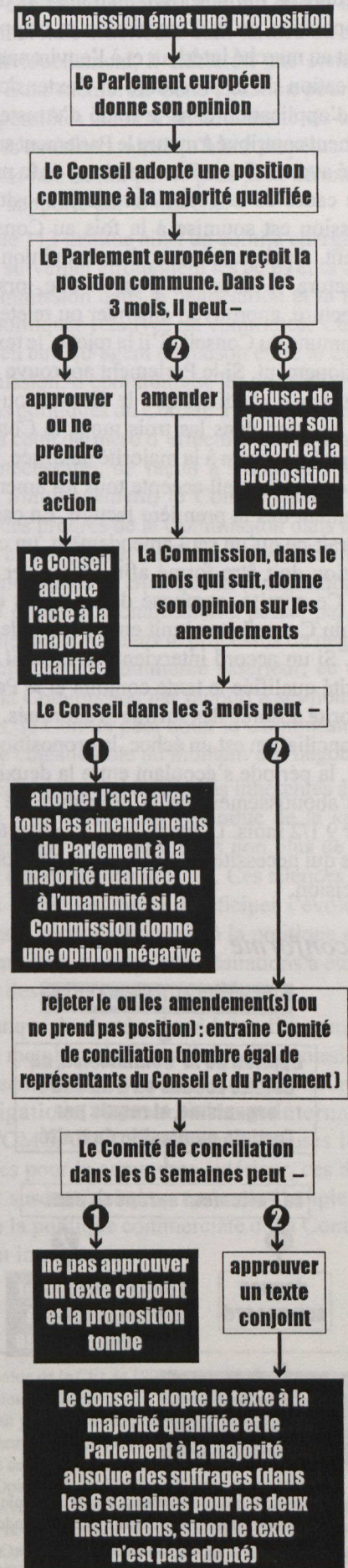
Une fois que les opinions ont été considérées par la Commission, le projet de proposition est d'abord examiné par les groupes de travail du Conseil et ensuite par les représentants permanents. Le Conseil peut adopter la proposition selon la procédure de vote prescrite dans le traité ou à l'unanimité s'il a fait des amendements à la proposition. L'appendice V présente le champ d'application de la procédure.

La coopération



La procédure de coopération, également amorcée par une proposition de la Commission, s'applique en premier lieu aux questions concernant le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement. Le traité d'Amsterdam a toutefois remplacé cette procédure par la codécision, sauf pour quelques cas du chapitre sur l'UEM. Dans le cadre de la coopération, le Parlement européen est impliqué dès la soumission initiale de la proposition de la Commission. Lors de la première lecture, il donne son opinion et peut ensuite amender, approuver ou rejeter la position commune du Conseil dans le cadre de la deuxième lecture. Si le Conseil n'accepte pas les amendements du Parlement, il devra nécessairement adopter la proposition à l'unanimité. Étant donné la difficulté d'atteindre l'unanimité, le Parlement peut souvent réussir à obtenir du Conseil les concessions souhaitées.

La codécision



La procédure de codécision, aussi connue comme la procédure de l'article 189b du traité CE, débute par une proposition de la Commission et s'applique notamment au marché intérieur et à l'environnement. La simplification de la procédure et l'extension de son champ d'application dans le traité d'Amsterdam ont grandement contribué à mettre le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil tout au long de la procédure. Dans le cadre de la codécision, la proposition de la Commission est soumise à la fois au Conseil et au Parlement. Après avoir soumis une opinion à la première lecture, le Parlement peut ensuite, lors de la seconde lecture, approuver, amender ou rejeter la position commune du Conseil. S'il la rejette, le texte tombe automatiquement. Si le Parlement approuve la proposition telle que modifiée par le Conseil ou omet de prendre position dans les trois mois, le Conseil peut procéder à l'adoption à la majorité qualifiée. Il en sera de même si le Conseil accepte tous les amendements du Parlement dès la première lecture. En cas de rejet de ne serait-ce qu'un seul amendement, un comité de conciliation doit être formé afin de trouver un compromis. Ce comité, composé de membres du Parlement et du Conseil, se réunit en présence de la Commission. Si un accord intervient, le Conseil adopte à la majorité qualifiée le texte conjoint et le Parlement, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si toutefois la conciliation est un échec, la proposition tombe. Au total, la période s'écoulant entre la deuxième lecture et l'aboutissement de la procédure ne doit pas dépasser 9 1/2 mois. L'appendice IV présente les dispositions qui nécessitent l'application de la procédure de codécision.

L'avis conforme



La procédure de l'avis conforme requiert l'approbation du Parlement en une seule lecture, sans amendements. Elle établit un droit de veto, distinct du droit de codécision, par lequel le Conseil et le Parlement décident «ensemble», comme dans la procédure de conciliation. Si l'avis conforme est requis, le Conseil ne peut agir qu'après obtention de l'accord du Parlement. La procédure s'applique à l'adhésion de nouveaux membres, à la citoyenneté et à la cohésion économique et sociale. Là où le traité l'exige, le Comité EcoSoc et le Comité des régions doivent donner leur avis sur des matières tombant dans leur juridiction respective. L'appendice VI présente en plus de détails les dispositions qui requièrent l'application de la procédure de l'avis conforme.

Les procédures de consultation, de codécision et d'avis conforme, ont accru le rôle du Parlement européen dans le processus législatif en lui permettant d'avoir une certaine influence sur les pouvoirs législatifs du Conseil. Dans les domaines régis par ces procédures, l'adoption de la législation est devenue essentiellement un processus trilatéral impliquant la Commission, le Parlement et le Conseil, et dans lequel la Commission est probablement l'acteur le plus contraint des trois.

Les gouvernements des États membres demeurent ceux qui contrôlent les pouvoirs législatifs et exécutifs clefs. Ils sont en mesure de prendre part à la prise de décision du Conseil et d'agir au niveau national dans les domaines de JAI et de PESC, qui sont en dehors des compétences de la Communauté. Ni le Parlement ni la Commission ne peuvent forcer le Conseil à promulguer une législation contre sa volonté.

Cinquième partie : Les relations extérieures de l'Union européenne

La plupart des difficultés rencontrées par les pays tiers dans leurs relations avec l'UE sont causées par la répartition du pouvoir de décision. Ces difficultés sont principalement attribuées à la manière dont l'UE a évolué jusqu'à présent en termes de représentation extérieure.

Les traités originaux avaient pour objectif premier d'instaurer un marché unique à travers l'Europe. Par conséquent, les implications extérieures concernaient

* Pas nécessairement par la Commission. Par exemple, l'article 138(3) du traité CE octroie au Parlement le droit de faire des propositions et dans l'article O du TEU, la procédure est initiée par la demande d'adhésion d'un État européen.

§ La majorité qualifiée s'applique toutefois lorsque le Conseil agit à la recommandation de la BCE dans le cadre de l'article 106(5) du traité CE ou lors de circonstances particulières (article 228(3) du traité CE).

principalement l'établissement d'un tarif douanier commun pour la taxation des biens provenant de pays tiers. La Communauté a d'ailleurs toujours détenu le pouvoir exclusif d'imposer des droits compensateurs et d'anti-dumping sur les marchandises de pays tiers entrant dans le marché communautaire à des prix anormalement bas.

La politique commerciale, par nature, entraîne de constantes négociations bilatérales et multilatérales avec des pays tiers. Reconnaisant les complexités inhérentes à l'assimilation des politiques et priorités de 15 États membres différents, le traité a conféré à la Commission le mandat exclusif de formuler des politiques et de mener des négociations au nom de l'Union. Le mandat consiste à assurer une position unifiée, représentative des intérêts communs des États membres, et qui s'articule sous la forme d'une politique commerciale commune dans le cadre de négociations. Le résultat en est que dans un nombre croissant de domaines qui tombent dans la sphère d'activités communautaires extérieures, la Commission – représentant la Communauté – a remplacé l'État membre comme organe responsable de la négociation d'accords commerciaux avec les pays tiers.

Certaines dispositions du traité concernent la conclusion d'accords internationaux, principalement dans le cadre de la politique commerciale commune. Il incombe à la Commission d'entretenir les relations appropriées avec toutes les organisations internationales, particulièrement avec le GATT/OMC, l'ONU et ses agences spécialisées, ainsi que l'OTAN. La Communauté participe aux discussions au sein de l'OMC (et précédemment du GATT), de la CNUCED, de la FAO et de l'OCDE.

En pratique, les tâches de la Commission sont de préparer et de faire des recommandations au Conseil en matière de politique commerciale extérieure. Le Conseil peut autoriser la Commission à ouvrir des négociations et à formuler des directives à cet effet. La Commission négocie alors les accords internationaux en consultation avec un comité spécial nommé par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, soit le Comité 113. En ce qui concerne la conclusion des négociations, le mandat de la Commission ne l'autorise pas à conclure officiellement les accords internationaux; ce droit revient au Conseil qui décide à la majorité qualifiée.

L'article 113 – Politique commerciale commune

L'article 113 du traité CE fixe les contours de la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers. Il forme la base de l'activité commerciale en dehors de l'union douanière du marché unique et de ce fait, occupe une position centrale pour le maintien

de l'intégrité du marché intérieur. La politique commerciale commune repose sur le fait que si la politique commerciale extérieure était laissée au soin des États individuellement, il existerait une concurrence entre les États membres. Cette situation pourrait mener à de possibles distorsions du marché vis-à-vis des partenaires extérieurs, ainsi qu'à une perpétuation d'un système *ad hoc* défini par le plus petit dénominateur commun supporté par le marché.

L'article 113 institue ainsi un comité chargé de guider et de surveiller étroitement les actes et la conduite de la Commission dans la négociation et la formulation de politiques relatives au commerce. Ce Comité 113 agit en tant qu'agent de liaison entre le Conseil et la Commission. Il communique les positions, les priorités et les politiques du Conseil à la Commission, permettant à cette dernière d'effectuer des changements, lorsque nécessaire, de façon à s'assurer l'appui du Conseil. Simultanément, le Comité tient le Conseil informé des progrès de la Commission dans les négociations, ce qui permet au Conseil de réévaluer sa position à tout moment. Bien que la consultation du Comité 113 oblige la Commission à passer par des étapes supplémentaires dans le processus de négociation sur la politique du commerce extérieur, ce qui peut retarder la Commission par rapport à ses homologues étrangers, le Comité peut doter la Commission d'une influence considérable au moment des négociations.

Il y a cependant des difficultés inhérentes à l'article 113, car il ne définit pas l'étendue de la «politique commerciale». Il ne fournit pas non plus de liste exhaustive des domaines touchés. Ces silences sont imputables à l'impossibilité d'anticiper l'évolution future et les directions à donner à la politique commerciale commune, ainsi qu'aux hésitations à établir inutilement des paramètres restrictifs.

Ce manque de clarté a mené à des divergences entre les États membres, le Conseil et la Commission. Avec l'élargissement de l'Union, ses tarifs extérieurs actuels, ses obligations commerciales et internationales (GATT/OMC, ONU)¹⁴, et les nombreuses initiatives proposées pour le commerce extérieur, ces divergences sont susceptibles de prendre de l'ampleur à mesure que la politique commerciale de la Communauté gagne en importance.

¹⁴ L'opinion de la CEJ de 1994 sur la question des compétences pour la conclusion des accords de l'Uruguay Round. La Cour a considéré qu'il devrait y avoir des compétences partagées entre la Communauté et les États membres selon les parties de l'accord relatif au commerce des services et des aspects commerciaux des droits de la propriété intellectuelle. L'Opinion de la CEJ de 1996 sur la question des compétences lors d'un scrutin de l'ONU (FAO) sur les mesures de conservation des pêcheries; la Cour a appuyé la position de la Commission selon laquelle elle-même, et non le Conseil, était l'organisme compétent pour voter au nom de l'Union.

Le mode de fonctionnement du Comité 113

La Présidence du Conseil préside les réunions du Comité 113, auxquelles assistent les délégations de chaque État membre et de la Commission, et établit le calendrier du Comité – en accord avec la Commission – pendant le terme présidentiel en cours. Les membres du Comité comprennent habituellement les fonctionnaires les plus hauts gradés qui sont responsables du commerce dans chacun des États membres, ainsi que leurs suppléants, normalement chefs d'unité de la politique commerciale dans le même ministère.

Le calendrier est considérable et nécessite des rencontres régulières, de même que des restrictions relatives à la fréquence des interventions des délégations. Les membres de plein droit ou plus élevés dans la hiérarchie se réunissent une fois par mois, tandis que les adjoints se réunissent chaque semaine. Ces réunions peuvent devenir quotidiennes pour la conclusion de négociations majeures. Le Secrétariat général du Conseil fournit constamment l'aide nécessaire au Comité, y compris l'établissement de projets de rapports à la fin de chaque réunion pour distribution hebdomadaire.

Au sein du Comité, une première lecture ou débat sur les documents et questions à l'ordre du jour a d'abord lieu aux réunions des adjoints en guise de préliminaire aux délibérations plus politiques des réunions des membres de plein droit. En l'absence de consensus sur les instructions à donner à la Commission pour ses négociations, la question est renvoyée soit au Coreper, soit au conseil des Affaires générales.

L'efficacité de la défense des intérêts canadiens

En termes généraux, la CE se pose comme une simple entité économique intégrée. Cependant, les sections précédentes de ce manuel démontrent qu'elle est en réalité un assemblage complexe composé de 15 États membres indépendants, politiquement et économiquement motivés, et de différentes institutions qui agissent en fonction d'un mandat distinct mais interrelié, tel qu'établi dans les traités. Lorsqu'on a affaire à l'UE, il faut garder à l'esprit les points suivants:

- Les États membres sont essentiellement motivés par une volonté réelle de s'unir pour un bénéfice mutuel, comme indiqué dans l'introduction de l'AUE. Cependant, au-delà du marché intérieur, ils ne partagent pas nécessairement une vision unique sur le fait de savoir jusqu'où l'intégration économique devrait progresser, pas plus qu'il n'existe de consensus relatif au degré de développement qu'une union politique pourrait ou devrait atteindre.

- Le Conseil et la Commission sont des acteurs de premier plan sur la scène communautaire. Toutefois, si chacun semble détenir une autorité différente mais égale pour agir au nom de la Communauté, cette impression est fautive.

Il faut bien comprendre que le Conseil, étant le véhicule par lequel les États membres établissent et poursuivent leurs intérêts communs, est l'institution principale. La Commission, d'autre part, représente la Communauté et agit dans son intérêt. Elle a le pouvoir d'agir dans les sphères de compétence que lui attribuent les traités, mais aussi dans des domaines supplémentaires délégués par le Conseil. L'importance des pouvoirs délégués de la Commission demeure à la discrétion du Conseil et dépend donc des intentions des États membres agissant par le biais du Conseil.

Ultimement, les actions entreprises par la Communauté, le passage au droit communautaire et la formulation de politiques requièrent dans tous les domaines l'autorité du Conseil pour avoir force de loi. Les seules exceptions sont la politique de concurrence et les mesures de sauvegarde communautaire.

- Il existe aussi un grand nombre d'organismes qui sont constitués et qui opèrent sous les auspices de l'une ou l'autre des institutions communautaires – les comités consultatifs permanents, les groupes d'experts du Conseil, les comités parlementaires et autres comités spécialisés constitués pour s'occuper de questions particulières ou mener des études spécifiques.

Ces organismes sont impliqués à différents stades des activités de la Communauté. Ils exercent, à des degrés variables, une influence sur le développement et la mise en oeuvre de la législation communautaire selon le sujet en cause, les questions afférentes, le contexte politique dominant et la base légale sur laquelle repose l'implication de la Communauté dans le domaine concerné.

Les relations avec les États membres

Les États membres, par le biais du Conseil, détiennent le pouvoir ultime dans la Communauté. Il est donc essentiel que des contacts solides avec les États membres soient entretenus.

Le plus souvent, ces contacts s'exerceront au sein d'un noyau de pays de même orientation (*like-minded countries*). Il peut cependant y avoir des variations selon les questions en cause, le climat politique et l'opportunité pour un État de prendre, à un moment donné, une position particulière.

Les contacts réels avec les États membres ont une double nature. À Bruxelles, la connexion vitale se fait avec les fonctionnaires des représentations permanentes des États membres auprès de l'UE. Ces fonction-

naires ont un mandat considérable pour représenter les intérêts des États membres auprès de la Communauté. Cependant, ils demeurent responsables devant leur administration nationale et contrôlés par elle. De ce fait, il est essentiel pour le Canada de maintenir des contacts permanents avec les gouvernements des États membres par l'intermédiaire des missions canadiennes présentes dans chacune des capitales. Ces contacts sont également un moyen d'identifier les participants-clés et, selon les questions en cours, ceux qui font partie des comités et groupes d'experts du Conseil. Ceci peut se révéler particulièrement utile parce que ces comités officialisent les communications entre les États membres et la Commission, qui participe à toutes les réunions du Coreper et des comités du Conseil.

Le Secrétariat général permanent du Conseil est un autre point de contact de la plus haute importance. Cet organisme apporte un appui technique et administratif vital au Conseil et en particulier à la Présidence. Il recherche des solutions de compromis et s'assure ainsi de la conclusion d'accords sur des propositions ou questions qui sont présentées au Conseil.

Le développement de propositions au sein de la structure complexe de la Communauté demande un temps considérable, et à chaque étape du processus il devient de plus en plus difficile de faire des amendements ou révisions. Une participation, même indirecte, a plus de chance de voir certaines opinions prises en considération si elle a lieu le plus tôt possible dans le processus.

Dans le cas d'une participation bilatérale ou multilatérale avec la Communauté, il est également essentiel de comprendre que les obligations ou conventions internationales ne font pas partie de la législation communautaire, à moins que la Communauté ait eu recours à ses compétences en matière d'affaires extérieures pour y accéder. Cela signifie que la Communauté ne peut ni imposer ni mettre en vigueur des obligations en vertu de tels instruments (obligations/conventions internationales), bien que les États membres puissent le faire. Seuls les États membres ayant volontairement accédé aux instruments internationaux qui tombent en dehors des compétences de la Communauté seront dans l'obligation de les mettre en vigueur au niveau national.

Les relations avec la Commission

Les paragraphes qui précèdent ne veulent en aucun cas suggérer que les États membres, directement ou par l'intermédiaire de leur représentation permanente, sont les seuls joueurs-clés. La Commission opère en dernier ressort sous la direction des États membres, qui agissent par l'intermédiaire du Conseil, dans tous les domaines excepté ceux de la politique de concurrence et les mesures de sauvegarde de la Communauté.

Cependant, la Communauté est l'organisme qui a, techniquement¹⁵, le droit exclusif de faire les propositions communautaires. C'est aussi l'organisme au sein duquel se développent¹⁶ les éléments substantiels de ces propositions, en consultation avec les autres institutions et organes communautaires. La Commission a également le droit d'être impliquée à toutes les étapes de la procédure législative dans le domaine des affaires communautaires.

Sans tenir compte de la procédure législative qui s'applique, une proposition est toujours développée par la DG concernée. Le travail préparatoire peut inclure une série de consultations non-officielles avec les comités de fonctionnaires nationaux et d'experts, et avec les représentants des autres DG. Il peut même s'étendre aux organisations professionnelles et commerciales. Le processus est souvent long et implique de nombreux amendements et versions préliminaires avant que la Commission n'adopte officiellement sa proposition pour mieux la soumettre au Conseil.

Une bonne synchronisation est donc cruciale pour les défenseurs de la position canadienne. Pour y parvenir, l'étape de la procédure où peut se faire jour l'occasion d'exprimer les vues ou les inquiétudes du Canada est à saisir au moment où les résultats les plus favorables peuvent être obtenus. Selon la nature de la proposition et les questions impliquées, il y a des avantages stratégiques bien définis à s'engager le plus tôt possible de façon non officielle, comme la possibilité d'obtenir rapidement copie de la proposition ou des informations sur le contenu et la progression des projets de propositions.

La meilleure façon de traiter la question du *timing* approprié est la même que celle des relations avec les États membres, c'est-à-dire par l'établissement et l'entretien continu de contacts au niveau des DG responsables des questions affectant les intérêts canadiens.

Les relations avec le Parlement européen

L'influence actuelle du Parlement européen est plus difficile à quantifier et varie selon les questions. Il est compréhensible que le Parlement, plus que les autres institutions, soit particulièrement sensible aux influences politiques dominantes et à l'opinion publique. La composition politique variée du Parlement suppose que

¹⁵ La Commission est généralement considérée comme étant l'institution ayant le droit exclusif et la responsabilité d'entamer le processus de proposition. En pratique, tant le Conseil que le Parlement peuvent requérir de la Commission de prendre une telle initiative.

¹⁶ Les propositions dans tous les domaines excepté la politique de concurrence et les mesures communautaires de sauvegarde doivent passer devant le Conseil pour amendement et approbation. En pratique cependant, peu de changements substantiels sont apportés aux étapes ultérieures, là où les pouvoirs du Conseil en matière d'amendements sont en fait sujet à limitation.

sur n'importe quelle question il y aura différentes prises de position de la part des députés, et il y en aura certainement toujours parmi eux qui adopteront une attitude favorable ou à tout le moins accessible aux intérêts canadiens. Le contraire est aussi vrai.

L'influence du Parlement européen sur les autres institutions, de même que son rôle dans le processus législatif ont considérablement gagné en importance depuis le TUE, et sont destinés à s'accroître davantage du fait qu'il est accordé de plus en plus d'attention à la nécessité d'une représentation accrue et plus démocratique des citoyens de l'Europe.¹⁷

L'influence actuelle du Parlement en matière législative dépend du processus requis par les traités dans chaque cas particulier.¹⁸ En général, le Parlement a le droit d'être consulté sur toute proposition de législation communautaire et d'apporter ses suggestions d'amendements. Il n'existe pas d'exigence légale en ce qui concerne l'incorporation de ces amendements dans une proposition. Cependant, une grande partie d'entre eux se reflètent dans les modifications apportées par la Commission aux projets de propositions.

Le Parlement a des pouvoirs réels dans les domaines régis par la procédure de codécision, pouvoirs renforcés par le TUE et plus récemment par le traité d'Amsterdam. Cette procédure accroît l'implication du Parlement dans le processus législatif et inclut la possibilité d'empêcher l'adoption d'une mesure si le Conseil refuse d'y apporter les amendements parlementaires. L'existence de ce «droit de veto» constitue la partie la plus déterminante de ce pouvoir. Son utilisation, en réalité, est toutefois freinée par le fait qu'il y a généralement moins de députés présents au Parlement que le quorum. En de telles circonstances, la majorité absolue nécessaire pour le rejet de la proposition n'est alors pas réunie.

Ceci dit, le Parlement a le pouvoir de poser des questions à la Commission et d'en exiger des réponses. Ce pouvoir ne devrait pas être sous-estimé, non seulement comme moyen d'accroître sa responsabilité institutionnelle, mais aussi, du point de vue du Canada, comme un moyen de voir les questions-clefs débattues à l'intérieur de l'Union.

La plus grande partie du travail du Parlement est effectuée dans le cadre des comités parlementaires, responsables de questions spécifiques. En fait, les médiums les plus efficaces dans les échanges avec le Parlement sont les comités, les présidents de comités et les rapporteurs. Le rapporteur, nommé par le comité, est responsable de la présentation d'un rapport et de projets de résolutions pour chaque proposition. Les propositions sont alors débattues par le Parlement

en session plénière. A moins que la proposition concerne une question particulièrement sensible, l'avis du rapporteur prévaut. Le rapporteur, ainsi que le président du comité, détiennent ainsi un contrôle important sur le développement des positions et amendements.

Il est important d'établir des contacts efficaces avec les membres des comités parlementaires, et particulièrement avec le rapporteur, chargés de traiter des questions d'intérêt pour le Canada et qui sont liés à des sujets d'actualité de nature politiquement sensible ou volatile. L'efficacité variera selon les situations. La nature ouvertement politique du Parlement et l'influence des comités parlementaires peut tourner ou non à l'avantage du Canada selon le sujet en question, l'affiliation politique des membres du comité, particulièrement celle du président et du rapporteur, et l'influence exercée par ces deux derniers. Contrairement aux membres des représentations permanentes des États, les groupes nationaux n'adoptent pas nécessairement une position uniforme et peuvent être divisés selon leur affiliation politique et les questions en jeu.

Dans les relations extérieures de l'Union, le Parlement européen a tout au plus un rôle consultatif ou de supervision et n'est pas impliqué dans le détail des prises de décision. Le Conseil est toutefois dans l'obligation de consulter le Parlement et de le tenir au courant de ses actes en ce domaine. Il ne peut conclure d'accords internationaux¹⁹ qu'après l'avoir consulté. Bien que l'issue des consultations n'ait aucune influence contraignante sur la position ultime du Conseil, les députés européens peuvent être à la source d'informations utiles pour les positions communautaires au niveau multilatéral.

Conclusion : La représentation des intérêts canadiens

Des contacts continus dans les domaines spécifiques où sont en jeu les intérêts canadiens s'établissent le plus souvent avec les DG concernées de la Commission, lors de la formulation d'une politique et une fois que la proposition a été envoyée au Conseil. Les vues canadiennes devraient être soumises aussi tôt que possible dans le processus de proposition, afin d'avoir les meilleures chances d'être reflétées, jusqu'à un certain point, dans le résultat final.

Habituellement, le contact initial se fait avec la DG responsable d'une initiative particulière. Il y a toutefois de fréquents chevauchements entre les différents domaines de responsabilités, ce qui fait que plusieurs DG peuvent avoir un intérêt dans la même proposition. Ces chevauchements peuvent se révéler utiles

¹⁷ Une importante question soulevée lors de la CIG de 1996.

¹⁸ Tel qu'expliqué dans la section de ce manuel sur le Parlement européen

¹⁹ Excepté ceux qui ont rapport à la politique commerciale commune.

comme sources d'informations alternatives lorsque différents facteurs créent des obstacles à l'établissement de relations constructives avec une DG en particulier. Les opinions sur des questions spécifiques peuvent ne pas être uniformes parmi les DG intéressées. Ces dernières peuvent donc être variablement disposées à considérer favorablement les intérêts canadiens.

Des contacts au niveau du cabinet du Commissaire, également impliqué de près dans la formulation des politiques, peuvent aussi se révéler bénéfiques. Qui plus est, la nature souvent hautement technologique de la législation proposée oblige la Commission (et aussi le Coreper et les gouvernements nationaux) à consulter différentes associations commerciales pan-européennes, des organismes de standardisation et des groupes d'intérêt. Ces groupes se trouvent dès lors en bonne position pour promouvoir non seulement les intérêts, les données de recherches et les perspectives de leurs membres, mais aussi ceux de gouvernements, gens d'affaires et autres groupes non-européens également intéressés.

L'élaboration des propositions et la prise de décision communautaire impliquent un dialogue intensif entre la Commission, les différents organismes du Conseil et, de plus en plus, le Parlement européen. Il est donc essentiel de maintenir de solides contacts au sein du Conseil, particulièrement au Secrétariat général et au Coreper.

Il est également vital d'établir des contacts avec les membres des représentations permanentes auprès de l'UE. Elles peuvent représenter une source intéressante d'informations sur le statut des propositions, ainsi que sur les questions internes «politiques» qui y sont associées et qui offrent une bonne occasion d'exposer les positions et intérêts canadiens aux États membres. En ce qui concerne la défense des intérêts du Canada par les États membres dans les forums européens, il faut garder en mémoire que chaque État membre n'a droit qu'à une voix, et qu'il peut par conséquent être mis en minorité dans le processus de scrutin majoritaire.

Enfin, les contacts avec les parlementaires européens peuvent se révéler particulièrement utiles lorsque l'occasion d'exercer des pressions politiques se présente.

Domaines d'Intérêt Canadien

Les tableaux ci-dessous ont été conçus pour présenter les directions générales et autres institutions qui sont impliquées dans l'élaboration des propositions touchant les secteurs qui ont une importance particulière pour le Canada

AGRICULTURE

- 1** **Politique agricole commune**
DG I • DG VI
Rôle officiel/non officiel :
Conseil : Comités de gestion, Comité spécial pour l'agriculture (CSA), Représentants permanents des Etats membres.
PE: Comités parlementaires - Comité des régions
- 2** **Politique commerciale – OMC (GATT-Uruguay; commerce multilatéral)**
Etats membres de plein droit • La Commission représentant la Communauté • DG I • DG VI
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Comité de l'article 113, CSA, Comités de gestion, Représentants permanents des Etats membres.
PE: Membres du Parlement européenne (MPE), Comités parlementaires
- 3** **Echanges commerciaux Canada-UE pour l'agriculture & l'agro-alimentaire**
DG I • DG VI
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité de l'article 113, CSA, Comités de gestion, Représentants permanents des Etats membres, particulièrement au niveau sectoriel

AFFAIRES CORPORATIVES

1

Droit corporatif

DG I • DG XV

Rôle officiel/non officiel :

CONSEIL : Comités, Représentants permanents des Etats membres

2

Cadre législatif et réglementaire

DG I • DG XV

Rôle officiel/non officiel :

CONSEIL : Comité de la politique industrielle, Comité de l'article 113, Représentants permanents des Etats membres

DOUANES

1

Douanes/Taxation indirecte/
Harmonisation

DG XV (*taxes directes*)

• DG XXI

Rôle officiel/non officiel :

CONSEIL : Accord de coopération douanière, Etats membres (EM)

2

Politique commerciale

Rôle officiel/non officiel :

COUNCIL: Ministres, Comité d'experts transatlantique, Représentations permanentes des Etats membres

3

Cadres réglementaires multilatéraux Canada-UE

DG I

Rôle officiel/non officiel :

CONSEIL : Représentations permanentes des Etats membres
PE

ECONOMIE

1

Questions économiques et financières de l'UE

DG II • DG XV

• DG XIX

Rôle officiel/non officiel:

CONSEIL : Comité du budget, Comité des affaires économiques et monétaires, IME, BCE, Cour des comptes
PE

2

OCDE, OMC (GATT)

MS • DG I • DG XV

Rôle officiel/non officiel:

CONSEIL : Ministres, Représentations permanentes des Etats membres, BCE

3

Relations de l'UE avec les pays tiers – e.g., Canada

DG I • DG II

Rôle officiel/non officiel:

CONSEIL : Ministres, Comité de l'article 113, Représentations permanentes des Etats membres

4

Initiatives commerciales avec les pays tiers – e.g., Canada

DG I • DG II

Rôle officiel/non officiel:

CONSEIL : Ministres, Comité de l'article 113, Représentations permanentes des Etats membres

ENERGIE

1 Energie & politique nucléaire;
questions de réglementation;
Charte de l'énergie Canada-UE
DG I • DG XI • DG XII • DG VII
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL : Comités de l'environnement &
de l'énergie; Comité permanent des
accords de coopération; Représentations
permanentes des Etats membres (Accord
de coopération nucléaire –
participation possible du Canada)

2 Politique des transports
DG IV • DG VII • DG III
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL, EM, PE

ENVIRONNEMENT

1 Politique environnementale &
questions de réglementation
DG XI • DG VII • DG III
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL: Comité de l'environnement;
Représentations permanentes des
Etats membres; fonctionnaires
responsables des questions
environnementales.
PE : Comités parlementaires; coalitions
de partis politiques

2 Echanges commerciaux Canada-UE
DG I • DG XI – Dir. A
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL: Comité de l'environnement;
Représentations permanentes des
Etats membres; fonctionnaires
responsables des questions
environnementales

FINANCES

1 Politique financière et taxes
DG XV • DG XIX
• *DG XXI (taxes indirectes)*
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL : Comité du budget;
Représentations permanentes des Etats
membres; Cour des comptes.
PE : Budget

2 Union économique & monétaire
DG II
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL, PE, IME

3 Canada - UE - G7
DG I • DG II
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL, EM, Représentations
permanentes des Etats membres

4 Politique économique et
fiscale de l'UE
DG II
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL : Comité des affaires
économiques et monétaires;
Représentations
permanentes des Etats membres

5 Régime de réglementation pour
les services financiers
DG II
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL, Représentations
permanentes des Etats membres,
EM (GATT-Uruguay Round)

FORETS

1 Produits forestiers;
standardisation de l'UE
DG I • DG III • DG XI
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL, Représentations
permanentes des Etats membres

2 Gestion forestière
DG III • DG VI • DG XI
• DG XVI
Rôle officiel/non officiel:
CONSEIL, Représentations
permanentes des Etats membres

PECHERIES

1 Relations Canada-UE en matière
de pêcheries
DG I • DG XIV
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Présidence (très importante
pour l'orientation des initiatives);
Secrétariat du Conseil - Pêches;
Représentations permanentes des
Etats membres
PE : Comités parlementaires

2 Politique commune de la pêche
DG XIV • DG VIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, EM, PE

3 Législation et réglementation
vétérinaires
DG III
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Présidence,
Représentations permanentes des
Etats membres

4 OPANO*, UNCLOS*, FAO*
DG I • DG XIV
Rôle officiel/non officiel :
COUNCIL: Présidence, Représentations
permanentes des Etats membres
PE: Comités parlementaires –
délégations/groupes de partis

RELATIONS INDUSTRIELLES

1 Coopération industrielle
DG III • DG V • DG XVII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, Représentations permanentes
des Etats membres

2 Marché intérieur – EEE, AELE
DG XV
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, Représentations permanentes
des Etats membres

3 Politique de la concurrence
DG III • DG IV • DG V
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité de la politique de la
concurrence; Représentations
permanentes des Etats membres

4 Politique industrielle
DG I • DG III
• DG V • DG XI
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité de la politique
industrielle; Représentations
permanentes des Etats membres

5 Commerce sectoriel
DG III • DG XVII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, Représentations
permanentes des Etats membres

6 Télécommunications/Politique
de la diffusion
DG III • DG XIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, Représentations
permanentes des Etats membres

* OPANO – Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest

* UNCLOS – Conventions des Nations Unies sur le droit de la mer

* FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE/ AFFAIRES CORPORATIVES

- 1** **TRIPS***
DG XIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, Représentations permanentes des Etats membres
- 2** **Politique de propriété intellectuelle**
DG XIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, EM, Représentations permanentes des Etats membres
- 3** **IMPO***
DG I • DG XIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, EM, Représentations permanentes des Etats membres
- 4** **Droits d'auteur, brevets etc./
Normalisation/Cadre réglementaire**
DG XIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL, EM, Représentations permanentes des Etats membres

* TRIPS – Accord OMC sur les aspects du commerce touchant les droits de propriété intellectuelle

*IMPO –Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

AFFAIRES POLITIQUES

- 1** **Institutions européennes**
DG IA
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat Général, Représentations permanentes des Etats membres
PE
- 2** **Elargissement de l'UE**
DG IA • DG XVI
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat Général, Représentations permanentes des Etats membres
PE
- 3** **Coopération politique européenne**
DG IA
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat Général, Comité de l'article 113, Représentations permanentes des Etats membres
PE
- 4** **Organisation for Security & Cooperation in Europe (OSCE)**
DG IA
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat Général, Comité de l'article 113, Représentations permanentes des Etats membres
PE
- 5** **Canada-UE – Relations transatlantiques**
DG I - DG compétente pour le secteur
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat Général, Comité de l'article 113, Représentations permanentes des Etats membres
- 6** **Questions relatives à "l'agenda de sécurité humaine"**
DG IA - DG compétente pour le secteur
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat Général, Représentations permanentes des Etats membres
PE, ONG

SCIENCE & TECHNOLOGIE

1 S&T et R&D; Coopération multilatérale; Coopération Canada-UE en S&T
DG I • DG XII • DG XIII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité de l'article 113, Comité de sélection pour les accords de coopération, Comité de la recherche scientifique & commerciale (CRSC/CREST)

2 Enseignement supérieur et formation
DG XXII
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité permanent pour l'emploi, Comité de l'enseignement

AFFAIRES SOCIALES

1 Politique sociale et du travail
DG V
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité permanent sur l'emploi, Comité des affaires culturelles

2 Emploi et formation
DG I • DG V
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL : Comité permanent sur l'emploi, Comité de l'enseignement

POLITIQUE COMMERCIALE

1 Accords multilatéraux
– OMC, GATT
DG I
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat général, Comité de l'article 113, EM, Représentations permanentes des Etats membres

2 Politique du commerce extérieur de l'UE, Initiatives commerciales
DG I - DG compétente pour le secteur
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat général, Comité de l'article 113, Comité de sélection des accords en coopération, Représentations permanentes des Etats membres

3 Canada - Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – UE
DG I - DG compétente pour le secteur
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Présidence, Secrétariat général, Comité de l'article 113, Comité de sélection des accords en coopération, Représentations permanentes des Etats membres

4 Régime de réglementation/palliatif de l'UE
DG I - DG compétente pour le secteur
Rôle officiel/non officiel :
CONSEIL: Comité de l'article 113, Représentations permanentes des Etats membres

APPENDICE I :

Le processus budgétaire

1. Dans son ébauche de budget préliminaire, la Commission fait état des estimations des revenus et dépenses, préparées par les différentes institutions. Cette ébauche est présentée au Conseil.

2. Le Conseil, à la majorité qualifiée, établit alors un projet de budget qui est envoyé au Parlement.

3. Le Parlement peut réagir de différentes façons. Il peut:

- i. approuver le projet de budget dans les 45 jours, à la suite de quoi le budget est maintenu.
- ii. ne pas amender le projet ni préparer de modifications. Après 45 jours, le budget est considéré comme étant approuvé.
- iii. amender et/ou proposer des modifications au projet de budget.

Pour les dépenses prévues dans le traité ou les actes qui en découlent (dépenses obligatoires), le Parlement peut seulement, à la majorité absolue des votes exprimés, proposer des modifications au projet de budget. En ce qui concerne les autres dépenses, le Parlement peut adopter des amendements à la majorité simple de ses membres, mais en tenant compte d'un taux maximum d'augmentation indiqué par la Commission.

À cette étape, le projet de budget est renvoyé au Conseil, avec les amendements et modifications proposés.

4. Le Conseil a alors plusieurs possibilités. Il peut:

- i. rejeter les propositions de modifications, à la majorité qualifiée, ou

- ii. modifier les amendements, dans les 15 jours, à la majorité qualifiée. À défaut de majorité qualifiée, les amendements sont maintenus.

Si le Conseil accepte les modifications et amendements proposés sans autres changements, le budget est considéré comme adopté et le Parlement en est dûment informé. Si le Conseil rejette ou change l'un ou l'autre amendement ou modification, le projet de budget modifié est renvoyé au Parlement.

5. À cette étape, les pouvoirs du Parlement sont limités aux éléments du projet de budget concernant les dépenses «non obligatoires». Il a un délai de 15 jours pour amender ou rejeter les dernières modifications du Conseil, en présence de la majorité de ses membres et à une majorité des deux tiers des votes exprimés. Le Parlement adopte alors le budget et le Président du Parlement déclare que le budget a été finalement adopté.

APPENDICE II :

L'ordre juridique

1. Législation primaire

est basée sur les traités établissant les Communautés, les annexes, les protocoles, les amendements aux traités et les traités d'accession.

2. Législation secondaire

- Règlements et mise en oeuvre des règlements;
- Directives;
- Décisions générales et individuelles

3. Autre

- Décisions des États membres réunis au Conseil
- Pratique reliée à la mise en oeuvre de la législation communautaire

N.B. Les décisions de la CEJ ont le même poids que les législations en cause.

APPENDICE III :

Les dispositions requérant l'unanimité au Conseil

Les dispositions existantes du traité CE qui requièrent l'unanimité au Conseil sont les articles suivants:

8a	Droit de circulation et de résidence, à moins de dispositions contraires du traité
8b	Droit de vote aux élections municipales et du PE
8e	Droits supplémentaires liés à la citoyenneté
45(3)	Aide compensatoire pour l'importation de matières premières
51	Sécurité sociale (coordination des arrangements)
54(1)	Droit d'établissement; consultation du Comité EcoSoc
57(2)	Amendement des principes légaux nationaux régissant les professions dans les États membres
73c	Mesures "restrictives" concernant les mouvements de capitaux
93	Aide d'État
99	Taxation; consultation du Comité EcoSoc
100	Harmonisation des législations; con

	sultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions	188b	Cour des comptes; nomination des membres
100c	Pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa	189a	Amendement à une proposition de la Commission
103a	Assistance financière et mesures économiques pour les États membres en sérieuse difficulté	189b(3),c,d,e	Seconde lecture lors de procédures de codécision et de coopération
104c(14)	Déficits excessifs	194	Nomination au Comité EcoSoc
105(6)	Tâches de la BCE	198a, b	Nomination au Comité des régions; approbation des règles de procédures
106(5)	Amendements aux statuts bancaires	201	Dispositions concernant le système de ressources propres
109(1), (4)	Accords sur un taux de change	209	Règlements financiers
109f(7)	IME	217	Règles régissant les langues
109k(5), 109(4), (5)	UEM; dispositions institutionnelles	223	Commerce des armes
121	Sécurité sociale pour les travailleurs migrants: pouvoirs de la Commission	227	Territoires d'outre-mer
128	Culture	228(2)	Conclusion de certains accords
130	Industrie, consultation du Comité EcoSoc	235	Clause résiduelle pour les objectifs communautaires sans pouvoirs nécessaires
130b	Action spécifique en dehors des Fonds structurels; consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions	238 & 238(2)	Accords d'association
130d	Fonds structurels et Fonds de cohésion		
130i,o	Programme-cadre pour la recherche; entreprises communes; consultation du Comité EcoSoc		
130s	Certaines dispositions environnementales; consultation du Comité EcoSoc		
136	Pays et territoires d'outre-mer		
138(3)	PE – adoption d'une procédure électorale uniforme		
145	Attribution de pouvoirs de mise en oeuvre		
151(2)	Nomination du Secrétaire Général du Conseil		
157(1)	Modification du nombre de membres de la Commission		
159	Non remplacement d'un membre de la Commission		
165 & 166	Augmentation du nombre de juges et d'avocats généraux de la CEJ		
168a(2), (4)	Accroissement des cas entendus par le Tribunal de première instance; approbation des règles de procédures		
188	Amendement au titre III sur le statut de la CEJ; approbation des règles de procédures		

Le traité d'Amsterdam prévoit également l'unanimité au Conseil pour la prise de décision touchant le nouveau titre «Visas, droit d'asile, immigration et autres politiques relatives à la liberté de circulation des personnes».

Le nouvel article 73i,j(2),(3), k(1)(a), (2)(a) du traité d'Amsterdam comporte deux étapes:

a) une période de 5 ans où le Conseil agit à l'unanimité, après consultation du PE, sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre.

b) après les 5 premières années:

- la Commission a le monopole de l'initiative (mais avec l'obligation d'examiner toute requête faite par un État membre)
- l'unanimité au Conseil devient règle générale. Il y a toutefois une possibilité de VMQ automatique après 5 ans dans certains domaines spécifiques (procédures et conditions d'émission des visas, ainsi que réglementation pour un visa uniforme).

Le traité d'Amsterdam étend l'unanimité du Conseil aux nouvelles sphères de compétence suivantes:

- mise en vigueur de l'acquis de Schengen;
- définition des manquements aux principes de l'Union;
- mesures contre la discrimination raciale;
- extension de la compétence de la PCC aux

services et à la propriété intellectuelle;

- régulation des conditions régissant l'accomplissement des tâches par les députés;
- suspension des accords internationaux et établissement d'une position internationale de l'Union.

APPENDICE IV :

Les dispositions requérant la codécision et le VMQ au Conseil

Les dispositions existantes du traité CE qui requièrent la procédure de codécision et le VMQ au Conseil sont les articles suivants:

49	Libre circulation des travailleurs; consultation du Comité EcoSoc
54(2)	Droit d'établissement; consultation du Comité EcoSoc
56(2)	Droit d'établissement (2ème jugement)
57(1)	Droit d'établissement (3ème jugement)
66	Services
100a	Marché intérieur; consultation du Comité EcoSoc
100b	Marché intérieur; consultation du Comité EcoSoc
126	Éducation; consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions
129	Santé; consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions
129a	Protection du consommateur; consultation du Comité EcoSoc
129d	Réseaux transeuropéens (lignes guides); consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions
130s(3)	Environnement (programme général d'action)

Les articles suivants, qui existent déjà dans le traité sur la CE, seront désormais soumis à la procédure de codécision. La procédure législative qui s'applique est indiquée entre parenthèses:

6 : Réglementation visant à interdire la discrimination sur la base de la nationalité (coopération)

8a(2) : Clause visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens à circuler et résider librement sur le territoire des États membres

51 : Marché intérieur (consultation) Réglementation sur la sécurité sociale pour les travailleurs immigrants de la Communauté

56(2) : Coordination des clauses établies par législation, réglementation ou action administrative pour un traitement spécial des ressortissants étrangers (droit d'établissement)

57(2) : Coordination des clauses établies par législation, réglementation ou action administrative concernant l'amorce et la poursuite d'activités en tant que personne indépendante (consultation) - Amendement aux principes existants établis par la législation régissant les professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès aux personnes physiques (consultation)

75(1) : Politique des transports (coopération) - règles communes applicables au transport international à partir ou en direction du territoire d'un État membre ou traversant le territoire de l'un ou l'autre des États membres; conditions dans lesquelles les transporteurs non-résidents peuvent opérer leurs services de transport à l'intérieur d'un État membre; mesures pour améliorer la sécurité dans les transports; autres clauses appropriées

84 : Politique des transports maritimes et aériens (coopération)

Politique sociale : Articles résultant de la transposition dans le traité de l'accord sur la politique sociale, exception faite des aspects de cet accord qui sont actuellement sujets à l'unanimité (coopération)

125 : Mise en oeuvre des décisions relatives au Fonds social européen (coopération)

127(4) : Formation professionnelle mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs de l'Article 127 (coopération)

129d : Autres mesures (RTE) (coopération)

130e : Décision de mise en oeuvre relative au Fonds pour le développement régional européen (FDRE) (coopération)

130o : Adoption de mesures qui font référence aux articles 130j, k et l - 2ème sous-paragraphe (recherche) (coopération)

130s : Environnement. Action entreprise par la Communauté pour atteindre les objectifs de l'article 130r (coopération)

130w : Assistance au développement (coopération)

Les articles suivants, qui existent déjà dans le traité sur la CE, seront désormais soumis au vote à la majorité qualifiée:

45(3) : Aide compensatoire à l'importation de matières premières

56(2) : Coordination des clauses établies par des lois, des règlements ou des actions administratives pour un traitement spécial des ressortissants étrangers (droit d'établissement)

130i(1) : Adoption du programme-cadre pour la recherche

130l(2) : Adaptation ou addition au programme-cadre de la recherche

130o : Établissement d'entreprises conjointes en recherche et développement

Les dispositions suivantes, qui seront introduites pour la première fois dans le traité CE, seront également soumises au vote à la majorité qualifiée au Conseil:

Article 5a(2) : Autorisation de coopération plus étroite

D(2), nouveau titre sur la liberté de circulation : Mesures provisoires

4, nouveau titre sur l'emploi : Mesures incitatives

118(2) : Exclusion sociale

119(3) : Égalité des chances et de traitement pour les hommes et les femmes

129(4) : Santé publique

191a : Transparence

209a : Lutte contre la fraude

213a : Statistiques

213b : Instauration d'une autorité consultative indépendante sur la protection des données

227(2) : Régions éloignées

236(2)(3) : Droits fondamentaux - sanctions

Nouvel article 116 : Coopération douanière

Les dispositions suivantes, qui seront introduites pour la première fois dans le traité sur la CE, seront soumises à la procédure de codécision:

Article 5 : Mesures favorisant l'emploi

118(2) 3ème sous-paragraphe : Exclusion sociale

119 : Politique sociale - Égalité des chances et de traitement

129 : Santé publique (anciennement basé sur l'article 43 - consultation) – exigences minimum concernant la qualité et la sécurité des organes. Mesures vétérinaires et phytosanitaires ayant pour objectif direct la santé publique

191a : Principes généraux de transparence

209a : Lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de la Communauté

Nouvel article 116 : Coopération douanière

213a : Statistiques

213b : Établissement d'une autorité consultative indépendante sur la protection des données

Les dispositions requérant la codécision et l'unanimité au Conseil sont les articles suivants:

128 : Culture (mesures d'encouragement); consultation du Comité des régions

189c : Coopération

6 : Non discrimination

75(1) & 84 : Transport; consultation du Comité EcoSoc

103(5) : Règles pour la surveillance multilatérale

104a(2) : Arrangements pour l'application de l'article 104a(1)

104b(2) : Arrangements pour l'application de l'article 104

105a : Pièces de monnaie; consultation du Comité EcoSoc

125 : Fonds social européen; consultation du Comité EcoSoc

129 : Réseaux transeuropéens (excepté lignes guides); consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions

130e : Cohésion économique et sociale; consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions

130o : Recherche, mise en oeuvre de programme; consultation du Comité EcoSoc

APPENDICE V :

Les dispositions requérant la procédure de consultation

Le traité d'Amsterdam amende certaines dispositions du traité et en introduit de nouvelles qui sont touchées par la procédure de consultation. Le Parlement européen est maintenant consulté par le biais de cette procédure lorsqu'il s'agit des questions suivantes:

1. Décisions relatives à une coopération plus étroite;
2. Mesures contre la discrimination;
3. La plupart des décisions sur le droit d'asile et l'immigration;
4. Recommandations sur la politique de l'emploi;
5. Mise en vigueur des accords de partenaires sociaux dans les affaires sociales;
6. Adaptation ou ajout aux programmes de R&D;

7. Suspension des droits découlant du traité pour un État membre qui ne respecte pas les principes fondamentaux de l'Union.

Les dispositions suivantes, prévues pour une simple consultation du Parlement, sont demeurées inchangées:

1. Article 43, principale base légale pour toute action dans le domaine de la politique agricole. Cependant, la clause sur la santé publique a été modifiée pour y inclure des domaines qui étaient auparavant régis par l'article 43, c'est-à-dire médecine vétérinaire et mesures phytosanitaires. Considérant que ces décisions ont déjà été prises selon la procédure de codécision, l'on pourrait croire que le Parlement européen a «un pied dans la porte» pour devenir un législateur décisif en matière agricole. L'important domaine de l'organisation des marchés agricoles communs ne fait toutefois l'objet que d'une simple consultation du Parlement (NB: dans ce domaine, ni le Parlement ni les parlements nationaux n'ont un droit de regard sur le contenu ou le budget de cette politique).

2. Harmonisation de la législation concernant les taxes indirectes, telles que les taxes de vente et les droits d'accises;

3. Article 235.

APPENDICE VI :

Les dispositions requérant la procédure de l'avis conforme

Assent of the European Parliament

(Majorité absolue des votes exprimés sauf en ce qui concerne la procédure électorale uniforme)

Article 8a(2) : Citoyenneté

105(6) : Tâches spécifiques de la Banque centrale européenne

106(5) : Amendements aux statuts de la Banque

130d : Fonds structurels; Fonds de cohésion; consultation du Comité EcoSoc et du Comité des régions

138(3) : Procédure électorale uniforme (majorité des membres)

228(3) : Certains accords internationaux

Article O (TUE) : Adhésion de nouveaux États membres

APPENDICE VII :

PESC et JAI

PESC - Politique étrangère et de sécurité commune

La Déclaration No 27, annexée au TUE, spécifie qu'en cas de décisions du Conseil requérant l'unanimité, les États membres devront, dans la mesure du possible, éviter une décision unanime lorsqu'une majorité qualifiée existe en faveur de cette décision.

I. Les décisions du Conseil prises à l'unanimité touchent les articles suivants du TUE:

J.3 en conjonction avec l'article J.8 :

Action commune; sans consultation du PE

J.2(2) en conjonction avec l'article J.8 :

Positions communes; sans consultation du PE

J.11 : Dépenses opérationnelles/Budget

communautaire; sans consultation du PE

II. Les décisions du Conseil prises à la majorité qualifiée sont les articles suivants du TUE:

J.3 en conjonction avec l'article J.8 : Mesures de mise en oeuvre; sans consultation du PE

J.3 en conjonction avec l'article J.8 : Questions de procédures; sans consultation du PE

III. Consultation et information du PE

1. La Présidence du Conseil consulte le PE sur les principaux aspects et les options fondamentales de la PESC.

2. La Présidence du Conseil et la Commission informent le PE des développements de la PESC.

Le Traité d'Amsterdam n'a pas changé le rôle du PE dans le cadre de la PESC. Il a toutefois renforcé la capacité de prise de décision du Conseil de différentes manières:

1. Un nouvel instrument: stratégies communes (article J.3). Les stratégies communes précisent les objectifs de l'Union et les moyens d'atteindre ces objectifs. Les stratégies communes sont décidées par le Conseil européen sur recommandation du Conseil de l'Union européenne dans les domaines où les États membres ont des intérêts en commun.

2. Une hiérarchie d'instruments: Lorsqu'une stratégie commune est décidée, le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, des actions et des positions communes pour exécuter la stratégie. En l'absence d'une stratégie commune, le Conseil de l'Union européenne

doit décider à l'unanimité d'actions et de positions communes. Les mesures nécessaires pour leur réalisation sont adoptées à la majorité qualifiée. Le VMQ ne s'applique toutefois pas aux décisions ayant des implications militaires ou de défense. Le Conseil agit à la majorité simple pour les questions procédurales (article J.13). Ces instruments font partie de l'article J.2 qui établit les 5 instruments de la PESC:

- Principes et guides généraux
- Stratégies communes
- Actions communes
- Positions communes
- Coopération systématique entre les États membres

En vertu de l'article J.3, le Conseil européen définit les principes et les lignes directrices pour la PESC, y compris lorsqu'il y a des implications en matière de défense, sur la base desquels le Conseil de l'Union européenne peut ensuite prendre les décisions nécessaires pour la définition et la mise en oeuvre de la PESC. Le rôle d'orientation du Conseil européen est ainsi élargi à la dimension de la défense et par conséquent à l'UEO.

3. Une définition précise de chaque instrument:

- **Stratégies communes (article J.3):** Les stratégies communes sont mises en oeuvre dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants et pour lesquels ils définiront les objectifs, la durée et les moyens.
- **Actions communes (article J.4):** Les actions communes couvrent des situations spécifiques là où une action opérationnelle de la part de l'Union est considérée comme requise. Elles définissent les objectifs, la portée, les moyens, la durée et les conditions de mise en oeuvre. Le Conseil peut demander à la Commission de lui soumettre les propositions appropriées pour s'assurer de la mise en oeuvre d'une action commune.
- **Positions communes (article J.5):** Les positions communes doivent définir l'approche de l'Union en ce qui concerne une question de nature géographique ou thématique.

4. Abstention constructive (article J.13 (1)) : Lorsqu'une décision doit être prise à l'unanimité, l'abstention d'un ou de plusieurs États membres n'empêchera pas l'adoption de cette décision. Les États membres en question pourront faire une déclaration formelle pendant le vote pour s'assurer qu'ils ne seront pas tenus d'appliquer cette décision, mais ils devront accepter que la décision engage l'Union. Si le nombre d'États membres ayant fait cette déclaration atteint le

tiers des votes pondérés, la décision n'est pas adoptée.

5. Raisons importantes et fondées de politique nationale (article J.13(2)) : Si une décision doit être prise par un VMQ, il n'y aura pas de vote si un État membre déclare que, pour des raisons importantes et fondées de politique nationale, il a l'intention de s'opposer à une telle décision. Dans ce cas, le Conseil peut, à la majorité qualifiée, renvoyer la question au Conseil européen pour une décision à l'unanimité. La majorité qualifiée ne s'appliquera pas aux décisions ayant des implications militaires et de défense.

JAI - Justice et affaires intérieures

I. Les dispositions requérant l'unanimité en matière de JAI sont les articles suivants du TUE:

- K.3(2) en conjonction avec l'article K.4(3) :
Adoption d'une position ou action commune
- K.8 : Imputation des dépenses opérationnelles sur le budget communautaire
- K.9 : Croisement avec l'article 100c

II. La disposition requérant le VMQ est :

Article K.3(2) : Mesures de mise en oeuvre

III. Consultation et information du PE

1. La Présidence du Conseil consulte le PE sur les principaux aspects de JAI
2. La Présidence du Conseil et la Commission informent le Parlement des travaux en matière de JAI

Le traité d'Amsterdam a apporté les changements suivants en matière de JAI :

1. Élargissement des matières communautaires

- aux questions touchant les frontières, les politiques de visa, l'asile, l'immigration, ainsi que la coopération judiciaire en matière civile. Le contrôle sera toutefois partagé entre la Commission et les États membres, qui décideront à l'unanimité pour tous les domaines, sauf pour certaines questions relatives aux visas. Après cinq ans d'initiative conjointe Commission/États membres, la Commission aura le monopole de l'initiative. Au même moment, le Conseil déterminera à l'unanimité si tout ou partie doit être décidé à la majorité qualifiée et en codécision.
- aux fraudes douanières (également renforcement

des dispositions relatives aux fraudes contre le budget de la Communauté).

2. Matières JAI de coopération intergouvernementale

- coopération policière et judiciaire en matière criminelle;
- coopération douanière.

3. Intégration de Schengen dans l'UE

- «l'acquis de Schengen» sera peut-être séparé entre la CE et le Conseil; le partage devra être fait à l'unanimité par les 15 États membres. Sinon, les mesures de Schengen demeureront du ressort de la coopération intergouvernementale.
- les nouvelles mesures de Schengen seront entreprises sur la base du partage des matières effectué dans le traité d'Amsterdam.

4. Nouveaux pouvoirs pour Europol

L'Europol demeure un organisme intergouvernemental créé pour faciliter et appuyer la mise en oeuvre d'actions visant à combattre le crime organisé dans les États membres. Le traité d'Amsterdam prévoit

- l'attribution de nouveaux pouvoirs et la formation d'équipes conjointes à l'intérieur des cinq années suivant la ratification du traité;
- de nouveaux mécanismes d'exécution de la loi.

5. Nouveaux instruments

- Abolitions des actions communes
- Conventions (article K.6.2.(d)) comme auparavant sauf que les procédures de ratification seront fixées dans des limites de temps spécifiées (à décider à l'unanimité)
- Décisions-cadres (article K.6.2.(b)) concernant le rapprochement des législations et réglementations des États membres
- Décisions (article K.6.2.(c)) pour tout usage compatible avec les objectifs du JAI (mêmes caractéristiques que pour les décisions-cadres)
- Positions communes (article K.6.2.(a)) pour définir l'approche de l'UE vis-à-vis d'une question particulière (un effort a été accompli pour définir l'instrument, même s'il est défini en termes vagues et que son statut légal n'est pas clair).

6. Simplification des prises de décision

Disparition des groupes de direction; les chevauchements du Comité K4 avec le Coreper sont limités. En ce qui concerne le vote, l'unanimité demeure la règle.

7. Interventions accrues de la Commission et du PE

La Commission a un droit d'initiative dans tous les domaines JAI, même ceux qui sont partagés avec le Conseil. Le PE doit être consulté sur toutes les mesures prises dans le cadre du nouveau troisième pilier, excepté les positions communes. Le Conseil peut toutefois imposer un délai au PE pour donner son opinion, mais qui ne peut être inférieur à trois mois.

APPENDICE VIII :

Les comités du Parlement européen

- Comité des affaires institutionnelles
- Comité des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense
- Comité des relations extérieures
- Comité du développement et de la coopération
- Sous-comité des droits de l'homme
- Sous-comité de la sécurité et du désarmement
- Comité de l'agriculture et du développement rural
- Comité des affaires sociales et de l'emploi
- Comité de la politique régionale
- Comité du transport et du tourisme
- Comité des pêcheries
- Comité des droits de la femme
- Comité temporaire pour l'emploi
- Comité du budget
- Comité du contrôle budgétaire
- Comité de la recherche, du développement technologique et de l'énergie
- Comité des règles de procédure, de l'examen des titres et immunités
- Comité des pétitions
- Comité des affaires économiques et monétaires et de la politique industrielle
- Comité des affaires légales et des droits du citoyen
- Comité de l'environnement, de la santé publique et de la protection du consommateur
- Comité de la culture, de la jeunesse et des médias
- Comité des libertés civiles et des affaires intérieures
- Sous-comité des affaires monétaires

APPENDICE IX

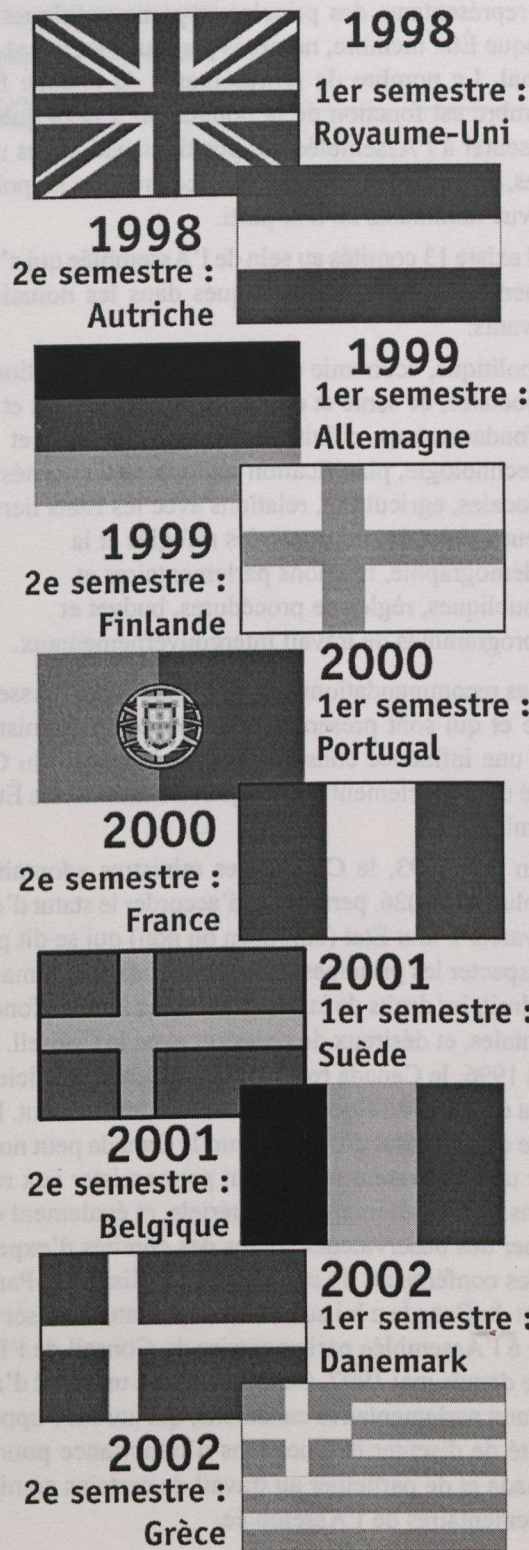
Les partenariats européens

	UE	Convention de Schengen	EEE	AELE	Accords européens	UEO	OTAN	CEDH	Participants Euro
Belgique	✓	✓	✓UE			✓	✓	✓	✓
Danemark	✓	✓	✓UE			O	✓	✓	
Allemagne	✓	✓	✓UE			✓	✓	✓	✓
Grèce	✓	✓*	✓UE			✓	✓	✓	
Espagne	✓	✓	✓UE			✓	M	✓	✓
France	✓	✓ certains contrôles frontaliers**	✓UE			✓	M	✓	✓
Irlande	✓	non particip.	✓UE			O		✓	✓
Italie	✓	✓	✓UE			✓	✓	✓	✓
Luxembourg	✓	✓	✓UE			✓	✓	✓	✓
Pays-Bas	✓	✓	✓UE			✓	✓	✓	✓
Portugal	✓	✓	✓UE			✓	✓	✓	✓
Royaume U.	✓	non particip.	✓UE			✓	✓	XD	
Autriche	✓	✓	✓UE			O		✓	✓
Finlande	✓	✓	✓UE			O		✓	✓
Suède	✓	✓	✓UE			O		✓	
Liechtenstein		non particip.	✓	Switz.				✓	
Suisse		non particip.		✓				✓	
Norvège		NG	✓	✓		A	✓	✓	
Islande		NG	✓	✓		A	✓	✓	
Chypre	E	non particip.						✓	
Estonie	E	non particip.			✓			✓	
Hongrie	E	non particip.			✓		AF	✓	
Pologne	E	non particip.			✓		AF	✓	
R.Tchéque	E	non particip.			✓		AF	✓	
Slovenie	E	non particip.			✓			✓	

A: Associé; **AELE:** Accord européen de libre-échange; **AF:** Accession future; **CEDH:** Convention européenne des droits de l'homme; **E:** Pays candidats de "première vague" éligible à l'adhésion sur respect des préconditions; **EEE:** Espace économique européen; **M:** Membre mais pas de l'alliance militaire; **NG:** Des négociations sont en cours pour la participation de la Norvège et de l'Islande à l'espace Schengen; **O:** Observateur; **UD:** Union douanière; **UEO:** Union de l'Europe occidentale; **XD:** pas dans la législation nationale; *: La Grèce est un membre de la Convention de Schengen pour lequel des contrôles frontaliers demeureront en place jusqu'à ce que les membres de Schengen en décident autrement; **: Avec la Belgique.

APPENDICE X:

L'alternance des présidences



APPENDIX XI:

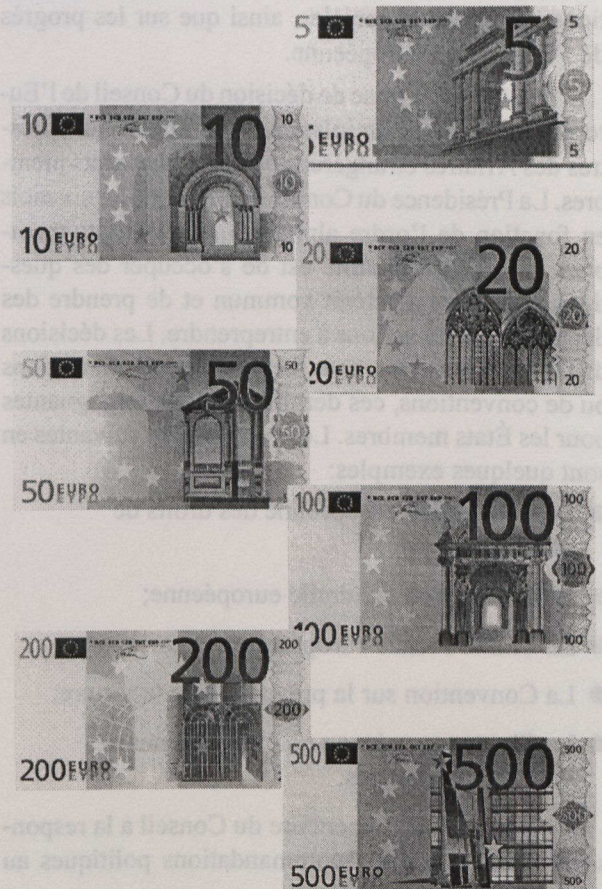
L'Union économique et monétaire

La dernière étape de l'union économique et monétaire (UEM) a débuté le 1er janvier 1999 lorsque 11 des 15 États membres de l'Union européenne - l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne - ont formé une union monétaire.

Les quatre États membres qui ne participent pas sont la Grèce, qui ne remplit pas les conditions nécessaires, la Suède, qui ne rencontre pas le critère du taux de change, ainsi que le Danemark et le Royaume-Uni qui exercent un droit de retrait négocié antérieurement.

Les 11 pays participants utilisent maintenant l'euro comme monnaie commune. Une politique monétaire commune est élaborée par une nouvelle institution supranationale et indépendante - la Banque centrale européenne (BCE) - établie à Francfort. À ce jour, les taux de change entre les 11 monnaies nationales sont irrévocablement fixés et les monnaies nationales existent en parallèle avec l'euro.

Le 1er janvier 2002, les billets et pièces de monnaie en euro commenceront à circuler, remplaçant alors les monnaies nationales qui n'auront plus de statut légal à partir du 1er juillet 2002. L'union monétaire poursuit le processus d'intégration économique et politique de l'Europe et s'avère un complément essentiel à un fonctionnement harmonieux du marché unique.



ANNEXE

Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale européenne fondée en 1949 et qui a son siège à Strasbourg, en France. Il s'agit du plus large organisme exclusivement européen, représentant 40 pays membres. Le Conseil de l'Europe a pour mandat de promouvoir le renforcement de l'unité en Europe par:

- la protection des principes démocratiques;
- la primauté du droit et les droits fondamentaux;
- la coopération dans des initiatives visant à améliorer les conditions de vie, résoudre des questions sociales majeures et renforcer l'identité culturelle de l'Europe;
- le support à la transition politique et légale des nouvelles démocraties.

L'adhésion est ouverte à tout État européen respectant la primauté du droit et assurant la protection des droits de l'homme. Bien qu'étroitement liés, les membres et le mandat du Conseil de l'Europe demeurent distincts de ceux des institutions de l'UE.

Les chefs d'État et de gouvernement des 40 États membres participent deux fois par an à une réunion au Sommet. Cette réunion constitue un forum de très haut niveau pour des discussions sur les principales questions politiques et sociales, ainsi que sur les progrès de l'intégration européenne.

L'institution de prise de décision du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres, se compose des ministres des Affaires étrangères de chacun des États membres. La Présidence du Comité change tous les six mois en fonction de l'ordre alphabétique des États membres. Le rôle du Comité est de s'occuper des questions politiques d'intérêt commun et de prendre des décisions sur les actions à entreprendre. Les décisions du Comité sont prises sous forme de recommandations ou de conventions, ces dernières étant contraignantes pour les États membres. Les conventions suivantes en sont quelques exemples:

- La Convention européenne des droits de l'homme;
- La Convention culturelle européenne;
- La Charte sociale européenne;
- La Convention sur la prévention de la torture;
- La Charte européenne pour les langues des minorités régionales.

L'Assemblée parlementaire du Conseil a la responsabilité de faire des recommandations politiques au

Comité des ministres. Elle se réunit quatre fois par année pendant une semaine à Strasbourg et une autre semaine dans un des États membres. Le Président de l'Assemblée est élu par les membres de l'Assemblée pour une durée de trois ans. L'Assemblée se compose de représentants des principaux partis politiques de chaque État membre, nommés par leur Parlement national. Le nombre de représentants de chaque État membre est fonction de la population. Plutôt que de présenter à l'Assemblée des positions nationales unifiées, ces représentants ont tendance à refléter les points de vue dominants de leur parti.

Il existe 13 comités au sein de l'Assemblée qui s'occupent de questions spécifiques dans les domaines suivants:

- politique, économie et développement, questions sociales, de santé et de famille, droits légaux et fondamentaux, culture et éducation, science et technologie, planification régionale et autorités locales, agriculture, relations avec les États tiers européens, les migrants, les réfugiés et la démographie, relations parlementaires et publiques, règles de procédures, budget et programmes de travail intergouvernementaux.

Les recommandations écrites adoptées par l'Assemblée et qui sont présentées au Comité des ministres ont une influence considérable sur le travail du Comité et indirectement sur les gouvernements des États membres.

En mai 1993, le Comité des ministres adoptait la résolution (93)26, permettant d'accorder le statut d'observateur à tout État (européen ou non) qui se dit prêt à respecter les principes de la démocratie, la primauté du droit, les droits de la personne et les libertés fondamentales, et désireux de coopérer avec le Conseil. En juin 1996, le Canada recevait la notification officielle de la décision du Conseil de lui accorder ce statut. Par suite de son statut d'observateur, le Canada peut nommer un observateur permanent pour assister aux réunions des représentants ministériels, et également désigner des observateurs auprès des comités d'experts et des conférences de ministres spécialisés. Le Parlement du Canada a lui aussi obtenu le statut d'observateur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis mai 1997. Ce statut offrira un point d'appui aux parlementaires canadiens, qui auront l'opportunité de discuter de questions d'importance pour le Canada et de participer au travail de certains comités parlementaires de l'Assemblée.

Pour plus d'informations:

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eu-mission>

<http://qsilver.queensu.ca/~ecsac/>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.weu.int>

<http://www.coe.fr>

Les textes des traités peuvent être trouvés au site internet suivant:

<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/index.html>

NOTES:

NOTES:

LE CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale internationale fondée en 1949 et a son siège à Strasbourg, en France. Il regroupe 47 pays et a pour but de promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coopération dans des domaines allant de la justice sociale aux affaires culturelles de l'Europe.

- la protection des principes démocratiques;
- la primauté du droit et les droits fondamentaux;
- la coopération dans des domaines visant à améliorer les conditions de vie et assurer le développement social, culturel et régional de l'Europe;
- le soutien à la transition politique et légale des nouvelles démocraties.

L'adhésion est ouverte à tout État européen respectant la primauté du droit et assurant la protection des droits de l'homme. Bien qu'étroitement liés, les membres et le mandat du Conseil de l'Europe demeurent distincts de ceux des institutions de l'UE.

Les chefs d'État et de gouvernement des 47 États membres participent deux fois par an à une réunion au Sommet. Cette réunion constitue un forum de haut niveau pour des discussions sur les principales questions politiques et sociales, ainsi que sur les progrès de l'intégration européenne.

L'instance de prise de décision du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres, se compose des ministres des Affaires étrangères de chacun des États membres. La Présidence du Comité change tous les six mois en fonction de l'ordre alphabétique des États membres. Le rôle du Comité est de s'occuper des questions politiques d'intérêt commun et de prendre des décisions sur les actions à entreprendre. Les décisions du Comité sont prises sous forme de recommandations ou de conventions, ces dernières étant contraignantes pour les États membres. Les conventions suivantes en sont quelques exemples:

- La Convention européenne des droits de l'homme;
- La Convention culturelle européenne;
- La Charte sociale européenne;
- La Convention sur la prévention de la torture;
- La Charte européenne pour les langues des régions régionales.

L'Assemblée parlementaire du Conseil a la responsabilité de faire des recommandations politiques au

Conseil de l'Europe. Elle est composée de députés élus par les parlements nationaux des États membres. Elle a le droit de proposer des résolutions et de recommander l'adhésion de nouveaux États membres.

Le Conseil de l'Europe a également créé des institutions indépendantes pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Ces institutions comprennent le Tribunal européen des droits de l'homme, le Comité européen pour la prévention de la torture et le Comité européen pour la coopération culturelle.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport. Ces programmes visent à améliorer les conditions de vie et à promouvoir la coopération entre les États membres.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport. Ces programmes visent à améliorer les conditions de vie et à promouvoir la coopération entre les États membres.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport. Ces programmes visent à améliorer les conditions de vie et à promouvoir la coopération entre les États membres.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport. Ces programmes visent à améliorer les conditions de vie et à promouvoir la coopération entre les États membres.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport. Ces programmes visent à améliorer les conditions de vie et à promouvoir la coopération entre les États membres.

Le Conseil de l'Europe a également créé des programmes de coopération dans des domaines tels que la justice, la culture, la jeunesse et le sport. Ces programmes visent à améliorer les conditions de vie et à promouvoir la coopération entre les États membres.

NOTES:

NOTES:

NOTES:

NOTES:

