



JUIN - JUNE 1992

CROCODILE

Lettre aux Parlements d'Europe - Fondé par Altiero Spinelli • Letter to the Parliaments of Europe - Founded by Altiero Spinelli

Qui a peur de Delors II ?
Who is afraid of Delors-II ?

Joan Colom i Naval, MEP

p. 3

Maastricht Ratification: Status
Le point sur la ratification de Maastricht

p. 5

L'applicabilité de l'art. 236 CEE
Applicability of EEC Treaty Art. 236

Jean-Paul Jacqué

p. 11

Public Enterprises at European Level
Les entreprises publiques à l'échelle européenne

p. 15

La parade de Lisbonne

Ouf ! Les électeurs Irlandais n'ont pas suivi le mauvais exemple des Danois, ce qui a permis aux Chefs d'Etat et de gouvernement - réunis à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne - de confirmer l'engagement pris par leurs Ministres à Oslo de ne pas retarder les procédures de ratification, à fin de mettre le Danemark devant le fait accompli d'un Traité accepté par ses onze partenaires.

Il y a toutefois deux questions juridiques incontestables auxquelles ni les Ministres ni les Chefs d'Etat et de gouvernement ont su apporter une réponse significative. En premier lieu, la partie centrale du Traité de Maastricht couvre des modifications aux Traités de Paris et de Rome (y compris l'Acte unique), sur la base de procédures qui imposent l'unanimité de douze gouvernements et l'unanimité de douze ratifications. En second lieu, la Constitution danoise empêche la convocation d'un deuxième référendum, faute de modifications dans la forme ou dans la substance du Traité rejeté le 2 juin dernier.

Les débats qui ont lieu actuellement dans tous les pays membres et notamment dans les pays où les peuples seront appelés à s'exprimer par référendum, auraient été facilités par un signal clair des gouvernements concernant l'issue de l'imbroglio politico-juridique ouvert par le « non » danois. Nos représentants nationaux ont préféré la politique de l'autruche, ce qui pourrait malheureusement renforcer la position des partisans du « non ».

Nous voulons essayer de donner notre modeste contribution pour clarifier cette situation et pour

The Lisbon Parade

Phew! The Irish electorate has not followed the bad example of the Danes and this has enabled the Heads of State and of Government meeting at the European Council in Lisbon to confirm the commitment made by their Ministers in Oslo not to delay the ratification procedures so as to present Denmark with a « fait accompli » of the Treaty accepted by its Eleven partners.

There are however two clear legal questions to which neither the Ministers nor the Heads of State and of Government have been able to give an adequate reply.

In the first place the central part of the Treaty of Maastricht relates to changes to the Treaties of Paris and of Rome (including the Single Act) according to procedures which require the unanimity of twelve governments and the unanimity of twelve ratifications.

In the second place the Danish Constitution prevents the calling of a second referendum in the absence of formal or substantive amendments to the Treaty rejected on the 2nd of June last.

The debates currently taking place in all Member States and particularly in those holding a referendum would have been facilitated by a clear signal from the governments on the legal and political « imbroglio » created by the Danish « no ». Our national representatives prefer an ostrich-like policy which



réitérer, en bref, la position que nous avons exprimé quelques heures après le vote danois (« Entre ceux qui voudront », Crocodile, mai 1992).

Les Onze pourraient proposer au Danemark une solution « consensuelle », qui permettrait de sauver le mariage à Douze et d'appeler les Danois à s'exprimer à nouveau par référendum. Des différentes formules ont été déjà envisagées: un protocole annexé au Traité qui appliquerait au Danemark, pour l'ensemble de la matière communautaire, la méthode de l'« opting out » octroyée au Royaume-Uni dans le cas spécifique de la politique sociale; un protocole général, qui donnerait une interprétation restrictive de certaines normes du Traité de Maastricht (subsidiarité, pouvoirs de la Commission, etc.); une déclaration solennelle ayant le même but de ce dernier protocole, etc. Aucune de ces formules s'éloigne de l'hypothèse de la renégociation « vers le bas », pourtant écartée par les Ministres des affaires étrangères à Oslo, mais tout le monde sait qu'au moins un gouvernement y travaille sérieusement et que toutes les diplomaties nationales ont beaucoup de sympathie pour ces idées.

Les Onze pourraient étudier et mettre en oeuvre une solution de « divorce », qui permettrait de ne modifier ni la substance ni la forme du Traité de Maastricht et qui obligerait le Danemark à rejoindre le peloton des pays de l'Espace Economique Européen... jusqu'au moment où ces mêmes pays feront partie de l'Union. Pour atteindre ces buts, les gouvernements devraient modifier à Douze l'article R du Traité de Maastricht, en ouvrant ainsi la possibilité d'une ratification à... moins de Douze. Si le Danemark s'oppose, ils devraient « dénoncer » les Traités communautaires, en sortir unilatéralement et signer à Onze le Traité de Maastricht en tant que traité international. C'est ainsi que treize Etats de la Confédération américaine ont ouvert la voie à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique et c'est certainement l'hypothèse envisagée par le Président Mitterrand devant les étudiants de Sciences-Po à Paris, quelques jours après le « non » danois.

Nous sommes convaincus - et nous l'étions déjà avant le référendum danois - que l'Union européenne devrait être réalisée « entre ceux qui voudront », comme nous avons souligné que la question prioritaire à laquelle tous les Européens devraient répondre est la suivante : « est-ce qu'il est dans l'intérêt de l'Europe dans son ensemble la création d'une Union à vocation fédérale parmi un premier noyau de pays prêts à en accepter toutes les conséquences ? ».

C'est pour ces raisons - et non pas pour mettre les Danois aux pieds du mur - que nous plaçons pour la deuxième solution. Celle-ci exige de la part des gouvernements un élément supplémentaire, qu'ils n'ont pas eu le courage de souscrire à Maastricht. Il s'agit d'un engagement précis concernant l'approfondissement fédéral de l'Union après Maastricht, qui devra être réalisé selon des procédures plus transparentes - et donc plus démocratiques - que celles utilisées jusqu'à maintenant.

Le danger est grand que, faute d'un tel engagement, la syndrome de Copenhague puisse influencer toute la société européenne.

unfortunately could strengthen the hand of the advocates of rejection.

We would like to make a modest contribution to clarify this situation by, reiterating briefly the position which we took a few hours after the Danish vote (« For those willing », Crocodile, May 1992). The Eleven could propose to Denmark a « consensus » solution which would save the marriage of twelve, that is to invite the Danes to express themselves by a second referendum. Different formulae have already been canvassed: a protocol annexed to the Treaty which would in respect of Denmark and of the entire scope of Community Law apply the « opting out » method granted to the United Kingdom in the specific case of social policy; a general protocol which would lay down a restrictive interpretation of certain provisions of the Treaty of Maastricht (subsidiarity, Commission powers, etc.); a solemn declaration with the same purpose as this protocol, etc.. None of these formulae is much removed from a « downward » renegotiation dismissed by the foreign Ministers in Oslo, but everybody knows that at least one government is working on this seriously and that all national foreign services have no little sympathy for these formulae.

The Eleven could study and implement a « conflictual » solution which would modify neither the substance nor the form of the Treaty of Maastricht and which would oblige Denmark to re-join the group of countries adhering to the European Economic Area... until these countries join the Union. In order to achieve this objective all twelve governments would have to change Article R of the Treaty of Maastricht in order to permit ratification with less than twelve Member States. If Denmark refuses they would have to resile from the Communities Treaties, leave the Community unilaterally, and without Denmark sign the Treaty of Maastricht as an international treaty. It is in this way that thirteen states of the American Confederation paved the way to the Constitution of USA and this is certainly the hypothesis envisaged by President Mitterrand before the political science students of Paris a few days after the Danish « no ».

We are convinced - as we were before the Danish referendum - that European Union will have to be realised « among those willing » just as we have emphasized that the preliminary question which all Europeans ought to answer is « is it in the interests of Europe in its entirety that a union with a federal goal be established by a core of countries ready to accept all its consequences? ». It is for these reasons, not to force Danes against the wall, that we advocate the second solution. However this requires something which the Governments did not have the courage to subscribe to in Maastricht: a clear commitment on the federal deepening of the union after Maastricht which will have to be realised by means of more open and therefore more democratic procedures than those used up until now.

The danger is great that in the absence of such commitment the Copenhagen syndrome could influence European society as a whole.





Avec 238 votes pour, 44 contre et 39 abstentions, le Parlement européen a adopté, le 11 juin 1992, une résolution concernant les propositions de la Commission sur « les moyens de nos ambitions » (le Paquet Delors-II), qui définit les mesures financières pour réaliser les objectifs fondamentaux du Traité de Maastricht. Cette résolution avait été élaborée par une commission ad hoc présidée par M. Emilio Colombo (PPE-It), dont le rapporteur a été le président de la commission des budgets, M. Thomas von der Vring (SOC-All.). L'Assemblée a ainsi approuvé « les orientations et priorités prévues dans le Paquet Delors-II », mais elle a affirmé que « des ressources propres qui seraient augmentées de 10.5 milliards d'écus, passant de 1.2% à 1.37% du PNB, ne suffiraient pas pour financer les objectifs et missions convenus à Maastricht ». Nous publions ci dessous un article de M. Joan Colom i Naval, coordinateur du groupe socialiste dans la commission des budgets et président du groupe de travail « financement futur » du PE, qui répond directement à l'attitude restrictive adoptée par le Conseil européen de Lisbonne.

On 11 June 1992, the European Parliament adopted with 238 votes in favour, 44 against and 39 abstentions, a resolution concerning the propositions of the Committee on « The means of our ambitions » (Delors II Package), which states the financial measures for the realisation of the fundamental objectives of the Maastricht Treaty. This resolution had been prepared by an ad hoc Committee whose president was Mr. Emilio Colombo (PPE-It), and its rapporteur was the president of the Budgets Committee, Mr. Thomas van der Vring (SOC-Ger). The Assembly also approved « the guidelines and priorities of the Delors II Package, » but considered that « the proposed increase in own resources by ECU 10.5 bn from 1.2% to 1.37% of the GNP as insufficient to finance the objectives and tasks agreed to in Maastricht ». We publish hereunder an article by Mr. Joan Colom i Naval, coordinator of the socialist group in the Budgets Committee and president of the working group 'future finances' of the EP, that gives a direct answer to the attitude of the European Council in Lisbon.

Qui a peur de Delors II ?

Le Paquet Delors-II est, certes, la traduction des grands choix politiques faits à Maastricht par les Chefs d'Etat et de gouvernement, mais c'est n'est pas une traduction quelconque et l'accepter comme une traduction fidèle est aussi une décision politique. Ce qui, soit dit en passant, ne justifie pas l'attitude de certains (parlementaires européens ou nationaux et même parlements nationaux) qui, après s'être faits les chantres de l'UEM, de l'Union politique et de faire la bouche fine au sujet des accords de Maastricht, découvrent - apparemment de façon soudaine - qu'il faut bien que quelqu'un paye les violons du bal. Ou, peut-être, faudrait-il dire les oranges espagnoles de Saint-Nicolas ?

Le Paquet Delors-II est d'abord cette traduction politique du Sommet batave, ce qui veut dire de la consécration de la Cohésion, en lettres majuscules, dans les Traités et dans l'esprit de la construction européenne. Et il est essentiel d'en voir le lien et son impact sur les procédures de ratification. Mais le Paquet Delors-II est aussi politique - et comment ! - parce qu'il constitue la reconnaissance du fait que le marché ne fera pas tout, qu'il ne résout à lui seul tous les problèmes et cela justement à quelques mois du Grand Marché Unique. Et, « last, but not least », il est politique parce qu'il souligne que le procès d'union économique, monétaire et politique implique - quelle que soit la structure politique formelle choisie - une fédéralisation fiscale croissante.

Tout cela nous mène à rejeter fermement toute tentative de réduire l'analyse à une question de soldes budgétaires. D'abord, parce que les ressources propres de la Communauté ne sont pas puisées dans les budgets nationaux; tout au plus, peuvent-elles transiter par les Trésoreries nationales. Mais, surtout, parce que l'on ose espérer que les Etats ne mesurent pas l'intérêt d'appartenir à la Communauté à cette aune, comme nous sommes convaincus que les citoyens ne le font pas.

Cela dit, le Parlement européen se félicite de la création du Fonds de Cohésion - déjà proposé par la commission des budgets et que la Commission avait inclus dans l'avant-projet de budget pour l'année 1993. Il faudrait souligner que ce nouveau Fonds, loin de signifier la renationalisation du budget communautaire, constitue un élément-clé de sa

Who is afraid of Delors II ?

The Second Delors package is certainly a practical translation of the major political choices made by the Heads of State and of Government in Maastricht, but it is not the only translation, and to accept it as « the authentic copy » is a political decision. Just en passant, this of course does not justify the attitude of a certain number of politicians (both MEPs and MPs) who, after having proclaimed themselves the architects of EMU and political union, and smiling politely at the resultant Maastricht agreements then discover - to their surprise it seems - that someone has to pay the violinists to continue playing at the ball. (Or perhaps we should say, pay for the oranges in our Christmas stockings !)

The Second Delors package is the political translation of Cohesion into treaty terms. Indeed it makes Cohesion a significant policy, following the spirit of the European integration process. Given the current circumstances, we should thus look at the direct links that exist between acceptance of the package and ratification of Maastricht.

But the Second Delors package is also highly political in nature. It is the recognition that the market will not be able to do everything, that it will not itself be able to resolve all problems, and this just months before the completion of the 1992 process. Last but not least, it is political because it underlines that the EMU and political union process imply whatever the political structure formally chosen - that a federalisation of fiscality is inevitable.

All that leads us to reject firmly any attempt to reduce the whole issue to a question of budgetary sums.

It should be noted here that firstly the Community's own resources are not taken from national budgets, they are the EC's own resources and at the very most are only « in transit » in the national Treasuries. Secondly it seems ridiculous to measure how much a country wins and loses from the budget, when the main gains are in the private economy, and simply cannot be judged. Politicians have not yet realised that this is the view of most citizens.

That said, the Parliament is very happy to see the creation of a Cohesion Fund - already proposed by the Budget Committee and its inclusion in the pre-



fédéralisation. De plus, symbole de la solidarité entre Etats membres, dans une période de rigueur généralisée et de limitations croissantes à la marge de manoeuvre des politiques économiques de tous les Etats membres, il apparaît comme un des seuls instruments de politique économique au niveau communautaire et sert l'intérêt de tous: il offre un soulagement marginal mais non négligeable - les prévisions les plus élevées représentent moins d'un demi point du PIB pour l'Espagne - pour les économies les moins riches dans un temps crucial; mais les plus riches elles-mêmes souffriraient d'une crise et, sans doute, récupéreront-elles une bonne partie de cet argent. Faut-il rappeler que, par exemple, les exportations industrielles britanniques vers le Portugal ont triplé depuis l'adhésion de celui-ci ?

L'autre grande nouveauté dérivée de Maastricht est la réflexion sur l'équité du système de ressources propres. Déjà dans les rapports Spinelli et Baron sur le financement futur, le Parlement européen réclamait des ressources qui tiennent compte de la prospérité relative des Etats et des citoyens. Pour l'immédiat, il faut aller au delà de la timide réduction de l'écrêtement de l'assiette TVA du 55 au 50% - pour contrer de façon sensible la régressivité actuelle, il faudrait aller à moins de 40% - tout en gardant la ressource TVA, puisqu'elle peut devenir bien facilement un vrai impôt communautaire. En complément, il faut que la Commission propose - dans un ou deux ans, une fois passées les tensions de la ratification et au vu des premiers développements du marché unique - un ou des impôts communautaires, qui pourraient être instaurés en même temps que la monnaie unique.

Sur cette base, il faut procéder à l'évaluation de nos besoins. Quant à la PAC, qui hypothèque tant de choses dans le budget, il faut bien se rendre à l'évidence qu'il y aura une politique agricole, qu'il faut qu'il y en ait une et qu'elle ne peut pas être bon marché; mais, tout aussi bien, il faut que la PAC soit profondément corrigée pour qu'elle accomplisse les objectifs définis par le Traité, cesse ses effets redistributifs pervers et devienne maîtrisable, respectant la guide-line budgétaire.

L'examen des priorités prendrait trop d'espace et nous partageons la ligne du Paquet, mais en soulignant que certaines dépenses découlent d'engagements communautaires pris bien auparavant; que certaines dépenses remplacent des dépenses nationales mais - subsidiarité oblige - on ne transfère à la Communauté que les activités qui sont mieux développées par celle-ci que par les Etats; que nos calculs nous portent à penser à une sous-estimation généralisée des coûts réels et, par conséquent, du plafond proposé pour les ressources propres.

Une fois cet exercice fait, on peut élaborer les nouvelles perspectives financières qu'il faudra inclure dans le nouvel Accord interinstitutionnel, qui doit tirer les leçons du premier et contribuer à combler le déficit démocratique. Toutefois, si tout le monde s'accorde sur la bonté de la paix budgétaire apportée par un deuxième accord interinstitutionnel, ne faudrait-il pas se demander si nos ambitions sont à la mesure de nos objectifs ?

draft budget for 1993. It should be underlined that this new Fund, far from being a renationalisation of the Community Budget, is in fact a key element in its federalisation. Moreover, as a symbol of solidarity between member States, in a period of a generalised rigor and increasing limitations on the edges of all Member States' economic policies, it appears one of the only instruments of political economy in Community hands and serves the interest of everyday. It offers a marginal but not negligible relief - the highest forecasts representing about half a percentage point of GDP for Spain - for the poorer economies at a crucial time, and in any case, given that the richer countries would also suffer in a crisis, they will also benefit from this money. To prove the last point just look at the UK's exports to Portugal: since Portuguese membership they have tripled.

The other « novelty » resulting from Maastricht is the questioning of the equality of the own resources system. Already in the Spinelli and Baron reports on future finances, the European Parliament called for resources which took account of the relative prosperity of states and citizens. To start with, VAT must fall as a proportion of total EC revenues given its extreme regressivity. The timid reduction from 55% to 50% of revenues is not enough and we should go to 40%. We should still keep VAT as a part of the finances, however as it can very easily become a real Community tax. To complement this logic, the Commission should propose in a year or two's time (once ratification issues are passed) to establish a or some Community taxes, which could be brought in at the same time as the Single Currency.

On this basis, we should proceed to an evaluation of our needs. As regards the CAP, which swallows so much of the budget, we should nevertheless face the fact that it will continue to exist, and that it will not be cheap. At the same time, we should hope that the recent CAP Reform will help to reduce the negative redistributing effects, making it a more manageable item, respecting budgetary guidelines.

The examination of all priorities would take too long, and we share that of the Package, whilst underlining that a certain number of expenditures are results of previous commitments. Some expenditures replace national spending, but subsidiarity obliges us to note that only those activities best exercised at Community level should thus be handled. Our calculations also lead us to think that the real costs have been widely under-estimated, and in consequence, that the ceiling proposed is too low.

Once this exercise is done, one can set out the new financial perspectives which need to be included in the new inter-institutional Agreement. The latter should be based on the lessons of the first such exercise and help to fill the « Democratic deficit ». But even if everyone agrees that budgetary peace brought by a second such inter-institutional Agreement would be a good thing, should we not also ask ourselves if our ambitions correspond to our objectives?

Joan Colom I Naval, MEP

President of the working group « future finances »
of the Budgets Committee of the EP





Le point sur la ratification de Maastricht

Vous trouvez ci-dessous une mise à jour des procédures de ratification du Traité de Maastricht dans les douze pays membres de la CE, jusqu'au 29 juin 1992. Nous remercions les directions générales II et IV du Parlement européen pour les informations qui permettent la publication de notre dossier.

Le « non » danois au Traité de Maastricht a ouvert une phase d'incertitude non seulement pour ce qui est des relations entre le Danemark et les autres Etats membres, mais aussi pour les conséquences que le vote des citoyens danois pourraient avoir dans certains pays de la Communauté et pour la recomposition de la géographie politique que le débat de Maastricht entraîne au niveau national et européen. La division entre les partis politiques d'opposition en France, le cartel du « oui » en Irlande rassemblant les principaux partis au pouvoir et à l'opposition, le divorce entre le parti socialiste du progrès et les autres partis de gauche au Parlement européen, la création d'un mouvement anti-Maastricht au sein du parti conservateur britannique, les requêtes de référendum dans plusieurs pays membres: voilà les premières conséquences du vote danois, qui sont destinées à être amplifiées dans les mois qui viennent.

Les Ministres des affaires étrangères des Douze, réunis à Oslo en marge d'une réunion de l'Alliance Atlantique le 4 juin, ont décidé de poursuivre les procédures de ratification, en excluant toute renégociation du Traité. Cette position formelle se heurte toutefois contre le fait que l'article R du Traité affirme que celui-ci n'entrera en vigueur que si tous les Etats membres déposent leur ratification. Le gouvernement britannique, de son côté, s'apprête à présenter à se partners un projet de nouveau protocole, dont le but principal est celui de répondre à certaines craintes danoises (et, évidemment, britanniques) d'une Europe trop supra-nationale, ceci à travers une réduction significative des pouvoirs de la Commission et une clarification du principe de subsidiarité.

Le Parlement européen, de son côté, a réagi le 10 juin au résultat du vote danois, avec un débat en séance plénière et l'adoption d'une résolution, dont vous trouvez notre commentaire à la page 10 de notre Lettre.

Le calendrier des ratifications

La situation est très différente d'un pays à l'autre: seulement un pays, en plus de l'Irlande, serait en mesure de ratifier avant l'été (le Luxembourg), tandis que tous les autres pays estiment la ratification après l'été mais avant décembre, bien que les Pays-Bas n'excluent des retards ultérieurs.

Les conséquences constitutionnelles du Traité

Dans trois pays, au moins, des révisions constitutionnelles doivent intervenir en préalable à la ratification: c'est le cas de la France, où la modification

Maastricht Ratification: Status

5

You will find hereunder an up-date of the ratification procedures of the Maastricht Treaty in the twelve Member States of the EC until 18 June 1992. We would like to thank DGs II and IV of the EP for their informations which made the publication of our dossier possible.

The Danish « no » to the Maastricht Treaty has opened a period of uncertainty, not only in terms of Denmark's relations with the other EC Member States, but also for the consequences that the Danish vote could have in certain Community countries and for the recomposition of political geography derived from the debate on Maastricht at national and European level. The split among the opposition political parties in France, the « yes » in Ireland putting together the main parties in power and at opposition, the divorce between the Progress Socialist Party and the other parties of the Left, the creation of an anti-Maastricht movement in the Tory Party in UK, the demands of referendum in several Member States: here the first consequences of the Danish vote, destined to become greater in the months to come.

The Foreign Ministers of the Twelve, meeting in Oslo as part of a Nato meeting on 4 June 1992 decided to continue the ratification procedures while firmly ruling out the possibility of any renegotiation of the Treaty. The formal position is however in contrast with Article R of the Treaty which states that the Treaty will enter into force if all Member States have deposited their ratification. The British government on its side, is going to presents its partners a new protocol draft project, whose principal aim is to answer the Danish fears and evidently British ones too of a very supra-national Europe, through a significant reduction of Commission powers.

On 10 June, the European Parliament reacted to the results of the Danish vote with a debate during its plenary and the adoption of a resolution. You will find a comment on that at page 10 of our Newsletter.

Ratification Agenda

The situation varies greatly from one country to another: only one country would be able to ratify before the summer (Luxemburg), where all the other countries take the view that ratification is possible after summer but before December, although the Netherlands do not rule out further delays.

Constitutional Consequences of the Treaty

In at least three Member States, constitutional changes should be made prior to ratification: it is the case of France, where the constitutional debate took place in first reading at the National Assembly and



6

de la Constitution a été finalement adoptée par le Congrès réunis à Versailles le 23 juin, de l'Allemagne, où les articles 24, 28 et 88 de la Loi Fondamentale devraient être modifiés par le Bundestag et le Bundesrat, et le Portugal, où des modifications sont nécessaires en matière de droit d'éligibilité, de pouvoirs de la Banque centrale et de l'émission de la monnaie unique.

Dans d'autres pays les modifications constitutionnelles pour permettre notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes devraient être renvoyées après la ratification de Maastricht, bien que cette décision ne soit partagée par les organes constitutionnels compétents: c'est le cas de la Belgique, où l'article 4 de la Constitution devra être modifié, de l'Espagne (article 13) et du Luxembourg (article 52).

Dans les autres pays, les modifications constitutionnelles semblent être exclues, bien que en Italie le gouvernement Andreotti s'est déclaré conscient de la question de l'intérêt constitutionnel que la ratification peut entraîner par rapport à l'assimilation des citoyens italiens aux ressortissants d'autres pays communautaires, eu regard à l'électorat et à l'éligibilité dans les élections locales.

Lien entre ratification et autres dossiers européens

Dans certains pays membres, un lien a été établi entre la ratification et d'autres dossiers européens, tel que l'adhésion à l'Union de l'Europe occidentale en Grèce, les accords de Schengen sur la suppression des contrôles aux frontières en Allemagne et la cohésion économique et sociale en Espagne, Irlande, Portugal et Grèce.

Le rôle des Parlements nationaux

Le débat de Maastricht a été l'occasion pour exiger un renforcement de l'influence des assemblées législatives nationales sur l'activité communautaire de son propre gouvernement.

Ainsi, le Parlement français pourrait disposer du droit de voter des résolutions d'initiative sur l'activité communautaire, le Parlement allemand pourrait voir accrues ses possibilités de contrôle et le Bundesrat devra être consulté sur chaque transfert de souveraineté nationale vers l'Union européenne, les parlements allemand et britannique devront intervenir à nouveau lors du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne représente aujourd'hui un domaine en pleine évolution, dont les rencontres de plus en plus fréquentes au niveau interparlementaire témoignent la complexité: nous y reviendront dans notre prochaine Lettre.

Par ailleurs, les parlements nationaux sont appelés en même temps à autoriser la ratification de plusieurs accords internationaux et notamment l'accord de Schengen (la ratification a été déjà effectuée en France, en Espagne et au Portugal), de l'Espace Economique Européen entre la CE et l'AELE et les accords d'association avec l'Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Senate and the Congress of Versailles finally adopted the constitutional changes on 23 June; of Germany, where Articles 24, 28 and 88 of the Fundamental Law should be amended by both Bundestag and Bundesrat; and of Portugal, where some changes are needed concerning the right to stand in local elections, the powers of the Central Bank and the issuing of money.

In some countries, the constitutional amendments allowing the right to stand in local and European elections should be postponed after the ratification of Maastricht, even if this decision is not shared by the competent constitutional bodies: it is the case of Belgium, whose article 4 of the Constitution is to be amended; of Spain (article 13) and of Luxembourg (article 52).

In the other countries, the constitutional modifications seem to be excluded, even if in Italy the Andreotti government declared to be aware of the constitutional significance that ratification of this particular Treaty could have with regard to placing non-Italian Community citizens on an equal footing with Italian nationals as regards their voting rights and eligibility to stand in local elections.

Links between Ratification and other European Issues

In certain Member States, a link has been established between the ratification and other European issues, such as accession to the Western European Union in Greece, the Schengen Agreement on the suppression of frontiers controls in Germany and the economic and social cohesion in Spain, Ireland and Portugal.

The Role of National Parliaments

the debate on Maastricht served to increase the influence exerted by the national parliament concerned on the Community activities of its own government. In this connection, the French Parliament might be granted the right to adopt own-initiative resolutions on Community activities; the supervisory powers of the German Bundestag might be enhanced and the Bundesrat will have to be consulted on each transfer of national sovereignty to the the European Union. Both the British and the German Parliaments are to pronounce again on the transition to the third stage of the Economic and Monetary Union.

The role of national parliaments in the European construction represents today a sphere in full evolution, of which the meetings more and more frequent at inter-parliamentary level prove the complexity. We shall come back to this subject in our next issue.

On the other hand, the national parliaments will be required at the same time to authorise the ratification of several international agreements, in particular the Schengen Agreement (already ratified in France, Spain and Portugal), the Economic and European Area between EC and EFTA and the Association Agreements with Hungary, Poland and Czechoslovakia.





L'après Maastricht

L'article N du Traité prévoit qu'une Conférence intergouvernementale soit convoquée en 1996 pour apporter des modifications ultérieures aux traités communitaires. Nous avons déjà souligné (« Entré ceux qui voudront », mai 1992) la volonté affirmée par un nombre croissant de forces politiques d'anticiper cette échéance avant les élections européennes et tout autre élargissement. Le vote danois - au moins en ce qui concerne les procédures d'entrée en vigueur et de modification des traités - pourrait contribuer à renforcer cette exigence.

Le Comité d'avis de la Chambre des Représentants belge a affirmé, de son côté, qu'il faut « attribuer au Parlement européen la tâche de rédiger un projet de Constitution à soumettre à la ratification des parlements nationaux avant la fin de la prochaine législature européenne et qu'une nouvelle Conférence des parlements de la Communauté devrait être convoquée en 1993 afin de reprendre la stratégie établie par la première Conférence de Rome, en novembre 1990.

Nous y reviendrons.

The after-Maastricht

Article N of the Treaty of Maastricht provides that an inter-governmental conference will be convened in 1996 to examine the subjects to be revised. We have already pointed out (Editorial, May 1992) the will stated by an increasing number of political forces to bring this date forward before the European election and any enlargement. The Danish vote - as regards as to the procedures of entering into force and the amendments to the Treaty - could contribute to reinforce this need.

The « Comité d'avis » of the Belgian Chamber of Representatives stated that it is necessary « to instruct the European Parliament to draft a project of Constitution to be submitted to the ratification of the national parliaments before the end of the next European legislature and that a new Conference of the Community parliaments must be convened in 1993 in order to reassume the strategy established by the first Conference of Rome, in November 1990.

We shall come back to this later.

Crocodile : lettre aux Parlements d'Europe a été conçu pour faire connaître les points de vue des Intergroupes fédéralistes constitués au sein du Parlement européen, dans les Parlements nationaux, et dans les autres organes élus.

Crocodile représente aujourd'hui un instrument de communication et d'information indispensable pour les élus et les électeurs européens.



CROCODILE

Editeur : Pier Virgilio Dastoli.

Co-présidents : John Pinder et Francesco Gui.

Lettre Périodique, fondée par Altiero Spinelli, Felice Ippolito et Pier Virgilio Dastoli en octobre 1980 pour soutenir l'action du Club Crocodile. Publiée en français et en anglais, à partir de mars 1990, avec la collaboration des Intergroupes fédéralistes constitués au sein du Parlement européen, dans les parlements nationaux et dans les assemblées régionales d'Europe, et avec le soutien du Comité d'action Altiero Spinelli pour l'Union européenne.

Coordination Interparlementaire : Adelaide Aglietta, Victor Manuel Arbeloa Muru, Richard Balfe, Rosaria Bindi, Bruno Boissière, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Jon Gangoiti Llaguno, Fernand Herman, Rudolf Luster, Vincenzo Mattina, William Newton Dunn, Ioannis Pesmazoglou, Carlos Pimenta, Max Simeoni (Parlement européen), Cesare Dujany, Luigi Granelli, Diego Novelli, Gerolamo Pellicano' (Italie), Ludo Dierickx, Anne-Marie Lizin (Belgique), Georges Mesmin, Marie-Noëlle Lienemann (France), Franz Jaeger (Confédération Helvétique), Fiorello Cortiana, Albert Gordiani, Alessandra Zagatti (Assemblées régionales).

Ont collaboré à notre Lettre : Maria Adelaide Aglietta, Victor Manuel Arbeloa Muru, Balasz, Martin Bangemann, Enrique Baron Crespo, Frank Blankaert, Leon Brittan, Peter Brown, Hendrik Brugmans, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Nicola Catalano, Luigi Colajanni, Emilio Colombo, Jon Colom i Naval, Richard Corbett, Jean-Pierre Cot, Biagio de Giovanni, Paul de Keersmaeker, Ludo Dierickx, Maurice Duverger, Andreas Eggenberg, Monica Frassoni, Valéry Giscard d'Estaing, Klaus Hänsch, Erna Hennecok Schoepfer, Nilde Iotti, Alfonso Iozzo, Irmeli Karhio, Egon Klepsch, Sylvie Kormoss, Jean-Paul Jacqué, Claire Joanny, Alain Lamassoure, Richard Lamming, Nereo Laroni, Livius, Jean-Victor Louis, Alberto Majocchi, Sergi Mari, Stéphane Martayan, David Martin, Soraya Martinez, Roisin Ni Chonchuir, Dietmar Nickel, Charles-Ferdinand Nothomb, Simon Nugent, Marco Pannella, Iannis Papageorgiou, Andrea Pierucci, Christopher Prout, Carlo Ripa di Meana, Pierluigi Romita, Sophie Rouvez, Roberto Santaniello, Adrian Taylor, Renzo Trivelli, Jan Vandemeulebrouke, Wagner, Laurent Warlop.

Edition : Crocodile sprl, Centre d'information et de documentation fédéraliste, rue Froissart 119, bte 23, B-1040 Bruxelles, tél. 284.51.28/284.71.28/230.42.29 - Fax 284.91.28.

Gestion-administration : Saverio Dastoli et Laura Autore.

Bureau de Rome : via della Colonna Antonina 35, I-00186 Rome, tél. 684.12.35 - Fax 679.69.68 (Nicola Forlani).

Imprimé par : Imprimerie de Beys, chaussée de Waterloo 1245, B-1180 Bruxelles, tél. 374.17.25 - Fax 374.44.62.

Crocodile est envoyé à tous ceux qui acceptent de soutenir les frais de rédaction, de traduction, d'impression et de diffusion, moyennant une contribution annuelle de 1700 FB (minimum), à verser en faveur de Crocodile, BBL 310-0201848-77, Agence Européenne, Bruxelles.

Crocodile peut être envoyé aussi via fax.



On en parlera demain

Pendant la session plénière du mois de juin, le Parlement européen a affronté trois questions épineuses de l'avenir institutionnel de la Communauté: la répartition des sièges dans le Parlement européen, la procédure de nomination du président de la Commission européenne et - last but not least - l'Union européenne après le « non » danois.

L'Assemblée a tranché non sans des difficultés et des contrastes entre les différents groupes politiques et parfois au sein même des groupes politiques. La parole est revenu aux Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Lisbonne, sur la question de la nomination du Président de la Commission et, autour de la cheminet, sur le « non » danois, tandis que la question du nombre de députés européens et des commissaires a été renvoyée au plus tôt au Conseil européen d'Edinbourg.

La composition du Parlement européen

Avec l'unification allemande et les perspectives d'élargissement de la Communauté, le problème de la répartition des sièges au sein du Parlement européen est devenu un thème brûlant de discussion parmi les forces politiques et les gouvernements en Europe. La Conférence intergouvernementale sur l'Union politique s'en est occupée - sur demande de l'Allemagne - sans atteindre pourtant un accord. Cependant, elle a décidé de résoudre cette question avant la fin de 1992 - et donc avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht - ensemble avec la question du nombre des commissaires européens.

Le Parlement européen, qui avait pris position en octobre 1991 en faveur de l'augmentation des membres allemands après la réunification, a chargé sa commission institutionnelle de préparer une résolution en la matière. La commission institutionnelle a nommé comme rapporteur M. Karel De Gucht (LDR-Bel.), en décidant de résoudre préalablement la question de la composition des sièges au sein du PE, avant d'élaborer des propositions sur la procédure électorale uniforme, dont M. DE Gucht est aussi rapporteur.

Les propositions formulées par M. De Gucht ont suscité immédiatement des vives réactions au sein des groupes politiques. Elles étaient en effet basées sur la considération prioritaire qu'il n'aurait été pas possible de limiter la question de la répartition des sièges au sein du PE à l'adaptation du nombre des députés allemands (de 81 à 99, selon la résolution votée en octobre 1991). Considérant les perspectives d'un élargissement relativement proche de la Communauté, ainsi que les préoccupations suscitées par la présence d'une « super-Allemagne », le rapporteur a plaidé pour un système de répartition des sièges fondé sur le principe de la « proportionnalité régressive », c.à.d. sur un système qui permettrait une certaine sur-représentation en faveur des petits Etats et une sous-représentation relative des grands Etats. L'objectif étant de concilier la nécessité d'éviter le risque d'un Parlement trop... bondé avec l'exigence de ne pas éloigner le député européen de ses électeurs.

Let's talk about it later

During the plenary of June, the European Parliament was confronted with three thorny questions for the institutional future of the Community: the distribution of seats in the European Parliament, the procedure for the nomination of the President of the European Commission and - last but not least - the European Union after the Danish « no ».

The Assembly took a few decisions despite the difficulties and the contrasts between the different political groups and sometimes even in the political groups themselves. Decision now goes back to the national governments and in particular to the European Council, as these three questions are on the agenda of the Heads of State and Government in Lisbon.

The Composition of the European Parliament

With German unification and the enlargement perspectives of the Community, the question of the number of seats in the EP has become the main theme of discussion among the political forces and governments in Europe.

The Inter-governmental Conference on Political Union - on Germany's request - dealt with this issue, without reaching any agreement; a decision, together with the question of the number of European Commissioners, must still be reached before the end of 1992 and therefore before the entry into force of the Maastricht Treaty.

The European Parliament, which in October 1991 was in favour of the increasing in number of the German members after the reunification, instructed its Institutional Committee to prepare a resolution on this issue. The Institutional Committee nominated as rapporteur Mr. Karel De Gucht (LDR-Bel), having decided to solve in first instance the question of the composition of the seats in the EP, before drafting the proposals on uniform electoral procedure, whose rapporteur is also Mr. De Gucht.

Mr. De Gucht's proposals have prompted lively reactions among the political groups. They were based on the fundamental consideration that it would not be possible to limit the question of distribution of seats in the EP to the increase of its German component (from 81 to 99, according to the resolution passed in October 1991).

In view of a relatively quick enlargement and considering the wide-spread fears of a « super-Germany », the rapporteur proposed a system of distribution of seats based on the principle of a « regressive proportionality » ; that is to say a system which would allow a certain over-representation in favour of the smaller States and a relative under-representation of the bigger States. The aim was to reconcile the necessity of avoiding the risk of an overcrowded Parliament with the need to keep MEPs close to their electorate. This vision ran immediately into two main kinds of criticism.





La vision du rapporteur s'est heurtée avec deux types de considérations principales.

Tout d'abord, certains députés (venant notamment de la Gauche unitaire européenne) ont considéré qu'il n'était pas urgent de trouver la clé de répartition des députés d'une Communauté à 15 ou à 20, puisque - même avec l'élargissement aux pays de l'AELE - le nombre des députés aurait été encore acceptable. Ce qui était urgent, en revanche, aurait été la définition d'une procédure électorale uniforme. Limitons-nous à souhaiter la bienvenue aux dix-huit nouveaux députés allemands - c'était la substance des propositions du GUE - et cherchons un accord sur la procédure électorale dans le plus bref délais, sans ajouter de nouvelles complications à une question déjà épineuse.

D'autre part, plusieurs députés se sont opposés à la perspective de voir diminuer les sièges actuellement disponibles au sein du PE. En plus, l'exigence allemande d'entériner le principe de dix-huit nouveaux députés a convaincu leurs porte-paroles dans la commission institutionnelle à souscrire un compromis qui aurait fait l'accord de tout le monde... en augmentant tout simplement le nombre total des députés européens, grâce à l'adaptation des sièges des petits Etats et à l'accroissement global des grands Etats - au dehors de l'Allemagne - de dix-huit membres: 6 plus 6 plus 6, égal 18. L'adoption de ce compromis en commission a bouleversé l'esprit du rapport De Gucht, puisque le principe de la proportionnalité régressive a été refusé et on a accepté l'idée que l'ensemble des sièges du PE pourra augmenter au-delà de 700.

Selon ce compromis, le nombre des députés passerait donc à 567 en 1994 et, après l'adhésion de l'Autriche, de Malte, de Chypre, de la Suède, de la Finlande et de la Suisse, les membres du PE augmenteraient encore de 68.

L'Assemblée plénière a finalement accepté ce compromis: néanmoins, le débat et le résultat du vote ont montré clairement que cette position était loin d'être consensuelle, puisqu'elle a été adoptée avec 148 votes pour, 132 contre et 83 abstentions.

Le nouveau président de la Commission

Annoncée lors du vote sur le Traité de Maastricht, le 7 avril 1992, le Parlement européen a voté en juin une résolution concernant la nomination du président de la Commission européenne, dont le mandat s'achève le 5 janvier 1993, ensemble avec tous les autres membres du Collège.

A l'initiative du Groupe Socialiste, l'Assemblée a adopté un texte signé par la grande majorité des groupes politiques, visant l'anticipation de la procédure prévue par le Traité de Maastricht. La résolution souligne le fait que « le déficit démocratique dont souffrent les institutions communautaires tient en partie à l'insuffisance de la participation du PE au processus de désignation de la Commission et de son président », demande « qu'il soit procédé à une consultation du PE avant que les gouvernements des Etats membres ne désignent d'un commun accord la personnalité qu'ils envisagent de nommer comme

First, some MEPs (most notably the members of the GUE) thought that it is by no means urgent immediately to find the key for the distribution of seats in an enlarged Community with 15 or 20 Member States because, even if the EFTA countries were to join soon, the number of MEPs would still be acceptable. What is really urgent is to agree on a uniform electoral procedure. Let's then welcome the new 18 German members by the next elections in 1994 and let's agree as soon as possible on the electoral procedure, without adding further complications to an already very controversial matter.

On the other hand, many MEPs do not go along with the idea of reducing the number of available seats in the EP. Moreover, the German urgency of closing the question of the additional 18 German members as soon as possible convinced their representatives in the Institutional Committee to agree on a compromise apparently able to keep everybody happy, ... by simply raising the global number of MEP, adapting the seats of the smaller States and increasing globally those of the bigger States - excluding Germany - to 18 members: 6 + 6 = 18.

The adoption of this compromise by the Institutional Committee completely abandoned the logic of the De Gucht report, as the principle of « regressive proportionality » was refused and the idea, that the number of seats in the EP could increase beyond 700, accepted.

According to this compromise, the number of MEPs will be 567 after the 1994 elections and, after Austria, Sweden, Finland, Switzerland, Malta and Cyprus accession, the number of MEPs will be 68 more.

The plenary finally adopted the compromise: however, the debate and the vote in plenary showed clearly that the subject is pretty controversial: the resolution was in fact adopted with 148 votes in favour, 132 votes against and 83 abstentions.

The New President of the Commission

Announced already during the vote on Maastricht Treaty on 7 April 1992, the EP voted a resolution on the nomination of the President of the European Commission, whose mandate expires on 5 January 1993, together with all the other members of the College.

This initiative of the Socialist Group resulted in the adoption of a resolution signed by most groups, aiming at « anticipating » the procedure agreed in Maastricht: the resolution points out the fact that « the democratic deficit in the EC is partly due to the insufficient participation of the EP in the designation of the President and the members of the Commission » ; requests « that the EP be consulted before the governments of the Member States agree on the person they envisage designating as President of the Commission » ; resolves « to take a stand



président de la Commission » et décide « de se prononcer en juillet par scrutin public à la fois sur le nom proposé par le Conseil et sur les orientations politiques que la nouvelle Commission devrait, à son avis, reprendre à son compte ».

Le fait que, pendant tout le débat sur ce thème, le président du Conseil en exercice se soit... caché derrière l'hémicycle avec tous ses collaborateurs souligne de toute évidence que le Conseil n'est certainement pas heureux de cette initiative et que il ne tiendra pas compte des exigences exprimées par le PE mais qu'il suivra au contraire la pratique habituelle.

L'Union après le « non » danois

L'o.d.j de la session plénière du mois de juin prévoyait le vote d'un rapport sur le nouvel ordre pan-européen (rapporteur: M. Klaus Hänsch, SOC-All.) et d'une résolution sur la nature du Conseil (rapporteur: M. Biagio De Giovanni, GUE-It.).

Sur demande du groupe socialiste, les deux rapports ont été retirés de l'o.d.j et leur examen a été renvoyé à l'automne (probablement en septembre, pendant la session consacrée au 40ème anniversaire du PE, ou après le référendum en France prévu début octobre). La majorité du Bureau élargi du PE les a jugés « prématurés », après le résultat du référendum danois. L'Assemblée a été ainsi appelée à s'exprimer sur une résolution concernant l'Union européenne après le « non » danois, présentée en toute hâte par la commission institutionnelle.

Cette résolution, votée en commission après un débat très vif, se limite finalement à confirmer l'engagement pris à Oslo par les Ministres des affaires étrangères des Douze « de poursuivre les procédures de ratification »... à Onze, se prononce contre toute tentative de rouvrir les négociations du Traité, mais demande aux gouvernements de trouver une solution à l'imbroglio juridico-politique, ceci à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne. Bref : « continuez, comme si rien s'est passé, vous trouverez bien une solution, avec ou sans les Danois ».

Le PE n'a pas su donné des suggestions concernant l'avenir du processus d'intégration qui s'achève avec le Traité de Maastricht, ce qui aurait été probablement une réponse due aux critiques et aux craintes qui augmentent de plus en plus dans tous les pays de la Communauté.

Par ailleurs, un amendement présenté par le PPE sur la nécessité d'une constitution européenne en vue de poursuivre le processus d'approfondissement de l'Union européenne a été rejeté avec une courte majorité, aussi bien qu'un amendement du groupe des Verts, qui demandait au Conseil européen de Lisbonne d'agir pour « corriger les insuffisances du Traité de Maastricht en ce qui concerne le fonctionnement démocratique des institutions ».

La résolution a été finalement adoptée avec 238 votes pour, 55 contre et 10 abstentions.

Rendez-vous en juillet, après le référendum en Irlande et le Conseil européen de Lisbonne.

both on the name put forward by the Council and on the political guidelines that the new Commission should follow according to the EP in July ».

The fact that, during the entire debate on this theme, the incumbent President of the Council hid himself with his staff behind the hemicycle, suggests that the Council is not at all keen on the initiative. So far, it is not known if the Council will consider the wishes of the EP or will go on its own way.

The Union after the Danish « no »

The agenda of the June session contained a vote of the report on the creation of a pan-European order (rapporteur Mr. Klaus Hänsch, SOC-Ger) and a resolution on the nature of the Council (rapporteur Mr. Biagio De Giovanni GUE-It).

At the request of the Socialist Group, these two reports were taken off the agenda and postponed to next autumn (probably in September either during the Plenary dedicated to the 40th anniversary of the EP, or after the referendum in France, foreseen beginning of October). The majority of the enlarged EP Bureau considered these resolutions to be « premature » after the result of the Danish referendum. The Assembly therefore had to vote on a resolution, hastily tabled by the Institutional Committee, concerning the European Union after the Danish « no ».

This resolution, voted in the Institutional Committee after a very lively debate, restricts itself to confirming again the commitment taken in Oslo by the Foreign Affairs Ministers of the Twelve « to go on with the ratification procedures » as eleven, and declares the opposition of the EP to any re-negotiation of the Maastricht Agreement, but requests the governments to find a solution to the legal-political « imbroglio » on the occasion of the European Council in Lisbon. In short: « Go on, as nothing happened, you will certainly find a solution, be with or without the Danes.. ».

Once again, the Parliament did not give any original political indication on the future of the European integration process, that does not end with the Treaty signed in Maastricht. It missed an opportunity to answer the criticisms and fears which more and more are rising in all the countries of the Community.

Instead, an amendment tabled by the EPP declaring that a constitution is needed to go on with the deepening of the European Union was rejected by a small majority, as well as an amendment tabled by the Greens asking the European Council in Lisbon « to fill the gaps of the Maastricht Treaty concerning the democratic functioning of the EC Institutions ».

The resolution was adopted with 238 votes in favour, 55 votes against and 10 abstentions.

Tune in again in July, after the referendum in Ireland and the European Council in Lisbon.





Les archives du Crocodile

Le « non » danois au Traité de Maastricht soulève de nombreuses questions politiques et juridiques sur lesquelles les gouvernements n'ont pas voulu trancher, en attendant la fin des procédures de ratification dans les autres pays membres de la CE. Une chose est toutefois sûre: le Traité - tel qu'il a été signé à Maastricht - représente une modification des traités de Paris et de Rome, ainsi que de l'Acte unique, adoptée sur la base des articles 236 CEE, 204 CEEA et 96 CECA.

En vue d'éclaircir l'imbrroglio juridique, nous publions ci-dessous un article rédigé en juin 1983 par le professeur Jean-Paul Jacqué (qui est actuellement directeur du service juridique du Conseil), et publié dans le numéro 11 de la Lettre Crocodile.

« Le Traité d'Union et les Traités CE

En droit international, les Etats sont les maîtres des traités et l'accord de toutes les parties peut toujours aboutir à la révision ou à l'extinction d'un traité indépendamment de la procédure de révision instituée par celui-ci. L'article 59 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui codifie le droit existant, indique que l'extinction d'un traité peut résulter de la conclusion entre toutes les parties d'un accord contraire. Cette règle est-elle valable pour les organisations internationales? La pratique permet de conclure positivement. Un certain nombre d'institutions spécialisées des Nations-Unies ont été mises en place de cette manière en 1945 sans que l'on utilise les procédures de révision prévues dans les traités constitutifs des organisations préexistantes. Dans le cadre européen, l'OCDE fut créée sur la base d'un protocole prévoyant la dissolution de l'OEEC dès l'entrée en vigueur de la convention créant l'OCDE.

S'agissant des systèmes fédéraux, rappelons que les Etats-Unis d'Amérique ont été constitués sans respecter la procédure de révision de l'Acte Confédéral. Il en est allé de même lors de la rédaction de la nouvelle Constitution Helvétique après le Sonderbund, malgré les protestations de certaines puissances européennes.

L'applicabilité de l'article 236 CEE

La question de savoir s'il peut en aller ainsi en droit communautaire est en apparence plus controversée. En fait, le traité CECA a été modifié par le traité de 1956 sur la Sarre sans qu'aucune difficulté particulière ne soit évoquée. De la même façon, la Convention relative aux institutions communes réalise, sur certains points, une modification du traité CECA en dehors de toute procédure de révision prévue par celui-ci.

Il résulte de la pratique, et de la doctrine qui la formalise, que l'accord unanime des Etats peut aboutir à une révision des traités sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à la procédure de révision. Cependant, dans toutes les hypothèses mentionnées ci-dessus, les Etats membres se situaient dans le cadre des

From the Archives of the Crocodile

The Danish « no » to the Maastricht Treaty rises many political and juridical questions on which the States do not want to decide while waiting for the end of the ratification procedures in the other Member States of the EC. One thing is sure: the Treaty - as it was signed in Maastricht - represents a modification of the treaties of Paris and Rome, as well as of the Single Act, adopted on the basis of articles 236 EEC.

In order to clarify the juridical « imbroglio » we publish hereunder an article written in June 1983 by professor Jean-Paul Jacqué (now director of the Council Legal Service), and published on issue n.11 of the Crocodile Newsletter of that year.

« The European Union Treaty and EEC Treaties

In international law, States are the masters of treaties, and agreement of all parties can always result in the revision or annulment of any treaty, irrespective of the revision procedure instituted therein. Article 59 of the Vienna Convention on treaty law, which codifies existing law, indicates that annulment of a treaty can result from stipulation of a contrary agreement by all the parties concerned. Does this rule apply to international organisations? Practise allows us to answer in the affirmative. A number of specialized institutions of the United Nations have been brought into being in this manner since 1945, without the revision procedures provided for in the treaties establishing the pre-existing organisations ever being utilized. In Europe, the OECD was created on the basis of a protocol providing for the dissolution of the OEEC at the moment when the convention creating the OECD went into effect.

And as we are speaking of federal systems, let us recall that the United States of America were constituted without adhering to the revision procedures of the Articles of Confederation. The same was true of the drafting of the new Swiss Constitution after the Sonderbund, despite the protests of certain European powers.

Applicability of EEC Treaty Article 236

The question of whether things can proceed in this fashion in Community law as well is, at least apparently, more controversial. In fact, the ECSC Treaty was modified by the 1956 treaty on the Saar without any particular objection's being raised. Similarly, the convention on common institutions enacts a modifications of the ECSC Treaty on certain points totally outside the revision procedures.

Practice, and the juridical scholarship that codifies that practice, shows that unanimous agreement of the States can produce a revision of treaties with no need to resort to the revision procedures. In all the cases mentioned above, however, the Member



traités existants. A fortiori, s'ils désirent sortir de ce cadre, la procédure de révision prévue par l'article 236 CEE ne peut être applicable.

Nul ne songe à analyser le Traité CEE comme une révision du Traité CECA et à reprocher aux Etats de ne pas avoir suivi la procédure de révision CECA. Lorsque les Etats membres se sont engagés dans l'étude du Plan Fouchet, ils ne se sont pas souciés de se situer dans le cadre de la révision du traité CEE, pas plus que le projet de Communauté Politique élaboré en 1953 par l'Assemblée ad hoc n'entraîne dans le cadre de la révision CECA quelles que soient les conséquences qu'aurait pu avoir l'entrée en vigueur de ces traités pour les Communautés existantes. De la même manière, le projet Genschel-Colombo envisageait dans sa rédaction finale la conclusion à terme d'un traité d'Union sans faire aucune référence à la procédure de l'article 236 CEE.

Ainsi, tant dans la doctrine et dans les conceptions de certains gouvernements, que dans la pratique, les progrès vers l'Union européenne ne passent pas obligatoirement par un respect de la procédure de révision du traité CEE.

La raison en est simple. Dans tous les cas, il s'agit de créer un ordre juridique nouveau, distinct de l'ordre précédent. Certes, cet ordre nouveau a des incidences sur l'ordre ancien. Il peut même englober certaines parties, mais il est fondamentalement autonome par rapport à celui-ci. La procédure de révision s'applique lorsque l'on se situe dans le cadre du système ancien que l'on envisage de réformer. Elle ne joue plus lorsqu'il s'agit de constituer des institutions dotées de compétences nouvelles et possédant une personnalité juridique différente. L'OCDE n'est plus l'OECE à laquelle elle succède cependant. La CEE est à l'évidence juridiquement distincte de la CECA. Même si l'Union européenne tient compte de l'acquis communautaire, elle constitue une étape nouvelle. La procédure de révision est destinée avant tout à protéger l'acquis contre les risques de régression. Or, ici la volonté est de développer cet acquis. Aucune considération particulière ne milite en faveur de l'emploi de l'article 236. En créant l'Union, les Etats - conformément au traité CEE - mettent en place une union plus étroite des peuples européens. Cette organisation nouvelle n'est pas la Communauté. Elle est mise en place librement par les Etats.

Les Etats membres peuvent à l'unanimité modifier les traités existants sans respecter la procédure de révision instituée par ces derniers dès lors que les modifications retenues restent dans le cadre général tracé par eux. S'il s'agit de mettre en place une nouvelle structure, le respect des formes requises pour la révision ne s'impose plus, puisque - par définition - il s'agit de mettre en place un ordre juridique nouveau. Mais par là même, l'unanimité des Etats membres des Communautés existantes n'est plus nécessaire, même si elle reste souhaitable.

La compatibilité entre Union et CEE

Si l'Union est acceptée par tous les Etats membres des Communautés, ceux-ci peuvent décider de mettre fin aux traités communautaires, l'acquis étant repris conformément aux dispositions du traité d'Union. Par contre, que se passe-t-il si certains Etats membres

States were acting in the framework of the existing treaties. A fortiori, then, if they wish to leave that framework, the revision procedure set forth in EEC Article 236 cannot be applicable.

No one would dream of analyzing the EEC Treaty as a revision of the ECSC Treaty and accusing the States of not having followed ECSC revision procedure. When the Member States engaged in the study of the Fouchet Plan, they did not worry about adopting the perspective of a revision of the EEC Treaty, any more than the project for a Political Community drafted by the Ad Hoc Assembly remained in the framework of a revision of the ECSC, whatever effects application of the new treaties might have had on the existing Communities. Similarly, the Genschel-Colombo Plan, in its original draft, envisaged the conclusion of a Union Treaty without referring to the Article 236 revision procedure. Thus both in scholarship and in conceptions of some governments, as well as in practice, the progress of the Union need not necessarily entail respect for the revision procedures of the EEC Treaty. The reason is simple. In all these cases, a new juridical order, distinct from the previous one, was created. Of course this new order affected the old. It could even absorb parts thereof, but it was basically independent of it. The revision procedure must be applied when one acts within the framework of the old system, which one intends to reform. That procedure no longer comes into play when the aim is to constitute institutions with new powers and possessing a different juridical status. The OECD is no longer the OEEC, which, however, it does supplant. The EEC, evidently, is juridically distinct from the ECSC. Even if the European Union takes the patrimony of the Communities into account, it nevertheless represents a new stage. The revision procedure is intended primarily to protect the Community patrimony against the risk of regression. Here, however, the intent is to develop that patrimony further still. There is no particular argument in favor of application of Article 236. In creating the European Union the States, in conformity with the EEC Treaty, are instituting a closer union of the European peoples. This new organisation is not the Community. It is freely instituted by the States. The Member States may modify existing treaties by unanimous agreement without following the revision procedures enacted by the treaties themselves, as long as the changes made remain in the general framework set forth therein. If an entirely new structure is to be instituted, adherence to the revision procedures is no longer required, since by definition what is being done is to create a new juridical order. By this same principle, moreover, unanimity of the Member States is no longer required, though it is still highly desirable. The question becomes a different one: compatibility between the European Union and the European Community.

Compatibility between the Union and the ECC

If the Union agreed to by all Community Member States, they can decide to terminate the Community



décident de ne pas participer à la nouvelle structure ? A partir du moment où l'on admet que le traité d'Union est différent du traité communautaire, rien n'impose qu'il doive être ratifié par tous les membres de la Communauté pour entrer en vigueur. Le problème qui se pose alors est celui de la compatibilité des traités existants avec le nouveau traité (article 30 de la Convention de Vienne). Deux solutions doivent être envisagées :

1) Il est possible que tous les Etats membres ne décident pas de devenir partie du traité d'Union, mais qu'ils acceptent tous d'éteindre les traités communautaires. Telle est la pratique généralement suivie dans les cas des organisations internationales reconstituées après dissolution. Ainsi, tous les Etats membres de l'OECE ont accepté que l'organisation disparaisse dès l'entrée en vigueur de la Convention créant l'OCDE, alors qu'ils admettaient parfaitement que certains d'entre eux ne deviennent pas membres de la nouvelle organisation.

2) Dans ce cas, le risque existe que certains Etats sans vouloir adhérer au traité d'Union n'en paralysent l'entrée en vigueur. Que faire, si l'on admet que le droit communautaire n'interdit pas à certains Etats de créer entre eux une Union européenne plus étroite dès lors qu'ils respectent, comme l'exige la Convention de Vienne sur le droit des traités, les obligations qu'ils ont contractées à l'égard des parties des traités communautaires qui ne deviendront pas membres de l'Union ?

Faut-il maintenir simultanément en vie l'Union et la Communauté ? Sur le plan théorique, cette solution est évidemment la plus satisfaisante, mais est-elle praticable ?

Outre le dédoublement institutionnel coûteux qu'elle implique, elle place les non-membres de l'Union dans une position difficile. Ils verront les membres de l'Union agir d'un commun accord au sein de la Communauté et leur imposer leur solution en s'appuyant éventuellement sur les techniques de votation prévues par le traité CEE. Ne vaudrait-il pas mieux sur le plan pratique, tout en prévoyant que le traité d'Union garantisse aux non-membres le respect des droits qu'ils tirent des traités communautaires, leur proposer de négocier leurs rapports avec l'Union dans le cadre d'un nouveau statut qui pourrait être celui d'une association d'un modèle à définir ? ».

treaties, their patrimony being resumed in conformity with the provisions of the Union Treaty. What happens, though, if some Member States opt not to participate in the new structure? Once it has been admitted that the Union Treaty is different and separate from the Community treaty, nothing requires that in order to go into effect it need be ratified by all the members of the Community. The problem that arises in this case is the compatibility between two concurrently existing treaties (Article 30 of the Vienna Convention). Two hypotheses must be envisaged:

1) It is possible that not all Member States decide to adhere to the Union Treaty, but that they all agree to abrogate the Community treaties. This has been the general practice in cases of reconstitution of organisations after dissolution. For instance, all the members of the OEEC agreed that body should disappear with the execution of the Convention establishing the OECD, while being perfectly well aware that some of them would not become members of the new organisation.

2) In this case, there is a risk that some States, while not wishing to adhere to the Union Treaty, could paralyse its execution. If it is admitted that law does not prohibit some Member States to create, among themselves, a closer European Union, as long as they honor their obligations to those parties to the Community treaties that do not become members of the Union (as the Vienna Convention on treaty law requires) - then what? Must the Union and the Community both be kept in existence together? That would be the most satisfactory solution, theoretically, but is it practicable?

Apart from the costly institutional duplication it would entail, it would put the non-members of the Union in a difficult position. They would be faced the joint action of the Union members within the Community, who would impose their will, perhaps relying on the voting procedures provided for by the EEC Treaty. Even though the Union Treaty would guarantee respect of the rights of non-members derived from the Community treaties, it would most likely be better in practical terms to offer to negotiate their relations with the Union under a new statute, which could be a new model of Association. »

Nous sommes bien conscients du fait qu'en vous écrivant en français et en anglais, qui ne sont ni l'une ni l'autre notre langue maternelle, nous risquons de commettre des fautes linguistiques plus au moins graves, et nous imposons, d'autre part, un effort supplémentaire à nous-mêmes qui écrivons et à quelques-uns d'entre vous qui nous lisez. Mais c'est là le destin de toute langue qui devient « koiné diálektos », « lingua franca ». Il en a été ainsi, par exemple, du latin et du grec, lorsqu'ils sont devenus les deux langues de communication courantes dans l'Empire romain. Veuillez donc, chers lecteurs, accepter de bonne grâce la médiocrité de notre langue. De notre côté, nous nous efforcerons de dire des choses qui méritent d'être lues.

We are aware that by writing to you in French or English, neither of which is our mother tongue, on the one hand we run the risk of making some serious grammatical mistakes, while on the other hand we are putting an additional strain on ourselves as authors, as well as on some of our readers. But that is the fate of any language which becomes a « koiné diálektos », a « lingua franca ». It happened, for example, in the case of Latin and Greek, when they became the two languages for everyday communication in the Roman Empire. Thus we ask our readers to make allowances for our mediocre prose. For our part, we promise to write things deserving to be read.



**È tempo
di qualità,
efficienza
e ambiente.**

Ricavi
Miliardi di lire

Utile netto
Miliardi di lire

Investimenti
Miliardi di lire

**Utenti
per dipendente**

Costo kWh
1963=100

Allaccio utenze
Tempi medi-giorni

**Riduzione emissioni
di anidride solforosa**
1987=100

**Riduzione emissioni
di ossidi di azoto**
1987=100

ENEL

Una realtà al vostro servizio.





Pendant le deuxième semestre de 1992, la Lettre Crocodile consacrera une partie importante de ses informations au développement des politiques communautaires et notamment à celles dont la compétence a été affirmée ou renforcée par le traité de Maastricht. Parmi ces politiques, une place significative doit être attribuée aux politiques en matière industrielle, d'environnement et de recherche scientifique.

Nous publions ici une première intervention sur la question controversée des articles 90 et 222 du traité CEE, qui concernent le rôle des Etats dans l'activité économique et industrielle. Dans les prochaines lettres, nous reviendrons sur ce thème, qui constitue un sujet majeur de discussion entre la Commission et certains Etats membres.

In the second half of 1992 the Crocodile Newsletter will devote much of its news to the development of Community policies in particular those confirmed or strengthened by the Treaty of Maastricht. Among these policies much attention will be devoted to Industrial and Environmental Policy and to Scientific Research.

We start by publishing an initial view on the controversial question of Articles 90 and 222 of the EEC Treaty which concerns the role of Member States in economic and industrial activities. In subsequent newsletters we will return to this theme which is a subject of serious discussion between the Commission and certain Member States.

Les entreprises publiques à l'échelle européenne

Le Traité de Rome et les modifications introduites en la matière par le Traité de Maastricht n'ont pas contesté le principe de la participation des Etats dans l'activité économique.

L'article 222 CEE n'a pas été modifié par le Traité de Maastricht et les Etats membres peuvent donc être propriétaires d'entreprises au même titre des privés. C'est ainsi confirmé le principe de l'économie mixte, qui représente un des éléments fondamentaux de la moderne économie du marché.

Dans cet esprit, la thèse soutenue par ceux qui considèrent que l'intégration européenne impose une réduction ou même une suppression de la présence publique dans l'économie peut être aisément démentie.

Une évaluation attentive doit donc être faite du point de vue de l'exigence économique d'une telle réduction ou suppression. La Communauté européenne a consacré aux entreprises publiques une attention spéciale, en vue d'assurer la transparence des transferts des ressources d'Etat à ces entreprises. L'action de la Communauté s'adresse en particulier aux Etats qui confondent leur rôle de sujets d'entreprises et de guichets financiers. Ces Etats peuvent ainsi aider leurs propres entreprises avec des soutiens financiers justifiés par le but de renforcer leurs activités plutôt que par la nécessité de réaliser une sérieuse politique économique-productive.

La Commission européenne n'accepte notamment que les Etats puissent intervenir pour maintenir des entreprises au bord de la faillite, puisque cette action change les conditions d'équilibre des entreprises sur le marché et peut enfreindre le principe de la libre concurrence dans le marché européen.

Par conséquent, les entreprises publiques qui agissent selon les règles du marché - sans bénéficier d'aides d'Etat au delà de celles qui appartiennent au support naturel d'un associé - ne peuvent pas être discriminées.

L'article 90 CEE, par. 1 et 2, reconnaît aux Etats le droit d'exercer directement des services spécifiques ou d'attribuer des droits spéciaux et exclusifs à certaines entreprises, pourvu que celles-ci agissent selon les règles de la concurrence. Le Traité de Rome permet en particulier aux Etats de gérer - par le biais d'une entreprise - des services d'intérêt général, ayant un caractère de monopole fiscal, en exigeant encore une fois le respect des règles de la concurrence.

Public Enterprises at European Level

The Treaties of Rome and Maastricht have neither denied nor called into question the principle of the EC Member States' participation in economic activity.

Article 222 of the Treaty of Rome was confirmed at Maastricht and States can therefore be owners of businesses on an equal footing with private enterprises. This is a confirmation of the principle of a mixed economy, one of the historical principles of a market economy.

It is nonetheless a mistake to claim that a necessary consequence of the progressive integration of Europe is a reduction or suppression of the public presence in the economy.

The problem that arises is how to judge whether such a requirement falls under an economic angle.

The European Community has paid special attention to public enterprises in the context of the transparency of the transfer of state resources to such enterprises lest the states, confusing their dual position of entrepreneur and supporter, provide their own enterprises with financial aid. They might justify this aid as help for the exercise of the activity in question rather than seeing it as an obstacle to providing their country with the necessary means for realising a serious policy for a wealth-producing economy.

Above all, the EC Commission does not allow governments to intervene in keeping moribund enterprises alive: such an action would change the status of equality of the enterprise on the market and thus violate the principle of free competition in the single European market.

As a result, there may be no discrimination against public enterprises which operate according to the rules of the market without specific state intervention, which are not those of the simple financial support of an associate.

Article 90, paragraphs 1 and 2 of the Treaty of Rome grants to the Member States the right to keep for specific enterprises the direct exercise of determined services or to attribute to them special and exclusive rights, provided that they follow the rules of competition.

In particular, the State is allowed to carry out, through the free enterprise system, the management of services which are of general interest and which have the character of a monopoly. In this case, the

Celles-ci ne doivent toutefois faire obstacle à l'exercice de l'activité en question.

L'interprétation de ces normes fondamentales du Traité justifie un éventail très large d'opinions sur le domaine d'action des services qui peuvent être exercés en conditions de monopole ou de concession.

Dans le respect du principe de la concurrence, toutes les opinions s'accordent sur le fait que le pouvoir des Etats de légiférer en matière d'activités économiques doit être réduit.

Dans certains pays, comme l'Italie, il y a même la tendance à conditionner le pouvoir de l'Etat au principe de « service essentiel », ce qui représente la volonté d'élargir les règles de la concurrence en vue de réduire le pouvoir public en matière de monopoles et droits de concessions.

Sous cet angle, on doit toutefois souligner que la loi communautaire n'empêche pas la présence de l'Etat dans l'activité de production: cependant, en vue de garantir le principe fondamental de la concurrence, la tendance qui prévaut aujourd'hui est celle de réduire les possibilités d'intervention législative de l'Etat, en limitant le principe de « service essentiel » et en transférant donc à un autre régime de propriété l'exercice de services d'intérêt général.

State demands only the observance of the rules of competition except where this does not allow them to carry out the tasks they have set for themselves.

The interpretation of these fundamental provision of the Treaty gives rise to a wide range of opinion as to the scope of services which may be performed under monopoly conditions or by way of a concession. Given the principle of competition there is consensus that the power of State to legislate in respect of economic activity must be reduced.

In certain countries such as Italy there is even a tendency to subject the power of the State to the principle of « essential service » and this mirrors the desire to broaden the rules of competition with a view to reducing the power of the State in respect of monopolies and concessionary rights.

In this respect it must nonetheless be stressed that Community law does not prevent the presence of the State in production activities. However in order to give effect to the basic principle of competition the predominant tendency today is to reduce the possibility of legislative interference by the State by limiting the concept of « essential service » and therefore by transferring the performance of services of a general economic interest to another proprietary regime.

Calendrier des activités européennes en juillet

- 1 : Début semestre présidence britannique du Conseil.
- 2 : Session plénière du Comité Economique et Sociale (Bruxelles).
- 3 : Elections présidentielles en Tchécoslovaquie.
- 6 : Sommet des pays industrialisés et de la Russie (Munich).
- 6 : Session plénière du PE (Strasbourg): à l'odg le vote d'investiture du Président de la Commission européenne, les résultats du Conseil européen de Lisbonne, le programme de la présidence britannique, la réalisation du marché intérieur et les relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale.
- 9 : Sommet CSCE (Helsinki).
- 13 : Conseil Eco-Fin (Bruxelles): à l'odg la surveillance multilatérale sur les économies nationales, le programme de convergence, le paquet Delors-II, les relations avec la CEI et les pays de l'Est, les taxes indirectes, la carbon-tax et le follow-up de la Conférence de Rio, les taxes directes et le rapport annuel sur les fraudes.
- 16 : Conseil transports (Bruxelles): à l'odg le 3ème Paquet « libéralisation transports aériens », le cabotage routier, l'harmonisation fiscale dans les transports terrestres et le registre maritime communautaire.
- 17 : Coopération politique européenne (Londres).
- 20 : Conseil des Ministres des affaires étrangères (Bruxelles): à l'odg les rapports avec le Japon, les résultats du Sommet des pays industrialisés de Munich, les accords textiles avec les pays de l'Est, les relations avec l'ASEAN, le projet de mandat à la Commission pour l'accord avec l'Amérique Centrale et l'Iran, le follow-up du Conseil européen de Lisbonne (élargissement, paquet Delors-II, immigration), l'accord de coopération avec la Slovénie, les accords d'association avec la CEI, la Roumanie et la Bulgarie.
- 23 : Conseil Budget (Bruxelles): à l'odg l'avant projet de budget pour l'année 1993. Cette réunion sera ouverte par la rencontre de concertation avec la délégation du Parlement européen.
- 23 : Sommet Expo 1992 (Séville).

Agenda of European Activities in July

- 1 : Start of the six month British Presidency of the Council.
- 1 : Plenary Session of ESC (Brussels).
- 2 : College of CIFE (Aosta).
- 3 : Presidential Elections in Czechoslovakia.
- 6 : Industrialised Countries and Russia Summit (Munich).
- 6 : Plenary Session of the EP (Strasbourg) on the agenda: vote for the new President of the European Commission; the results of the European Council in Lisbon; the programme of the British Presidency; the realisation of the Internal Market and relations with Central and Eastern Europe.
- 9 : Summit CSCE (Helsinki).
- 13 : Eco-Fin Council (Brussels) on the agenda: multilateral surveillance; assessment of economic developments in the Community; convergence programme; Delors II Package; relations in the CIS and Eastern Europe Countries; indirect tax; carbon tax and follow-up to Rio Conference; direct tax and annual report on fraud.
- 16 : Transport Council (Brussels) on the agenda: third package aviation liberalisation; road haulage cabotage; fiscal harmonisation in road transport and communication on maritime safety.
- 17 : European Political Cooperation (London).
- 20 : Foreign Affairs Council (Brussels) on the agenda: EC/Japan report on summit; G7 report on Munich summit; textile agreements with Eastern European Countries; relations with ASEAN; Central American and Iranian draft negotiating mandate; follow-up to European Council in Lisbon (enlargement, Delors II Package, immigration); EC/Slovenia cooperation agreement; Bulgaria/Romania/CIS Association Agreements.
- 23 : Budget Council (Brussels) on the agenda: establishment of a draft budget for 1993. This reunion will be opened by the consultative meeting with European Parliament delegation.
- 23 : Summit Expo 1992 (Seville).

