



eipascope

Bulletin
No. 2007/1

In this issue >>

DEBATING EUROPE

After the Constitutional Treaty:
Reasoning Rather Than Rushing
Dr Edward Best

The Reform of the Constitutional Treaty:
Back to the Past – or the Contradictions of the
European Narrative
Alfonso Dastis

Reflections in Times of Uncertainty:
A Menu of Strategies
Prof. Dr Wolfgang Wessels

La coordination des politiques antiterroristes
européennes: mission impossible?
Mara Wesseling

La politique européenne de voisinage, entre
élargissement et politique étrangère
Jérôme Boniface

The Rule of Law in the EU: What the Numbers Say
Dr Phedon Nicolaidis and Anne-Marie Suren



www.eipa.eu



EIPA's Headquarters
Maastricht (NL)



European Documentation
Centre



Alexis de Tocqueville
Prize

Table of Contents

5	DEBATING EUROPE	32	Upcoming Seminars & Training Courses September 2007
7	After the Constitutional Treaty: Reasoning Rather Than Rushing <i>Dr Edward Best</i>	33	The Rule of Law in the EU: What the Numbers Say <i>Dr Phedon Nicolaidis and Anne-Marie Suren</i>
11	The Reform of the Constitutional Treaty: Back to the Past – or the Contradictions of the European Narrative <i>H.E. Alfonso Dastis</i>	40	Upcoming Seminars & Training Courses October 2007
15	Reflections in Times of Uncertainty: A Menu of Strategies <i>Prof. Dr Wolfgang Wessels</i>	41	Institutional News
18	Upcoming Seminars & Training Courses July 2007	42	Visitors at EIPA
19	La coordination des politiques antiterroristes européennes: mission impossible? <i>Mara Wesseling</i>	43	Staff News
25	La politique européenne de voisinage, entre élargissement et politique étrangère <i>Jérôme Boniface</i>	46	Recent Publications
		47	Editorial Team
		48	Upcoming Seminars & Training Courses October 2007
		49	Request for Information
		50	Publications Order Form

About EIPASCOPE

EIPASCOPE is the Bulletin of the European Institute of Public Administration and is published three times a year. The articles in EIPASCOPE are written by EIPA faculty members and associate members and are directly related to the Institute's fields of work. Through its Bulletin, the Institute aims to increase public awareness of current European issues and to provide information about the work carried out at the Institute. Most of the contributions are of a general character and are intended to make issues of common interest accessible to the general public. Their objective is to present, discuss and analyze policy and institutional developments, legal issues and administrative questions that shape the process of European integration.

In addition to articles, EIPASCOPE keeps its audience informed about the activities EIPA organizes and in particular about its open seminars and conferences, for which any interested person can register. Information about EIPA's activities carried out under contract (usually with EU institutions or the public administrations of the Member States) is also provided in order to give an overview of the subject areas in which EIPA is working and indicate the possibilities on offer for tailor-made programmes.

Institutional information is given on members of the Board of Governors as well as on changes, including those relating to staff members, at EIPA Maastricht, Luxembourg, Barcelona, Milan and Warsaw.

The full text of current and back issues of EIPASCOPE is also available on line. It can be found at:
<http://www.eipa.eu>

EIPASCOPE dans les grandes lignes

EIPASCOPE est le Bulletin de l'Institut européen d'administration publique et est publié trois fois par an. Les articles publiés dans EIPASCOPE sont rédigés par les membres de la faculté de l'IEAP ou des membres associés et portent directement sur les domaines de travail de l'IEAP. A travers son Bulletin, l'Institut entend sensibiliser le public aux questions européennes d'actualité et lui fournir des informations sur les activités réalisées à l'Institut. La plupart des articles sont de nature générale et visent à rendre des questions d'intérêt commun accessibles pour le grand public. Leur objectif est de présenter, discuter et analyser des développements politiques et institutionnels, ainsi que des questions juridiques et administratives qui façonnent le processus d'intégration européenne.

En dehors des articles, EIPASCOPE contient également des informations sur les activités organisées par l'IEAP et, plus particulièrement, ses séminaires et conférences ouverts qui sont accessibles à toute personne intéressée. Notre bulletin fournit aussi des renseignements sur les activités de l'IEAP qui sont réalisées dans le cadre d'un contrat (généralement avec les institutions de l'UE ou les administrations publiques des Etats membres) afin de donner un aperçu des domaines d'activité de l'IEAP et des possibilités qu'il offre pour la réalisation de programmes sur mesure adaptés aux besoins spécifiques de la partie contractuelle.

Il fournit également des informations institutionnelles sur les membres du Conseil d'administration ainsi que sur les mouvements de personnel à l'IEAP Maastricht, Luxembourg, Barcelone, Milan et Varsovie.

EIPASCOPE est aussi accessible en ligne et en texte intégral sur le site suivant: <http://www.eipa.eu>

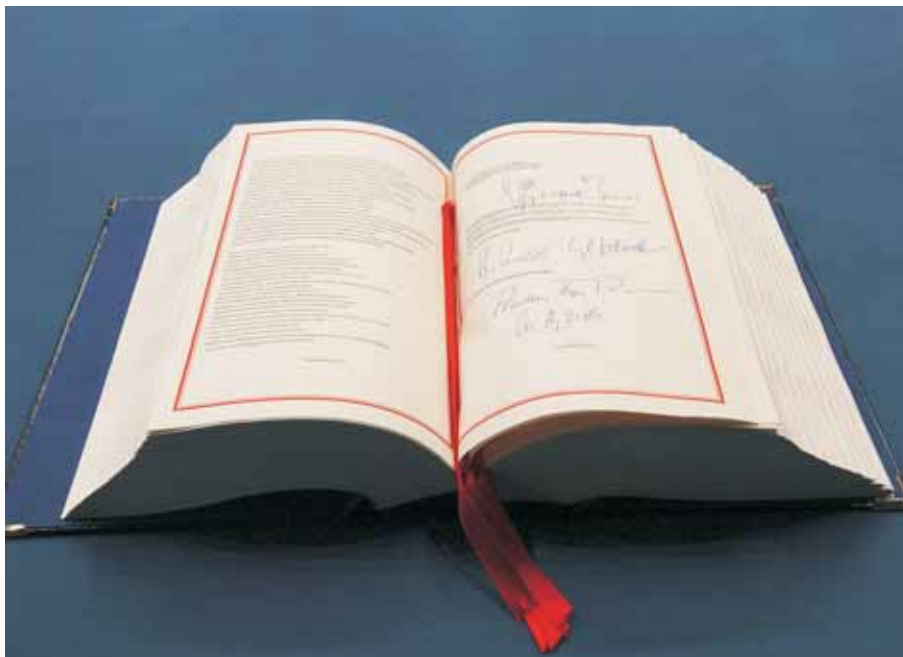


DEBATING EUROPE

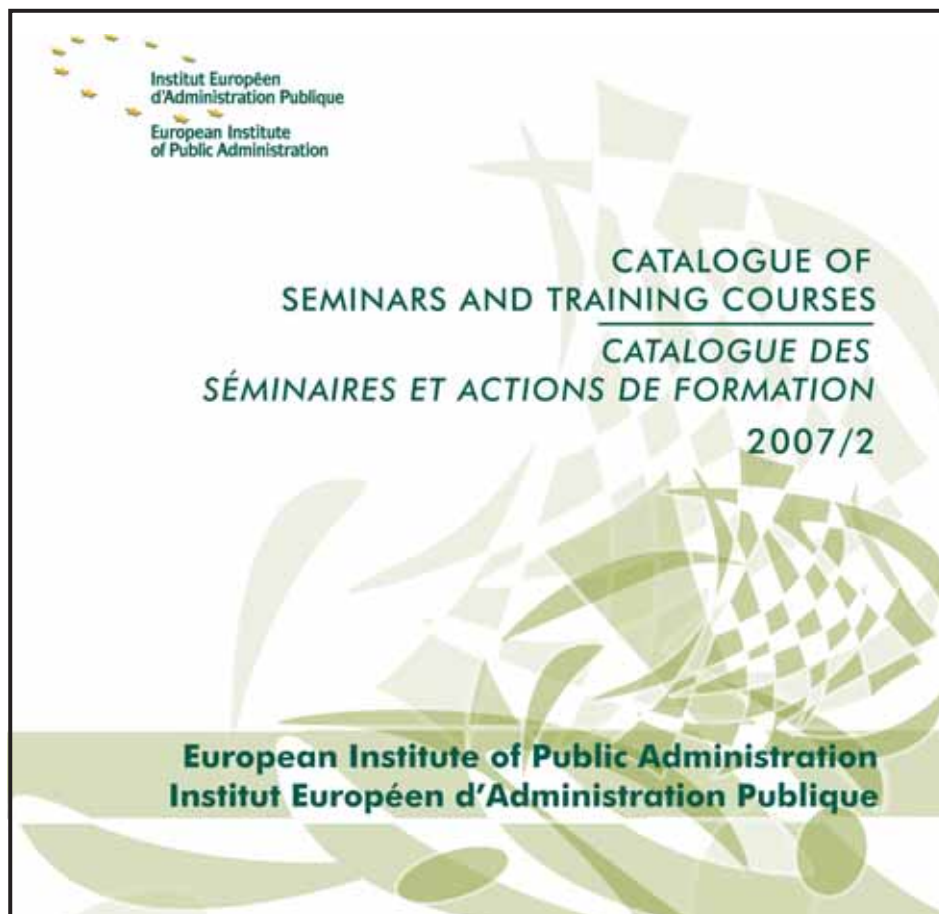
This section of EIPASCOPE discusses a major issue of current concern, bringing together contributions from EIPA's own faculty with perspectives from persons involved in European public affairs with whom EIPA collaborates. In this issue, **Edward Best** is joined by two prominent actors in the political and academic debates over the Treaty establishing a Constitution for Europe:

- * **H.E. Alfonso Dastis** represented Spain in the European Convention, having previously served as Secretary-General for European Affairs in the Spanish Foreign Ministry, and is currently Spanish Ambassador to the Netherlands.
- * **Prof. Dr Wolfgang Wessels** is Jean Monnet Professor at the University of Cologne, President of the Trans-European Policy Studies Association (TEPSA), and Coordinator of the EU-CONSENT Network of Excellence of which EIPA is a member.

The European Union has to set off on a renewed round of treaty reform and "constitutional" debate. With 18 of the Member States having ratified the Treaty establishing a Constitution for Europe, pressure has been strong to pick up the pieces and move ahead, despite the negative results of the 2005 referendums in France and the Netherlands. There are clear differences across the Member States and other key actors, however, not only as to the desired outcome, but also with regard to the timing and nature of the process itself. With strong leadership from the German Presidency, the Berlin Declaration of March 2007 agreed to place the EU "on a renewed common basis" by 2009, and an agreement was expected to be defined at the European Council in June. The following contributions were written in advance of the summit with the aim of helping put in context what may come out, and consider the implications for the road ahead.



© European Community, 2007



Please download or order a hard copy of the
Catalogue of Seminars and Training Courses at /
*Pour télécharger ou commander le Catalogue des
séminaires et actions de formation, cliquez sur*

www.eipa.eu

After the Constitutional Treaty: Reasoning Rather Than Rushing¹



By *Dr Edward Best**

There is no need to rush ahead with treaty reform. It does not matter sufficiently that some institutional changes should be adopted now, at best to neglect simplification and consensus-building, and at worst to risk a second failure.

On 25 March 2007, the German Presidency presented a "Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary of the signature of the Treaties of Rome". If they looked at the end of this document, "the citizens of the European Union" – in whose name it was rather presumptuously written – could discover that they have agreed to place the EU "on a renewed common basis before the European Parliament elections in 2009." If they followed the press in the following weeks, they could learn that the Presidency, and others, were pressing to agree a basic roadmap for reaching this new deal at the European Council in June.

Assuming that there is no prospect of returning to the Constitutional Treaty as such, a historic question presents itself at this juncture. Is it better to push ahead quickly and salvage as much as possible of that treaty in another format, or to adopt a slower and more pragmatic approach aimed at strengthening effectiveness selectively while building political consensus and public consent?

There appear to be three main arguments for pushing ahead now. One stated reason is the hope to have a new treaty in place to coincide with the appointment of the next Commission and the election of the next Parliament in 2009. This would present a number of advantages, but failure to do so would not present insurmountable problems. The second reason is credibility. After all, two-thirds of the Member States have ratified the Constitutional Treaty. Commission President Barroso thus told Parliament that the failure of the ratification process "leaves a permanent shadow of doubt hanging over the European Union" which has to be removed. The sooner any solution can be found, it would seem, the better. Third, and perhaps most important, is the hope to take advantage of the political weight of Germany as Presidency, in the changed political conditions following the French Presidential elections. There is a window of opportunity in May and June 2007 which, it would seem, the EU should not neglect.

Some Member States openly wish not to go ahead with the previous package, and would like even to go into reverse gear. The UK is predictably prominent in its concerns but is not alone. The new Dutch Government came out in favour of a minimalist approach; if anything, the treaties should be reformed in the sense of more clearly limiting the powers of

the Union, while concentrating on particular areas of cooperation which could be seen as bringing practical benefits. The Polish demand to retain the Nice system of qualified majority voting has been supported by the Czech Government, which was also a leading proponent of allowing Member States not only to opt out of new policy measures but even to exercise a veto right. Public opinion is clearly very mixed across the Union.

This is hardly a promising situation in which to promote a new political settlement. One result could be to start negotiating but then fail to agree on anything. Another could be some kind of two-speed solution, which seems to be accepted as a positive option by some actors, but would not do much to deepen the solidarity of the recently enlarged Union. The worst case would be to force through a treaty which then failed to be ratified. If things were to go wrong for a second time, the consequences would obviously be very serious. Yet one does not have to contemplate such scenarios to have doubts.

Let us ask why we ever thought we wanted a new treaty of "constitutional" dimensions in the first place. Simplification was the starting point: everyone could agree that it would be a good thing to "tidy up" the institutional mess left by decades of incrementalism and compromise. The treaty involved specific problem-solving in response to deficiencies in existing arrangements. For example, a single representative and a common External Action Service would boost consistency and effectiveness in external relations; likewise, the agreement to use the same legal instruments and deepen cooperation in police and judicial cooperation in criminal matters would help respond to transnational crime. There has also been an objective of consensus-building: the very process of preparing the new treaty was hoped to strengthen political agreement and public support as to the basic rationale and rules of the Union. Above all this, however, there was a deliberate politicization of the debate with a view to fostering acceptance of a European polity on the basis of a "Constitution".

This last level has been dropped for the time being in response to negative public opinion, but seems to be taking with it the underlying simplification which had been proposed. The current structure of treaties within treaties which are changed by other treaties, and of different pillars, is both

dysfunctional and incomprehensible. The proposed suppression of the pillar system in favour of a single basic document (more or less, since the controversial treaty on atomic energy, Euratom, was not to be included) was not perfect but it would have made things significantly clearer. The statement of the basic principles which currently underlie the Union, and the different kinds of competences which are conferred upon it, would also be a move towards greater clarity. It is not clear how much of this would survive a rushed compromise process of treaty change, nor what the price of reaching a quick deal could be in terms of other elements which could be dropped.

The basic idea of the Presidency in March, supported by the Commission, the Parliament and many other actors, seemed to be that a new treaty should include at least the major institutional changes proposed in the Constitutional Treaty, as well as some innovations in areas such as climate change and energy. In April the German Chancellor circulated 12 questions (see annex). The underlying proposal seemed to be that "the institutional provisions of the Constitutional Treaty form a balanced package that should not be reopened". The "constitutional" approach could be dropped, together with all state-like symbols, but as much as possible of Part One should be retained in a slimmed-down text, making "the necessary presentational changes resulting from the return to the classical method of treaty changes". New substantive elements could be added on energy, climate change, or illegal immigration. Particular concerns from before could be addressed through some form of declaration on the social dimension, highlighting the Copenhagen criteria for membership in the article on enlargement, foreseeing new opt-in/out provisions, or dropping the explicit statement of the primacy of Union law.

If an overall "simplifying" settlement is dropped, then it becomes all the more appropriate to try to evaluate the individual elements involved in terms of their practical benefits and their political costs, not least in terms of the price paid in concessions to more skeptical Member States. On the one hand, one could classify the main institutional elements involved in terms of their need for treaty change and probable contribution to increased effectiveness of the Union in current circumstances. The following suggestion is obviously not exhaustive and may be contested, but may help raise questions.

1. Issues which promise to increase effectiveness and which need treaty change

- *legal personality of the Union and greater unity in external relations*
Legal personality of the Union, the nomination of an individual as permanent chair of the Foreign Affairs Council and as Commission Vice-President (although not with the name of "Minister") and a common External Action Service would boost consistency and strengthen the Union's international presence.
- *the extension of codecision*
This is less to do with the ability to act than the coherence of the institutional system, by giving the Parliament powers in policy areas subject to majority voting and with major budgetary and/or political importance in which it does not have colegislative rights. The main cases are agriculture and, if the shift to QMV were to happen, police and judicial cooperation in criminal matters.
- *the extension of QMV to certain key areas*
One priority would be police and judicial cooperation in

criminal matters, but the price may be more opt-outs. Moreover the increase in effectiveness depends also on the other important changes proposed concerning common definitions, the single legal instruments and the role of the Court. This could partly be achieved by using Article 42 of the existing Treaty on European Union by which the Council could "communitize" these areas by unanimity, subject to adoption by the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.

2. Issues which need treaty change but are not certain to increase effectiveness

- *the system of qualified majority voting*
The system of QMV is less important than the scope of its application. The Nice arrangements are not optimal but have not prevented decisions from being taken. While an improvement, moreover, it is not clear exactly how much difference the proposed double majority as fixed in the Constitutional Treaty would make with regard to the ability to adopt decisions in practice.
- *the elected Presidency of the European Council*
To have an individual chairing the summits and representing the EU for up to five years would create a(nother) face of Europe and perhaps contribute to the EU's global presence. But this would depend very much on the individual. Moreover, the internal influence of that individual would probably be weaker than that of the rotating chair now, given that he/she would not be the organic apex of the chairs of Council meetings and preparatory bodies, and have more difficulty in exercising strategic leadership and brokering deals across sectors.
- *the single system of legal instruments*
The proposed distinction between legislative and non-legislative acts, and the reduction in the number of different instruments would increase clarity to some extent. Beyond this there would have been two main practical impacts. The new distinction between delegated regulation and implementing acts would replace the current system of comitology, but this has recently been reformed more or less in that direction (the exception being agriculture without a shift to codecision). The other would be to replace the former third-pillar instruments with more effective ones, but this also requires broader changes in the structure of the legal bases.

3. Issues which would increase effectiveness but do not need treaty change

- reduction in the size of the College of Commissioners
This could – indeed, should – be done anyway under the Nice agreements.
- involvement of the national parliaments
The Commission has already started to send its proposals directly to national parliaments. Further steps could be taken to strengthen their role without treaty change.

Looked at in this way, one may argue that there is really a rather short list of issues which would make an essential substantive difference in themselves. On the other hand, the price to be paid for going ahead now may not only be an agreement not to go ahead with some things which are substantively new, but to drop elements of the Constitutional Treaty which were not in fact new. In this respect, the very process of being seen to go back from those provisions could

have a negative impact on credibility. Most of the Constitutional Treaty – most of what was seen to be rejected and could now be seen to be undone – is what already existed. In the name of pushing forward in new areas, the result could actually be to appear to go back in some old ones. A specific case is the proposal to remove the new article stating the primacy of Union law. Neither the introduction nor the removal of this article would change anything in the legal situation, but removal now could have political consequences by creating the impression that this is the case.

Unless there were to be a two-speed solution, the probable outcome of the dominant approach which now seems to be pursued is a treaty which a) achieves few of the practical benefits which the Constitutional Treaty would have brought; b) reduces the “simplificatory” impact of the whole process; and c) would almost certainly make it seem more necessary to reopen negotiations not long afterwards while simultaneously reducing political appetites for yet another round.

Is it worth it? Despite talk of a “constitutional crisis”, there is no overwhelming need to do anything. We are not facing political unrest or popular protest. The ability to respond to economic challenges cannot be seriously related to a new treaty. And the institutions show no signs of being unable to function at 27. Although there is obviously room for improvement, busi-

ness continues to be done. The burden of proof is therefore very much on those who want to press ahead with treaty reform as quickly as possible, rather than on those who favour a more pragmatic approach.

It now seems to be recognized by almost all parties that any new treaty should not use the word “Constitution” and should avoid other terms and trappings of a state. However, the issue is not just one of imagery but of serious thinking about the nature of the exercise.

More than 50 years of the Community experience suggest that integration has depended not on public ratification of political visions but on concrete projects which commit the

Member States and key actors, and which are perceived as appropriate by citizens. Moreover, institutional questions in themselves just do not positively engage most people. The bottom line should be to achieve a basic consensus between the Member States, and a basic consent on the part of the citizens, as to the reasons and parameters of the Union. It will not help if the EU elite is seen as trying to impose a new “institutional settlement” for no clear reason, without any time for sustained public debate, and with a visible avoidance of further popular consultations by way of referendum.

The Berlin Declaration did not give clear reasons to its putative authors as to why a new common basis is necessary. It simply said that, in order to protect European unification, “we must always renew the political shape of Europe in

keeping with the times”. The follow-up speeches and debates in the Parliament were permeated by assertions that institutional reform is essential a) because of enlargement and b) to deal with globalization. It would be more effective to try to engage in a sustained debate across Europe about the costs and benefits of particular areas of cooperation. There is a demonstrable gap between the collective will to act, for example in external relations or combating crime, and the possibilities afforded under current institutional arrangements. Climate change and energy could indeed also serve as focal issues. All this could serve as a basis for public and

political debate as to the costs and benefits of common action which could in turn contribute to more fundamental discussion about the reasons for European integration.

By way of conclusion, one may return to the initial question. Does it matter sufficiently that some of the substantive institutional changes requiring treaty reform should be adopted now, at best to neglect simplification and consensus-building, and at worst to risk a second failure which would have really serious consequences for the EU’s credibility? The Union and its citizens do deserve an approach which is “in keeping with the times”. Among other things, this means taking the time to get it right.



© European Community, 2007

NOTE

* Professor; Head of Unit “European Decision Making”.

ANNEX: The Twelve Questions of the German Presidency, April 2007

1. How do you assess the proposal made by some Member States not to repeal the existing treaties but to return to the classical method of treaty changes while preserving the single legal personality and overcoming the pillar structure of the EU?
2. How do you assess in that case the proposal made by some Member States that the consolidated approach of part 1 of the Constitutional Treaty is preserved, with the necessary presentational changes resulting from the return to the classical method of treaty changes?
3. How do you assess in that case the proposal made by some Member States to use different terminology without changing the legal substance for example with regard to the title of the treaty, the denomination of EU legal acts and the Union's Minister for Foreign Affairs?
4. How do you assess the proposal made by some Member States to drop the article that refers to the symbols of the EU?
5. How do you assess the proposal made by some Member States to drop the article which states the primacy of EU law?
6. How do you assess the proposal made by some Member States that Member States will replace the full text of the Charter of Fundamental Rights by a short cross reference having the same legal value?
7. Do you agree that the institutional provisions of the Constitutional Treaty form a balanced package that should not be reopened?
8. Are there other elements which in your view constitute indispensable parts of the overall compromise reached at the time?
9. How do you assess the proposal made by some Member States concerning possible improvements/clarifications on issues related to new challenges facing the EU, for instance in the fields of energy/climate change or illegal immigration?
10. How do you assess the proposal made by some Member States to highlight the Copenhagen criteria in the article on enlargement?
11. How do you assess the proposal made by some Member States to address the social dimension of the EU in some way or the other?
12. How do you assess the proposal made by some Member States applying opt-in/out provisions to some of the new policy provisions set out in the Constitutional Treaty?

The Reform of the Constitutional Treaty: Back to the Past – or the Contradictions of the European Narrative



By **H.E. Alfonso Dastis***

Anxious to overcome an elusive paralysis and obsessed about institutional power struggles, European leaders seem ready to forget promises and principles championed during the elaboration of the Constitutional Treaty. That bodes ill for the future credibility and popularity of the European Union.

The election of Nicolas Sarkozy as next French President must have been greeted with roaring applause by the German Presidency of the EU. It removes the uncertainty of a new referendum in one Member State and possibly two, since the fate of the new text in the Netherlands will most likely be linked to that in France, at least as far as procedure is concerned. The road for a slimmed-down treaty devoid of Constitutional trappings seems now obstacle-free. The question now is how slim the successor to the Constitutional Treaty will be and whether in the process it will lose so much weight that it will not be able to remain a self-standing treaty but become a new appendix of a bulky shapeless conglomerate of texts unable to be understood without repeatedly cross-referring to them.

In the quest for a way out of the deadlock over the stillborn Constitution, a new confrontation seems to pit those who want to take the Constitutional Treaty as the basis for the new Treaty against those that want to take the Nice Treaty as the starting point, with a view to adding a new title (possibly the Treaty of Ljubljana?) to the long list of texts amending the original treaties. The latter appear to be carrying the day and the list of those who support that position seems to include not only the usual suspects but also Institutions which are supposed to embody the orthodoxy of the European project. Anxious to safeguard the increase in their powers obtained in the Constitutional Treaty they look ready to abandon some of the lofty aspirations that underpinned the European narrative in the last few years, particularly since the Laeken Declaration or even its predecessor, Declaration 23 of the Final Act of the Treaty of Nice. Their thinking seems to contain some interesting paradoxes and could be considered a return to the past in more ways than one, in terms both of process and of substance.

In the first place, the new amending treaty approach could

be said to involve nothing more than a return to Schuman's philosophy of a step-by-step construction of Europe. The citizens of Europe do not seem to be ready for an all-encompassing constitutional blueprint, goes the argument, so let us prepare something that does not alter the basic relationship between Europe and their Member States in the way the Constitution purported to do; let us simply reform now its Institutions and as a next step in due course will address the reform of its policies. Thereby we will not need a new referendum and yet we will solve the problems of Europe for now.

The first objection to that approach is that it relies on a false premise. The constitutional character of the Constitutional Treaty has undoubtedly been oversold. Far from altering the nature of the relationship between the Union and the Member States in a way detrimental to the latter, the Constitutional Treaty sought to reinforce the position of the States by, for example, reaffirming the principle of conferral as the foundation of the competences of the Union, or enshrining the respect for national identities of the States as a cornerstone of the whole edifice.

The second problem with that approach is that it brings us back to a process of treaty-making much criticised in the past which involves anticipating the reform of the new treaty by inserting in its text a rendez-vous clause calling for its modification even when the ink of its signature is still fresh, thereby acknowledging both that the text is not satisfactory and that Europe is a sort of *perpetuum mobile*, a never ending process, adding to the people's uncertainty about where the process may take.

But even more important is the objection regarding the actual drafting process of the new Treaty, which again involves a return to old ways so strongly criticised for their lack

of transparency. The Laeken Declaration announced a new departure in the process of treaty-making to meet the objections of democratic deficit so often raised towards the EU. Gone were the days, it appeared, when obscure diplomats plotted in the secrecy of smoke-filled rooms to find self-serving compromises with national and not European interests in mind. The new era required total transparency and the participation of elected politicians and civil society at large; the European Convention was born. Suddenly, now nobody wants to hear about a new convention; it is back to the cosy little intergovernmental conference, preceded by confessionals with focal points, sherpas and restricted meetings, only this time, one would presume, in smoke-free rooms.

The explanations offered for this return to the old procedures are the urgency of the matter and the substance of the negotiations. The much-maligned Nice Treaty is supposedly paralysing Brussels by a cumbersome decision making process; the EU is about to crumble under the influence of both the enlargement and the veto. That makes institutional reform the first priority, which in turn makes either a Convention or a referendum redundant, since this is an institutional matter to be solved by the Institutions.

Again, there are a number of problems with such an approach. First, it is debatable whether such a paralysis exists. Instead, there is evidence to the contrary, among other sources, an interesting research report recently published by CEPS seems to indicate that the enlargement has not brought about the dreaded deadlock and that the EU is working more or less as usual.

Second, it is doubtful that the European citizens, whose concerns serve as the rationale for reform, are at all interested or concerned by institutional reform. One feels tempted to paraphrase Sarkozy when he said during the presidential campaign, referring to the French institutions, that he had never been stopped on the street by someone worried by institutional problems.

This brings us to the well-known debate between institutions and results. To be honest, all depends on what is meant by institutional reform. The citizen is indeed not interested in the composition of the Institutions or their internal rules – including the definition of qualified majority voting (QMV). That is of concern only to bureaucrats or politicians vying for posts or power. However, what could indeed be of interest to the citizens is the inclusion or extension of QMV among the institutional matters, since it enhances the ability of the EU to solve their problems. The institutional reform would thus be a tool for increasing the Union's efficiency. The problem that arises then is that the outlook for that aspect of institutional reform is not very promising: the Constitutional Treaty itself has been oversold in that respect and was likely to disappoint expectations since the fields where unanimity would be maintained are precisely those where QMV is more often demanded, such as social policy, tax or foreign policy. The prospects now are even more modest, with a roll back being

considered also for Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters.

It we turn indeed to the substance of the new treaty, it also appears likely to represent a step back in another important aspiration singled out in the Laeken Declaration: the effort to bring the EU closer to the citizen and make it more understandable and more democratic. That also seems going into the dustbin on the basis that it would make the EU look dangerously like a State. The first casualties seem likely to be the efforts undertaken in the Constitutional Treaty to simplify the Union's structure and legal order and to use a terminology understandable for the ordinary man on the street. The so-called pillars are there to stay and so is the mysterious trinity-like structure where the Communities have their own personality also but make up one entity, the Union, which is only a political reality without legal capacity, something that can hardly be explained to fellow diplomats from third countries, let alone the ordinary citizen. The same fate seems to await the European Foreign Minister, or at least his name, which may be replaced by the already tested alternative of High Representative, a step that is likely to be interpreted among international partners of the EU as a less than lukewarm support to the new figure. Let us simply hope it will not be accompanied by a downgrading of her/his powers.

As for the emphasis on subsidiarity and the respect of the powers of the Member States, there is of course a pretty sensible rationale behind those demands, allowing the decisions to be taken at the level that is closest to the citizen and preserving the diversity and identity of Member States and their component units (so much so that it is usually combined with the willingness to transfer to the Union some powers that are best exercised together and not individually). The problems here are two-fold. On the one hand, claims for the respect of



© European Community, 2007

the competence of Member States in some areas often conceal a desire to exempt them from the application of fundamental principles such as non-discrimination, freedom of movement or fair competition. Secondly, vindication of the Member State is perfectly acceptable but not necessarily at the expense of blaming the Union for all the shortcomings that the citizen experiences in the economic or social sphere. That does not seem to be a way to endear the EU to the citizen. Paradoxically, the situation is not improved when a responsibility is transferred to the EU in new areas such as terrorism, climate or immigration. Often that new responsibility does not carry with it the means to discharge the tasks effectively. The Lisbon process comes to mind where the EU is often restricted to a role of benchmarking through an unfathomable method of open coordination (that the Convention was unable to define after devoting several meetings to the task), only to be blamed by the delays and failures of member states to fulfil their commitments.

But where the plans beat all the expectations is when dealing with the fate of the Charter of Fundamental Rights, not

long ago hailed as the definitive breakthrough of values based on democracy and the rule of law in the evolution of the European Union. In what seems a remarkable flip-flop in terms of transparency vis-à-vis the European citizens, the articles of the Charter may be replaced by a simple cross-reference to the Declaration proclaimed at Nice (of all places) giving it legally binding nature. One would imagine that the articles of the Constitutional Treaty governing the interpretation and application of the Charter would still have to be retained to allay the fears of those worried about the potential extension of the reach of the Charter beyond the area of the Union's competence, the object of those articles would however be missing; to find it you will have to look elsewhere. Hopefully, the text of the Charter will be made available to the members of parliament at the time of ratification, but we do

not know in what form (an annex, a declaration, a text to be incorporated in the internal procedure in every Member State?) the resulting mess may no doubt delight lawyers but can hardly be considered a model of transparency and openness so often promised towards the citizens.

In conclusion, it looks as if, in order to enable the EU to face the challenges of the future, we could be turning to the ways and means of the past. Participatory democracy seems bound to give way again to permissive consensus. The European Union has always been seized by contradictions in its efforts to reconcile the differing visions and degrees of ambitions of its members. So far it has survived. Such is the strength of the European project. But as it grows wider, both quantitatively and qualitatively, there may be more testing times ahead.

NOTE

* Spanish Ambassador to the Netherlands.



Reflections in Times of Uncertainty: A Menu of Strategies



By *Prof. Dr. Wolfgang Wessels**

My expectation would be that the Heads of States or Government will once again, like in other moments of passing milestones, combine functionalist approaches of "l'Europe des Projets" with institutionalist steps of reforming the existing EU treaty by borrowing bits and pieces from the text of the constitutional treaty. Whatever the outcome, the debate will not be ended, but enter into a new stage with a lot of old considerations.

Since the negative referenda on the Constitutional Treaty in France and the Netherlands, there has been a high degree of confusion on the landscape when it comes to presenting and discussing strategies for deepening of the Union. The menu of what should and could be done is long and there has been little agreement as what to select. The uncertainty about the political relevance and validity of many proposals has also led to the renaissance of quite a lot of conventional concepts. The relevant passage of the Berlin declaration on the 50th anniversary of the Rome Treaties shows that, even after a period of reflection, the Heads of State of Government – representing the "masters of the treaty" – have not found a clear exit from the impasse.

In such circumstances, and without knowing whether the next summit in Brussels at the end of June will take some kind of decision to design (or not) the road map for the months to come, a political scientist cannot give a clear prognosis about future steps. However, one may contribute by sketching and systematizing a broad range of thinkable scenarios and strategies ahead.

I will thus present and discuss several possibilities for the development of the treaty process, taking into account options relating directly to (a perhaps modified version of) the Constitutional Treaty and to the Treaty on European Union (TEU) as modified at Nice, as well as options departing from the status quo which show fall-back positions in case the European Council does not adopt a common strategy. Some might look politically utopian but they may serve as thought experiments.

Strategies related to the Constitutional Treaty

One major point of departure for discussion of any strategy is the future fate of the Constitutional Treaty. One suggestion is not to "bury" the treaty by putting it on top of the shelf of the ivory towers' library, but to wait for a "better context" for a "good text". A "constitutional moment" needs to be awaited – or even to be created – in order to push the document back on the political agenda. In the case of such a re-launch, several models for dealing with the Constitutional Treaty can be discussed.

1. One proposal was to resubmit the same text, perhaps with some "solemn declarations" to take care of some of the opposition in the two negative referenda countries; the social dimension, in particular, might thus be evoked. Some had hoped that in this way, after the change of the President in France, the political climate would allow a second chance for what they saw as the best text available. The position of Sarkozy of not presenting a second referendum, however, together with clear resistance in the Netherlands, made this strategy obsolete.
2. A more realistic approach would be to slim the text down to its core, "just" proposing Parts I, II and IV of the document to be ratified by national parliaments without referenda. The problem is that such a "mini-treaty", or however one might call this option, looks even more like a "real" Constitution than before. In order to avoid such an unpopular "misreading" while maintaining the political substance needed to reform the institutional architecture, such a mini-treaty would likely be "purified" of all state-like symbols in order to appear to be no more than a simple, technical treaty.
3. For the sake of presenting the full range of options, an upgrading of the Constitutional Treaty also needs to be discussed, even if these strategies do not look too promising. To reconvene a body such as the Convention could be a way to take care of the policy deficits, as articulated in the referenda. Part III could thus be included, with social, energy and climate policies, as well as the EC budget, also on the agenda. A bolder proposal would be to make a "saut qualitatif"

towards a "full constitution" designed by a fully-fledged constituent body to be elected on the occasion of the next EP election in 2009, the results of which would then be put to an EU-wide referendum. Such a real constitutionalization strategy would entail the implementation of substantial reforms and new projects in most policy areas leading, for example, to a greater visibility of the EU as an actor in external relations and to the establishment of European economic governance. The democratic legitimacy of the EU would be strengthened, thus also contributing to a growing sense of a common European identity. In this build-up existing European policies would be further integrated and intensified. Majority voting would be introduced also on foreign policy matters, with Member States accepting to share sovereignty also in this policy area. Ideally, the EU would thus turn into a legitimized and well-balanced system of governance both on the national and on the European level and represent a unified and strengthened actor on the international level. This strategy – at the moment rather utopian – would lead to a constitution which goes beyond the aims and practices stipulated in the Constitutional Treaty and thus turn into a fully-fledged federal European state.

Strategies working from the status quo version of the TEU (Nice version)

An alternative set of strategies would downgrade the relevance of the Constitutional Treaty for the years to come. This approach stresses the risks of sticking to a text which could have represented an important advance but which, after its political failure, should not block other ways of making reasonable progress. Thus, the EU can be seen to exist and to work "without illusions": that is, without a consensus about the medium-term finalité and without propagating "visions" and "missions" as they were inserted into the Constitutional Treaty. Instead, the Union will "muddle through" at and around the existing integration level as defined by the TEU, perhaps with useful modifications. Several options for strategies starting from the TEU might be put forward.

1. One starting point aims at the intensive use of the status quo arrangements. In terms of the legal dimension, this approach stresses that the TEU in the version concluded at Nice remains valid. In terms of the general direction for the future development of European integration, it starts from the assumption that the EU has, at least for some undefined period, reached its legal limits, which might be based on some kind of a "stable political equilibrium". In other words, the EU system has found its fundamental political and institutional architecture for the foreseeable future. One major assumption is that the enlargement from 15 to 27 as such will not lead to a blockage of the system. Part of such an intensive use of the existing opportunities of the treaty would be the application of the articles of "enhanced cooperation". The legal provisions are clearly designed to remain within the limits of the existing treaty. However the fact that these institutional possibilities have not been used since their insertion in the Amsterdam Treaty makes it hard to see this option as an "easy exit" from political blockages. Such a strategy of using the existing framework might nonetheless be attractive for Member States who are satisfied with the ambiguity of the status quo.

2. The treaty might also be developed upwards by using opportunities presented by the existing legal texts and other institutional arrangements. This could partly come about as a result of "cherry-picking" of the Constitutional Treaty itself. Yet this strategy would also rest on:
 - expectations of dynamic rulings of the European Court of Justice, following the thesis that the Court will have to adopt rulings about the system if the political institutions are blocked;
 - extensive use of Article 308 TEC as a "small treaty revision article", such that Member States become agents of a "cultivated spillover";
 - the scope-enlarging role of the European Council: Heads of State or Government might adopt major programmes like Lisbon or lately the Energy Policy for Europe;
 - the adoption of further inter-institutional agreements to overcome blockages.
3. Beyond expecting an intensive use of existing possibilities and an intra-systemic dynamic, another strategy would draw fundamental lessons from the treaty revisions of the last decades. The constitutional strategy might have gone a step too far, neglecting some of the dynamics of past treaty revisions which were more inspired by the Monnet method. Thus it might start with a "grand projet" in some policy area such as monetary union which could stimulate a broad package deal and mobilise some public attention and support.

Strategies outside the common framework

As always in times of uncertainty, a list of conventional "unconventional" strategies are being put to debate. In case of a failure of the upcoming summit a more reflected discussion of some of the following key terms might become again necessary.

One of the most mentioned strategy is that of a constitutional "core Europe", or a "pioneer group", or an "avant-garde": willing and able member countries will go ahead with concluding an upgraded treaty. The rest will join later and or get opt-out clauses.

Another option is in the making. Larger countries are tempted to go ahead with first steps to create among themselves a group hegemony, a "directoire" of the "great powers" of the EU, to give directions for the small countries.

More functionalist approaches propose to go ahead forms of "variable geometry" or "Europe à la carte", in which Member States work together according to their specific sector interests. Opt-outs become the rule.

Conclusion

Even without ratification of the Constitutional Treaty, the future of the EU may not be as open and unpredictable as the current state of confusion about future strategies might suggest. After more than 50 years of successful co-operation and integration in Europe, it seems highly unreasonable and unlikely that the Member States will simply and completely turn away from the Europe they have themselves constructed. Furthermore, European integration is, like any process of institutionalisation, a path-dependent process. Basic institutional structures, rules and policies are, once established, "sticky", in other words, difficult to abolish or even to overhaul fundamentally.

With the yet unknown road-map which the European Council will adopt end of June, we have to take up again this list of possibilities. My expectation would be that the Heads of States or Government will once again, like in other moments of passing milestones, combine functionalist approaches of "l'Europe des Projets" with institutionalist steps of reforming the existing EU treaty by borrowing bits and pieces from the text of the constitutional treaty. Whatever the outcome, the debate will not be ended, but enter into a new stage with a lot of old considerations.

NOTE

- * Jean Monnet Professor at the University of Cologne; President of the Trans-European Policy Studies Association (TEPSA); and Coordinator of the EU-CONSENT Network of Excellence.

Upcoming Seminars & Training Courses July 2007

more details at: <http://www.eipa.eu>

LOCATION	PROJECT NO.
MAASTRICHT	
2-3 July 2007 Procurement Audit Practitioners' Seminar: Procurement Audit – And How to Ensure that Value for Money Really Happens	0730602
5-6 July 07 Seminar: What Rewards for Attracting and Retaining Highly Competent Staff?	0721801
12-13 July 07 State Aid Master-Class and Case Analysis	0731207
LUXEMBOURG	
2-6 July 2007 Summer School: Preparing for EPSO (European Personnel Selection Office) Open Competitions for the European Institutions (Advanced Level)	0753801

La coordination des politiques antiterroristes européennes: mission impossible?



Par **Mara Wesseling***¹

Les politiques antiterroristes européennes ont connu un véritable essor depuis les attentats terroristes commis aux Etats-Unis, à Madrid et à Londres. Pour coordonner toutes les initiatives développées dans ce domaine, un poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne a été créé en mars 2004. Cependant, l'écho retentissant que l'événement a eu dans la presse – usant de qualificatifs tels que “Tsar antiterroriste” et “Monsieur Terrorisme” – offre un contraste criant avec le silence observé par les médias en mars 2007, lorsque le coordinateur a quitté ses fonctions sans être remplacé jusqu'ici. Cet article tente d'identifier les obstacles à une coordination efficace des politiques antiterroristes européennes et d'exposer les solutions avancées par les institutions européennes. Enfin, il propose des éléments de réflexion pour contribuer à améliorer la coordination européenne dans ce domaine.

1. Introduction

La coopération entre les États européens en matière de lutte contre le terrorisme a commencé bien avant les attentats du 11 septembre 2001 ou du 11 mars 2004. Dès les années 1970, diverses mesures ont été prises à l'échelle européenne afin de lutter contre le terrorisme séparatiste ou idéologique qui sévissait alors dans divers États européens. L'une des initiatives les plus connues de cette époque est la collaboration informelle des ministres des Affaires intérieures et de la Justice au sein du groupe TREVI², incorporé dans le traité de Maastricht au début des années 1990. Ce traité offre un cadre institutionnel aux multiples formes de coopération intergouvernementale qui se sont développées pendant les années 1970 et 1980 dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). Ensuite, la volonté d'approfondir la coopération et de parvenir à un espace de liberté, de sécurité et de justice a été exprimée dans le traité d'Amsterdam et lors du Conseil extraordinaire de Tampere d'octobre 1999, consacré à la construction de cet espace.

Les attentats récents, ceux du 11 septembre en particulier, constituent un tournant dans l'approche européenne du terrorisme, dans la mesure où ils ont entraîné une mobilisation sans précédent. Au lendemain des attentats du 11 septembre, les chefs d'État européens se sont réunis lors d'un Conseil extraordinaire afin de définir un plan d'action complet et

détaillé (plus de 60 mesures)³ pour lutter contre le terrorisme. Ensuite, des programmes et des stratégies plus ciblés sur certains aspects du terrorisme ont été élaborés.⁴ Au niveau stratégique, deux documents de référence ont été publiés: la stratégie de sécurité européenne en 2003⁵ et la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme fin 2005⁶. L'Union européenne entend alors s'affirmer comme acteur incontournable de la lutte contre le terrorisme.

Cependant, l'institutionnalisation graduelle des politiques antiterroristes au niveau européen ainsi que leur importance accrue ne se sont pas accompagnées de mesures de coordination efficaces. En 1995 déjà, lors de la Présidence espagnole, le Conseil européen a déclaré que *“pour prévenir et combattre efficacement les actions terroristes, il est nécessaire de réaliser une coordination en profondeur entre les États membres par une amélioration des mécanismes de coopération policière et judiciaire”*. L'absence de coordination a à nouveau été constatée lors du Conseil extraordinaire de Tampere, au cours duquel un plan d'action, suivi par la Commission européenne, a été proposé pour résoudre ce problème. Lors du Conseil extraordinaire du 21 septembre 2001, la gestion active du Conseil des Affaires générales apparaissait comme la solution miracle pour une meilleure coordination de la lutte contre le terrorisme. Le débat sur la coordination a ensuite été d'actualité pendant toute la période entre le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004. Entre-

temps, différentes options ont été avancées pour pallier les problèmes liés à cette absence de coordination. C'est pourquoi peu après les attentats de Madrid, un poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme a été créé. Après trois ans de fonction, le premier coordinateur, Gijs de Vries, a cependant quitté son poste en mars 2007, et n'a pas encore été remplacé.

Or, la disparition du coordinateur de la scène politique européenne ne signifie pas qu'une meilleure coordination a été établie; bien au contraire, le problème s'avère endémique. Dans cet article, on distinguera six arguments, par ailleurs interconnectés, qui expliquent cette situation. L'analyse porte également sur les réponses formulées par les institutions européennes pour résoudre ces problèmes. Enfin, quelques éléments de réflexion susceptibles d'assurer une meilleure coordination au niveau européen seront apportés.

2. Les obstacles à la coordination

2.1 La définition du terrorisme

Tout d'abord, il convient de se pencher sur la notion du terrorisme, car alors qu'elle est très largement utilisée et semble actuellement banale, les tentatives de la communauté internationale et des chercheurs pour parvenir à une définition unique et communément acceptée restent vaines⁹. Les difficultés à formuler une définition commune sont, d'une part, d'ordre politique – c'est l'interprétation de l'intention sous-jacente des actes commis qui permet de différencier le terroriste des combattants pour la liberté ou des délinquants de droit commun. D'autre part, elles sont dues au caractère protéiforme du terrorisme. L'organisation des groupes terroristes, de même que leur *modus operandi* et les motivations qui les poussent à recourir à la violence, changent d'un groupe à l'autre et au cours du temps.

Cette difficulté d'appréhension de la diversité des contextes que couvre la notion de terrorisme ne pose pas seulement des problèmes aux théoriciens de la question, mais elle a des conséquences concrètes. Une définition commune est indispensable pour assurer une coopération sur le terrain. En effet, sans définition commune, la poursuite des criminels et l'extradition des suspects, la responsabilisation des pays soutenant le terrorisme et la coopération des services judiciaires et policiers resteront impossibles.

L'Union européenne a partiellement paré à ce manque de définition en utilisant les 16 traités et protocoles pertinents des Nations unies et surtout en adoptant le 13 juin 2002 une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme⁹. Bien que cette définition réponde à un besoin de clarté indispensable à une coopération transfrontalière sur le terrain et permette d'exercer des poursuites dans tous les États membres, elle ne clarifie pas la notion de terrorisme, mais seulement les *actes* terroristes. De plus, la décision-cadre, censée *rapprocher* les dispositions législatives des États membres, continue à accepter des variations de définition, parfois considérables, entre les États membres. Ainsi, cette solution pragmatique ne propose qu'une approche partielle du phénomène du terrorisme. Les

politiques antiterroristes sont par conséquent difficiles à définir, puisqu'elles ne s'attachent pas à un "objet" cohérent et constitué.

2.2 Une institutionnalisation transpilliers

Avec trois piliers où, depuis le traité de Maastricht, trois méthodes de prise de décision distinctes coexistent, la dispersion due à l'appréhension de ce phénomène s'ajoute à la diversité inhérente à la notion mentionnée ci-dessus. Un très grand nombre de mesures antiterroristes relèvent évidemment de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, c'est-à-dire du troisième pilier. Cependant, les aspects extérieurs comme la transposition des obligations internationales émanent du deuxième pilier. Par contre, d'autres mesures antiterroristes sont liées à des compétences communautaires, telles que la sécurité des transports ou la lutte contre le financement des actes terroristes. Ceci implique que les multiples aspects des politiques antiterroristes sont discutés au sein de divers groupes de travail et comités de hauts fonctionnaires, chacun suivant ses propres procédures institutionnelles.

Les lignes de démarcation ne sont pas toujours aussi claires que le modèle le laisse penser et il existe même des mesures relevant des trois piliers. Les listes mentionnant des groupes ou des individus soupçonnés de terrorisme, en sont une illustration intéressante. En effet, les États membres s'engagent à reprendre intégralement la liste des Nations unies visant des individus et des groupes en relation avec les Talibans et Al Qaida¹⁰. Parallèlement, afin de mettre en œuvre une autre résolution onusienne, les États membres ont élaboré une seconde liste commune d'autres entités soupçonnées de terrorisme¹¹. Ces listes sont transposées au niveau

européen par des positions communes du Conseil sous le régime de la PESC. En ce qui concerne la liste onusienne, les décisions relatives à l'inscription des noms sont prises par le Conseil de sécurité, alors que pour la liste européenne, ces décisions relèvent du troisième pilier. L'exécution des sanctions financières liées à ces listes est quant à elle une compétence communautaire¹².

Il faut remarquer que l'abandon du modèle des piliers est sujet à discussion depuis de longues années, il est d'ailleurs prévu dans les textes du traité constitutionnel. Toutefois, ce traité ne prévoit pas de grands changements s'agissant de la prise de décision et du caractère intergouvernemental du deuxième pilier. Pour combler cette lacune, les acteurs au sein des institutions se sont employés à améliorer la communication entre les piliers. Ainsi, les deux principaux groupes de travail du Conseil chargés du terrorisme, le TWG et le COTER, collaborent aujourd'hui régulièrement pour organiser des réunions et rédiger des documents en commun. La coopération reste néanmoins limitée et ces groupes restent jaloux de leurs prérogatives.

2.3 Un champ d'acteurs multiples

L'évolution graduelle des politiques antiterroristes européennes a entraîné une multiplication des acteurs impliqués et de leur

Les structures formelles et informelles se sont multipliées de manière exponentielle depuis la prise de conscience de la menace terroriste née du 11 septembre.

diversité, notamment après les attentats commis aux États-Unis. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil n'est plus seul compétent pour les politiques antiterroristes de l'Union, mais partage progressivement ses prérogatives avec la Commission¹³ et, dans une moindre mesure, avec le Parlement européen. Le traité d'Amsterdam a prévu également l'extension du rôle d'Europol et la création d'un organe judiciaire, Eurojust.

Les structures formelles et informelles se sont multipliées de manière exponentielle depuis la prise de conscience de la menace terroriste née du 11 septembre. Au sein des institutions et des agences, les directions générales ont renforcé ou créé des groupes ou des postes de responsable pour la lutte contre le terrorisme. La création de l'unité antiterroriste d'Europol, l'extension des effectifs du Centre de situation conjoint de l'Union européenne (SitCen) et, bien sûr, la nomination d'un coordinateur antiterroriste de l'Union européenne en sont des exemples.

À ces groupes administratifs ou plus opérationnels, formels ou informels, s'ajoute

toute une structure de coopération bilatérale et multilatérale en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne. Un exemple frappant de la complexification de la scène européenne dans ce domaine est la coopération transfrontalière renforcée pour, entre autres, lutter contre le terrorisme, ainsi que le prévoit le traité de Prüm. Ces textes ont initialement été signés par cinq États membres en dehors des institutions européennes (le 27 mai 2005) et seront bientôt partiellement transférés aux domaines de compétence de l'UE.

Il convient ici de souligner que la multiplication de ces agences, groupes et individus dotés de processus décisionnels différents encombre le secteur des politiques antiterroristes européennes¹⁴. Une des missions du coordinateur antiterroriste de l'Union européenne était d'offrir un cadre commun à tous ces acteurs, afin d'éviter la duplication des efforts et de mieux connaître l'ensemble des mesures prises par l'Union européenne.

2.4 *L'ambivalence des États membres*

Malgré le grand nombre d'acteurs au niveau européen, les politiques antiterroristes européennes sont restées majoritairement une prérogative nationale, gérées par des méthodes intergouvernementales au niveau européen. Pour parvenir à une coopération efficace entre les États membres, il faudrait qu'il y ait une perception commune de la menace, plus profonde que la vision exprimée dans la stratégie de sécurité européenne, ainsi que suffisamment de confiance entre les services policiers et judiciaires des États membres pour qu'ils acceptent, par exemple, de partager leurs informations ou l'extradition de suspects.

Toutefois, les expériences du terrorisme diffèrent fortement entre les États membres. Près de 90% des victimes des attentats terroristes en Europe se trouvent dans seulement six États membres¹⁵. Les citoyens européens perçoivent donc la menace terroriste très différemment d'un État membre à l'autre. Ainsi, même si les dirigeants reconnaissent qu'une politique européenne est nécessaire pour lutter contre le terrorisme, l'urgence et la portée souhaitée de cette politique dépendent surtout de la situation intérieure des États membres,

ce qui explique la transposition parfois très lente des décisions européennes en droit national.

Le manque de confiance et la volonté omniprésente, quoique non affichée, des États membres de privilégier leurs intérêts nationaux au détriment de la coopération supranationale, rendent le partage effectif des pouvoirs extrêmement difficile. En effet, la coopération antiterroriste nécessite un effacement de la politique étatique qui va se heurter aux sensibilités nationales, car la sécurité relève traditionnellement des pouvoirs régaliens de l'État. La coopération entre les différents services de renseignements est difficile à réaliser et ce, tant pour des raisons de confiance que pour des aspects techniques.

La politique antiterroriste européenne est ambivalente dans la mesure où, d'une part, les dirigeants reconnaissent que le caractère international du terrorisme nécessite la coopération au-delà des frontières, mais où d'autre part, ils sont réticents à donner de réels pouvoirs et des ressources à l'Union européenne pour la rendre véritablement efficace. La

conciliation de ces deux logiques s'exprime par le rôle croissant mais limité que l'Union européenne s'assigne en matière de lutte contre le terrorisme. La stratégie antiterroriste européenne affirme que l'objectif de l'Union n'est pas de remplacer les États membres, mais de les soutenir et d'apporter une "valeur ajoutée" aux politiques nationales. Malheureusement, on peut craindre qu'il faille un attentat transfrontalier important pour que les États membres parviennent à dépasser l'ambiguïté liée à la délimitation des responsabilités européennes et nationales.

2.5 *La rivalité interinstitutionnelle*

Il existe au niveau européen une concurrence entre et au sein des institutions et des agences chargées des politiques antiterroristes, au sujet de la délimitation des responsabilités nationales et européennes. Car, s'il appartient en principe au Conseil de mener et de coordonner la lutte contre le terrorisme au niveau européen, la Commission a obtenu ces dernières années une extension de son droit d'initiative et un rôle accru dans les textes du traité constitutionnel.

Les pouvoirs du coordinateur antiterroriste européen sont un exemple significatif de cette rivalité. Au moment de sa prise de fonction, la mission qui lui a été explicitement confiée était celle de coordonner les travaux menés par le Conseil. Par contre, son rôle quant à l'ensemble des politiques européennes n'était pas défini. La même situation s'est présentée vis-à-vis du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana. En effet, le coordinateur antiterroriste était chargé de la visibilité des politiques européennes auprès des pays tiers, mais il partageait son rôle d'interlocuteur avec le Haut Représentant.

La concurrence entre le Conseil et la Commission s'exprime également par l'utilisation de listes différentes de pays auxquels ils destinent leurs programmes d'action antiterroriste extérieure. Tandis que le Conseil se concentre sur un petit groupe de sept pays prioritaires, la Commission suit une approche plus large avec des programmes ciblant environ 70 pays. Cette divergence reflète des priorités et des moyens différents et rend plus ardues la cohérence et la coordination des politiques européennes.

Les expériences du terrorisme diffèrent fortement entre les États membres.

Il existe aussi une certaine rivalité entre agences européennes. Alors qu'Europol s'affiche comme la principale agence fournissant des rapports et des analyses stratégiques à partir d'informations et de renseignements communiqués par les États membres, le Centre de situation conjoint de l'Union européenne (SitCen), qui relève du Secrétariat général du Conseil, revendique également ce titre.

Afin d'améliorer la communication et la transparence entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, un pas dans la bonne direction a été fait avec l'établissement d'un dialogue semestriel de haut niveau entre ces trois institutions¹⁶. Malheureusement, des querelles et des frictions subsistent.

2.6 Les effets de l'actualité

La survenue d'un attentat majeur peut avoir une influence immédiate et très forte sur les politiques antiterroristes. On distingue deux réactions de la part de l'Union européenne après un attentat. Premièrement, les attentats terroristes conduisent les gouvernements à prendre des mesures visibles pour rassurer les populations en état de choc. La prise de conscience de la vulnérabilité après chaque attentat a montré que l'inconscient collectif avait besoin, pour surmonter sa douleur et sa peur, d'un acte fort et symbolique. On comprend ainsi, du moins partiellement, les mesures liées à la création d'un poste de coordinateur antiterroriste, la clause de solidarité, ou encore la journée de commémoration des victimes du terrorisme.

Une deuxième réaction consiste en une véritable "explosion d'initiatives" après les attentats, mais seulement pendant quelques mois, avant que l'élan suscité par l'émotion populaire ne soit éclipsé par un autre événement médiatique. Les dirigeants exploitent ces moments pour réaliser des avancées dans le domaine de la lutte antiterroriste. Le mandat d'arrêt européen proposé et discuté depuis de nombreuses années, et qui a été adopté grâce au nouvel élan qu'a suscité le 11 septembre 2001, constitue un bon exemple de ce principe. Bien que l'on puisse interpréter ces effets post-attentat aussi bien de manière positive que négative, il est évident que ces électrochocs ponctuels rendent la coordination des politiques antiterroristes plus difficile.

3. Éléments de réflexion

Comme déjà indiqué dans l'introduction, le manque de coordination de la coopération européenne en matière de politiques antiterroristes est reconnu depuis au moins une décennie. Par ailleurs, on retrouve la plupart des arguments avancés ci-dessus non seulement à l'échelle européenne, mais également au niveau national. En outre, la vacance récente du poste de coordinateur antiterroriste invite à repenser l'approche européenne. Il ne s'agit pas ici d'asséner

des solutions qui ne pourraient être que simplistes au vu de la complexité du problème. Il s'agit plutôt de suggérer quelques éléments de réflexion modestes sur ce problème persistant. Trois axes de réflexion sont privilégiés : la légitimation des politiques antiterroristes et des changements tant institutionnels que relationnels.

Tout d'abord, il est évident que la coordination est facilitée quand son objet est bien circonscrit. Or, la teneur exacte des politiques antiterroristes, ainsi que leur coordination, restent largement indéfinies dans les documents européens, et bien que cette "ambiguïté constructive" ait des avantages lorsque les États membres recherchent un consensus, elle pose problème au moment de l'exécution de ces politiques. Une définition commune et des garanties démocratiques et juridiques permettent d'une part, de délimiter ce qui appartient ou non à la lutte contre le terrorisme et d'autre part, de limiter le sujet, évitant ainsi que toutes sortes de mesures "sécuritaires"

puissent être négociées comme antiterroristes. L'opinion publique mondiale et européenne a besoin d'être rassurée sur le fait que les droits de l'Homme ne sont pas sacrifiés au profit de la lutte contre le terrorisme. L'Union européenne a, à plusieurs reprises, affirmé l'importance du respect des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme et elle se doit de continuer sur cette voie et de prouver l'importance qu'elle porte à la question.

Récemment encore, le Parlement européen

a souligné l'importance d'une définition commune du terme "terrorisme", dont le concept devrait être développé par les Nations unies¹⁷. Pour ce qui est du contrôle démocratique et juridique, il n'est que très partiellement assuré, étant donné que la plupart des mesures actuelles relèvent des politiques intergouvernementales. En attendant, afin de mieux garantir que la divergence des définitions ne nuise pas au respect des droits de l'Homme et d'accroître la légitimité des actions européennes, il sera important de fixer la coopération entre les États membres sur un ensemble de principes légaux et démocratiques communs et d'en assurer le contrôle.

Ensuite, la coordination des politiques antiterroristes pourrait bénéficier de changements institutionnels. Le texte du traité constitutionnel prévoyait des améliorations considérables concernant la prise de décision dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, dont l'abandon des différents piliers. Même si le traité n'impliquait pas la communautarisation des politiques antiterroristes européennes, il apportait une plus grande cohérence aux méthodes et instruments décisionnels, grâce à un ensemble unique d'instruments juridiques et de principes généraux. En outre, la plupart des textes concernant les politiques antiterroristes seraient soumis au vote à la majorité qualifiée et à la codécision.¹⁸ Malgré le refus du traité constitutionnel par les Français et les Néerlandais, il serait donc souhaitable de mettre en œuvre ces éléments de simplification des procédures et des instruments de prise



Conférence de presse sur "Le Programme de La Haye" par José Manuel Barroso (à gauche), Président de la Commission européenne, et Franco Frattini (à droite), Vice-président de la Commission européenne.
© Communauté européenne, 2007

de décision. Leur adoption, que ce soit par un "mini-traité" ou une formule alternative, semble légitime, compte tenu du fait qu'une grande majorité de citoyens (86%) est favorable au renforcement du rôle décisionnel de l'Union européenne en matière de politiques antiterroristes¹⁹.

Un deuxième changement institutionnel porterait sur l'encadrement des politiques antiterroristes au sein des institutions. L'idée de créer le poste de coordinateur pour assurer la cohérence et la mise en œuvre des politiques antiterroristes dans des secteurs aussi divers que la santé publique, la justice ou encore les finances, et d'améliorer l'échange entre tous les acteurs impliqués est à préserver. Cependant, pour en faire plus qu'un "tigre de papier", il importe de clarifier ses pouvoirs exacts. Tout d'abord, en allant au-delà d'un poste administratif chargé de surveiller les progrès des États membres dans l'exécution des politiques antiterroristes, vers un poste qui soit davantage celui d'un ambassadeur et soit par conséquent plus visible et politique. Ensuite, il faudrait créer un statut moins ambigu que celui de "représentant personnel déguisé en coordinateur". Il faudrait aussi lui octroyer de réels pouvoirs en termes de budget, de personnel et de moyens de sanction, afin de lui donner plus d'autorité vis-à-vis des États membres et de la scène internationale, une plus grande indépendance institutionnelle et une liberté d'action plus importante.

Mais il ne s'agit pas seulement d'agir au niveau de la création des institutions et des agences. Étant donné que l'essentiel de la coopération reste aux mains des États membres et que les infrastructures opérationnelles demeurent majoritairement nationales, il convient d'investir sur la durée, dans l'établissement de réseaux de confiance entre les différents acteurs nationaux et européens à tous les échelons. Les plates-formes peuvent être multiples, telles que les conférences internationales ponctuelles, les communautés

d'échange virtuelles entre policiers, comme proposé par exemple par le Collège européen de police (CEPOL), et les échanges professionnels entre États membres concernant les policiers et les juristes – on pourrait même imaginer un programme de quelques mois inspiré des programmes ERASMUS, qui serait subventionné par la Commission.

Au-delà des relations de confiance, il est également important de maintenir l'investissement dans la communication interinstitutionnelle. Certes, diverses démarches pour améliorer la communication entre et au sein des institutions européennes ont été faites ces dernières années. Cependant, pour dépasser les rivalités interinstitutionnelles et respecter les prérogatives respectives des acteurs européens, une stratégie visant la communication entre les institutions et les agences européennes pourrait être conçue. Le plan d'action et la stratégie antiterroriste européenne de 2005 pourraient servir de point de départ à l'évaluation et la reconnaissance des rôles des différents acteurs, et permettre de trouver un consensus pour parvenir ensuite à une coordination de qualité.

Enfin, la coordination des politiques antiterroristes européennes est une problématique dynamique et complexe. Les différentes solutions avancées ces douze dernières années traduisent une réflexion profonde et des négociations adaptées en permanence à des réalités politiques en constante évolution. Le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne, dernière solution en date pour améliorer la coordination antiterroriste, a fait progresser les politiques en surveillant l'exécution des obligations des États membres. Toutefois, depuis sa création il y a trois ans, cette fonction nécessite aujourd'hui des aménagements. Ces adaptations nécessairement progressives et continues font de la coordination des politiques antiterroristes de l'Union européenne une mission certes difficile, mais pas impossible.

NOTES

* Assistante de recherche, Unité "Politiques européennes".

¹ L'auteur tient à remercier Efthymios Costopoulos et Simon Duke pour leurs suggestions utiles.

² Ce groupe a été établi par le Conseil en 1975 à Rome. Il s'est choisi cette appellation en référence à la fontaine romaine, mais l'acronyme retenu précise également ses domaines d'action: "Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale".

³ Conclusions et Plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, doc. SN 140/01. Depuis son adoption, le plan d'action est revu tous les six mois.

⁴ Parmi les documents plus spécifiques: la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, doc. 14781/1/05 REV 1; le programme de solidarité de l'UE face aux conséquences des menaces et des attentats terroristes (programme CBRN révisé/élargi), doc. 15480/04; *Strategy on Terrorist Financing*, doc. 16089/04.

⁵ Une Europe sûre dans un monde meilleur, la stratégie de sécurité européenne, le 12 décembre 2003

⁶ La stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, le 30 novembre 2005, 14469/4/05 REV 4.

⁷ Déclaration de La Gomera, le 14 octobre 1995, doc. 10899/95.

- ⁸ Voir par exemple: Schmid, A.P. & Jongman, A.J. (1983) *Terrorism and international order: a research guide to concepts theories, databases and literature*, SWIDOC, Amsterdam ed. Transaction Publishers.
- ⁹ Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JO 2002, L 349/1.
- ¹⁰ Il s'agit de la résolution 1267 (1999) de l'ONU sur la situation en Afghanistan, adoptée par le Conseil de sécurité le 15 octobre 1999, et des résolutions consécutives (UNSC 1333 (2000), UNSC 1390 (2002), UNSC 1455 (2003) transposées par l'Union européenne par les positions communes 1999/727/PESC du 15 novembre 1999, sur les mesures restrictives contre les Talibans, JO 1999, L 2941; 2001/154/PESC du 26 février 2001, sur des mesures additionnelles contre les Talibans JO 2001, L57/1; 2002/402/PESC du 27 mai 2002 sur des mesures restrictives contre Usama Ben Laden, les membres d'Al Qaida et les Talibans, JO 2002, L 139/4.
- ¹¹ Afin d'exécuter la résolution 1373 (2001) de l'ONU sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, le Conseil a adopté la position commune 2001/931/PESC et 2001/931/PESC, le 27 décembre 2001, JO 2001, L344/90 et JO 2001, L 344/93.
- ¹² Règlements CE 337/2000 (Règlements dits Al Qaeda et affiliés); remplacés par CE 467/2001 pour exécuter la position commune sur les Talibans et CE 2580/2001 pour donner suite à la position commune sur le terrorisme.
- ¹³ La Commission a été très productive dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Elle a publié de nombreuses communications et proposé des actes législatifs. Le document intitulé "Activités de la Commission en matière de lutte contre le terrorisme", mémo/06/323, du 11 septembre 2006, énumère toutes ses réalisations depuis 2004 et les projets du premier semestre 2006.
- ¹⁴ Monica den Boer utilise le mot "crowded policy area". Voir: Den Boer, *9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*, Policy Papers Groupement d'études et de recherches "Notre Europe", n°6, septembre 2003, p.25.
- ¹⁵ Edwin Bakker, *Differences in terrorist threat perceptions in Europe*, dans: Dieter Mahncke and Jorg Monar (eds.), *International terrorism. A European response to a global threat?*, College of Europe Studies, n°3, pp. 47-62.
- ¹⁶ Conclusions du premier dialogue politique de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme associant le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, qui a eu lieu le 10 mai, doc. 9246/06.
- ¹⁷ Parlement européen, Commission temporaire sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers, Rapport sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers, doc. A6-0020/2007, le 31 janvier 2007, p. 30.
- ¹⁸ Les sujets exclus sont la création du poste de Procureur européen, les actes de police transfrontaliers et les missions de police opérationnelles. Pour une analyse des modifications proposées par la Constitution, voir par exemple: Peers, S. (2006) *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, deuxième édition, p. 588; Piris, J-C. (2006) *The Constitution for Europe, a legal analysis*, Cambridge University Press, p. 267.
- ¹⁹ Special Eurobarometer 266, *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas*, février 2007.

La politique européenne de voisinage, entre élargissement et politique étrangère



Par Jérôme Boniface*¹

Depuis l'élargissement de 2004, l'Union Européenne s'est dotée d'un nouvel outil de politique étrangère: la Politique de Voisinage, censée offrir à certains pays limitrophes un partenariat et une intégration économiques renforcés mais sans adhésion. La réalisation d'un compromis entre, d'une part, une pause dans le processus d'élargissement et la mise en place de relations privilégiées avec ses voisins d'autre part, est néanmoins difficile. Les intérêts et le degré d'implication des Etats partenaires sont en effet très variables; si certains d'entre eux, comme l'Ukraine qui peut également prétendre à l'adhésion, désirent aller au delà, d'autres rechignent encore à mettre en oeuvre les plans d'action de la Politique de Voisinage. Face à ces divergences, la Politique de Voisinage présente un premier bilan mitigé et ne semble pas avoir atteint encore tout son potentiel. Cet article se propose d'explorer les fondements et le contenu d'une telle politique, d'en analyser les caractéristiques générales et les outils pour mieux en percevoir les insuffisances et proposer quelques pistes de réformes.

1. Introduction

Le 12 mai 2004, soit quelques jours à peine après l'élargissement historique de l'Union européenne qui consacrait la réunification du continent; la Commission européenne publiait le guide stratégique de sa nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV)². Loin d'être un hasard de calendrier, l'émergence d'une Politique de Voisinage est profondément liée à l'élargissement lui-même: la PEV constituant une tentative de réponse aux inquiétudes suscitées par l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres et les répercussions d'un tel Big Bang en termes de relations extérieures. Car l'élargissement n'aura pas été simplement l'aboutissement d'un processus interne à l'UE mais il aura été également un bouleversement géopolitique majeur, à l'échelle du continent. L'Union Européenne se rapproche de son grand voisin russe et cette nouvelle coexistence suscite des difficultés inédites, à l'image de l'enclavement du territoire russe de Kaliningrad dans l'UE. Le régime autoritaire biélorusse, les tensions en Ukraine ou le conflit en Transnistrie ne peuvent non plus être ignorés, ils sont désormais aux

portes de l'UE. La nouvelle Politique de Voisinage repose alors sur une équation simple: à nouvelles frontières et nouveaux voisins, nouveaux défis mais également nouvelles opportunités.³ L'élargissement n'a-t-il pas été en effet un grand succès, techniquement parlant du moins? La Commission Européenne n'a-t-elle pas réussi un tour de force en menant 10 Etats de l'ex-bloc de l'est (en comptant la Bulgarie et la Roumanie) à se réformer radicalement et achever une transition, politique aussi bien qu'économique, en un temps, quoiqu'on en dise, record? Des opportunités émergent, l'élargissement devient pour beaucoup l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'UE et la tentation d'appliquer la même recette à ses nouveaux voisins se fait jour. Pourtant, l'Union européenne va tarder à se pencher sur l'impact extérieur de son élargissement. Ce sont deux Etats membres, le Royaume Uni et la Suède, qui alerteront la Commission et la presseront d'adjoindre une nouvelle dimension à la politique extérieure de l'UE, focalisée sur son voisinage. Chris Patten et Javier Solana rédigent alors une lettre intitulée "l'Europe Elargie" en 2002 où l'on retrouve une grande partie du corpus philosophique sur lequel sera bâtie la future politique:

coopération renforcée, intégration au marché commun, accès à certains programmes communautaires... Romano Prodi, quelques mois plus tard, résumera le tout en une phrase laconique mais riche de sens: "tout partager sauf les institutions".⁴

Une première communication, intitulée "l'Europe élargie – Voisinage",⁵ pose les jalons de ce qui deviendra officiellement la Politique Européenne de Voisinage en 2004. Les grands traits de cette politique y sont progressivement dessinés: des objectifs sont fixés, les pays partenaires identifiés (voisins du sud et de l'est sont rassemblés dans un même ensemble), quelques principes édictés et une méthode particulière est mise en place. Des instruments nouveaux sont également prévus pour supporter cette politique et lui permettre d'atteindre ses objectifs: les plans d'action et un instrument financier de voisinage. Mais alors que la PEV commence à peine à trouver sa vitesse de croisière, la Commission estime nécessaire de publier une nouvelle communication, en décembre 2006, intitulée "renforcer la Politique de Voisinage",⁶ parallèlement à la publication des premiers rapports de progrès et de leur bilan contrasté. La PEV serait-elle atteinte d'une faiblesse congénitale? En se privant de la principale carotte qui avait garanti le succès du processus d'élargissement, à savoir

l'adhésion, la PEV manque cruellement d'attrait pour certains de nos voisins. Entre temps, les opinions publiques européennes n'hésitent plus à exprimer un malaise grandissant à l'égard de l'élargissement et pour beaucoup, une pause s'avère nécessaire. La PEV ne peut résolument pas proposer l'adhésion, elle est fondamentalement distincte de l'élargissement et c'est peut être là sa principale faiblesse: si elle n'est qu'une simple alternative à l'adhésion, peut elle constituer un outil efficace de politique étrangère? Cet article se propose d'explorer le fondement et les contenus de la PEV, d'en analyser les caractéristiques générales et les outils pour mieux en percer les faiblesses et proposer quelques pistes de réformes.

2. Définition

La Politique Européenne de Voisinage est une politique basée sur la proximité géographique, couvrant un nombre défini de pays, elle est distincte de l'élargissement et n'offre pas l'adhésion mais une coopération et une intégration renforcées censées notamment se matérialiser par une "participation progressive au marché intérieur"⁷ impliquant préalablement l'adoption d'une partie de l'acquis communautaire. La PEV s'appuie sur deux nouveaux outils pour la réalisation de ses objectifs: les plans d'action et l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

3. Les caractéristiques générales de la PEV

3.1 Les objectifs

La PEV poursuit deux objectifs principaux: l'un est de "faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées",⁸ il relève d'une approche teintée d'altruisme. L'autre objectif, "éviter

la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins",⁹ exprime d'abord une inquiétude et constate implicitement qu'entre l'Europe élargie et ses voisins règne déjà une ligne de démarcation. En termes concrets, l'UE souhaite à travers la politique de voisinage, exporter ses valeurs, son modèle d'intégration et ses normes afin de ne pas importer les problèmes de son entourage immédiat, nous ramenant à ces éternelles dichotomies opportunités/défis – ouverture/fermeture. Cette ambition double de la PEV fait directement écho à la Stratégie Européenne de Sécurité qui préconise que l'Union européenne "construise la sécurité dans son voisinage et que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés".¹⁰

3.2 La couverture géographique

La Politique Européenne de Voisinage, telle qu'elle a été définie par la Commission, couvre un vaste espace géographique, composé de 16 pays allant de l'Atlas à la mer Caspienne.¹¹ Le cas de la Russie est un peu plus complexe, d'abord intégrée à la PEV, elle a finalement décliné l'offre de l'Union et préfère s'en tenir au partenariat stratégique ainsi qu'aux quatre espaces communs décidés lors du Sommet de Saint Pétersbourg en 2003, imaginant mal d'être

fondue dans un vaste cadre de coopération où sa spécificité ne serait pas suffisamment reconnue. La Russie est néanmoins couverte par le nouvel instrument financier de voisinage.¹²

3.3 Les principes

La Politique de Voisinage repose sur quelques principes importants: l'appropriation commune d'abord, qui stipule que les priorités d'action doivent être négociées et discutées en commun avec les pays partenaires et non imposées directement par l'Union à ses voisins.¹³ Ces priorités d'action ne peuvent être non plus identiques selon les pays, elles sont définies en fonction des capacités et des besoins de chacun des partenaires, qui bien souvent, ne partagent comme seul trait commun qu'une simple proximité géographique avec l'Union. Ce principe de distinguer entre les pays et adapter les priorités au plus près de chaque situation individuelle, c'est la différenciation. La PEV a également pour but d'offrir aux structures de coopération déjà existantes une valeur ajoutée; elle propose d'aller au delà de la politique étrangère classique et des instruments d'aide traditionnels, en offrant aux pays voisins une participation aux activités de l'UE, au marché intérieur, aux divers programmes communautaires mais aussi à certaines politiques du deuxième et troisième piliers, liant dans un même ensemble dimensions internes et externes de l'UE. Il s'agit pour l'UE de projeter dans son environnement géographique immédiat son modèle et faire adopter ses normes et ses valeurs.

3.4 La méthode

Pour ce faire, la méthode envisagée est directement empruntée à celle mise en place dans les années 1990 lors du processus d'élargissement. Il s'agit d'élaborer "un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'Union européenne"¹⁴ et dont le suivi et la mise en oeuvre sont assurés par les organes de coopération déjà existants,

La PEV n'est qu'une simple alternative à l'adhésion, peut elle constituer un outil efficace de politique étrangère?

tandis que la Commission se charge de réaliser des rapports sur l'état d'avancement des progrès réalisés par les pays partenaires.¹⁵ Il est, à cet égard, intéressant de noter qu'une partie du travail préparatoire sur la PEV a été réalisée par le département de la Commission en charge de l'Elargissement.¹⁶ Les domaines prioritaires d'accès établis dans les plans d'action de la PEV s'inspirent largement de la liste des critères politiques et économiques définis à Copenhague en 1993,¹⁷ tandis que l'ap-



Conférence de presse sur "L'Europe dans le monde: propositions pratiques pour améliorer la cohérence, l'efficacité et la visibilité" par José Manuel Barroso (à gauche), Président de la Commission européenne, et Benita Ferrero-Waldner (à droite), Membre de la Commission européenne.
© Communauté européenne, 2007

proximation juridique et l'adoption de l'acquis communautaire forment une composante essentielle des plans d'action; elles sont notamment soutenues par les mécanismes d'assistance technique TAIEX et de jumelage.¹⁸ Mais la clef de voûte de cette méthode réside surtout dans l'utilisation de la conditionnalité, autrement dit de la subordination de l'aide à certaines exigences et à la mise en oeuvre par les pays bénéficiaires de réformes jugées nécessaires par le donateur. Dans le cas du voisinage, la conditionnalité est positive, aucun système de sanction n'est prévu en cas de non atteinte des objectifs; seules des carottes supplémentaires peuvent inciter les partenaires à aller dans le sens des priorités fixées conjointement par l'UE et les pays partenaires au sein des plans d'action. Si les progrès réalisés par les pays voisins sont jugés satisfaisants, alors "les incitants pourront être réexaminés dans le sens d'une intégration plus poussée dans le marché intérieur et d'autres politiques-clés de l'UE".¹⁹

4. Les Outils de la PEV

La PEV repose sur deux outils, l'un est politique, le plan d'action, le second est financier, il est destiné à soutenir la mise en oeuvre des priorités établies par le premier.

4.1 Les plans d'action

Les plans d'action incarnent le socle de la PEV; ils ne sont pas des documents juridiques mais bien politiques, ils reposent sur la base légale fournie par les accords pré existants entre l'UE et ses voisins.²⁰ D'une durée de trois ou cinq ans selon les pays, les plans d'action sont préparés par la Commission européenne, négociés avec les autorités des pays partenaires puis formellement adoptés par le Conseil de l'UE et les structures institutionnelles créées par les accords d'association et les accords de partenariat et de coopération pour chaque pays.²¹ Les plans d'action définissent un ensemble de priorités

et un programme de réformes à mettre en place pour atteindre ces priorités. Ce sont des documents relativement brefs et très détaillés, ils couvrent six domaines d'action: dialogue politique, réformes économiques et sociales, mesures commerciales et réformes réglementaires visant à préparer les partenaires à participer au marché intérieur (de loin le domaine le plus important), coopération en matière judiciaire et affaires intérieures, connexion des réseaux (transport, énergie, télécom-

munications...), contacts entre les peuples. 12 plans d'action ont été adoptés jusqu'à maintenant et sont actuellement mis en oeuvre.²²

4.2 L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

Depuis le 1 janvier 2007, l'IEVP remplace les instruments traditionnels de coopération, TACIS, avec les voisins de l'est, et MEDA pour les voisins du sud. L'introduction de ce nouvel instrument fait partie d'un vaste plan de réforme de l'assistance extérieure européenne, soucieuse de mettre en place des outils dont la gestion serait à la fois plus simple et plus flexible. Disparaît ainsi une multitude d'instruments financiers, pour la plupart créés de manière ad hoc et responsables d'un grand sentiment de confusion. Ce nouvel instrument politique est doté d'une enveloppe financière plus conséquente puisque 11,181 milliards d'euros seront alloués aux

16 pays du voisinage plus la Russie entre 2007 et 2013.²³ La plus grande partie de cette enveloppe financière sera dépensée dans un cadre bilatéral, au niveau national mais d'autres dimensions, régionale, interrégionale, et transfrontalière recevront le reste des fonds²⁴ et viseront à renforcer la coopération régionale en matière d'environnement, de gestion des frontières, l'interconnexion des réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications... La coopération transfrontalière sera financée par l'IEVP mais également par le Fond européen de développement régional (FEDER), au titre de la coopération territoriale européenne. Pour la première fois, cette coopération se fera sous un même titre budgétaire, selon des procédures identiques et un mode de gestion unique. Une autre innovation, partielle celle-ci car elle n'est innovante que pour les pays de l'est couverts auparavant par TACIS, concerne le champ d'application de l'aide: là où TACIS ne permettait que la mise en oeuvre de programmes d'assistance technique, l'IEVP, davantage inspiré de MEDA,

L'UE souhaite à travers la politique de voisinage, exporter ses valeurs, son modèle d'intégration et ses normes afin de ne pas importer les problèmes de son entourage immédiat.

allouera des moyens selon une plus large palette de mesures d'aides: support sectoriel, support budgétaire, travaux d'infrastructure.

5. L'heure du premier bilan

5.1 Des corrections nécessaires

Après un début relativement confus, les pays destinataires de la politique européenne de voisinage sont désormais identifiés, les anciens instruments financiers laissent finalement la place au seul instrument de voisinage,²⁵ une dimension interrégionale a été instaurée et 12 des pays partenaires se sont dotés d'un plan d'action. Pour autant la PEV n'a pas atteint sa vitesse de croisière, et les premiers rapports de progrès²⁶ ont fait montre d'un bilan contrasté. A tel point qu'une communication de la Commission a été publiée le même jour,²⁷ appelant au renforcement de la PEV principalement dans trois domaines essentiels: la libéralisation commerciale et l'intégration économique, le libre mouvement des personnes et la facilitation d'obtention de visas pour entrer dans l'UE, et enfin la question du règlement des conflits dans plusieurs Etats du voisinage.

L'offre vague de "participation progressive au marché intérieur" ne semble effectivement pas avoir convaincu les voisins de l'UE, peu de progrès ont donc été réalisés en termes de relations commerciales et l'accent mis sur la libéralisation du commerce des produits industrialisés n'est pas forcément la priorité de certains des Etats partenaires aux économies encore largement agricoles.²⁸ Il existe par ailleurs une inégalité de traitement entre les voisins du sud qui bénéficieront d'une zone de libre échange à l'horizon 2010-2012 et ceux de l'est où de telles perspectives ne sont pas encore prévues, à l'exception de l'Ukraine qui négocie actuellement avec l'UE la mise en place d'une zone de libre échange dans le cadre d'un nouvel accord renforcé.²⁹

Les pays voisins attachent une grande importance à la libre circulation de leurs ressortissants sur le territoire de l'UE, du moins à des mouvements facilités et moins contraignants. Jusqu'à maintenant, la politique de voisinage n'a pas répondu aux demandes des pays partenaires: de longues files d'attente dans certains consulats des Etats membres, des procédures d'obtention des visas extrêmement pénibles contribuent à renforcer l'image d'une Europe forteresse, rétive à davantage d'ouverture. Il est clair que dans les questions touchant à la mobilité des personnes mais aussi à la libéralisation du commerce, la PEV souffre d'une définition des priorités d'action encore trop unilatérale, reflétant davantage les préoccupations (l'immigration illégale par exemple) et les intérêts (l'amélioration du cadre légal pour les investissements)

de l'UE que ceux de ses voisins. Par exemple, la négociation des accords de facilitation de délivrance des visas est menée en parallèle avec la négociation d'accords de réadmission controversés et qui suscitent une grande réticence de la part des pays tiers.³⁰

Enfin, la non résolution de plusieurs conflits gelés dans la zone du voisinage³¹ contredit les grandes ambitions politiques affichées par la PEV et pose la question de la confusion des compétences et des domaines d'action: la PEV, principalement mise en oeuvre par la Commission et ses délégations peut-elle traiter de problèmes relevant du deuxième pilier? En tout cas, les moyens mis en oeuvre ne semblent pas à la hauteur des objectifs recherchés; l'UE semble davantage "subir" les conflits gelés qu'elle ne montre de volonté de les résoudre, d'autant que la Russie est fortement impliquée dans plupart de ces zones de tensions, soulevant la question plus large des relations entre l'UE et la Russie. Cette dernière considère que l'UE empiète sur son propre voisinage et a tendance à percevoir l'Union européenne comme un rival exerçant une influence grandissante dans son étranger proche. Les conflits gelés représentent alors des sources possibles de friction entre les deux ensembles qui poussent "Bruxelles" à agir avec une extrême prudence: le voisinage partagé demeure une source d'ambiguïté³² que la PEV ne parvient pas à gommer.

5.2 Des faiblesses structurelles

La PEV est une politique ambitieuse et originale mais qui souffre de plusieurs faiblesses structurelles: elle ne propose pas de perspectives suffisamment claires, demeure ambiguë

sur la question de l'adhésion et des relations avec la Russie, elle relie enfin les régions de l'est et du sud dans un ensemble trop artificiel.

L'absence de perspective clairement définie représente un lourd handicap aux yeux des pays partenaires, soucieux de savoir où mènent les plans d'action. Un accord européen de voisinage avait été mentionné en 2004 mais de manière vague et elliptique, sans qu'aucune précision ne soit ultérieurement donnée. Depuis, l'UE a entamé des négociations avec l'Ukraine sur un nouvel accord renforcé et renoncé à l'utilisation du terme "accord de voisinage", dont les autorités ukrainiennes se méfient car il ne répond pas suffisamment à leur aspiration européenne. Le Président Yushchenko, lors de sa visite officielle dans les institutions européennes, en

février 2005 a notamment répété que son objectif était l'adhésion à l'Union, tout comme le Président géorgien, M. Saakashvili.³³

Et c'est bien là l'une des principales ambiguïtés de la PEV: la PEV est-elle seulement une alternative à l'adhésion ou représente elle une phase de pré-élargissement? En s'adressant de la même manière aux pays dont le but est de rentrer à

Il est clair que dans les questions touchant à la mobilité des personnes mais aussi à la libéralisation du commerce, la PEV souffre d'une définition des priorités d'action encore trop unilatérale, reflétant davantage les préoccupations et les intérêts de l'UE que ceux de ses voisins.

terme dans l'UE comme l'Ukraine, la Moldavie ou la Géorgie et à ceux qui, soit ne partagent pas cette envie comme la Biélorussie, soit ne sont simplement pas éligibles comme le Royaume du Maroc;³⁴ la politique de voisinage risque de mécontenter les premiers et susciter l'indifférence voire la méfiance chez les seconds. En l'absence de la carotte de l'adhésion, les incitations de la PEV se révèlent en effet moins attrayantes et mobilisatrices. La PEV "souffre de n'être ni l'élargissement ni un véritable outil de politique étrangère".³⁵

Le statut ambigu de la Russie dans la PEV, sa méfiance à l'égard de cette politique qui empiète sur son pré carré et ses relations de plus en plus tendues avec l'UE démontrent une articulation insuffisante entre le partenariat russo-européen et la PEV.³⁶ La question d'un nouvel accord avec la Russie reste en suspens et les négociations risquent notamment d'achopper sur le problème du voisinage partagé. La détérioration des relations entre l'UE et la Russie pourrait entraîner des conséquences néfastes sur les autres pays de la région, en premier lieu l'Ukraine, mais aussi dans les zones sécessionnistes où la Russie dispose encore de leviers d'action importants.

Enfin, l'intégration dans un même ensemble de deux régions, l'est et le sud, si différentes, en termes de problèmes rencontrés et d'enjeux, paraît quelque peu superficielle et témoigne d'une approche par trop monolithique, où l'UE cherche avant tout à identifier des dénominateurs communs artificiels au détriment de solutions plus ciblées selon que les régions soient appelées ou non à rejoindre l'UE.

6. Des pistes de réforme

Malgré ces faiblesses, la Politique de Voisinage a engrangé quelques succès et certains pays ont profité des plans d'action pour mettre en oeuvre de vrais programmes de réformes. Mais comme pour toute nouvelle politique, des ajustements sont à prévoir et des éclaircissements doivent être apportés:

- Une meilleure interaction entre les Etats membres, le Conseil et la Commission est souhaitable afin de coordonner tous les aspects de la PEV, ceux qui sont liés aux deuxième et troisième piliers en particulier. Une meilleure concertation des services diplomatiques des Etats membres, du Conseil et de la Commission pourrait contribuer à renforcer l'efficacité et la visibilité de la PEV sur le terrain, notamment en ce qui concerne les priorités d'action politiques et stratégiques comme la résolution des conflits.
- Une division claire pourrait être tracée entre les Etats susceptibles d'adhérer à l'UE et ceux qui ne sont pas éligibles. L'ambiguïté sert peut être l'intérêt d'une certaine classe politique européenne, soucieuse de ne pas heurter des opinions publiques peu

enclines à de nouveaux élargissements, mais elle n'aide certainement pas à la réalisation des objectifs de la PEV et à sa lisibilité parmi les Etats voisins.

- Les rapports de progrès témoignent de grandes divergences dans la mise en oeuvre de la PEV par les pays partenaires: il y a les bons élèves, ceux qui picorent certaines dispositions à leur gré, les Etats indifférents voire tout à fait réticents quand ils ne sont pas simplement exclus (Biélorussie, Syrie et Libye).³⁷
- Une plus forte différenciation entre ces différentes catégories avec des cadres de coopération adaptés selon la volonté des Etats à mettre en oeuvre la PEV, serait souhaitable. Elle impliquerait un renforcement de la conditionnalité (l'augmentation de la dotation financière de la facilité de gouvernance par exemple) mais renforcerait certainement l'émulation et le caractère dynamique de la coopération entre l'UE et ses voisins.
- Ce processus, pour être intéressant, doit également proposer un horizon clair et attractif, identique pour tous. Plutôt que de vouloir créer une nouvelle communauté économique de voisinage³⁸ en plus des divers espaces de coopération existants, ne serait-il pas plus cohérent d'étendre l'espace économique européen (ou euro-méditerranéen) à l'ensemble des pays du voisinage qui souhaiteraient le rejoindre selon un ensemble de conditions pré définies? L'adhésion à cet espace économique serait en quelque sorte l'aboutissement des plans d'actions et la politique de voisinage, une politique d'accompagnement à plusieurs vitesses. Les principes de différenciation et d'appropriation commune seraient développés dans le sens d'une plus grande ouverture et d'une meilleure prise en compte des efforts et des intérêts des Etats voisins. Une perspective contractuelle nouvelle, des incitations renforcées, notamment en termes de libéralisation des échanges, de libre circulation des personnes et de participation aux programmes communautaires, offriraient un horizon tangible, susceptible d'entraîner de véritables réformes parmi les Etats voisins.

Comme le martèle la Présidence allemande, il est temps pour une politique de *Voisinage Plus*, qui proposerait des perspectives

plus attrayantes, récompenserait davantage les Etats selon leurs efforts et prendrait mieux en compte les grands enjeux géopolitiques liés aux relations avec la Russie et au conflit israélo-palestinien. Ces deux derniers éléments clés structurent, quoi qu'on veuille en penser, les relations entre l'UE et son étranger proche. Ils doivent donc être traités dans le cadre d'une Politique de Voisinage renforcée dont le but ultime devra néanmoins dépasser la simple notion



© Communauté européenne, 2007

de voisinage et proposer davantage. C'est à cette condition que la PEV peut devenir une véritable politique étrangère.

NOTES

- * Expert national détaché, Unité "Politiques européennes".
- 1 Je voudrais plus particulièrement remercier Rita Beuter, Michael Burnett, Simon Duke et Robin Smail pour leur aide et leurs commentaires pertinents.
 - 2 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004.
 - 3 "Cet élargissement signifie également que les frontières extérieures de l'Union ont été redessinées. Nous avons aujourd'hui de nouveaux voisins et nous nous sommes rapprochés des anciens. Il en résulte à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis." Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.2.
 - 4 "...de tout partager avec l'Union, excepté ses institutions...", "Nous devons être prêts à proposer davantage qu'un partenariat, mais moins qu'une adhésion, sans exclure toutefois catégoriquement cette dernière." Romano PRODI, *Paix, sécurité et stabilité, dialogue international et rôle de l'UE*, discours pour la 6e conférence mondiale du réseau ECSA, Bruxelles, 5 et 6 décembre 2002. Disponible sur: <http://www.maec.gov.ma/fr/EUROPE/declarationProdi.htm>
 - 5 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 11 mars 2003.
 - 6 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique Européenne de Voisinage, COM (2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006.
 - 7 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 3.
 - 8 Idem.
 - 9 Idem.
 - 10 'Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes. Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des États adhérents aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération'. CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie Européenne de Sécurité, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 12 décembre 2003, p.7-8.
 - 11 Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Jordanie, Autorité Palestinienne, Syrie, Liban, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine, Moldavie, et Biélorussie. Les pays de la zone européenne de libre échange ainsi que les pays candidats ne sont pas concernés par cette politique. Il est à noter également que les trois États du Sud Caucase n'avaient pas été intégrés à la PEV dans un premier temps, ils ne le furent qu'en 2004 suite à l'espoir provoqué par la Révolution des roses en Géorgie et l'attribution à la Turquie du titre de candidat, rendant la perspective d'un voisinage avec les 3 républiques sud caucasiennes (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) beaucoup plus tangible.
 - 12 C'est pourquoi l'instrument européen de voisinage est devenu instrument européen de voisinage et de partenariat.
 - 13 'Il ne saurait être question de demander aux partenaires d'accepter un ensemble préétabli de priorités. Celles-ci seront définies d'un commun accord et différeront donc d'un pays à l'autre'. Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004
 - 14 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.3.
 - 15 A l'instar des partenariats d'associations et des progress reports mis en place lors des négociations d'adhésion.
 - 16 Michael EMERSON, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo*, Centre for European Policy Studies working document, n° 215, Bruxelles, novembre 2004, p.1.
 - 17 Idem.
 - 18 Le programme d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX) est un instrument de soutien aux institutions pour des missions à court terme dans le domaine de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Opérationnel depuis 1996, TAIEX centralise les demandes d'assistance émanant tant des autorités publiques que du secteur privé et facilite la mise en relation des demandeurs et des États membres. Il mobilise des experts détachés et organise des peer reviews, des visites d'études ou d'évaluation, des séminaires, des ateliers de travail et de formation. Il fournit également une assistance à la traduction des législations et des bases de données d'experts et apporte des informations sur le rapprochement des législations. Définition extraite du site web http://europa.eu/scadplus/glossary/taieux_fr.htm
 - Le jumelage ou TWINNING est le principal mécanisme de mise en œuvre des projets de renforcement des institutions* par l'envoi d'experts des États membres dans les administrations des pays candidats* ainsi que, dans certaines limites, dans les administrations des pays candidats potentiels*. Il vise à doter les administrations des pays candidats de structures administratives, de ressources humaines et de compétences de gestion modernes et efficaces qui permettent de gérer l'*acquis* lors de l'adhésion. Définition extraite du site web http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/twinning_fr.htm
 - 19 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.10 En termes financiers, il est intéressant de noter qu'une facilité de gouvernance, dotée d'une enveloppe de 300 millions d'euros sur l'ensemble de la perspective financière 2007-2013 sera mise à la disposition des meilleurs élèves de la classe, autrement dit pour ceux qui auront réalisé le plus de progrès dans la mise en œuvre des priorités définies dans les plans d'action.
 - 20 Il s'agit des accords d'association dans le cas des partenaires du sud et les accords de partenariat et de coopération dans le cas des voisins de l'est.
 - 21 Les Conseils d'Association et les Conseils de Coopération sont les organes les plus élevés en terme hiérarchique, c'est à eux que revient la tâche d'avaliser les plans d'action. Ils réunissent des membres du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et des membres du gouvernement du pays tiers généralement une fois par an et

- visent à la bonne mise en oeuvre des accords.
- ²² L'Algérie dont l'accord d'association avec l'UE n'est entré en vigueur qu'en 2005 ne dispose pas encore de plan d'action mais la première phase qui consiste en la rédaction d'un rapport pays évaluant la situation politico-économique est en cours. Quant à la Syrie, l'accord d'association qu'elle a avec l'UE n'a pas encore été approuvé, c'est pourtant une condition préalable indispensable en vue de la mise en place d'un plan d'action. La Libye devrait, au terme de la normalisation de ses relations avec l'UE et de son entrée dans le processus de Barcelone, être considérée comme un voisin éligible au titre de la PEV. Enfin la Biélorussie, en l'absence de ratification de son accord de partenariat et coopération avec l'UE, ne peut prétendre à aucun progrès en matière de PEV, toute ratification étant soumise à des conditions politiques et au rétablissement préalable d'un gouvernement démocratiquement élu au terme d'un scrutin libre et transparent. Pour autant, la société civile, les citoyens biélorusses et toute initiative supportant le développement de la démocratie seront appuyés par les instruments financiers de la PEV. Voir Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.11-12.
- ²³ A titre de comparaison, TACIS et MEDA cumulés, ne représentaient que 8,3 milliards pour la perspective financière précédente.
- ²⁴ Si la dimension nationale concentrera 80% des fonds financiers, 15% seront alloués à la dimension régionale et intra-régionale tandis que 5% des fonds devront être mis à disposition des programmes transfrontaliers.
- ²⁵ Dans la première mouture de la PEV, l'instrument de voisinage était appelé à compléter TACIS et MEDA, ce qui aurait, sans doute, contribué à renforcer la confusion et la complexité de la gestion de l'aide.
- ²⁶ La Commission a procédé à l'évaluation des progrès réalisés par les 7 premiers pays qui s'étaient dotés d'un plan d'Action en 2005, à savoir: l'Autorité Palestinienne, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Moldavie, la Tunisie et l'Ukraine.
- ²⁷ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique Européenne de Voisinage, COM (2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006.
- ²⁸ Dans le cadre du renforcement de la PEV, l'UE se prépare à étendre la portée des accords de libre échange avec les Etats méditerranéens aux produits agricoles et de la pêche.
- ²⁹ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport de suivi PEV Ukraine, COM(2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006, p.10.
- ³⁰ Ces accords de réadmission stipulent que les pays tiers, à la demande d'un Etat membre, doivent non seulement réadmettre sur leur territoire leurs ressortissants nationaux en situation illégale sur le territoire de l'UE mais également les ressortissants d'autres pays ayant transité ou séjourné sur leur territoire. A l'heure d'aujourd'hui seuls 4 accords de réadmission sont entrés en vigueur avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie. De tels accords ont également été signés avec la Russie et l'Ukraine en 2006.
- ³¹ Notamment les conflits du Sahara Occidental, de la Transnistrie, de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud et du Nagorno Karabakh.
- ³² Andrei ZAGORSKI, Russia and the shared neighbourhood, dans Cahier de Chaillot n°74: What Russia sees, Institut des Etudes de Sécurité, Paris, janvier 2005, p.61.
- ³³ "Ukraine's President Viktor Yushchenko told the European Parliament in Strasbourg that Kiev aims to begin EU entry talks in 2007". Brief – Yushchenko: Ukraine aims to open EU entry talks in 2007, Jeudi 24 février 2005, www.euractiv.com "In three years' time, Georgia will be invited to join both the European Union and NATO, says the country's president". Georgia in the EU by 2008? Lundi 19 septembre 2005, www.euractiv.com
- ³⁴ Selon l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, "tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union". Parmi les Etats à priori non éligibles, autrement dit les voisins du sud, seul le royaume du Maroc a formulé une demande d'adhésion en juillet 1987, elle fut rejetée par le Conseil sous prétexte que le Maroc ne pouvait être considéré comme un Etat européen.
- ³⁵ Antonio MISSIROLI, The ENP three years on: where from – and where next?, policy brief, European Policy Centre, Bruxelles, Mars 2007, p.2.
- ³⁶ Laure DELCOUR, La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence?, Etudes européennes, 30 mars 2006, p.13.
- ³⁷ Michael Emerson classifie ces Etats en 4 catégories: les volontaires, les passifs, les réticents et les exclus. Michael EMERSON, European Neighbourhood Policy two years on: time indeed for an ENP plus, Policy Brief, CEPS, n° 126, mars 2007.
- ³⁸ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique Européenne de Voisinage, COM (2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006, p.5.

Upcoming Seminars & Training Courses September 2007

more details at: <http://www.eipa.eu>

LOCATION	PROJECT NO.
MAASTRICHT	
10-11 September 2007 Seminar: Tools for National Implementation – Implementation of EU Policies at National Level	0724101
17-20 September 2007 Introductory and Practitioners' Seminar: European Public Procurement Rules, Policy and Practice (on 17-09-07 prior to the seminar EIPA will provide a basic introduction to European Public Procurement for newcomers to procurement or non-procurement persons)	0730804
18-19 September 2007 Seminar: CAF and Customer Satisfaction	0720609
20-21 September 2007 Seminar: Understanding Decision-Making in the European Union: Principles, Procedures and Practice	0712203
20-21 September 2007 Interactive Workshop: How to Communicate Europe Effectively	0720103
24-28 September 2007 Tutorial EU Recht für Nichtjuristen	07324000
24-25 September 2007 Seminar: Transparency and Data Protection	0711501
24 September 2007 Tutorial EU Recht für Nichtjuristen: Teil 1: Das EU Rechtssystem und seine Rechtsakte	0732406
25 September 2007 Tutorial EU Recht für Nichtjuristen: Teil 2: Grundrechte in der EU; der Europäische Gerichtshof und seine Verfahren	0732407
26 September 2007 Tutorial EU Recht für Nichtjuristen: Teil 3: Der Binnenmarkt und der freie Warenverkehr	0732408
26-28 September 2007 Seminar: Ausschüsse und Komitologie im Entscheidungsprozess der Europäischen Gemeinschaft	0710002
26-28 September 2007 Two-stage Seminar: Developing the Project Pipeline for EU Structural Funds (Introduction 26 September 2007)	0730203
27 September 2007 Tutorial EU Recht für Nichtjuristen: Teil 4: Die Freizügigkeit von Dienstleistungen und der Verbraucherschutz	0732409
28 September 2007 Tutorial EU Recht für Nichtjuristen: Teil 5: Das Recht auf Wohnen und Arbeiten in anderen EU Staaten	0732410
LUXEMBOURG	
Luxembourg 28 September 2007-11 July 2009 Master of European Legal Studies 2007-2009/Master en études européennes – Spécialité Droit de la construction européenne, with the University of Nancy 2 and in cooperation with the Faculty of Law, Economics and Finance of the University of Luxembourg	0753001
BARCELONA	
18-19 September 2007 Seminario: Cumpliendo con Europa: la contratación pública de hoy	0765002
MILAN	
20-21 September 2007 Seminar: L'Accessibilità e la e-Inclusion nella Pubblica Amministrazione	0773701

The Rule of Law in the EU: What the Numbers Say



By **Dr Phedon Nicolaides** and **Anne-Marie Suren**¹

This article examines the compliance record of the Member States of the European Union.² It analyses statistics on the so-called “infringement procedures” in order to find out whether there is any foundation for the claims that the EU is suffering from a “pathological” non-compliance.³ Our analysis leads us to the conclusion that such claims are exaggerated.

However, there are significant discrepancies among Member States. The record of the least compliant Member States is four times worse than that of the most compliant countries!

Moreover, when Member States persist in infringing EC law [i.e. despite Commission warnings and judgements by the European Court of Justice], they do it for a long time that, on average, exceeds a decade.

Yet, what is even more puzzling is that there are only so few infringements. Sanctions against non-compliant Member States hardly have any real deterrent effect. Despite the fact that some Member States are regularly hauled before the Court, the conclusion must be that there is indeed respect for the rule of law in the EU.

The problem

For the purposes of this article, compliance is defined to be conformity with the requirements of EC law. This is a narrow definition. It ignores the actual effects of the measures implemented by the Member States.⁴

The EU prides itself for being a Community “based on the rule of law”.⁵ But it is difficult, perhaps impossible, to measure the degree of compliance with the law. There is no benchmark for comparison. There are no other countries or regional blocs with similar depth and breadth of integration. Nor is there a theoretical standard of compliance.

A standard of perfect compliance is both unattainable and unreasonable. The Court of Justice itself has observed in one of its rulings imposing a penalty payment on a Member State that “it is particularly difficult for the *Member States* to achieve complete implementation of the Directive . . .” [Commission v Spain, C-278/01, paragraph 47] [emphasis added; please note use of plural by the Court]. Furthermore, EC law is not always clear and unambiguous. The rulings of the Court of Justice in favour of Member States suggest that they are occasionally correct in interpreting certain provisions of the

law differently from the European Commission.

Thus, the extent of compliance in the EU has to be measured differently. There are two alternative approaches adopted in this article.

The first is to compare the performance of Member States against each other. This is based on the assumption that Member States encounter the same degree of difficulty in fulfilling their obligations under EC law.

The second approach is to examine the record of Member States at different points in time by asking whether compliance is getting better or worse over time. This, however, has to take into account that more countries have become members and the number of EC laws has increased.

Identifying non-compliance

The typical measure of compliance is to identify its opposite; i.e. whether there is non-compliance. Non-compliance or, in the words of the Court, “failure of Member States to fulfil their obligations” is indicated by “infringement proceedings”. These are the proceedings normally initiated by the European Commission against Member States on the basis of Articles

226 and 228 (or Article 88 on state aid).

More broadly, the activity of the Court is a good but not perfect measure of the degree of integration in the EU and how correctly Member States apply EC rules. Since the inception of the ECSC, there have been close to 14,000 infringement cases brought before the Court. During the past decade or so the Court had to deliver about 300 judgements per year, dealing with infringements and interpretation of Member State obligations. The data of the past decade are more accurate of judicial activity in the EU concerning interpretation of EC law as they exclude staff cases.

However, counting infringement cases underestimates the true extent of compliance or non-compliance by Member States. There are at least three reasons for this underestimate. First, infringement cases record only instances where a potential violation of the law has come to the attention of the responsible authorities.

Second, the Commission chooses which cases to prosecute by prioritising infringements according to their gravity.⁶ Although this makes sense, given the fact that the Commission does not have unlimited resources, the number of proceedings initiated before the Court do not necessarily give an accurate picture of the situation in each Member State.⁷

Third, the degree of compliance of Member States is also revealed by proceedings in domestic courts. Some of these proceedings result in "references for preliminary ruling" as provided by Article 234. Preliminary rulings are, however, ignored for the purposes of this article because it is not

possible for us to determine whether the Member States concerned fulfilled or not their obligations.

With these qualifications in mind, we can now examine the statistics on infringements. Formally, no infringement occurs until the Court has made a declaration to that effect. Yet, it is possible to predict quite accurately the outcome of proceedings initiated by the Commission. Available statistics suggest that the views and positions of Member States are wrong in the overwhelming majority of cases. As shown in Table 1 below, Member States are wrong in more than 90% of all cases.

Yet, statistics also show that Member States do adjust their laws and policies in response to the preliminary observations and assessment of the Commission before a case ends up in Court (see Table 2).

During the past decade or so (1997-2005), only about 14% of all cases initiated with letters of formal notice have ended up in actual proceedings before the Court. This suggests Member States do adjust their positions and laws in response to inquiries, comments and/or warnings by the Commission.

Please note that the numbers in the second column in Table 1 and in the last column in Table 2, which ought to be identical, are closely correlated but do not coincide. Our inquiries at both the Commission and the Court have not really produced any satisfactory explanation for this discrepancy.

Also note that the data presented in all the tables below exclude the new Member States because until 2005 there had been no cases against them.

Table 1: Cases against Member States upheld by the Court of Justice

Year	Cases initiated against Member States	Judgements	Judgements finding infringement	Average duration (months)
2005	170	136	131 (96%)	21.3
2004	193	155	144 (93%)	20.2
2003	214	86	77 (90%)	24.7
2002	168	93	90 (97%)	24.3
2001	157	179	178 (99%)	23.1
2000	157	180	178 (99%)	23.9
1999	162	141	136 (96%)	23
1998	118	136	132 (97%)	21
1997	124	116	105 (91%)	..

Source: Court of Justice, Annual Reports

Table 2: Stages in the infringement procedure: Cases per year

Year	Letter of formal notice	Reasoned opinion	Referral to Court
2005	1055	561	165
2004	1182	453	202
2003	1552	533	215
2002	995	487	180
2001	1050	569	162
2000	1317	460	172
1999	1075	460	178
1998	1101	675	123
1997	1461	334	121
Total	10,788	4,532	1,518

Source: European Commission, Annual Reports on the Application of Community Law

Compliance over time

The performance of Member States over time has not deteriorated and may have actually improved, given the increase in legislation and the corresponding burden of compliance. We assume that each directive corresponds to one infringement possibility, even though it is clear that directives that impose multiple obligations on Member States can be infringed in multiple ways too.

The statistics from the Commission's Annual Reports on the Application of Community Law reveal that in 2005 there were 2600 directives that needed transposition. Over the then 15 Member States there were 39,000 "infringement possibilities" [= 2600 x 15] to be counted against 170 infringement cases, representing just 0.44%. Since the data for 2005 end in November of that year, we may also refer to 2004 figures to ensure that there is no aberration. In 2004 there were about 2450 directives that had to be transposed and applied by the then 15 Member States. That is equivalent to 36,750 infringement possibilities [= 2450 x 15]. In the same year, there were 193 infringement cases which represented 0.53% of all infringement possibilities.

In December 1998, there were 1450 directives to be transposed and applied. That was equivalent to 21,750 infringement possibilities [= 1450 x 15]. In the same year there were 118 infringement cases which represented 0.54% of all infringement possibilities.

Compliance performance has remained stable over the

period. The real situation is probably even better because directives have over the years become lengthier and more complicated.

For the same period (1998-2005), the Commission recorded a transposition deficit of 98.92% in 2005 for the EU25, 98.4% in 2004 for the EU15 against a deficit of 95.7% in 1998 for the EU15. Again the performance of the Member States improved.

Who does not comply?

Between 1953 and 2005 there were 2667 actions against Member States for failure to fulfil their obligations. The vast majority of these actions were based on Articles 88 (state aid), 226 and 228. Italy, France, Belgium, Greece and Germany together accounted for 63% of total cases.

This is however misleading since they include cases under the now lapsed ECSC Treaty and because four of these Member States have been in the ECSC and then the EEC/EC/EU since 1952, while other Member States joined later.

The corresponding data for the past decade (1997-2005) for the EU15, which eliminate the time differences in membership, reveal largely the same countries occupy-

ing the top positions year after year. Out of a total number of 1463 cases, the EU15 had an average of 97.5 cases per member (see Table 3). The top five countries had an average of 159 cases per member while the bottom five countries had an average of only 39 cases per member. This is a four-fold

The performance of Member States over time has not deteriorated and may have actually improved, given the increase in legislation and the corresponding burden of compliance.

Table 3: Infringement cases opened against Member States

	2005-1997	Ranking of five highest	Rankin of five lowest
Austria	85		
Belgium	118	5	
Denmark	14		1
Finland	33		3
France	195	2	
Germany	120	4	
Greece	150	3	
Italy	211	1	
Ireland	91		
Luxembourg	112		
Netherlands	59		4
Portugal	84		
Spain	100		
Sweden	25		2
UK	65		5
Average per Member State	97.5 (all MS)	159 (top five)	39 (bottom five)

Source: Court of Justice, Annual Reports, authors' calculations

difference!

Tables 4 and 5 show the annual cases involving the top five and bottom five Member States in terms of infringements cases initiated against them. The tables also show the annual average number of cases of the two groups. The top five Member States have recorded an average of 18 cases for the period. The bottom five Member States have an average of just 4 cases during the same period. This is again a four-fold difference.

Perhaps more surprising is that the “worst-performing” Member States are those regarded to be the most “communaautaire”. The “best-performing” countries are those perceived to be the most eurosceptic!

Article 228

It is necessary and illuminating to examine what happens with Article 228 proceedings. The Commission initiates this kind of proceedings after, first, the Court has already declared a

Member State to be non-compliant and, second, the Member State, after a reasonable period of time, fails to comply with the previous judgement of the Court. In this case, the Commission normally asks the Court to impose fines.

Over the past decade (1997-2006) there have been twenty-two Article 228 cases. Three countries account for over 50% of all cases: France for 7, Germany for 4, Luxembourg for 3.

Nonetheless, these numbers have to be put in perspective. The Commission began petitioning the Court to impose fines for non-compliance in 1997. Since 1997 the Court has found that Member States failed to fulfil their obligations in 1171 cases. Yet only twenty-two cases went back to Court because Member States did not comply with the first judgement. This represents less than 2% of all cases finding infringement and barely 1.5% of all infringement cases.

However, the time length of the infringements of those twenty-two cases show something remarkable. Table 6 summarises the relevant time lengths of the cases in the Article

**Table 4: Infringement cases per Member State:
Five highest number of cases opened**

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Belgium					13		13	22	19
France	11	23	22	22	20	25	35	22	15
Germany	13	14	18	16	13	12			20
Greece	18	27		17	15	18		17	
Italy	36	27	20	24	21	22	29	12	20
Ireland						14	13	10	
Luxembourg	19	14					14		
Netherlands						12			
Austria		14	20	15					
Portugal							13		15
Spain			28		15				
UK				15					
Average/year	19.4	19.8	21.6	18.2	16.2	17.2	19.5	16.6	17.8
Annual average for the whole period: 18.5									

Source: Court of Justice, Annual Reports, authors' calculations

**Table 5: Infringement cases per Member State:
Five lowest number of cases opened**

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Austria					7				0
Belgium				8		5			
Denmark	3	2	3	2	2	0	1	1	0
Finland		8	6	1	3	4	0	1	0
Ireland		3		8					
Netherlands			9	5	5		1	3	
Portugal	7	7			7				
Spain	6								
Sweden	5	5	5	2	3	3	1	1	0
UK	7		8			4	6	1	1
Average/year	5.6	5	6.2	4.3	4.5	3.2	1.8	1.4	0.2
Annual average for the whole period: 3.6									

Source: Court of Justice, Annual Reports, authors' calculations

Table 6: Average time length of infringements (months)

Cases	A	B	C	D	E
Pending	108.5				
Judgements	139	228	89		
Removed from register	106			167	61

Notes:

A = Time from start of infringement to first judgement [Article 226]

B = Time from start of infringement to second judgement [Article 228]

C = Time from first [Article 226] to second judgement [Article 228]

D = Time from start of infringement to removal from register

E = Time from first judgement to removal from register

228 procedure. It takes on average seven years between the judgement establishing the infringement and the judgement imposing a fine for failure to take corrective measures to comply with the first judgement. Since, as shown in Table 1, the average duration of an Article 226 infringement case is about two years and assuming that it takes another year from the date of the Commission's first warning [letter of first notice] before cases go to Court, Member States have in reality ten years to correct failures but they don't.

Member States can also take corrective measures just before the Court imposes a fine so that the case is removed from the register. Nonetheless, it still takes Member States on average five years to take the necessary corrective measures. If the three years that a case goes

through the Article 226 procedure are added, Member States may manipulate the process to escape from punishment for a considerable period of time that on average runs up to eight years.

The conclusion must be that when a Member State does not want to comply with EC rules, it can escape punishment for about a decade. So the question that arises at this point is whether punishment is deterrent enough.

Does it pay to break EC law?⁸

It takes time for the Commission to detect an infringement, initiate proceedings before the Court and get a ruling finding that an infringement has indeed occurred. But even with an adverse ruling, the Member State concerned can still procrastinate. The Commission will then have to initiate new proceedings and request that the Court imposes a fine on that Member State for failing to comply with the previous ruling. It is after the second ruling that the Member State will start paying and actually feeling the "pain" of non-compliance. In the mean time, it could have "gained" up to nine years of ignoring its obligations. The Commission itself has observed

that "experience shows that Member States often comply only at a late stage, sometimes only at the very end of the Article 228 procedure."⁹

The possibility of sanctions against non-compliant Member States was introduced only by the Treaty of Maastricht and the first-ever fine was imposed in 2000. Until 2005 the policy of the Commission, which petitions the Court to impose fines, was to ask for a monetary penalty per day of non-compliance starting from the date of the judgement. This meant that irrespective of how long the infringement was, a Member State would pay only if it did not take corrective measures after the Court ruled against it.

Formally, the situation now is different. The Commission has recognised in its Communication on the Application of Article 228 of the EC Treaty [SEC (2005) 1658], that "from the point of view of the effectiveness of the sanction, it is important to fix amounts that are appropriate in order to ensure their deterrent effect. The imposition of purely symbolic sanctions would deprive this instrument, which is complementary to the infringement procedure, of its useful effect and detract from the ultimate objective of this procedure, which is to ensure full application of Community law." [paragraph 8]

The current policy of the Commission and of the Court is that Member States should pay both a penalty for each day they do not conform plus a lump-sum fine that corresponds to the length and severity of the infringement.

In its Communication mentioned above, the Commission defined a formula for calculating fines proportional to the length of the infringement, the gravity of the infringement and the size of the economy of the non-compliant Member State.¹⁰

The formula for daily penalties is as follows:

Daily penalty = € 600/day [basic amount] x seriousness of infringement [measured on a scale from 1 to 20] x duration of infringement [measured on a scale from 1 to 3] x n factor [that reflects ability to pay and varies between 0.36 for Malta

Perhaps more surprising is that the "worst-performing" Member States are those regarded to be the most "communautaire". The "best-performing" countries are those perceived to be the most eurosceptic!

and 25.40 for Germany].

The formula for the lump-sum is as follows:

Lump-sum = €200/day [basic amount] x seriousness [1-20] x n factor [0.36-25.40] x duration [number of days from Article 226 judgment].

At the same time, the Commission will seek that a minimum lump-sum is paid when the formula above results in too small fines. The level of the minimum lump-sums varies from €0.18 million for Malta to €12.7 million for Germany.

Although this is a development in the right direction, the absolute amounts are still not deterrent enough. The following example illustrates the problem. In July 2005, France suffered the largest penalty ever which broke new ground because it was the first case where the Court imposed both a lump-sum of €20 million and a daily fine of €320,000 [case C-304/02]. The infringement concerned failure to apply a 1991 directive in the area of fisheries. Assume that it takes France 60 days to implement corrective measures. The total fine will amount to a bit less than €40 million. The annual cost of its infringement will be less than €3 million over that 14-year period. Non-compliance may still be “cheap”. This is partly because the lump-sum is calculated from the date of the Art. 226 judgment finding infringement rather than from the date the infringement actually started.

Of course, the real economic costs are likely to be much higher. There is the cost of the human resources, the risk of national courts awarding damages [provided EC law creates rights for individuals¹¹], and the cost of failing to reap the benefits of integration and common EC policies.

But to politicians an amount of €3 million per year may be a gamble worth taking. The length of legal proceedings in the EU provides a natural cover for non-conforming governments. Someone else bears the consequences. This weakens incentives to respect the rule of law.

It makes more sense to have a system that imposes sanctions the moment the Court finds that an infringement has occurred. This would require a change of rules to enable the Commission to propose fines already in Article 226 procedures.

Admittedly, as explained earlier, there are instances where there are justifiable differences of opinion between Member States and the Commission on the interpretation of EC law. It would be unfair and unreasonable for Member States to be penalised for breaking ambiguous laws. In such instances the Court would not have to impose any fine. But in other instances of clear and flagrant violations of well-established principles, fines would be very reasonable.

This is not an unusual approach. It is the normal practice of the Commission in policy areas where it has powers to impose fines such as in the field of anti-trust. It is also a practice that has been confirmed by the Courts.

The conundrum of non-compliance

Given that sanctions by the Court hardly have any serious deterrent effect, it is remarkable how compliant Member States have been. Yet, the numbers reveal another conundrum; that non-compliance is really a phenomenon that is confined to just a handful of Member States.

There is a growing literature that has attempted to resolve this conundrum.¹² The typical explanations proposed in the literature of why certain Member States tend to break the law more often than others are the following:

- Misfit between national political and administrative systems and the requirements of EC law;
- Pursuit of national objectives that diverge from EU objectives;
- Fragmented domestic political and administrative systems with high number of “veto” players (e.g. federal systems; ministries and other public authorities with overlapping responsibilities);
- Weak governments based on fragile coalitions;
- Culture of respect or non-respect for the rule of law;
- Inefficient public administration systems with low degree of professionalism.

There are two kinds of problem with these explanations. First, they do not fit the data. If decentralised systems are the cause of non-compliance, why do France, Luxembourg and Greece appear among the least-compliant countries? If the latter

want to pursue their own national objectives, why are they at the same time the most fervent supporters of European integration? If they have cultures that lack respect for the rule of law, why are Germany and Luxembourg in that group? If they suffer from weak coalition governments, why are France, Germany and Luxembourg included? How can France and Germany be persistently non-compliant when they have modern and very professional public administrations which, together with that of Italy, are very familiar with EU institutions and processes and know very well how to influence the generation of EC legislation? And

if France, Germany and Italy have a problem with compliance with legislation that does not promote their national interests, why don't they simply block it? It is only since 2004 that these three countries need one small country to form a blocking coalition!

The second problem is that behind their apparent scientific approach there is much “ad-hocery” and non-replicable classification. It is impossible to measure culture or the degree of professionalism of the civil service or the degree of coincidence between national and EU interests.

Another strand in the literature has attempted to explain the behaviour of only small subsets of Member States. Their results are richer and more reliable but like all case studies it is difficult to know how much their findings can be generalised.¹³ So far no theory has been able to explain the

**When a Member State
does not want to comply
with EC rules, it can escape
punishment for about a
decade.
Non-compliance may still
be “cheap”.
The EU does not appear to
be suffering from serious
non-compliance.**

persistent presence of that handful of countries in the group of the least compliant. This deserves further research.

Conclusions

The EU does not appear to be suffering from serious non-compliance. The enlargement of the EU and the increase in the number of legal acts over time do not appear to have caused a deterioration of the level or degree of compliance.

Rather, non-compliance is a problem for certain Member States. Their performance is four times "worse" than that of the most compliant Member States. Also, they systematically



© European Community, 2007

under-perform year after year, again by a factor of four.

The EC policy on fines for failure to comply with a judgement of the Court appears not to have any serious deterrent effect. Given the low fines, it is remarkable that Member States comply at all.

However, when they decide not to comply they can escape punishment for up to a decade. For this reason, the EU should change its policy on fines to make them possible

already in Article 226 proceedings.

Existing theories on why some Member States do persistently worse than others are inadequate and incomplete.

NOTES

- ¹ Professor and Student Assistant, respectively, at the European Institute of Public Administration. We are grateful to Helen Oberg for statistical input and to Mihalis Kekelekis, Liisa Koskinen, Veronique Chappelart and Lora Borissova for comments on an earlier draft.
- ² A complementary article in last year's Eipascope examined the record of Member States in implementing directives and complying with regulations in various policy fields. See P. Nicolaidis and H. Oberg (2006), *The Compliance Problem in the European Union*, Eipascope, vol. 1-2006, pp. 13-19.
- ³ For a review of the studies that make this claim see T. Börzel (2001), *Non-compliance in the EU: Pathology or Statistical Artefact?* *Journal of European Public Policy*, vol. 8(5), pp. 803-824. Börzel concludes that non-compliance is more of a statistical artefact than anything more serious.
- ⁴ For a full discussion of the difference between legal compliance and the actual effect of national measures see E. Versluis (2007), *Even Rules, Uneven Practices: An Insight into the Black Box of EU Law in Action*, *West European Politics*, vol. 30(1), pp. 50-67.
- ⁵ European Commission, *European Governance*, COM (2001)428 final, 25 July 2001, p. 25.
- ⁶ European Commission, *European Governance*, COM (2001) 428 final, 25 July 2001, p. 26.
- ⁷ It has also been claimed that the Commission considers political issues, as well, in choosing which cases to prosecute. On this point see T. Börzel (2001), *Non-compliance in the EU: Pathology or Statistical Artefact?* *Journal of European Public Policy*, vol. 8(5), pp. 803-824 at p. 808.
- ⁸ The section elaborates the arguments first presented in P. Nicolaidis and H. Oberg (2006), *The Compliance Problem in the European Union*, Eipascope, vol. 1-2006, pp. 13-19.
- ⁹ Commission Communication on the Application of Article 228 of the EC Treaty [SEC (2005) 1658], paragraph 10(1).
- ¹⁰ The Court has endorsed the principles of this new policy, but of course it is free to deviate from any proposals the Commission makes.
- ¹¹ Individuals can indeed take action against public authorities and demand compensation for damages they have suffered due to non- or faulty implementation of EU rules. This principle has been established by the landmark rulings in the *Factortame*, C-213/89, and *Francovich*, C-6/90, cases.
- ¹² C. Harlow and R. Rawlings (2006), *Accountability and Law Enforcement*, *European Law Review*, vol. 31, pp. 447-475; G. Falkner, M. Hartlapp and O. Treib (2007), *Worlds of Compliance*, *European Journal of Political Research*, forthcoming; T. Börzel (2001), *Non-compliance in the EU: Pathology or Statistical Artefact?* *Journal of European Public Policy*, vol. 8(5), pp. 803-824; A. Héritier and C. Knill (2001), 'Differential Responses to European Policies: A Comparison', in: A. Héritier, D. Kerwer, C. Knill, D. Lehmkuhl and M. Teutsch (eds.), *Differential Europe. New Opportunities and Constraints for National Policy-Making*. Lanham: Rowman and Littlefield, pp. 257-94; H. Kassim (2003), 'Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems', in: K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press; C. Knill (2001), *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press; E. Mastenbroek (2003), *Surviving the deadline: Transposition of EU directives in the Netherlands*. *European Union Politics* 4(4), pp. 371-355; J. Tallberg (2002), *Paths to compliance: Enforcement, management and the European Union*, *International Organization*, vol. 56 (3), pp. 609-43; E. Versluis (2004), *Explaining Variations in Implementation of EU Directives*, *European Integration online Articles (EIoP)* 8.
- ¹³ See, for example, E. Versluis (2007), *Even Rules, Uneven Practices: An Insight into the Black Box of EU Law in Action*, forthcoming *West European Politics*, January, and references therein; C. Demmke (2001), *Towards Effective Environmental Regulation*, *Jean Monnet Working Article no. 5*, Harvard Law School.

Upcoming Seminars & Training Courses October 2007

more details at: <http://www.eipa.eu>

LOCATION	PROJECT NO.
MAASTRICHT	
1-2 October 2007 Seminar: How to Balance Flexibility and Security in the New Public Sector?	0726701
3-5 October 2007 Public Private Partnerships (PPP) – Practitioners’ Seminar: PPP – Making Best Use of Public Funds	0730603
4-5 October 2007 European Information and Communication Management – Europe on the Internet – Finding your Way through the European Information Jungle	0711002
8-9 October 2007 Seminar: Managing Change in Public Administration	0725002
8-9 October 2007 Seminar: Intercultural Diversity	0721601
11-12 October 2007 Seminar: The Making of Environmental Policies in Brussels: Working Groups, Negotiations and Current Agendas	0730902
15 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers: Part 1: The Legal System of the EU and its Acts	0731906
15-19 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers	07319000
16 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers: Part 2: Fundamental Principles and the Procedures	
16 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers: Part 2: Fundamental Principles and the Procedures of the European Court of Justice	0731907
17 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers: Part 3: The Internal Market and the Free Movement of Goods	0731908
18-19 October 2007 Seminar: The Presidency Challenge – The Practicalities of Chairing Council Working Groups	0713303
18 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers: Part 4: The Free Movement of Services and Consumer Protection	0731909
18-19 October 2007 Seminar: State Aid Policy and Practice in the European Community – An Integrative and Interactive Approach	0731204
19 October 2007 Tutorial EU Law for Non-Lawyers: Part 5: The Right to Reside and Work in Other EU Countries	0731910
22-24 October 2007 Seminar: Public Administrations and Social Partners within the European Social Funds Programming for 2007-2013	0732201
25-26 October 2007 Seminar: Financial Services and Competition Issues in the European Union	0732601
29-30 October 2007 Seminar: Environmental State Aid Policy and Practice	0731206
LUXEMBOURG	
11-12 October 2007 Annual Seminar on Legal Aspects of Money	0755201
18-19 October 2007 Seminar: Recent Developments in the Area of Asylum and Immigration	0750401
25-26 October 2007 Seminar: Free Movement of Labour	0750601

Continued on page 48.

Institutional News

Board of Governors

At its meeting in Maastricht on 9 February 2007, the Board of Governors approved the following appointments:

Spain

Ms Teresa ARAGONÉS I PERALES, Secretary for Public Administration and the Public Service, as (second) full Board member and Mr Joan PLANA I SOLA, Director-General of the Public Service, as (second) substitute Board member.

Greece

Mr Nikos MICHALOPOULOS, Policy Adviser to the Minister of the Interior, Public Administration and Decentralisation, as full Board member and Ms Eftychia LIANOU-PANAGOY, Director of Personnel Administration at the same Ministry, as substitute Board member.

Poland

Mr Gregorz CHORAZY, Head of the International Cooperation Unit within the Department of Civil Service, as (second) Polish substitute Board member.

At its meeting in Maastricht on 11-12 June 2007, the Board of Governors approved the following appointments:

Italy

Dr Antonello TURTURIELLO, Vice-Secretary of the Presidency of the Lombardy Regional Council, as substitute member for Mr Alberto Barzanò.

The Netherlands

Mr Peter KREKEL, Deputy Head of the International Civil Service Affairs Division within the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, as substitute member for Mr Kees Maas.

Visitors at EIPA



Photograph taken in Maastricht on 19 April 2007 on the occasion of the signing of the cooperation agreement between the Danish School of Public Administration (DSPA) and EIPA aimed at developing an EIPA learning platform in Copenhagen, located at the premises of DSPA.

Prof. Dr Gérard Druésne, Director-General of EIPA (left) and Mr Nikolaj Lubanski, Director-General of DSPA (right).

Staff News

Maastricht



Jérôme Boniface (FR) joined EIPA on 5 March 2007 as a Seconded National Expert in the European Policies Unit.

He has a Master's degree in international relations and geopolitics from the University of Paris 1 Sorbonne and a Master's degree in European affairs from the College of Europe in Natolin.

During his professional career, he worked for the French Ministry of Foreign Affairs as Cooperation Attaché at the French Embassy in Armenia, participating in the development of several bilateral and multilateral programmes, mostly in the educational field (French University of Yerevan, European Regional Academy of the Caucasus) and liaising with international donors and private and public Armenian bodies. He also worked as editorial director at a Spanish communication agency where he contributed to the publication of investment guides and covered trade issues between Spain and its Mediterranean partners. At ENA (Ecole Nationale d'Administration) in France he worked within the Department of Continuing Education where he helped organise and run training sessions for French and foreign civil servants on all kinds of issues, ranging from public management reform to international negotiations. He was also involved in the management of a contract programme with DG Relex aimed at training civilian experts in the field of post-conflict management.

His fields of specialisation are public administration issues, European neighbourhood policy, the enlargement process, Common Foreign and Security Policy, and trade policy.



Marco Lopriore (IT), joined EIPA on 1 April 2007 as Senior Lecturer in the European Policies Unit.

Before joining EIPA, Mr Lopriore was a Senior Adviser at Unioncamere (1995-2007) where he also held various other positions. He worked as an expert for the European Commission's DG Information Society (1992-1995), the European Economic and Social Committee, and the SME Union Group of the European Parliament. He also worked as a trainer for the Eurochambres Academy and for the New Europe College in Bucharest and as a teacher of European studies in the Postgraduate Master's programme of the Catholic University of San Antonio of Murcia. Mr Lopriore holds Master's degrees from the Free University of Amsterdam and from the University of Cagliari and was a researcher at the Economic and Social Institute of Amsterdam.

His fields of specialisation are European Social Fund (ESF), Lisbon Agenda, enterprise policy and SME aspects of the Structural Funds.

Staff News

Maastricht



Craig Robertson (UK) joined EIPA on 1 June 2007 as a Senior Lecturer in the Unit on European Decision-Making.

Prior to joining EIPA, he worked for almost four years as a National Expert (seconded by the UK Cabinet Office/Department of Trade and Industry) in the Secretariat-General of the European Commission, initially as part of the Strategic Planning and Programming Unit, but for most of that period in the Better Regulation Unit.

Craig's main area of responsibility in the European Commission was in the development and implementation of the integrated (social, economic and environmental) approach to impact assessment of the Commission's major legislative and policy-defining initiatives. Notable activities in which Craig was closely involved during his time at the Commission include the process of revising the Commission's internal guidelines on impact assessment in 2005; negotiating the "Common Approach to Impact Assessment", agreed between the Commission, Council and European Parliament in 2006; preparing and following the external evaluation of the Commission's impact assessment system; setting up and supporting the work of the internal Impact Assessment Board. Craig has also closely followed the wider Better Regulation activities of the European Commission and other EU institutions and bodies, and he has given regular presentations on the Commission's work in this area (including on administrative costs reduction and simplification of existing regulation).

Before being seconded to the Commission, Craig worked variously as a Senior Policy Adviser on international trade policy strategy within the Europe and World Trade Directorate of the UK's Department of Trade and Industry, and as a Strategy Executive in the Strategy and Communications Division of the UK Export Credits Guarantee Department. Craig's academic background is in the area of comparative politics, European integration (particularly on the link to UK politics), and international relations theory. He holds an MA (Honours) in Politics from the University of Glasgow and has undertaken postgraduate training and research at the Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies in Bologna; the European University Institute in Florence; the London School of Economics; and the United Nations University's International Leadership Academy in Amman, Jordan.

His EIPA fields of specialisation include impact assessment in the EU; and principles and tools of Better Regulation.



Nick Thijs (BE) joined EIPA on 1 January 2007 as a Researcher in the Unit on Public Management and Comparative Public Administration.

Nick Thijs obtained a Master's degree in political sciences, specialising in public administration and public management, from the University of Leuven (BE).

In 2001, he started working as a full-time researcher at the Public Management Institute (Instituut voor de Overheid) at the University of Leuven. In this position he carried out various tasks: first of all, he was responsible for the research on public-sector quality management, organisational development, and change management, which included applying for new funds and projects in these domains. Secondly, he was responsible for training and education in the field of public-sector quality management. He coordinated the Public Management Programme for Federal Civil Servants (a long-term training programme for high potentials) and was in charge of the training in public-sector quality management (the CAF and other techniques) for Belgian local, regional and federal governments. In this capacity, he also acted as a (process) consultant implementing quality management in public-sector organisations.

Finally, he is a member of the editorial board of the Flemish Journal of Public Management (Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement) and secretary of the Flemish Association for Public Administration (Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid).

His fields of specialisation include: public management reform; comparative public administration; public sector quality management; quality models and techniques (Common Assessment Framework – CAF); consultancy services.

Staff News

Luxembourg



Dr Carla Botelho (PT), has been a Lecturer at the European Centre for Judges and Lawyers, EIPA's Antenna in Luxembourg, since January 2007. Having obtained a law degree from the Catholic University in Lisbon (1993), Ms Botelho was admitted to the Judicial Studies Centre (School for Judges and Public Prosecutors) (PT) and after two years of combined studies and practical training at Oeiras District Court, she was appointed Magistrate (Public Prosecutor) in 1996, working as a public prosecutor in the field of civil and criminal matters.

Since 2004, Ms Botelho worked as a Coordinator at the Bureau for International, European and Cooperation Affairs (BIECA) of the Portuguese Ministry of Justice; her responsibilities included in particular the coordination of Portugal's input as regards the European Judicial Network for Civil and Commercial Matters, the Barcelona Process and activities concerning judicial cooperation in civil and commercial matters.

Her tasks at the BIECA also involved representing Portugal on the Civil Law Committee at the Council of the European Union, dealing with, inter alia, the EU Regulations on the European Order for Payment Procedure and the European Small Claims Procedure, and representing Portugal on the Advisory Committee on the European Enforcement Order for Uncontested Claims.

Lastly, Ms Botelho was appointed as Portuguese coordinator of the EuroMed Justice Programme – Regional Cooperation Programme in the Field of Justice and Home Affairs for the Mediterranean Partners, the Programme Management Unit being EIPA's Antenna in Barcelona.

Her field of specialisation is judicial cooperation in civil matters.

Milan



Giampaolo Amadori (IT) joined EIPA-CEFASS on 1 January 2007 as a Seconded National Expert on eGovernment and Information Society initiatives. He has a degree in nuclear engineering (1987, University of Bologna, IT) and in 1990 he obtained the "Italian Certification as Professional Engineer". He also has a Professional Certificate in Management and Business Administration from the Open University Business School (1998, UK).

In 1987 he worked as a technical researcher for the Innovation Centre of Ansaldo Ricerche in Genova (IT) and in 1988 as an information technology specialist for an IBM Business Partner in Cesena (IT).

He joined IBM in 1989 and held many different jobs, always of growing responsibility. One of his first positions was as a systems engineer. Later on he became European Manager of Large Accounts and Application Server Providers in London, UK. He rose to the position of Director of Special Digitalisation Projects of Public Administrations, working for the Presidency of the Lombardy Region, which he held until December 2006. He was invited by the European Commission to several workshops as an eGovernment expert and since 2004, has been the Italian representative on the Executive Jury of the European ICT Prize.

He is the author of several publications and has attended more than 120 seminars/conferences as a key speaker. His fields of specialisation include public administration issues, eGovernment, information society initiatives, eInclusion programmes, ICT and European programmes (e.g. FP7, CIP). In his new position at CEFASS, his responsibility will involve organising and managing seminars, workshops and conferences that focus on eGovernment and information society areas. In addition, he will be in charge of coordinating research, studies, consultancy as well as specific European projects.

Recent Publications

more details at: <http://www.eipa.eu>

Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkte der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung: Herausforderungen und Folgen für das Personal-Management

Christoph Demmke, Gerhard Hammerschmid und Renate Meyer
EIPA 2007/01, 160 Seiten, € 45.00, Auch in Englisch erhältlich
ISBN: 978-90-6779-203-5

Decentralisation and Accountability As a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management

Christoph Demmke, Gerhard Hammerschmid and Renate Meyer
EIPA 2006/01, 138 pages, € 40.00, Also available in German
ISBN-10: 90-6779-201-2/ISBN-13: 978-90-6779-201-1

Tripartite Arrangements.

An Effective Tool vor Multilevel Governance?

Gracia Vara Arribas and Dephine Bourdin, eds.
EIPA 2006/02, 113 pages, € 30.00
ISBN-10: 90-6779-202-0/ISBN-13: 978-90-6779-202-8

Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How?

Christoph Demmke
EIPA 2005/07, 160 pages, € 37.00
ISBN-10: 90-6779-200-4/ISBN-13: 978-90-6779-200-4

Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation?

Sous la direction de Michel Mangelot
Avant-propos de Gérard Druésne, Directeur général de l'IEAP
Préface de Claude Wiseler, Ministre luxembourgeois de la Fonction publique et de la Réforme administrative
IEAP 2005/04, 200 pages, € 41.00, Disponible également en anglais et en allemand
ISBN-10: 90-6779-197-0/ISBN-13: 978-90-6779-197-7

Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?

Under the direction of Michel Mangelot
Preliminary Remarks by Gérard Druésne, Director-General of EIPA
Foreword by Claude Wiseler, Luxembourg Minister for the Civil Service and Administrative Reform
EIPA 2005/05, 186 pages, € 41.00, Also available in French and German
ISBN-10: 90-6779-198-9/ISBN-13: 978-90-6779-198-4

Öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: welche Europäisierung?

Herausgegeben von Michel Mangelot
Vorwort von Gérard Druésne, Generaldirektor des EIPA
Geleitwort von Claude Wiseler, Luxemburgischer Minister für den öffentlichen Dienst und die Verwaltungsreform
EIPA 2005/06, 210 Seiten, € 41.00, Auch in Englisch und Französisch erhältlich
ISBN-10: 90-6779-199-7/ISBN-13: 978-90-6779-199-1

State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners

Phedon Nicolaidis, Mihalis Kekelelis and Philip Buyskes
EIPA/Kluwer Law International
June 2005, € 65.00*
ISBN 90-411-2394-6

Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform

Christoph Demmke
EIPA 2005/02, 234 Seiten, € 40.00, Auch in Englisch erhältlich
ISBN-10: 90-6779-186-5/ISBN-13: 978-90-6779-186-1

Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States

Danielle Bossaert and Christoph Demmke
EIPA 2005/01, 270 pages, € 42.00
ISBN-10: 90-6779-196-2/ISBN-13: 978-90-6779-196-0

European Social Dialogue and Civil Services. Europeanisation by the back door?

Michel Mangelot and Robert Polet
EIPA 2004/09, 161 pages, € 35.00, Also available in French
ISBN-10: 90-6779-195-4/ISBN-13: 978-90-6779-195-3

Dialogue social européen et fonction publique. Une européanisation sans les Etats?

Michel Mangelot et Robert Polet
IEAP 2004/8, 161 pages, € 35.00, Disponible également en anglais
ISBN-10: 90-6779-194-6/ISBN-13: 978-90-6779-194-6

Regional Programme for the Promotion of the Instruments and Mechanisms of the Euro-Mediterranean Market (EuroMed Market)

1st Phase (June 2002-June 2003)
VOLUME II: Comparative studies on the state of affairs in the Mediterranean Partners regarding the 8 priority areas covered by the programme
Eduardo Sánchez Monjo (ed.)
EIPA 2004/05, 258 pages, Free of charge, Also available in French
ISBN-10: 90-6779-191-1/ISBN-13: 978-90-6779-191-5

Regional Programme for the Promotion of the Instruments and Mechanisms of the Euro-Mediterranean Market (EuroMed Market)

1st Phase (June 2002-June 2003)
VOLUME I: Proceedings of the activities carried out during the 1st phase
Eduardo Sánchez Monjo (ed.)
EIPA 2004/04, 524 pages, Free of charge, Also available in French
ISBN-10: 90-6779-190-3/ISBN-13: 978-90-6779-190-8

eGovernment in Europe's Regions: Approaches and Progress in IST Strategy, Organisation and Services, and the Role of Regional Actors

Alexander Heichlinger
EIPA 2004/03, 118 pages, € 21.00
ISBN-10: 90-6779-187-3/ISBN-13: 978-90-6779-187-8

European Civil Services between Tradition and Reform

Christoph Demmke
EIPA 2004/01, 202 pages, € 40.00
ISBN-10: 90-6779-185-7/ISBN-13: 978-90-6779-185-4

Enlarging the Area of Freedom, Security and Justice

Conference Proceedings
Cláudia Faria (ed.)
EIPA/C/01, 77 pages, € 28.00, Mixed texts in English and French
ISBN-10: 90-6779-189-X/ISBN-13: 978-90-6779-198-2

Editorial Team



Dr Edward Best (UK)

- *Professor; Head of Unit "European Decision Making"*
- European institutions and decision making processes;
- comparative regional cooperation and integration



Dr Christoph Demmke (DE)

- *Professor*
- Implementation of European environmental policy and law;
- comparative studies on public service reform (including HRM reforms)



Cosimo Monda (IT)

- *Senior Lecturer; Head of Information, Documentation, Publications and Marketing Services*
- European information; eLearning; consumer protection;
- information society



Dr Phedon Nicolaides (CY)

- *Professor of Economics*
- Economic integration; trade policy; competition policy; industrial policy;
- EU enlargement process



Denise Grew (UK)

- Publications Department
- Coordinator



Willem Huwaë (NL)

- Publications Department
- Design and layout

Upcoming Seminars & Training Courses October 2007

more details at: <http://www.eipa.eu>

LOCATION	PROJECT NO.
BARCELONA	
1-3 October 2007 Seminar: How to Develop a Convincing Project Strategy for EU Funding?: Do's and Don'ts for Local and Regional Actors	0760102
25-26 October 2007 Workshop: Regional and Local Experiences in Immigration Policy: Best Practices, Lights and Shadows	0761903
MILAN	
1-2 October 2007 International Seminar: European Year of Equal Opportunities for All: Promoting Equal Opportunities on the Labour Market, in collaboration with the Federal Academy of Public Administration (BAKöV)	0770801
15-16 October 2007 International Conference: The European Social Fund (ESF) 2007-2013: Taking Advantage of Good Practices and Past Lessons	0770303
BRUSSELS	
4-5 October 2007 Seminar: European Negotiations II, You and the EU: Techniques to Manage Interpersonal and Intercultural Relationships in European Negotiations	0711402
16-17 October 2007 Séminaire: Lobbying dans le processus décisionnel communautaire – Stratégies et outils	0710802

REQUEST for INFORMATION

Conferences & Seminars

Please complete in black and capital letters

Project No.	Date

49

Mr/Mrs/Ms:

Surname: First name(s):

Organisation:

Department:

Current Position:

Address:

Postal code: Town: Country:

Tel.: Fax: E-mail:

For general information on conferences and seminars, please contact:

Ms Wytse Veenman

Head of Programme Organisation and Linguistic Services
European Institute of Public Administration

P.O. Box 1229

6201 BE MAASTRICHT

THE NETHERLANDS

Tel.: +31 43 3296 247

Fax: +31 43 3296 296

E-mail: w.veenman@eipa-nl.com

Website: <http://www.eipa.eu>

Signature: Date:

PUBLICATIONS ORDER FORM

Please return order form to:
 Ms Marita Simons, Publications Department,
 European Institute of Public Administration
 P.O. Box 1229,
 6201 BE MAASTRICHT
 THE NETHERLANDS
 Tel.: +31 43 3296 274
 Fax: +31 43 3296 296
 E-mail: m.simons@eipa-nl.com
Website: <http://www.eipa.eu>

Please send me the following books:

..... No.
 No.
 No.
 No.

Name:

Organisation:

Address:

Postal code and town: Country:

Office tel. No.: Telefax:

Signature: Date:

All prices are subject to change without notice

Postage and packing is included, except for addresses outside Europe where an extra charge, depending on the weight of the parcel, will be added.

Method of Payment

Bank/Giro Account:

Upon receipt of the invoice the full amount to be transferred to EIPA's **Giro Account No. 34.333.99** (IBAN: NL67PSTBN0003433399; BIC code: INGBNL2A), or **Bank Account No. 41.35.20.358** (IBAN: NL07ABNA0413520358; BIC: ABNANL2A) at the ABN/AMRO Bank in Maastricht, clearly stating invoice number and date.

CREDITCARD (the following *must be completed*)

American Express Eurocard/Mastercard Access Visa

Card No. Card Validation Code Expiry date

Name Card Holder House Number Postal Code Country

For administrative use only

Transaction Date Authorisation Code Amount (EUR)

(Exempt from VAT by virtue of Article 11, paragraph 1, letter O, subparagraph 2 of the 1968 Law on VAT).

EIPA's Headquarters:
European Institute of Public Administration
O.L. Vrouweplein 22
P.O. Box 1229
6201 BE MAASTRICHT
THE NETHERLANDS
Tel. +31 43 329 62 22
Fax +31 43 329 62 96
E-mail: eipa@eipa-nl.com

Antenna Luxembourg:
European Centre for Judges and Lawyers
Circuit de la Foire Internationale 2
1347 LUXEMBOURG
LUXEMBOURG
Tel. +352 426 2301
Fax +352 426 237
E-mail: eipa@eipa.net

Antenna Barcelona:
European Centre for the Regions
c/ Girona, 20
08010 BARCELONA
SPAIN
Tel. +34 93 567 24 02
Fax +34 93 567 23 99
E-mail: eipa@eipa-ecr.com

Antenna Milan:
European Training Centre for
Social Affairs and Public Health Care
Via Copernico 42
20125 MILAN
ITALY
Tel. +39 02 671 00 600
Fax +39 02 669 82 686
E-mail: eipa@eipa-it.com

Antenna Warsaw:
European Centre for Public Financial Management
ul. Wawelska 56
(entrance ul. M. Reya 7)
00-922 WARSAW
POLAND
Tel. +48 22 694 63 95
Fax +48 22 694 67 91
E-mail: info-warsaw@eipa.eu

EIPA's Representative Office:
Egmontstraat 11
1000 BRUSSELS
BELGIUM
E-mail: a.guggenbuhl@eipa.eu

Editorial Team:
Dr Edward Best, Dr Christoph Demmke,
Cosimo Monda, Dr Phedon Nicolaides

Publications Department:
Denise Grew, Coordinator
Willem Huwaë, Design and layout

Siège de l'IEAP:
Institut européen d'administration publique
O.L. Vrouweplein 22
Boîte Postale 1229
6201 BE MAASTRICHT
PAYS-BAS
Tél. +31 43 329 62 22
Fax +31 43 329 62 96
Courriel: eipa@eipa-nl.com

Antenne Luxembourg:
Centre européen de la magistrature
et des professions juridiques
Circuit de la Foire Internationale 2
1347 LUXEMBOURG
LUXEMBOURG
Tél. +352 426 2301
Fax +352 426 237
Courriel: eipa@eipa.net

Antenne Barcelone:
Centre européen des régions
c/ Girona, 20
08010 BARCELONE
ESPAGNE
Tél. +34 93 567 24 02
Fax +34 93 567 23 99
Courriel: eipa@eipa-ecr.com

Antenne Milan:
Centre européen de formation dans les
affaires sociales et de santé publique
Via Copernico 42
20125 MILAN
ITALIE
Tél. +39 02 671 00 600
Fax +39 02 669 82 686
Courriel: eipa@eipa-it.com

Antenne Varsovie:
Centre européen de gestion financière publique
ul. Wawelska 56
(entrée ul. M. Reya 7)
00-922 VARSOVIE
POLOGNE
Tél. +48 22 694 63 95
Fax +48 22 694 67 91
Courriel: info-warsaw@eipa.eu

Bureau de représentation de l'IEAP:
Rue d'Egmont 11
1000 BRUXELLES
BELGIQUE
Courriel: a.guggenbuhl@eipa.eu

For further information contact:
Activities:
Wyske Veenman, Head of Programme Organisation
and Linguistic Services
E-mail: w.veenman@eipa-nl.com

Publications:
Cosimo Monda, Head of Information, Documentation,
Publications and Marketing Services
E-mail: c.monda@eipa-nl.com