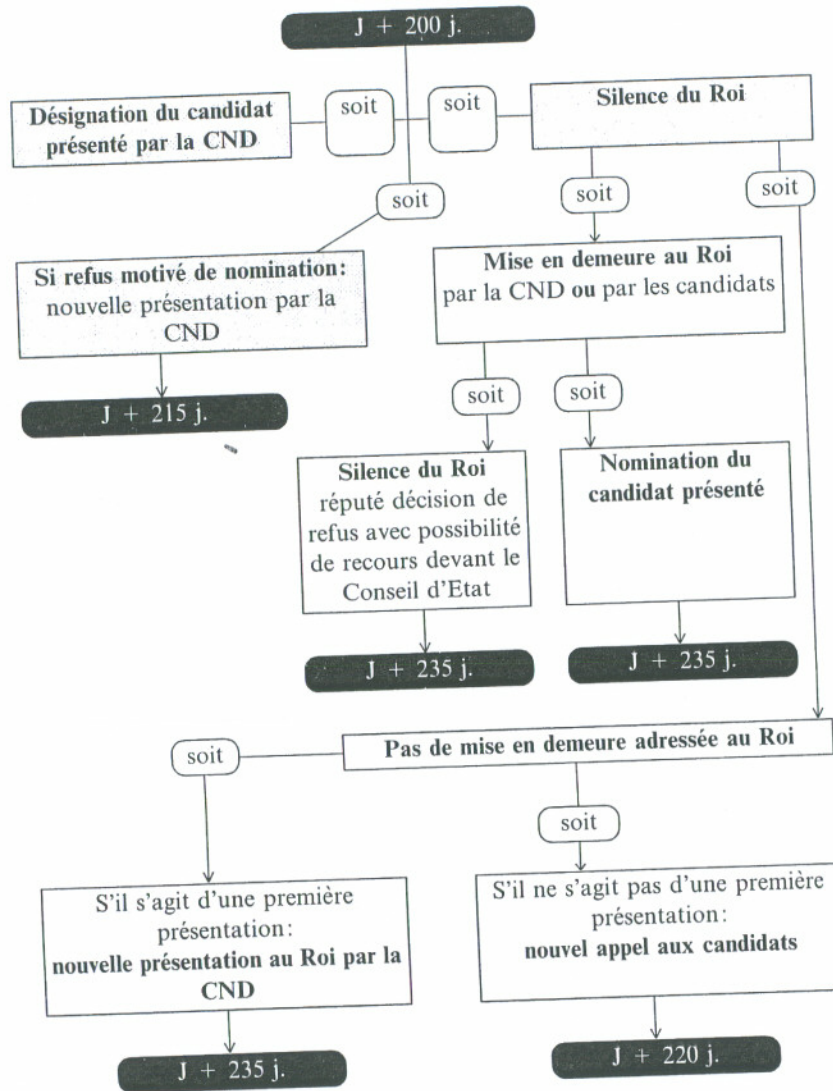


Le traité de Nice Entre espoirs et déceptions

Sean VAN RAEPENBUSCH

Référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes

Chargé de cours à la Faculté de droit de Liège



La dernière C.I.G. avait pour ambition de réformer les dispositions institutionnelles du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires afin d'ouvrir la voie aux prochains élargissements qui devraient porter le nombre d'Etats membres à 27 ou plus (1). Les principaux thèmes de la conférence, dégagés dans un premier temps par le Conseil européen de Cologne de juin 1999, ont été la composition de la Commission, la pondération des voix au Conseil, l'extension 'éventuelle' du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et d'autres modifications 'dans la mesure où elles concernent les institutions européennes dans le cadre des points susmentionnés et où elles découlent de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam', ce qui a permis de couvrir également l'organisation juridictionnelle communautaire. A ce qu'il était désormais convenu d'appeler les 'reliquats' d'Amsterdam s'est ajoutée, à la suite du Conseil de Feira de juin 2000, la question des coopérations renforcées 'dans le respect des impératifs de la cohérence et de la solidarité dans une Europe élargie' (2).

Toutes ces questions ont trouvé une réponse et d'autres encore, non moins cruciales, ont été traitées.

De ce point de vue, la C.I.G. a donc été une réussite ou plutôt une 'absence d'échec' (3). Toutefois, difficilement élaboré dans un esprit du 'quant à soi',

(1) L'on se souviendra que le 'Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne', annexé au T.U.E. et aux traités communautaires, a prévu la convocation d'une conférence intergouvernementale 'un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt membres', afin de procéder à un 'réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions' (art. 2). Ce protocole est abrogé par le nouveau Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne, annexé au traité de Nice.

(2) Le rapport sur les implications institutionnelles de l'élargissement présenté à la Commission par un comité composé de MM. J.-L. DEHAENE, R. VON WEIZSÄCKER et D. SIMON, le 18 oct. 1999, a certainement contribué à l'élargissement de l'objet de la réforme.

(3) Voir J. CLOOS, 'Nice: une étape obligée', *R.M.C.U.E.*, 2001, p. 5.

plutôt qu'avec la volonté de préserver la 'méthode communautaire', laquelle a pourtant fait ses preuves, le traité n'opère pas vraiment un saut qualitatif (4).

Nous tenterons ci-après d'exposer les principales innovations en nous tenant aux résultats de la Conférence, sans chercher à rendre compte systématiquement des positions défendues au cours des négociations (5).

I. DROITS FONDAMENTAUX (6)

a) Violation grave par un Etat membre et prévention

A ce jour l'article 7 T.U.E. ne traite que de l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des droits fondamentaux et de la possibilité de sanction: il ne contient pas de dispositif de prévention. C'est chose faite avec le nouveau paragraphe 1 qui permettrait au Conseil, statuant à la majorité de 4/5 de ses membres, sur proposition motivée d'un tiers des Etats membres, du Parlement européen ou de la Commission, et après avis conforme du Parlement européen, de constater l'existence d'un 'risque clair de violation grave par un Etat membre' des droits fondamentaux et de lui adresser des 'recommandations appropriées'.

Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend évidemment l'Etat membre concerné. Il peut également demander à des personnalités indépendantes de présenter un rapport.

Le précédent de la crise autrichienne a évidemment été le catalyseur de cette réforme.

A noter que la Cour se voit reconnaître la compétence de contrôler le respect des 'prescriptions de procédure' contenues dans l'article 7 sur recours de l'Etat membre concerné (nouvel art. 46, sous e), T.U.E.).

(4) Voir, à cet égard, les critiques virulentes et désabusées de Fr. DEHOUSSE, 'Nice: un traité trop petit pour une Europe trop grande', *J.T.*, 2001, p. 13.

(5) Les développements qui suivent se fondent sur le texte du projet de traité de Nice dans sa version du 12 déc. 2000 (SN 533/00). Le traité sera signé le 26 févr. 2001, après une mise en forme juridico-linguistique.

(6) Nous n'examinerons pas ici la portée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne puisque, si elle a été proclamée par le Conseil européen à Nice, elle n'a cependant pas été intégrée d'une manière ou d'une autre dans les traités. La question de son statut devrait être examinée au cours d'une prochaine CIG (voir ci-après).

b) Mesures contre les discriminations

Si l'unanimité au Conseil est toujours requise, il lui sera dorénavant possible de statuer selon la procédure de codécision (à la majorité qualifiée) pour adopter les 'mesures d'encouragement' à l'appui d'actions nationales (à l'exclusion de toute harmonisation) (nouvel art. 13, par. 2 C.E.).

II. COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Il était indispensable de faciliter le recours à la coopération renforcée dans la perspective d'une Union élargie où les différences économiques et géopolitiques seront plus sensibles, tout en garantissant l'acquis communautaire. A cet égard, les résultats sont satisfaisants, car les principaux obstacles (exigence d'une majorité d'Etats membres participant à la coopération et mécanisme de veto) ont été levés et le recours aux coopérations renforcées a été rendu possible, sous certaines conditions, dans le cadre de la P.E.S.C. (7).

a) Le titre VII du T.U.E., qui énonce les conditions de fond devant être précisées dans le cadre des trois piliers, est entièrement refondu (clauses A à F).

Les garde-fous qui sont regroupés (certaines sont reprises de l'actuel art. 11 C.E.) et systématisés, restent pour l'essentiel inchangés, sous réserve du seuil d'Etats membres pouvant participer à une coopération renforcée, fixé à huit (ce qui, certes, correspond à la majorité actuelle, mais pas dans une Union élargie!).

Ainsi, les coopérations doivent (8):

a) (tendre) à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et de la Communauté, à préserver et servir ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration;

b) (respecter) les traités ainsi que le cadre institutionnel unique de l'Union;

c) (respecter) l'acquis communautaire et les mesures prises au titre des autres dispositions des traités;

(7) On lira un premier commentaire 'à chaud': S. RODRIGUES, 'Le traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union européenne', *R.M.C.U.E.*, 2001, p. 11.

(8) Les passages en italique du texte ci-après sont nouveaux.

d) (rester) dans les limites des compétences de l'Union ou de la Communauté européenne et ne (pas porter) sur les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté;

e) (ne pas porter) atteinte au marché intérieur tel que défini à l'article 14, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, ni à la cohésion économique et sociale établie conformément au titre XVII du même traité;

f) (ne constituer) ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les Etats membres et ne pas provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci;

g) (réunir) au minimum huit Etats membres [et non plus la majorité];

h) (respecter) les compétences, droits et obligations des Etats membres non participants;

i) (ne pas affecter) les dispositions du Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne;

j) (être) ouverte(s) à tous les Etats membres, ...' (clause A) (9).

b) Dans le cadre du premier pilier

L'article 11 C.E. est également réécrit (clauses G et H).

Le principal changement porte sur la suppression du droit de veto pour l'Etat membre qui invoque des '*raisons de politique nationale importante*' et son remplacement par une simple possibilité de saisine du Conseil européen: mais après cette évocation, le Conseil statue normalement (à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen).

Autre innovation: lorsque la coopération renforcée concerne un domaine qui relève de la procédure de codécision, l'avis conforme du Parlement européen est requis.

La procédure permettant la participation des autres Etats membres est inchangée.

(9) On relèvera qu'il n'est plus exigé que les coopérations n'aient pas trait à la citoyenneté (voir art. 11, par. 1^{er}, sous c).

c) Dans le cadre du deuxième pilier

Les coopérations renforcées sont dorénavant prévues et organisées dans le cadre du deuxième pilier, mais elles sont limitées aux actions de politique étrangère: elles ne peuvent porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (clause J), matières qui conservent ainsi un caractère strictement intergouvernemental. Cette restriction, à laquelle le Royaume-Uni tenait tout particulièrement, ne devrait pas faciliter l'édification de la P.E.S.D. (politique européenne de sécurité et de défense).

En outre, les coopérations renforcées ne pourront concerner que la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune (mais non pas d'une 'stratégie commune').

La procédure est la suivante:

- la demande des Etats membres concernés est transmise à la Commission, qui donne son avis sur la '*cohérence*' de l'action envisagée avec les politiques de l'Union, et, pour information, au Parlement européen;
- l'autorisation est accordée par le Conseil à la majorité qualifiée;
- toutefois, l'actuel mécanisme de veto applicable aux coopérations renforcées est transposé dans le cadre du deuxième pilier: si un Etat membre déclare s'y opposer pour des '*raisons de politique nationale importantes*', il n'est pas procédé au vote et le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité (clause I).

L'extension de la coopération à d'autres Etats membres est évidemment possible: à cet effet, un Etat membre peut notifier son intention au Conseil et en informer la Commission, qui transmet son avis au Conseil dans les 3 mois; dans les 4 mois de la notification, le Conseil statue à la majorité qualifiée (10).

Le Conseil peut également décider, à la majorité qualifiée, de surseoir à statuer (clause M).

d) Dans le cadre du troisième pilier

Les dispositions actuelles sont modifiées essentiellement sous l'angle procédural (clauses N à P):

(10) Mêmes proportions des voix pondérées et du nombre des Etats concernés que celle prévues à l'article 23, par. 2, 3^e al., du T.U.E. (qui renvoie à la pondération de l'article 205, par. 2, C.E. et requiert 62 voix exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

- les Etats membres concernés (au moins 8 Etats) adressent une demande à la Commission qui peut soumettre une proposition en ce sens au Conseil;
- si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en expose les raisons aux Etats membres concernés qui peuvent alors saisir directement le Conseil;
- le Conseil autorise, après consultation du Parlement européen, les coopérations renforcées à la majorité qualifiée (11);
- le mécanisme de veto est supprimé, mais, comme dans le cadre du pilier communautaire, un Etat membre peut demander que le Conseil européen soit saisi; après cette évocation, le Conseil peut statuer comme indiqué ci-dessus;
- la procédure d'extension de la coopération renforcée aux autres Etats membres est inchangée.

III. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

La réforme à cet égard présente un caractère évolutif: certaines innovations prendront effet dès l'entrée en vigueur du traité de Nice, d'autres (contenues dans des protocoles et déclarations sur l'élargissement de l'Union) ne prendront effet qu'ultérieurement.

a) Parlement européen

Le nombre maximal de députés européens passe à 732 (nouvel art. 189, al. 2), alors que le traité d'Amsterdam semblait avoir fixé définitivement ce nombre à 700...

Une nouvelle répartition des sièges prendra effet au 1^{er} janvier 2004, pour un total de 535 députés (au lieu de 626 actuellement), auquel s'ajoutera, pour la législature 2004-2009, le nombre des représentants des nouveaux Etats membres, de telle sorte que le nombre total soit le plus proche possible de 732. Le Conseil prendra une décision à cet effet (protocole sur l'élargissement, art. 2) (12). La question sera à coup sûr reposée au moment des Conférences d'adhésions.

(11) Selon la pondération prévue à l'art. 205, par. 2, C.E.

(12) Selon une déclaration à annexer à l'Acte final, le P.E. aurait 732 sièges ainsi répartis: Allemagne 99; Royaume-Uni, France et Italie 72; Espagne et Pologne 50; Roumanie 33; Pays-Bas 25; Belgique, Grèce et Portugal 22; République tchèque et Hongrie 20; Suède 18; Autriche et Bulgarie 17; Danemark, Finlande et Slovaquie 13; Irlande et Lituanie 12; Lettonie 8, Slovaquie 7, Luxembourg, Estonie et Chypre 6; Malte 5.

Il semble que la proportionnalité entre la population de chaque Etat membre et le nombre de sièges attribués ait été recherchée après qu'ait été accordé un quota de sièges à chaque Etat membre (le Parlement avait proposé qu'un minimum de quatre représentants soit attribué à chaque Etat). Il est également vrai que la répartition des sièges a servi de monnaie d'échange pour compenser les nouveaux équilibres au Conseil sans que le poids démocratique ait été le facteur prédominant (voir ci-après).

Ainsi, on constatera qu'avec le Luxembourg, l'Allemagne est le seul Etat qui maintient le nombre de ses députés dans une Union à 27. La France, le Royaume-Uni et l'Italie, en particulier, en perdront 15. Par ailleurs, la Belgique et le Portugal se voient gratifiés de 22 sièges, alors que la Hongrie ou la République tchèque, plus peuplées, n'obtiennent que 20 sièges.

Par ailleurs, le Conseil pourra dorénavant approuver le statut des députés européens à la majorité qualifiée (à l'exception des questions relatives au régime fiscal des membres ou des anciens membres) (voir nouvel art. 190, par. 5).

Enfin, l'organisation des partis politiques au niveau européen, dont l'article 191 C.E. actuel ne fait que consacrer l'existence, sera encouragée grâce à l'insertion d'une base juridique nouvelle qui permettra au Conseil de fixer, selon la procédure de codécision, le statut de ces partis (nouvel art. 191, al. 2) (13). Il faut bien reconnaître qu'à ce jour, l'épithète européenne dissimule assez mal le caractère composite des formations politiques constituées à l'échelle de l'Union.

b) Conseil

L'objectif poursuivi par la C.I.G. a été (voir art. 3 du protocole sur l'élargissement) de mettre en place un système qui pallierait les conséquences de l'adhésion d'Etats peu ou moyennement peuplés sur la représentativité des Etats les plus peuplés (seuls trois des treize pays candidats à l'adhésion sont plus peuplés que la moyenne des Etats membres actuels) dans le calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil.

Deux formules étaient en discussion (la double majorité ou la repondération dans le cadre du système actuel). Le système finalement retenu, à l'issue de

(13) Une première proposition sur le statut et le financement des partis européens a déjà été adoptée par la Commission le 24 janv. 2000 (<http://www.europateam.cc.cec/cid/codiweb/news/newscomm24.01.01.htm>).

luttés, il faut bien le reconnaître, parfois 'mesquines' entre les Etats, combine les deux solutions (voir art. 3 du protocole sur l'élargissement).

D'une part, une nouvelle pondération (14) prendra effet au 1^{er} janvier 2005.

D'autre part, il est prévu que les délibérations seront acquises si elles recueillent au moins 169 voix sur 237 (soit un seuil de 71,31 %, légèrement supérieur au pourcentage actuel de 71,26 %) exprimant, ceci est nouveau, le vote favorable d'au moins la majorité, lorsqu'elles doivent être prises sur proposition de la Commission, ou d'au moins deux tiers des membres, dans les autres cas (nouvel art. 205, par. 2).

En outre, un Etat membre '*peut demander que, lors de la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, il soit vérifié que la majorité qualifiée comprenne au moins 62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, la décision en cause n'est pas adoptée*' (nouvel art. 205, par. 4) (15).

Il sera donc plus difficile d'atteindre la majorité qualifiée qu'aujourd'hui, alors que l'élargissement exigeait le contraire!

La déclaration relative à l'élargissement de l'Union européenne exprime la position que prendront les Etats membres lors des négociations d'adhésion: le seuil de la majorité qualifiée dans une Union de 27 Etats membres sera de 258 voix sur 345 (16), ce qui élève, en réalité, le seuil de la majorité par rapport à la situation actuelle (17). Une autre Déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée et le nombre de voix de la minorité de blocage dans une Union élargie précise que le pourcentage des voix correspondant à la majorité qualifiée ira croissant au fur et à mesure de l'élargissement jusqu'à atteindre 73,4 % lorsque tous les Etats candidats auront adhéré et que la minorité de blocage passera alors de 88 à 91 voix.

(14) Allemagne, Italie, France et Royaume-Uni 29; Espagne 27; Pays-Bas 13; Belgique, Grèce et Portugal 12; Autriche, Suède 10; Danemark, Irlande et Finlande 7; Luxembourg 4. Il apparaît que les cinq Etats les plus peuplés déposeront, dans une Union de 15 Etats membres, près de 60 % des voix (au lieu de 55 % aujourd'hui).

(15) Les articles 23, par. 2, et 34, par. 3, du TUE seront modifiés dans le même sens.

(16) La pondération des voix convenue étant la suivante: outre les voix attribuées aux Etats membres actuels, indiqués ci-dessus: Pologne 27; Roumanie 14; Hongrie et République tchèque 12; Bulgarie 10; Slovaquie et Lituanie 7; Lettonie, Estonie.

(17) Voir J.-V. LOUIS, 'Le traité de Nice', à paraître dans *J.T.-dr. eur.*, mars 2001, dont nous avons tiré grand profit.

Il découle de ce qui précède que, dans une Union à 27,

- l'égalité des voix entre les quatre 'grands' a été maintenue (29 voix chacun), l'Espagne conservant son rang intermédiaire entre les 'grands' et les 'petits', rang qu'elle partagera avec la Pologne (27 voix) (18);
- trois 'grands Etats' ne seront pas en mesure, comme aujourd'hui, de bloquer le processus décisionnel;
- une double majorité (voix/Etats membres) pourrait, à la demande d'un Etat membre, être complétée d'une forte majorité (62 %) de la population totale de l'Union, ce qui offre à l'Allemagne un avantage: déjà dans une Union à 15, elle pourrait, en s'alliant avec deux autres Etats, dont un petit (sauf le Luxembourg), bloquer une décision, alors que les autres 'grands' devront solliciter l'appui de deux grands Etats membres (19).

c) Commission

D'importantes modifications seront apportées tant au mode de désignation et à la composition de la Commission qu'à son fonctionnement.

Nombre des membres de la Commission

Le souci de préserver la collégialité de la Commission et de garantir son efficacité dans une Union élargie a conduit les Etats membres, non sans mal (20), à fixer un plafond. Mais le plafonnement est différé (voir protocole sur l'élargissement, art. 4): ainsi,

- à partir du 1^{er} janvier 2005, celle-ci comprendra un national de chaque Etat membre, sans plafond (21) (ce nombre pourra, comme aujourd'hui, être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité, mais cette faculté paraît théorique);
- mais lorsque l'Union comptera 27 Etats membres (soit pas avant plusieurs années!), le nombre de commissaires, qui devra être inférieur au nombre d'Etats (donc, au maximum 26), sera fixé par le Conseil à l'unanimité et les membres seront choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les

(18) En revanche, on assiste à un décrochage entre la Belgique (12 voix) et les Pays-Bas (13 voix).

(19) Voir J.-V. LOUIS, précité, p. 6.

(20) Dès le début de la C.I.G., deux options opposaient les Etats membres; alors que les cinq grands Etats se prononçaient en faveur d'une composition réduite, afin de préserver la règle de la collégialité, les dix autres Etats membres restaient favorables à la formule 'un commissaire par Etat membre', au nom de la légitimité de l'institution, où toutes les sensibilités nationales doivent pouvoir s'exprimer.

(21) Pour rappel, l'article 213 C.E. actuel prévoit que la Commission est composée de 20 membres et comprend '*au moins un national de chacun des Etats membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même Etat soit supérieur à deux*'.

modalités seront également arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité, dans le respect des principes suivants: 'l'ordre de passage' et le 'temps de présence' au sein de la Commission seront établis de façon égalitaire et le collège devra refléter d'une manière satisfaisante l'*'éventail démographique et géographique'* de l'Union. L'exigence de l'unanimité et la complexité des mesures à prendre risquent fort de rendre la réforme irréalisable (22).

Les autres modifications ci-après entreront immédiatement en vigueur (nouvel art. 214 C.E.):

- la personnalité qu'il est envisagé de nommer président sera désignée dorénavant par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée (désignation approuvée, comme aujourd'hui, par le Parlement européen);
- c'est le Conseil, statuant à la majorité qualifiée (et d'un commun accord avec le président désigné) qui adoptera la liste des autres personnalités qu'il envisagera de nommer membres; il est précisé que cette liste sera établie 'conformément aux propositions faites par chaque Etat membre' (23). En première analyse, il peut paraître surprenant de concevoir un vote à la majorité qualifiée qui doit être conforme aux propositions faites par chaque Etat membre: cette formule vise uniquement à éviter qu'une personnalité qui n'aurait pas été proposée par le gouvernement de l'Etat membre dont elle a la nationalité soit désignée comme membre de la Commission;
- la nomination finale, après approbation du Parlement européen, du président et des autres membres sera décidée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Renforcement de l'autorité du président

Les pouvoirs du président ont été renforcés: non seulement le collège remplira sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président (ainsi que le prévoit déjà, à l'heure actuelle, l'article 219, 1^{er} al.), mais ce dernier décidera 'de son organisation interne afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action', distribuera les responsabilités entre les membres, nommera les vice-présidents (24), exercera l'autorité sur les membres et pourra obtenir la démission d'un membre, mais seulement après approbation du collège, ce qui répond à la crainte exprimée par d'aucuns de

(22) Voir en ce sens, J.-V. LOUIS, précité, p. 5.

(23) Cette même formule sera utilisée pour la désignation des membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions.

(24) Actuellement, c'est la Commission qui nomme ses vice-présidents.

voir le fonctionnement de la Commission prendre une allure 'présidentieliste' (25) (nouvel art. 217).

Le renforcement de l'autorité du président et l'instauration d'une hiérarchie des postes contribueront assurément à garantir le bon fonctionnement de l'exécutif bruxellois dans une Union élargie. Mais, il ne s'agit pas là d'une recette miracle. Encore faut-il que la Commission affirme son autorité sans pusillanimité ni provocation envers le Conseil et le Parlement. Depuis l'insertion dans les traités d'éléments intergouvernementaux (dans les deuxième et troisième piliers) et l'augmentation des pouvoirs du Parlement, l'Union est toujours à la recherche d'un nouvel équilibre institutionnel, ce qui dépend largement du rôle que la Commission entend y jouer. A cet égard, on signalera l'adoption par la conférence d'une déclaration sur le *devoir de coopération*, consacré à l'article 10 C.E., en rappelant, à propos de la conclusion des accords interinstitutionnels, que ce devoir concerne également les relations entre institutions! Selon certains commentateurs, cette déclaration aurait 'pour but de protéger la Commission contre les pressions du Parlement européen en vue de conclure des accords 'à deux'' (26).

d) Cour de justice et Tribunal de première instance

La Cour de justice n'échappe pas, elle aussi, au vent de la réforme (27). Les innovations sont d'ailleurs radicales; elles portent sur

- la création de chambres juridictionnelles adjointes au T.P.I.;
- la répartition des compétences entre la Cour et le T.P.I.;
- la composition et le fonctionnement des deux juridictions.

Toutefois, le traité de Nice se borne à tracer le cadre général: de nombreuses cases (relevant notamment du statut de la Cour) devront encore être complétées par voie de décisions du Conseil statuant à l'unanimité.

(25) Voir J.-V. LOUIS, précité, p. 4.

(26) J. CLOOS, précité, p. 7.

(27) Sur ces questions, voir le document de réflexion de la Cour et du Tribunal de première instance sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne, de mai 1999; la Contribution de la Cour et du Tribunal à la Conférence intergouvernementale, 2000; ainsi que la contribution complémentaire de la Commission à la Conférence sur la réforme de la juridiction communautaire, faisant suite à un rapport d'un groupe de réflexion, présidé par M. Ole DUE, ancien président de la Cour et créé en mai 1999 par la Commission, sur l'avenir du système juridictionnel des Communautés européennes, janv. 2000.

Création de chambres juridictionnelles

Des chambres juridictionnelles pourront être adjointes au Tribunal pour exercer, dans certains domaines spécifiques (tel celui de la fonction publique européenne ou de la propriété intellectuelle (28)) des compétences juridictionnelles prévues par le traité (nouvel art. 220, al. 2).

La création de chambres juridictionnelles spécialisées devrait soulager le Tribunal de certains contentieux et diminuer l'arriéré judiciaire déjà considérable (les délais de jugements sont excessifs: 30 mois en moyenne pour le Tribunal, mais également 21 mois pour la Cour, ce qui est difficilement tolérable pour le fonctionnement de la justice).

Leur création et la fixation des règles relatives à leurs composition et compétences incombent au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour de justice ou sur demande de cette dernière, après consultation des deux autres institutions (donc double initiative Commission/Cour). Les membres sont nommés par le Conseil à l'unanimité.

Les décisions des chambres pourront faire l'objet

- soit d'un pourvoi (limité aux questions de droit);
- soit d'un appel (portant également sur les questions de fait)

devant le Tribunal (nouvel art. 225bis).

Les décisions du T.P.I. pourront ensuite *'exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de justice, dans les conditions et les limites prévues par le statut, en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire'* (nouvel art. 225, par. 2).

A cet égard, l'article 62 du nouveau statut de la Cour, adopté à Nice (29), prévoit qu'il incombe au premier avocat général de *'proposer à la Cour de justice de réexaminer la décision du Tribunal'*, et ce dans un délai d'un mois à compter du prononcé de la décision. La Cour de justice décide, dans un nouveau délai d'un mois, s'il y a lieu de réexaminer ou non la décision.

La procédure de *'réexamen'* doit encore être définie dans le statut (rôle des parties, effets de la procédure sur le caractère exécutoire de la décision du T.P.I., effet de la décision de la Cour sur le litige entre les parties). Une

(28) Les chambres de recours de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles), à Alicante, pourraient devenir des chambres juridictionnelles.

(29) Il n'y aura donc dorénavant qu'un seul statut de la Cour pour la C.E. et l'Euratom.

déclaration à inscrire à l'acte final de la Conférence prévoit que la procédure de réexamen aura un caractère *'d'urgence'*.

Répartition des compétences entre le Tribunal et la Cour

i) Le Tribunal se voit attribuer directement par le traité la compétence de principe pour connaître des recours en annulation, en carence, en réparation et de fonction publique, ainsi que des recours fondés sur une clause compromissoire (30), à l'exception:

- de ceux qui sont attribués à une chambre juridictionnelle et
- de ceux que le statut réserve à la Cour (nouvel art. 225, par. 1^{er}).

A cet égard, l'article 51 du nouveau Statut de la Cour prévoit que:

'Par exception à la règle énoncée au paragraphe 1^{er} de l'article 225 du traité C.E. (...), les recours formés par les institutions de la C.E., par la Banque centrale européenne et par les Etats membres sont de la compétence de la Cour de justice'.

Toutefois, dans une déclaration à inscrire à l'acte final de la Conférence, la Cour de justice et la Commission sont invitées *'à procéder dans les meilleurs délais à un examen d'ensemble de la répartition des compétences entre la Cour de justice et le Tribunal de première instance, en particulier en matière de recours directs et à présenter les propositions appropriées afin qu'elles puissent être examinées par les instances compétentes dès l'entrée en vigueur du traité révisé'* (c'est nous qui accentuons).

ii) Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le T.P.I. sera également compétent pour connaître des recours formés contre les décisions des chambres juridictionnelles (pourvoi ou appel) (voir ci-dessus).

iii) Enfin, grande nouveauté, le T.P.I. pourrait également connaître des questions préjudicielles *'dans des matières spécifiques déterminées par le statut'*: contrairement à ce qui est prévu pour les recours directs, la compétence n'est pas de principe, elle existe par voie d'exception.

Toutefois, le T.P.I., lorsqu'il *'estime que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit communautaire'*, pourra renvoyer l'affaire devant la Cour.

(30) Soit la quasi-totalité des voies de droit (à l'exception des recours en manquement, des renvois préjudiciels et des demandes d'avis).

Les décisions du T.P.I. pourront faire l'objet de la même procédure de réexamen par la Cour et selon les mêmes modalités que pour les décisions rendues sur recours à l'encontre des décisions des chambres juridictionnelles.

Nous avons du mal à comprendre l'attribution au Tribunal d'une compétence préjudicielle eu égard à l'objectif d'uniformité dans l'application et l'interprétation du droit communautaire que poursuit une telle procédure.

Composition et fonctionnement des juridictions communautaires

Les principales nouveautés sont les suivantes.

i) La Cour sera formée d'un juge par Etat membre (31), quel que soit le nombre d'Etats, ce qui permettra de garantir la représentation de tous les systèmes juridiques nationaux. Le nombre d'avocats généraux à la Cour reste inchangé (8), mais ce nombre est susceptible d'être augmenté par le Conseil statuant à l'unanimité à la demande de la Cour (nouvel art. 221, al. 1^{er}, et 222, al. 1^{er}).

ii) Le Tribunal, quant à lui, comptera 'au moins un juge par Etat membre', le nombre étant fixé par le statut de la Cour (nouvel art. 224, al. 1^{er}). L'article 48 du nouveau statut maintient ce nombre à quinze juges (32).

iii) L'on ne pouvait garantir la présence d'un juge par Etat membre sans régler la question de la composition des chambres et de la formation plénière.

Ainsi, la Cour siègera en chambres (de 3 ou 5 juges), en grande chambre (de 11 juges (33)) ou encore, lorsque le statut le prévoit, en assemblée plénière (34) (nouvel art. 221, al. 2 et 3, C.E. et art. 16 du nouveau Statut).

A cet égard, le nouveau statut précise que la Cour siègera en assemblée plénière.

(31) Notons que les juges, comme les avocats généraux, continueront à être nommés d'un 'commun accord' par les gouvernements des Etats membres (art. 223 et 224). Il en est d'ailleurs de même des membres du Directoire de la B.C.E., désignés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement (art. 112 C.E.).

(32) A noter que, à la demande de la Cour et indépendamment de la C.I.G., le COREPER a marqué son accord pour augmenter le nombre de juges au T.P.I. de 6 membres. Il reste à décider du système de rotation pour les nominations.

(33) Dont le président de la Cour et les présidents de chambre à cinq juges (art. 16, al. 2). Les délibérations ne sont valables que si 9 juges sont présents (art. 17, al. 3, du statut).

(34) Les délibérations ne sont valables que si 11 juges sont présents (art. 7, al. 4, du statut).

- lorsqu'elle sera saisie en application des articles 195, par. 2 (démission d'office du médiateur), 213 et 216 (démission d'office d'un commissaire), ou 247, par. 7 (démission d'office d'un membre de la Cour des comptes);
- et lorsqu'elle estime qu'une affaire revêt une 'importance exceptionnelle' (art. 16, al. 4 et 5, du nouveau statut) (35).

Le principe est donc inversé par rapport à la situation actuelle (l'article 221 C.E. actuel prévoit que 'La Cour de justice siège en séance plénière. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres ...').

iv) L'avocat général à la Cour ne présentera dorénavant ses conclusions que sur les affaires qui, conformément au statut, requièrent son intervention (nouvel art. 222, al. 2).

Le nouveau statut prévoit, à cet égard, que 'lorsqu'elle estime que l'affaire ne soulève aucune question de droit nouvelle, la Cour peut décider, l'avocat général entendu, que l'affaire sera jugée sans conclusions de l'avocat général' (art. 20, al. ; c'est nous qui accentuons).

v) Le statut de la Cour pourra dorénavant être modifié par le Conseil, statuant à l'unanimité, sur la base d'un droit d'initiative partagé de la Cour et de la Commission, après consultation du Parlement européen (36). Les modifications ne pourront cependant pas porter sur son titre I ('Statut des juges et des avocats généraux') (nouvel art. 245).

vi) Le règlement de procédure de la Cour et celui du Tribunal (établi en accord avec la Cour) seront soumis à l'approbation du Conseil statuant dorénavant à la majorité qualifiée (nouveaux art. 223, dernier al. et 224, al. 5). Cela signifie aussi que la Cour n'a pas obtenu le droit d'arrêter son propre règlement.

Autres modifications

i) Le nouvel article 229bis C.E. prévoit 'sans préjudice des autres dispositions du présent traité' la possibilité pour le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, d'attribuer à la Cour de justice 'la compétence pour statuer sur des litiges liés à l'application des actes adoptés sur le fondement du présent traité qui créent des

(35) Le traité ne prévoira donc plus que la Cour siège en séance plénière si un Etat membre ou une institution, qui est partie à l'instance, le demande (voir art. 221, al. 3 C.E. actuel).

(36) Ainsi que l'a observé J.-V. LOUIS (précité, p. 12), il est regrettable que, dans une matière touchant à l'organisation judiciaire dans l'Union européenne, le Parlement n'ait qu'une compétence consultative.

titres communautaires de propriété industrielle (37). Est visé le contentieux entre particuliers à propos du futur brevet communautaire. Ces dispositions devront être adoptées par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles.

ii) Le Parlement européen sera placé sur un pied d'égalité avec le Conseil, la Commission et les Etats membres en ce qui concerne le contentieux de l'annulation. Seules la Cour des comptes et la B.C.E. seront encore tenues d'établir que leur recours tend à la sauvegarde de leurs prérogatives (nouvel art. 230, al. 2).

iii) Le Parlement sera également en droit de saisir la Cour d'une demande d'avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec le traité (nouvel art. 300, par. 6). Compte tenu des compétences du Parlement dans le domaine des accords externes, l'on ne peut que se réjouir de cette modification.

e) La Cour des comptes

Les membres de la Cour des comptes seront désignés par le Conseil statuant dorénavant à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen et '*conformément aux propositions faites par chaque Etat membre*' (nouvel art. 247; voir ci-dessus nos observations sur la désignation des membres de la Commission).

Comme pour la Cour de justice ou le Tribunal, aucun plafond n'est fixé au nombre de membres de la Cour des comptes (un national par Etat membre) (nouvel art. 247, par. 1). Aussi la Cour acquiert-elle davantage d'autonomie quant à son fonctionnement interne: elle pourra établir son règlement intérieur (mais avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée) (nouvel art. 248, par. 4) et créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis dans les conditions prévues par son règlement intérieur (nouvel art. 248, par. 4, al. 3).

f) Comité économique et social et Comité des régions

Les membres des Comités seront nommés par le Conseil statuant dorénavant à la majorité qualifiée '*conformément aux propositions faites par les Etats*

(37) Ce qui s'écarte de la suggestion qui avait été faite par la Commission dans sa contribution complémentaire à la CIG sur la réforme de la Cour de décharger celle-ci ainsi que le Tribunal de l'ensemble du contentieux hautement spécialisé en la matière.

membres' (les listes doubles à présenter par les Etats sont abandonnées; nouvel art. 259, par. 1^{er}, et 263, al. 3).

Il est prévu que le C.E.S. comprendra également des 'représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée', en ce compris les consommateurs (nouvel art. 251, al. 2) et que les membres du Comité des régions devront être soit titulaires d'un mandat électoral d'une collectivité régionale ou locale, soit '*politiquement responsables devant une assemblée élue*' (nouvel art. 263, al. 1^{er}).

Enfin, le nombre maximal de membres du C.E.S. et du Comité des régions sera de 350 chacun. La déclaration relative à l'élargissement fixe la composition des deux comités pour une Union à 27 Etats membres (sans que le plafond ne soit atteint).

IV. PROCÉDURES DE DÉCISION

C'est en cette matière que les progrès n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées par certains. Certes, quelque 30 actes, dont l'adoption requiert l'unanimité aujourd'hui, pourront être pris à la majorité qualifiée, ce qui est quantitativement important (38). Mais sur le plan qualitatif, la réforme laisse à désirer: les procédures sont rendues beaucoup plus compliquées en certaines matières sensibles; surtout, le veto demeure en matières de fiscalité (ce qui est regrettable pour le fonctionnement du marché intérieur), de sécurité sociale, d'environnement; aucun progrès n'a été réalisé dans le cadre du troisième pilier; il est partiel ou temporaire en matière d'asile, d'immigration, de cohésion. Voyons plutôt (39).

a) P.E.S.C.

Le vote à la majorité qualifiée est étendu

- à la désignation par le Conseil de tout représentant spécial auquel serait conféré un mandat (nouvel art. 23, par. 2), ainsi que du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint du Conseil (nouvel art. 207, par. 2);

(38) Aujourd'hui, un peu plus de 70 articles des traités sur l'Union européenne et communautaires prévoient l'unanimité. Les présidences portugaise et française avaient identifié une cinquantaine d'articles pour lesquels l'unanimité devrait être remplacée par la majorité qualifiée. Même si le maintien de l'unanimité se justifie pour les décisions dites constitutionnelles (p. ex., la révision des traités, l'augmentation du nombre de commissaires), il y a donc encore matière à révision.

(39) En dehors des innovations signalées ci-dessus comportant le passage à la majorité qualifiée.

- à la conclusion des accords externes lorsqu'ils tendent à mettre en œuvre une action ou une position communes. Ils continueront cependant à être conclus à l'unanimité lorsqu'ils portent '*sur une question pour laquelle l'unanimité est requise pour l'adoption de décisions internes*'.

Mais qu'en est-il lorsque l'accord envisagé ni ne vise à mettre en œuvre une action ou une position communes, ni ne porte sur une question pour laquelle l'unanimité est requise pour l'adoption d'actes internes?

On observera que la personnalité internationale de l'Union n'est pas encore affirmée et que la reconnaissance du *treaty making power* au Conseil, sans que soit clairement précisé s'il s'exprime pour le compte des Etats membres agissant conjointement ou pour le compte de l'Union européenne comme telle n'est évidemment pas de nature à dissiper les incertitudes (40). Toutefois, un nouveau paragraphe 6 de l'article 24 T.U.E. précisera que 'les accords conclus selon les dispositions fixées au présent article lient les institutions de l'Union', ce qui constitue un pas en avant vers l'affirmation de la personnalité internationale de l'Union ...

b) Citoyenneté européenne

Le Conseil pourra dorénavant statuer à la majorité qualifiée, selon la procédure de codécision, en matière de libre circulation des personnes (nouvel art. 18, al. 2), sauf en ce qui concerne les passeports, cartes d'identité, permis de séjour et autres documents assimilés ou encore les dispositions en matière de sécurité sociale ou de protection sociale.

c) Coopération judiciaire, visa, asile et immigration

On se souviendra que le Conseil européen de Tampere, d'octobre 1999, a fixé un programme de travail ambitieux pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, incompatible avec la poursuite de la gestion, dans un cadre purement national, des questions relatives à la politique d'immigration (41).

(40) Voir notre étude 'L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international', in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant 1999, vol. I, p. 261. Voir ég. A. TIZZANO, 'La personnalité internationale de l'Union européenne', *R.M.U.E.*, 1998, p. 11.

(41) Voir sur ces questions G. DE KERCHOVE, 'L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere', in G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH, *Vers un espace pénal européen*, Bruxelles, 2000, p. 3.

Dans cette optique, les Etats membres ont procédé à un découpage des matières, selon qu'elles entrent ou non dans le domaine d'action du Conseil à la majorité qualifiée (voir nouvel art. 67) et ainsi à la formation d'un véritable 'patchwork' institutionnel d'une complexité infernale.

Certaines mesures prises à Nice ne font qu'annoncer l'exécution d'une faculté ouverte à l'article 67 C.E. actuel (42):

- à partir du 1^{er} mai 2004, les mesures visées aux articles 62, point 3 (circulation des ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'Union) et 63, point 3, sous b), (immigration clandestine) seront prises selon la procédure de codécision;
- à partir de cette même date, celles visées à l'article 66 (coopération entre les services) seront adoptées à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen;
- en revanche, les mesures visées à l'article 62, point 2, sous a) (contrôle aux frontières extérieures) ne pourront être prises à la majorité qualifiée qu'après que l'on soit '*arrivé à un accord sur le champ d'application des mesures concernant le franchissement par les personnes des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*' (déclaration à inscrire à l'acte final de la Conférence).

Par ailleurs, dès l'entrée en vigueur du traité de Nice, le Conseil arrêtera, selon la procédure de codécision, les mesures prévues à l'article 65 (coopération judiciaire civile), à l'exclusion des aspects touchant le droit de la famille.

Quant aux mesures prévues à l'article 63, paragraphe 1^{er}, sous a) et b) (mesures relatives à l'asile), c) et d) (mesures relatives aux réfugiés) et à l'article 63, paragraphe 2, sous a) (octroi d'une protection temporaire aux réfugiés et aux personnes déplacées), elles seront également adoptées conformément à la procédure de codécision, pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement et à l'unanimité, sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre, et après consultation du Parlement européen, une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant cette matière (nouvel art. 67, par. 5, second tiret).

On en arrive à se dire que la règle de l'unanimité pour toutes les matières avait au moins le mérite d'être claire ...

(42) Selon l'article 67, par. 2, deuxième tiret, cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, '*le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 251 applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux*'.

d) *U.E.M.*

- La majorité qualifiée est substituée à l'unanimité en ce qui concerne
- l'assistance financière à un Etat membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle (nouvel art. 100 C.E.);
 - la représentation de la Communauté au niveau international (nouvel art. 111, par. 4);
 - l'introduction rapide de l'euro en tant que monnaie unique (nouvel art. 123, par. 4).

e) *Politique sociale*

Les avancées sont fort timides.

- Il est simplement prévu que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, pourra décider de rendre la procédure de codécision applicable aux domaines
- de la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;
 - de la représentation et de la défense collective des intérêts des travailleurs et employeurs; et
 - des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour régulier,

matières dans lesquelles le Conseil statue aujourd'hui à l'unanimité (voir nouvel art. 134, par. 2).

En outre, s'agissant de la sécurité sociale, matière dans laquelle le Conseil continuera de statuer à l'unanimité, une restriction importante à l'action communautaire est ajoutée: les mesures communautaires ne pourront en tout état de cause pas porter atteinte à la faculté des Etats membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale ni sensiblement à l'équilibre financier (nouvel art. 137, par. 4). A cet égard, signalons que le Conseil pourra instituer, après consultation du Parlement européen, un Comité de la protection sociale à caractère consultatif afin de promouvoir la coopération entre les Etats membres et avec la Commission en matière de protection sociale. Chaque Etat membre et la Commission nomment deux membres du comité (nouvel art. 144) (43).

(43) Le texte remplace donc le texte actuel de l'article 144 C.E. qui concerne la faculté pour le Conseil de charger la Commission de la mise en œuvre de mesures communes, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants. A vrai dire, l'article 202, troisième tiret, C.E. actuel englobe cette faculté du Conseil.

Enfin, toujours s'agissant des compétences sociales de la Communauté, il sera possible pour le Conseil de prendre, à la majorité qualifiée, dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale et de la modernisation de protection sociale des '*initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences*' (nouvel art. 137, par. 1^{er}, sous j) et k), et 2, sous a)), mais à l'exclusion de toute harmonisation des législations et réglementations nationales.

Un grand échec de la Conférence est de ne pas avoir supprimé l'exigence de l'unanimité en matière de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (art. 42 C.E.), tellement importante pour garantir la mobilité des personnes à l'intérieur de la Communauté.

f) *Politique industrielle*

Le Conseil pourra adopter, dorénavant selon la procédure de codécision, des mesures spécifiques destinées à appuyer les actions nationales dans le domaine industriel. Mais il est aussitôt précisé que la Communauté n'est pas compétente à ce titre pour adopter des dispositions fiscales ou relatives aux droits et intérêts des travailleurs (nouvel art. 157).

g) *Cohésion économique et sociale*

Une nouvelle compétence est introduite: le Conseil pourra arrêter, selon la procédure de codécision et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, des mesures spécifiques pour la cohésion économique et sociale en dehors des fonds structurels (nouvel art. 159, al. 3).

S'agissant des fonds structurels proprement dits (F.E.O.G.A. - orientation, fonds social européen, fonds régional européen de développement, fonds de cohésion), le maintien de l'unanimité, c'est-à-dire d'un droit de veto pour chaque Etat membre, aurait conduit à la paralysie dans une Union élargie, ou à tout le moins à l'affaiblissement de la politique de cohésion du fait de la dispersion généralisée des crédits et de l'absence d'actions précises et ciblées qui s'en seraient suivies. La majorité qualifiée ne sera pour autant pas pour demain. Le Conseil pourra, à partir du 1^{er} janvier 2007 seulement, statuer à la majorité qualifiée après avis conforme du Parlement européen et consultation du CES et du Comité des régions pour autant que les perspectives financières 2007-2013 et l'accord interinstitutionnel y afférent aient été adoptés à cette date, et ce en réponse à une demande de l'Espagne (nouvel art. 161, al. 3).

h) *Règlements financiers et détermination des règles et responsabilités des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables*

Le passage à la majorité qualifiée est également reporté à plus tard. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2007 que le Conseil pourra statuer, en la matière, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et avis de la Cour des comptes (nouvel art. 279, par. 2, 2^e al.).

L'unanimité reste cependant requise pour la fixation des modalités et procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de la Communauté sont mises à la disposition de la Commission et pour la définition des mesures destinées à faire face aux besoins de trésorerie (nouvel art. 279, par. 2).

i) *Politique commerciale commune*

Dans le monde d'aujourd'hui, les services représentent une part considérable du commerce international et des investissements directs à l'étranger. Les entreprises⁴⁴ dépendent également dans leurs activités commerciales d'une protection efficace des droits d'auteur, des brevets, des marques et des appellations d'origine.

Les règles du commerce international ont d'ailleurs évolué: elles ne couvrent plus seulement les marchandises, comme dans les années 1960, mais également les services, les investissements, la propriété intellectuelle, les marchés publics, les règles de concurrence (voir accord instituant l'O.M.C. et ses annexes).

Or, la notion de politique commerciale commune dans le traité C.E. est restée principalement fondée sur les marchandises (et certains aspects commerciaux des services et de la propriété intellectuelle) (44). Cela signifie que seuls les accords commerciaux qui portent sur les échanges de marchandises peuvent être conclus sur la base de l'article 133, lequel prévoit une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Si l'accord concerne (partiellement ou exclusivement) des concessions en matière de services, de propriété intellectuelle ou encore d'investissements, il y a lieu de recourir aux autres règles du traité (p. ex., art. 94, 95 ou 308), lesquelles prévoient le recours à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon

(44) A savoir les services transfrontaliers sans déplacement des personnes et les prescriptions spéciales concernant les mesures à la frontière et l'interdiction de mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon (voir avis 1/94, 'O.M.C.', du 15 nov. 1994, *Rec.*, p. I-5267).

que l'accord porte sur un domaine pour lequel les décisions internes de la Communauté sont prises à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. A cela s'ajoute le fait que les Etats membres entendent souvent exercer leur compétence résiduelle dans les domaines pour lesquels il n'existe pas, ou pas encore, de règles communautaires au plan interne.

Il en résulte que très souvent des accords commerciaux, qui ont tendance à couvrir différents domaines, doivent être conclus à l'unanimité, ou même à la fois par la Communauté et par tous les Etats membres, ce qui implique la ratification de l'accord commercial par les instances nationales (accords 'mixtes').

L'on se souviendra que le traité d'Amsterdam a introduit une 'passerelle' qui permettrait de pallier les difficultés visées ci-dessus: l'article 133, paragraphe 5, permet ainsi au Conseil de décider que les services et/ou la propriété intellectuelle entrent dans le champ d'application de la politique commerciale. Toutefois cette extension, qui requiert une décision à l'unanimité, ne s'est jamais réalisée.

L'augmentation du nombre d'Etats membres accroît le risque que l'un ou l'autre Etat membre utilise son droit de veto pour empêcher la Communauté de définir une position commune dans le cadre de négociations internationales. Cet affaiblissement collectif peut jouer à l'avantage des partenaires commerciaux de la Communauté, vis-à-vis desquels celle-ci risque bien de perdre sa crédibilité.

Le traité de Nice apporte indiscutablement une réponse à ces problèmes, mais non sans avoir compliqué la procédure de décision par une avalanche de garde-fous:

- le régime de droit commun (décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée) s'appliquera dorénavant à la négociation et à la conclusion d'accords '*dans le domaine du commerce, des services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle*' (nouvel art. 133, par. 5, al. 1^{er}) (on regrettera que les investissements n'aient pas été inclus dans cette disposition);
- toutefois, le Conseil statuera à l'unanimité lorsque l'accord envisagé
 - comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes, ou
 - porte sur un domaine dans lequel la Communauté n'a pas encore exercé, sur le plan interne, ses compétences en vertu du traité (par. 5, al. 2), ou encore
 - est '*de nature horizontale dans la mesure où il concerne aussi le précédent alinéa ou le paragraphe 6*' (par. 5, al. 3);

- le système se complique en ce que les Etats membres restent en droit de maintenir et de conclure des accords externes pour autant qu'ils respectent l'acquis communautaire (par. 5, al. 4);
- en réponse à une demande française, les accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation, ainsi que des services sociaux et de santé humaine continuent à relever de la 'compétence partagée' entre la Communauté et les Etats membres: ces accords doivent donc être mixtes (nouvel art. 133, par. 6, al. 2);
- la négociation et la conclusion des accords dans le domaine des transports restent soumises aux dispositions du titre V 'Les transports' du traité (nouvel art. 133, par. 6, al. 3);
- le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut encore étendre l'application des paragraphes 1^{er} à 4 de l'article 133 aux négociations et accords internationaux portant sur la propriété intellectuelle et non plus seulement les aspects commerciaux de celle-ci (nouvel art. 133, par. 7) (nouvelle passerelle);
- en aucun cas, le Conseil ne peut conclure un accord comprenant des dispositions qui excéderaient les compétences internes de la Communauté (notamment en opérant une harmonisation des législations ou réglementations nationales qui serait exclue par le traité) (nouvel art. 133, par. 6, al. 1^{er}).

L'application de ces dispositions promet une belle foire d'empoigne au Conseil lorsqu'il s'agira de définir une position commune de la Communauté dans le cadre de négociations internationales.

j) Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers

Un nouveau titre XXI (nouvel art. 181*bis*) est inséré dans le traité avec pour objet l'établissement de relations avec les pays tiers dans le domaine de la coopération économique, financière et technique, de nature à contribuer au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à garantir le respect des droits fondamentaux dans ces pays (objectifs couverts par les programmes PHARE et TACIS).

Sur le plan procédural:

- le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen;
- il statue à l'unanimité pour les accords d'association et pour les accords à conclure avec les Etats candidats à l'adhésion.

On soulignera que le recours au nouvel article 181*bis* devra s'opérer 'sans préjudice des autres dispositions' du traité et notamment des articles 181 (coopération au développement) et 310 (accords d'association).

k) Extension de la procédure de codécision et d'avis conforme

La procédure de codécision n'a pas été systématiquement étendue aux hypothèses dans lesquelles la majorité qualifiée s'est substituée à l'unanimité. Loin s'en faut: dans cinq cas seulement, à savoir pour

- les actions d'encouragement en matière de non-discrimination (nouvel art. 13, par. 2),
- la fixation de statut des partis politiques européens (nouvel art. 191),
- les mesures de coopération judiciaire civile (nouvel art. 67, par. 5, premier tiret) (45),
- les mesures d'appui des actions nationales dans le domaine industriel (nouvel art. 157),
- les mesures spécifiques pour la cohésion économique et sociale (nouvel art. 159, al. 3).

Ainsi pour l'adoption de la plupart des décisions à caractère constitutionnel, le Parlement européen ne détient toujours qu'un pouvoir consultatif (46).

Par ailleurs, deux cas nouveaux d'avis conforme ont été prévus:

- pour la mise en œuvre du dispositif de prévention en cas de risque grave de violation des droits fondamentaux (nouvel art. 7, par. 1^{er}, T.U.E.);
- en cas de mise en œuvre d'une procédure de coopération renforcée dans un domaine relevant de la codécision (clause G).

V. AUTRES INNOVATIONS

Nous mentionnerons encore les modifications suivantes.

a) P.E.S.C.

Le traité de Nice consacre la 'militarisation' de l'Union européenne.

(45) A cela s'ajoutent les mesures en matière de circulation des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne et d'immigration clandestine, mais à partir du 1^{er} janv. 2004 (déclaration relative à l'article 67 C.E.) ainsi que relatives à l'asile et aux réfugiés, mais pour autant qu'il existe préalablement une législation communautaire en la matière (nouvel art. 67, par. 5, second tiret).

(46) Voir J.-V. LOUIS, précité, p. 7.

Ainsi, l'article 17 T.U.E. est allégé de ses dispositions relatives au rôle de l'U.E.O. dans la mise en œuvre des décisions et des actions de l'Union ayant des implications dans le domaine de la défense (sauf à rappeler la possibilité d'une coopération plus étroite de certains Etats membres au sein de l'U.E.O., comme d'ailleurs de l'OTAN). C'était attendu dès lors que l'Union européenne se dotera d'un cadre opérationnel autonome à cet égard (notamment, mise en place d'un état-major militaire de l'Union européenne et transfert vers celle-ci du Centre satellitaire à Torrejon et de l'Institut d'études de sécurité, destinés à devenir des agences de l'Union) et que l'U.E.O. est destinée à ne plus exercer qu'un rôle 'résiduel' [principalement, assistance mutuelle en cas d'agression et poursuite des travaux du Groupement des armements de l'Europe occidentale (G.A.E.O.)] (déclaration de Marseille du 13 nov. 2000).

Le nouvel article 25, alinéas 2 et 3, du T.U.E., élargit, en ce sens, les compétences du comité politique et de sécurité (COPS) qui exercera, sous la responsabilité du Conseil, 'le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise' et pourra être autorisé par le Conseil, à prendre des 'décisions appropriées' en ce domaine.

b) Coopération policière et judiciaire en matière pénale

Le traité de Nice – qui n'a pas institué, comme l'avait proposé la Commission, un procureur européen pour la protection des intérêts financiers de la Communauté – a, en revanche, créé l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust) (nouvel art. 29, 2^e tiret et 31, par. 2, T.U.E.), composée de procureurs, de magistrats (ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes) détachés par chaque Etat membre et ayant pour 'mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives à la criminalité organisée' (déclaration à inscrire à l'acte final de la Conférence; voir les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 oct. 1999) (47).

c) B.E.I. et B.C.E.

Certaines dispositions des statuts de la B.E.I. pourront désormais être modifiées par le Conseil statuant à l'unanimité, à la demande de la Banque

(47) Voir ég. le Réseau judiciaire européen, créé par l'action commune 98/428/J.A.I. du Conseil du 29 juin 1998 (J.O.C.E., n° C 191, p. 4).

ou de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Commission ou de la Banque, selon le cas (nouvel art. 266, al. 3, C.E.).

Il en va de même de l'article 10.2 des statuts du S.E.B.C. et de la B.C.E. (règles générales de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la B.C.E. après l'élargissement) (48) qui pourra être modifié selon une procédure comportant l'approbation des Etats membres à l'issue de leurs procédures constitutionnelles. La Commission ou la B.C.E. sont invitées à faire des propositions à ce sujet 'dans les plus brefs délais' (déclaration à inscrire à l'acte final de la Conférence).

d) Expiration du traité C.E.C.A.

Le patrimoine de la C.E.C.A., qui vient à échéance le 23 juillet 2002, sera transféré au lendemain de cette date à la Communauté européenne (protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité C.E.C.A. ainsi qu'à la création et à la gestion du fonds de recherche du charbon et de l'acier).

e) Signalons encore la nouvelle dénomination du *Journal officiel de l'Union européenne* (nouvel art. 254 C.E.), que le régime linguistique, sauf celui de la Cour fixé par son statut, sera arrêté par le Conseil à l'unanimité (nouvel art. 290) et que Bruxelles accueillera un Conseil européen sur deux jusqu'à ce que l'Union comporte 18 membres, à partir de quoi le Conseil se réunira uniquement dans cette ville (déclaration à inscrire à l'acte final de la Conférence).

VI. CONCLUSIONS

Le traité de Nice rend possible l'élargissement, ce qui transforme le Conseil européen de décembre 2000, le plus long de l'histoire européenne (quatre jours), en événement historique. La déclaration sur l'avenir de l'Union est très claire à cet égard: le traité 'ouvre la voie à l'élargissement de l'Union' et, une fois ratifié, 'aura achevé les changements institutionnels nécessaires à l'élargissement de l'Union'.

Toutefois, ce traité représente le minimum requis pour continuer le processus d'élargissement, en offrant une illustration de ce que peut être le plus petit

(48) Les décisions sont actuellement adoptées, en règle générale.

dénominateur commun dans les négociations entre Etats membres (49). L'Union européenne n'a pas gagné en transparence ni en clarté quant au fonctionnement de ses institutions et au déroulement de ses procédures de décision. La 'méthode communautaire', qui reflète le génie des 'pères fondateurs', est sortie fortement ébranlée de la Conférence, marquée par les revendications et surenchères nationales. Ainsi que l'a souligné Wilfried MARTENS, 'l'esprit européen n'a pas soufflé à Nice' (50), la plupart des Etats membres s'étant montrés plus soucieux d'assurer la possibilité de bloquer l'action future de l'Union que de réunir les conditions pour faire avancer la cause commune.

Se pose ainsi la question de l'après-Nice, déjà abordée dans une déclaration sur l'avenir de l'Union à inscrire à l'Acte final de la Conférence, ce qui est encourageant. Il y est prévu que la présidence belge présentera, en décembre prochain, la 'Déclaration de Laeken' (51), qui devrait mettre en chantier de nouvelles réflexions avec notamment pour thèmes: le statut de la récente charte des droits fondamentaux, la question récurrente de la simplification des traités, la clarification des compétences de l'Union, des Etats et des régions et le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne. Une nouvelle C.I.G. serait ensuite convoquée en 2004, ainsi que l'Allemagne et l'Italie l'ont vivement souhaité.

Mais plus fondamentalement, l'Union européenne attend le 'grand débat' sur son avenir, engagé, avant l'été dernier, par le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka FISCHER (52). Ce n'est qu'en dotant l'Union de moyens institutionnels solides au service d'un projet européen, qui ne soit pas la juxtaposition des intérêts nationaux, avec une répartition claire des compétences respectives de l'Union et des Etats membres (ce qui est loin d'être facile à établir) que ce débat ne prendra pas la forme d'une 'chronique d'une mort annoncée'. La question de l'élaboration d'une véritable constitution européenne est également posée.

Mais, la méthode de la C.I.G., fermée sur elle-même, réservée aux cercles diplomatiques, reste-t-elle appropriée? N'a-t-elle pas atteint ses limites? Comme l'ont observé Frédérique BERROD et Martin PIETRI, 'les chefs de

(49) A cet égard, force est de constater que les résultats du traité de Nice sont en retrait par rapport aux 'progrès substantiels dans la voie d'un renforcement des institutions' dont la déclaration (n° 57) de la Belgique, de la France et de l'Italie, annexée à l'acte final d'Amsterdam, faisait dépendre l'élargissement.

(50) Lors du 14^e congrès du groupe P.P.E. du Parlement européen, *Bulletin Quotidien Europe*, n° 7880, p. 3.

(51) Cette déclaration devrait faire suite à un rapport présenté, sous la présidence suédoise, au Conseil européen de Göteborg, en juin 2001.

(52) Discours prononcé à Humboldt-Universität de Berlin le 12 mai 2000.

délégation seront arrivés à Nice sans que leur position ait été modifiée (ou presque) par un an de négociations' (53).

A cet égard, le mode d'élaboration de la récente Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, rédigée par une 'Convention' largement ouverte à la société civile, politique et scientifique, offre un modèle qui pourrait servir, ainsi que l'ont préconisé le Parlement européen et le commissaire Michel BARNIER (54), pour la préparation des travaux de la C.I.G. proprement dite, laquelle serait 'brève et décisive'.

Une fois encore, il apparaît que la construction européenne n'est pas un long fleuve tranquille. Le mouvement de l'intégration n'est ni spontané ni linéaire: il doit, bien souvent, être forcé et s'accompagne d'échecs et parfois d'erreurs manifestes. Mais l'optimisme se justifie: de récents sondages révèlent la volonté de la majorité de la population européenne d'aller de l'avant et surtout son mécontentement devant le manque d'Europe. Avec un peu de recul, les progrès réalisés depuis l'Acte unique européen (que sont quinze années dans l'histoire européenne?) sont gigantesques. Dernière réalisation en date, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait partie, à cet égard, des grandes réformes structurelles qui marqueront l'histoire de l'Europe (avec le marché unique et la monnaie unique).

Je terminerai par cette déclaration, pleine de sagesse, de Vaclav HAVEL:

'Je ne sais pas ce que l'avenir nous réserve. Je ne sais pas si l'Europe va bien ou mal tourner. Je ne sais pas comment cette planète va finir. Je n'ai jamais été optimiste, si vous entendez par là avoir la certitude que tout finira bien. Ni pessimiste. L'avenir est ouvert. Il y a des indices dans toutes les directions. Il faut toujours œuvrer pour encourager l'espoir, même après Nice. Parce que des mesures ont été prises pour mettre un terme aux réticences politiques vis-à-vis de l'élargissement. L'Union européenne sait que l'élargissement est dans son intérêt propre et dans l'intérêt général, et qu'on ne peut pas l'ajourner indéfiniment' (55).

(53) 'Nice ou la victoire des Etats membres', *Europe*, janv. 2001, p. 3.

(54) *Bulletin Quotidien Europe*, n° 7885, 20 janv. 2001.

(55) *Le Monde*, 1^{er} févr. 2001.