

Hervé BRIBOSIA

Docteur en droit, Responsable scientifique du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE).

VISIONS D'EUROPE

Réviser les traités européens : Plaidoyer en faveur de la suppression du veto

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne après neuf ans de discussion sur la réforme des institutions, met un point final à un chapitre tourmenté de l'intégration européenne. Beaucoup en concluent qu'il est temps que l'Union se concentre sur d'autres enjeux. Mais il faut tirer une autre leçon de cette saga : parce qu'elle multiplie les détenteurs d'un pouvoir de veto, la procédure actuelle de révision des traités est vouée à l'échec. C'est pourquoi elle doit être impérativement réformée. Comment ? Et quand ?

Cette étude qui est le fruit du travail collectif d'un groupe d'experts avance plusieurs propositions concrètes pour y parvenir.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

Réviser les traités européens : Plaidoyer en faveur de la suppression du veto

Hervé Bribosia

Sur base des réflexions d'un groupe d'experts composé de :

Bruno DE WITTE, Renaud DEHOUSSE, Jean-Guy Giraud, Franz C. MAYER,
Paolo PONZANO et Gaëtane RICARD-NIHOUL.

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa

Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Réviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto

par Hervé BRIBOSIA

Sur base des réflexions d'un groupe d'experts composé de :
Bruno DE WITTE, Renaud DEHOUSSE, Jean-Guy Giraud, Franz
C. MAYER, Paolo PONZANO et Gaëtane RICARD-NIHOUL.



Hervé BRIBOSIA

Hervé Bribosia a obtenu son doctorat à l'Institut universitaire européen de Florence dans le domaine du droit constitutionnel européen. Il a été professeur invité à l'Université de Paris 1 (Panthéon – Sorbonne) et enseigne aujourd'hui à l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain. Il a pris part à la négociation du traité d'Amsterdam pour la Belgique, ainsi qu'aux travaux de la Convention européenne en tant que rédacteur au sein de son secrétariat. De retour au *Groupe des conseillers politiques* de la Commission européenne présidée par Romano Prodi, il a collaboré à la Conférence intergouvernementale qui a abouti au traité établissant une constitution pour l'Europe. Hervé Bribosia a assuré la coordination scientifique de l'ouvrage *Genèse et Destinée de la Constitution européenne*, qu'il a édité avec Bruno De Witte et Giuliano Amato (Bruylant, 2007) Depuis 2008, Hervé Bribosia est responsable scientifique au Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (Luxembourg) qui réalise notamment la bibliothèque numérique www.ena.lu.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Table des matières

Introduction	P. 1
I - Problématique	P. 3
II - L'impossible statu quo de la procédure de révision des traités	P. 7
III - Une réforme radicale mais nécessaire : renoncer au droit de veto individuel des États membres	P. 13
3.1. Légitimité de la démarche	P. 13
3.2. Proposition concrète : entrée en vigueur d'un traité ratifié par 4/5 des États membres	P. 16
3.3. Garanties pour les États minoritaires : retrait, différenciation et protection institutionnelle	P. 17
3.4. Procédure à suivre pour réformer la procédure de révision	P. 20
IV - Autres propositions pour faciliter la procédure de ratification	P. 23
4.1. Assouplir et européeniser la procédure de ratification	P. 23
4.2. Renforcer la légitimité démocratique du processus de révision précédant la procédure de ratification	P. 25
4.3. Extension des procédures de révision simplifiées	P. 26
V - Conclusion	P. 29
Annexe	P. 31
Biographies des membres du groupe	P. 33
Bibliographie	P. 35

Introduction

Le 3 novembre 2009, le président tchèque Vaclav Klaus a formellement ratifié le traité de Lisbonne, mettant ainsi un terme à la procédure de ratification qui permettra au traité d'entrer en vigueur d'ici la fin de l'année. C'est aussi la fin d'une longue crise, après l'abandon forcé du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, et les obstacles qui ont jonché le parcours des ratifications du traité de Lisbonne dans certains États membres de l'Union européenne. L'échec du premier référendum irlandais avait replongé l'Union dans une crise dont elle est devenue coutumière. Même après l'issue positive du second vote, un recours dilatoire devant la Cour constitutionnelle tchèque et la menace brandie par le leader des conservateurs britanniques de remettre en question la ratification britannique lors d'un référendum auront tenu l'Europe en haleine.

Notre Europe voudrait profiter de la sérénité retrouvée, mais aussi du souvenir proche de cette crise pour en tirer les leçons. La fin de cette saga ouverte par la débâcle du traité constitutionnel nous semble un moment

approprié pour revenir sur une question essentielle pour l'avenir de l'Union, celle de la procédure de révision des traités sur lesquels repose son développement¹. Nous entendons plaider en faveur d'une réforme de cette procédure en réfléchissant à l'évolution à long terme de l'intégration européenne, plutôt qu'à la nécessité d'une solution de dépannage pour sauver un projet de traité en particulier. Nous espérons que ces propositions gagneront en crédibilité dès lors qu'elles ne pourront être suspectées d'opportunisme ni de vouloir changer les règles en cours de jeu. Il ne s'agit plus d'éteindre un incendie mais d'en empêcher de nouveaux.

I - Problématique

Les premiers symptômes de crise liés à la procédure de révision des traités remontent à la création même de l'Union par le traité de Maastricht. Il a en effet fallu surmonter un premier *non* danois, et obtenir un petit *oui* français lors des référendums respectifs. Depuis lors, ce n'est pas sans peine que l'Union tente de se réformer et s'adapter aux nouveaux défis, à commencer par une extension géographique sans précédent. Le traité d'Amsterdam n'a pu être conclu qu'en reportant les « reliquats (*left over*) » institutionnels à plus tard. De l'aveu même de leurs auteurs, le traité de Nice fut un demi-échec, accouché aux forceps d'un deuxième référendum en Irlande, et l'occasion de constater les limites des conférences diplomatiques pour un tel exercice.

Une nouvelle réforme fut immédiatement programmée, à la faveur de la déclaration sur l'avenir de l'Union, et un an plus tard de la déclaration de Laeken qui conçut une méthode nouvelle pour aborder la révision des traités : la méthode conventionnelle. Malgré les progrès ainsi accomplis en

1. V. déjà l'étude réalisée par l'Institut universitaire européen de Florence pour le compte de la Commission européenne, *Réformer les procédures de révision des traités, Deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne*, D. Ehlermann et Y. Meny (coord.), H. Bribosia (rapporteur), 2000.

termes de transparence et de participation démocratique, le traité constitutionnel qui en résulta fut une nouvelle fois mis en échec, en l'occurrence par les référendums négatifs en France et au Pays-Bas, sans compter les référendums qui étaient encore programmés dans près d'un tiers des États membres. D'où le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, qui en reprend une bonne partie de la substance sous la forme classique d'une liste d'amendements tout en laissant de côté l'apparat constitutionnel jugé gênant.

Le *non* irlandais du 15 juin 2008 a ouvert une nouvelle crise. Le Conseil européen du 11 et 12 décembre 2008 a été contraint de prévoir des régimes transitoires concernant la composition du Parlement européen, la nomination de la future Commission, et la présidence du Conseil européen et du Conseil des affaires étrangères. Le contexte était en outre peu propice à raviver la flamme des citoyens européens pour les élections du Parlement européen de 2009, lesquelles ont finalement dû se dérouler selon les modalités du traité de Nice. Le gouvernement irlandais s'est finalement engagé à rechercher la ratification du traité de Lisbonne à l'occasion d'un second référendum en échange d'un certain nombre de garanties concédées par le Conseil européen.

L'incident irlandais ne doit pas dissimuler d'autres problèmes, parfois moins médiatiques, qui ont émaillé la procédure de ratification du traité de Lisbonne. Il aura fallu attendre la date du 6 mai 2009 pour que la dernière assemblée parlementaire d'un membre de l'Union, en l'occurrence le Sénat de la République tchèque, se décide à approuver le traité. Puis, on l'a dit, celle du 3 novembre 2009 pour que le réticent Président Vaclav Klaus appose finalement sa signature au traité. Le Président Lech Kaczynski a quant à lui conditionné la ratification polonaise au verdict du second référendum irlandais, alors que la Diète avait déjà approuvé le traité. Des recours devant les cours constitutionnelles ont également retardé le processus en Allemagne ou en République tchèque. Tous ces

accrocs nous enseignent ainsi que le succès d'une procédure de ratification est très dépendant des aléas politiques sur le plan interne des États membres; ils nous rappellent également que l'acte de ratification est *in fine* un acte international qui ne s'arrête pas à l'approbation des chambres législatives ou d'un peuple par référendum.

Ainsi, vu le nombre d'États membres et la grande diversité de leur ordre constitutionnel, toute réforme des traités prend inévitablement des allures de chemin de croix.

Comment éviter à l'avenir que toute tentative de se réformer ne conduise l'Union à la crise ? Comment faire en sorte que l'Union ne soit pas condamnée au *statu quo* pour de très nombreuses années, dans un monde qui évolue sans cesse plus vite ? Comment réformer et assouplir la procédure de révision des traités en ce sens, et plus particulièrement la procédure de ratification ?

La question est assurément délicate dès lors qu'elle remet en cause l'essence de la procédure actuelle fondée sur l'unanimité. On imagine en effet mal, dans l'état actuel des choses, qu'un traité de révision puisse s'imposer à un État membre contre sa volonté, comme par exemple le traité de Lisbonne à l'Irlande après un premier refus populaire. En revanche, le fait qu'un seul État puisse bloquer une réforme dont tous les autres États membres sont demandeurs pose incontestablement un problème de démocratie, en permettant à une infime minorité de faire échec à la volonté du plus grand nombre. Il s'agit dès lors de trouver un juste équilibre.

Notre réflexion vient ainsi compléter une première étude de *Notre Europe* sur l'avenir de la méthode de la Convention². Celle-ci livre sans doute déjà une première partie de la réponse à notre question, puisque c'est

2. G. Ricard-Nihoul, *Réviser les traités européens : le moment Convention – Six arguments pour la sauvegarder, six propositions pour la réformer*, Notre Europe, Policy paper 31, décembre 2007.

en ouvrant et démocratisant davantage la préparation des réformes, notamment en améliorant et généralisant la méthode conventionnelle, que l'on pourra accepter plus facilement de renoncer à l'unanimité lors de la phase décisionnelle.

Dans les pages qui suivent, nous tenterons d'étayer la thèse selon laquelle il n'est plus possible de s'accommoder de la procédure actuelle de révision des traités (II.). Nous proposerons une réforme radicale mais nécessaire, à savoir renoncer au droit de veto individuel dont jouit chaque État membre tout en offrant des garanties aux États minoritaires (III.). D'autres solutions existent également pour faciliter le déroulement de la procédure de ratification (IV.). Nous concluons notamment en soulignant les avantages de limiter et cibler davantage la portée des traités de révision.

II - L'impossible *statu quo* de la procédure de révision des traités

La procédure de révision des traités sur lesquels repose l'Union européenne est fondamentalement restée inchangée depuis la création de la Communauté économique européenne. Comme pour la conclusion des traités initiaux, cette procédure repose sur une double unanimité. D'abord lors de la conférence intergouvernementale (CIG) qui réunit les représentants de tous les États membres en vue de modifier les traités en question ; ensuite lors de la procédure de ratification de ces traités, qui passe par une procédure d'approbation au sein de chaque État membre ; ceux-ci sont libres d'organiser cette procédure comme bon leur semble, en fonction de leur propre contexte constitutionnel. Il s'agit en général d'une approbation parlementaire, ou par referendum. Le traité de Lisbonne n'a pas remis en question ces principes, si ce n'est par la création d'une procédure dite simplifiée, qui aménage de façon originale la phase de ratification lorsqu'il s'agit d'activer les « passerelles » (qui permettent de passer d'un modèle de procédure de décision à un autre), nous y reviendrons.

Le *statu quo* en la matière comporte pourtant des risques réels.

Le premier est de devoir vivre *ad vitam aeternam* avec les traités en vigueur, à savoir tels que modifiés par le traité de Lisbonne. Or ces traités comportent une dimension conjoncturelle voire une nuée de détails, fruits de laborieux compromis, peu appropriés au niveau d'un traité, et souvent marqués par un manque de cohérence. Le processus permanent de révision des traités que nous avons connu atteste à l'évidence ce besoin d'une adaptation fréquente. Dans un monde sans cesse mouvant, l'Union doit pouvoir se réformer. La procédure actuelle confère une prime aux conservateurs qui, bien que minoritaires, sont en position de bloquer tout changement sans proposition alternative, si ce n'est de préserver la situation actuelle.

Le second risque a trait aux futures tentatives de réviser les traités (lorsque malgré tout, le besoin d'adaptation sera plus fortement ressenti que la faible probabilité d'aboutir...). Sans changement dans la pratique actuelle, les mêmes causes provoqueront les mêmes effets, à savoir de nouvelles crises. Près de neuf ans se sont écoulés entre la déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union et la mise en vigueur du traité de Lisbonne. L'échec du traité constitutionnel, qui a coalisé les oppositions de tout bord, puis l'épée de Damoclès irlandaise sur le traité de Lisbonne ont engendré un doute profond, allant jusqu'à paralyser l'activité des institutions européennes qui ont parfois perdu de leur audace. Une bonne dose d'énergie est ensuite consacrée à l'élaboration de scénarii pour sortir de la crise³.

Certes les crises sont parfois salutaires et peuvent engendrer un sursaut. Mais en se répétant, elles pourraient s'avérer plus graves, et provoquer

une vraie rupture, par exemple inciter un certain nombre d'États membres à sortir de l'Union ou créer une nouvelle structure parallèle. Envisager sereinement et de façon réfléchie une réforme de la procédure de révision éviterait de devoir adapter cette procédure dans l'urgence, à l'occasion d'une nouvelle crise.

D'autre part, la tentation est grande de « forcer » le passage d'un nouveau traité lorsque celui-ci est bloqué par l'un ou l'autre État membre. Le précédent le plus symptomatique réside dans la Décision d'Édimbourg de décembre 1992, suite au premier référendum danois négatif sur le traité de Maastricht. Cette décision du Conseil européen avait pour but de répondre aux préoccupations danoises, notamment en matière de défense⁴. Sa nature juridique est toujours controversée⁵. Comme il ne pouvait être question de recommencer tout le processus de ratification à zéro, il fallait que cette décision puisse déployer ses effets sans ratification. On l'a donc considérée comme un accord international en forme simplifiée, et de nature purement interprétative (car une modification aurait nécessité de recommencer toute la procédure de ratification)⁶, ce qui est pour le moins discutable. Après l'échec du référendum irlandais à l'égard du traité de Nice, deux déclarations furent adoptées au Conseil européen de Séville, en juin 2002, l'une par le Conseil européen, l'autre par l'Irlande, afin de rassurer celle-ci quant à la pérennité de son statut de neutralité⁷. Elles servirent donc de prétexte pour justifier la tenue d'un second référendum.

C'est à une solution analogue que l'on a eu recours pour légitimer la tenue d'un second référendum en Irlande sur le traité de Lisbonne. Ayant pris formellement connaissance des préoccupations du peuple irlandais⁸,

3. V. par exemple B. de Witte, « Saving the Constitution? The escape routes and their legal feasibility », in G. Amato, H. Bribosia et B. de Witte, *Genèse et Destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 919 ; Ph. de Schoutheete, « Scenarios for Escaping the Constitutional Impasse », *Europe's World*, Summer 2006, S. Peers, « Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis », <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/analysis-lisbon-june-sp-2008.pdf>.

4. Conseil européen, Édinburgh, 11 et 12 décembre 1992, Conclusions de la présidence, « Le Danemark et le traité sur l'Union européenne », J.O. C 348 du 31 décembre 1992.

5. Sur la question v. les développements de J. Ziller, « La ratification des traités européens après des référendums négatifs : que nous disent les précédents danois et irlandais ? », *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 365.

6. B. de Witte, précité, 2007, p. 921.

7. Conseil européen, Séville, 21 et 22 juin 2002, Conclusions de la présidence, Annexes III et IV.

8. V. l'Annexe I des conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.

le Conseil européen s'est engagé à lui apporter les garanties juridiques nécessaires (sans préciser quand ni comment) en matière fiscale, concernant le droit à la vie, la vie de famille, et l'éducation ainsi que la neutralité de l'Irlande. Le Conseil européen s'est également rallié à la demande irlandaise de renoncer à une Commission réduite dans sa composition et de conserver un commissaire par État membre, ce qui, soit dit en passant, risque d'affaiblir la Commission et par conséquent la méthode communautaire⁹.

S'agissant de la République tchèque dont le Président rechignait à finaliser l'acte de ratification, le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 a convenu d'annexer, lors de la conclusion du prochain traité d'adhésion (sans doute celui concernant la Croatie), un protocole visant à conférer à la République tchèque le même statut dérogatoire que la Pologne et le Royaume-Uni vis-à-vis de la Charte des droits fondamentaux¹⁰.

Si ces solutions pragmatiques ont pu être mises en œuvre pour sauver un traité, elles ne peuvent cependant pas servir de modèle pour le futur¹¹. Elles donnent une impression dommageable de manipulation, ou d'un refus de respecter la volonté populaire, ce qui n'est certes pas la meilleure façon de rapprocher l'Europe de ses citoyens. Il ne serait d'ailleurs pas toujours possible d'identifier les préoccupations spécifiques dont la prise en compte changerait l'issue d'un référendum. Comment aurait-on pu répondre par une simple déclaration aux multiples causes des *non* français et hollandais ?

Réformer la procédure de révision permettrait aussi d'éviter des « détournements de procédure » moins apparents. Les traités ont ainsi parfois été

adaptés ou complétés par le biais de déclarations, d'accords institutionnels, de règlement d'ordre intérieur; ils sont parfois interprétés généreusement lors de leur mise en œuvre par les institutions, en fonction des besoins. Un mécanisme de révision plus souple éviterait ce genre de tentation.

Enfin, une autre tendance liée aux blocages des processus de révision des traités consiste à conférer aux États réticents des statuts ou régimes particuliers qui accroissent de plus en plus la complexité du système. Leur légitimité ne va pas toujours de soi, si l'on pense par exemple au protocole limitant l'accès aux secondes résidences au Danemark, ou même au protocole social de Maastricht. De même, faute de consensus sur l'une ou l'autre question, les gouvernements désireux d'aller de l'avant seront tentés de coopérer en dehors du cadre de l'Union, comme en témoigne l'exemple du traité de Prüm, conclu en 2005 pour renforcer la coopération policière entre certains États.

En somme, la procédure actuelle de révision des traités comporte de nombreux risques, soit celui d'être bloqué de façon permanente dans le cadre des traités actuels, soit de provoquer une nouvelle crise en tentant de les adapter... Elle encourage le recours à des solutions pragmatiques qui ne peuvent être répétées à l'infini, voire des manipulations hasardeuses peu conformes aux idéaux de transparence et démocratie.

9. V. les conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, p. 1 à 3.

10. V. les conclusions du Conseil européen des 29 et 30 décembre 2009, p. 1 et 2, et Annexe I.

11. En ce sens, R. Dehousse, « Au-delà du plan B : comment réformer les clauses de révision des traités », in G. Amato, H. Bribosia et B. de Witte, *Genèse et Destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 947.

III - Une réforme radicale mais nécessaire : renoncer au droit de veto individuel des États membres

3.1 . Légitimité de la démarche

Notre proposition principale est aussi simple que radicale, encore que la gamme des modalités soit large. Le moment est venu de ne plus permettre à un État membre seul de bloquer par son opposition toute velléité de réforme institutionnelle. Et ce d'autant plus que le nombre d'États membres de l'Union est encore destiné à s'accroître dans la décennie à venir. Il est donc nécessaire de mettre fin au droit de veto individuel prévu par la procédure de révision des traités.

Si cette proposition paraît radicale dans le contexte de l'Union européenne, elle n'est pas révolutionnaire au regard d'autres systèmes comparables¹². Nombreuses sont les organisations internationales qui ont adopté une règle majoritaire pour modifier leur charte constitutive, souvent

12. V. l'étude de l'Institut universitaire européen de Florence, précitée, 2000, p. 12 et s.

les deux tiers des États membres. Tel est le cas pour l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations mondiales telles que l'Organisation Mondiale de la Santé, l'Organisation Mondiale du Commerce, et l'Organisation Internationale du Travail¹³. Tel est aussi le cas de la procédure d'amendement du Statut du Conseil de l'Europe, dont le nombre d'États membres ne sera à terme sans doute pas beaucoup plus élevé que ceux appartenant à l'Union européenne.

La double unanimité requise au moment de la création des Communautés se justifiait par le nombre réduit de ses membres. Elle s'explique par la suite comme un ultime verrou avant de faire entrer dans le système communautaire un certain nombre de politiques dont le développement affecte directement les intérêts des États membres. Aujourd'hui, sans devenir un super-Etat fédéral, l'Union a atteint un degré de maturité et un sentiment de solidarité suffisants pour que l'on envisage le renoncement à la règle de l'unanimité.

Il est dans l'intérêt de tous les États membres que l'Union puisse continuer à se réformer, quitte à ce l'un ou l'autre doive de temps à autre se plier à une règle qu'il ne désire pas.

Et nous sommes convaincus qu'à ce stade de l'intégration, l'abandon du droit de veto répondrait aux aspirations à plus de démocratie et de transparence que l'on voit grandir au sein de l'Union.

La règle de l'unanimité méconnaît en effet le principe de la double légitimité de l'Union, fondée non seulement sur ses États membres en tant que tels, mais aussi sur leur population. Est-il légitime que le refus de quelques centaines de milliers d'habitants puisse bloquer une réforme voulue par

13. Il est vrai que dans le cas de la charte de l'ONU, les cinq États permanents du Conseil de sécurité doivent également approuver les modifications. Idem pour l'OIT qui requiert l'accord de cinq États parmi les dix plus industrialisés.

les représentants de cinq cent millions de personnes ? Est-il normal que le succès d'une réforme puisse dépendre, dans un pays fédéral comme la Belgique, de l'assentiment de six ou sept assemblées parlementaires différentes ? À titre de comparaison, une organisation comme le Fonds Monétaire International, qui touche à la souveraineté financière de ces membres, recourt à une formule mixte : une modification de ses Statuts requiert une double majorité des 3/5 des États membres, représentant 85 % des voix attribuées, pondérées en fonction de la contribution financière de chacun¹⁴. Pourquoi l'Union devrait-elle s'en tenir à une règle paralysante ?

L'unanimité tend aussi, d'une autre façon, à favoriser les « grands » États membres dont le surpoids politique est indéniable : aurait-on pu faire revoter le peuple français après le *non* à la Constitution européenne, à l'instar du peuple irlandais qui à deux reprises, a été amené à recommencer un référendum infructueux ?

Enfin, la règle de l'unanimité détermine la façon et l'état d'esprit de la négociation des textes des traités, souvent marqués par des marchandages, parfois des chantages, une grande complexité et un manque de cohérence globale dans le résultat. Renoncer au droit de veto signifie qu'une position individuelle n'est plus décisive. Cela ouvre davantage les débats, obligeant les protagonistes à argumenter leur position, et permet de tendre plus facilement vers un intérêt commun qui ne correspond pas seulement à la somme des intérêts particuliers. Cela permettrait aussi à d'autres acteurs comme le Parlement européen et les parlements nationaux de mieux se faire entendre. Il convient enfin de souligner tout ceci sans menacer les intérêts fondamentaux des États membres, car abandonner le droit de veto n'implique pas le passage à une logique purement majoritaire et n'empêche donc pas de conserver une procédure profondément consensuelle.

14. Article XXVIII des Statuts du FMI.

3.2. Proposition concrète : entrée en vigueur d'un traité ratifié par 4/5 des États membres

On l'a vu, l'unanimité est actuellement requise à deux niveaux : au moment de la conclusion des traités et au stade de la ratification.

Les déboires du traité constitutionnel, puis du traité de Lisbonne, démontrent que les problèmes les plus aigus se posent principalement au moment des ratifications. Il nous semble pourtant nécessaire d'aller plus loin et de faire également sauter le verrou de l'unanimité au niveau de la conférence intergouvernementale. Sans cela, « l'accord commun » en CIG risque d'être encore plus difficile à obtenir dès lors que les États membres savent qu'ils ne jouissent plus d'un droit de veto individuel au moment des ratifications. On pourrait ainsi prévoir au stade de la CIG une sorte de majorité « superqualifiée », par exemple 4/5 des États membres, représentant les 4/5 de la population, afin de répondre à la nécessité d'une double légitimité. On pourrait en outre exiger qu'une minorité de blocage ne puisse se constituer qu'en ralliant au moins deux ou trois États membres, à l'instar de la nouvelle définition de la majorité qualifiée dans le traité de Lisbonne (qui exige d'une minorité de blocage de réunir au moins quatre États membres).

S'agissant de la procédure de ratification, il nous semble qu'il convient de repartir des dispositions du projet de traité constitutionnel, lequel prévoyait qu'à l'issue d'un délai suivant la signature du traité, si celui-ci avait été ratifié par les 4/5 des États membres, et qu'« un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à la... ratification », le Conseil européen devait se saisir de la question¹⁵. On ne précisait

15. Déclaration n° 30 annexée au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. La même formule était retenue pour l'entrée en vigueur de tout futur traité de révision (Article IV-443, § 4 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe). Le traité de Lisbonne retient également la formule dans le cadre de la procédure de révision des traités, article 48, § 5 TUE.

cependant pas ce que pouvait faire le Conseil européen, et c'est bien là que le bât blesse. Il conviendrait à tout le moins de prévoir la possibilité pour le Conseil européen de fixer un nouveau délai pour les ratifications manquantes.

Le traité ratifié par 4/5 des États membres entrerait en vigueur *erga omnes*, y compris donc à l'égard des États qui n'auraient pas ratifié le traité. Ici aussi, on pourrait ajouter que cette majorité doit comprendre les 4/5 de la population (surtout si cette pondération n'est pas déjà de mise au stade de la CIG), ainsi que les modalités relatives à la minorité de blocage¹⁶.

Le changement est d'importance mais, répétons-le, il n'a là rien d'exceptionnel; nombre d'organismes internationaux ont recours à des formules semblables. À l'évidence, toutefois, il ne pourra être accepté que si des garanties sont prévues en faveur des États mis en minorité. Tel sera l'objet de la section suivante.

3.3. Garanties pour les États minoritaires : retrait, différenciation et protection institutionnelle

Le principe du retrait de l'Union sur une base purement volontaire, et indépendamment d'une procédure de révision, est à présent unanimement accepté : établi par le traité constitutionnel, il est repris dans le traité de Lisbonne¹⁷. Ceci met fin à une controverse doctrinale sur le sujet, et surtout la procédure de retrait est organisée, en prévoyant notamment la conclusion d'un accord entre l'Union et l'État qui se retirerait afin de fixer les modalités du retrait « tout en tenant compte des relations futures ». Il serait toutefois justifié que lorsqu'un État membre choisit de se retirer l'Union en raison d'une révision des traités qu'il juge inacceptable, des garanties supplémentaires lui soient reconnues en termes de préservation de certains

16. V. en annexe la formulation juridique de cette proposition.

17. Article 50 TUE.

acquis. Il pourrait en effet souhaiter continuer à influencer l'évolution de la partie de l'acquis communautaire qui continuerait de s'appliquer à lui (comme c'est par exemple le cas pour la Norvège et l'Islande concernant la zone Schengen dont ils font partie). Une façon de le permettre serait de prévoir le droit pour l'État en question de se retrouver dans l'Espace économique européen. L'organisation d'une « arrière-garde » qui préserverait *grosso modo* les droits acquis des États se retirant de l'Union pourrait s'inspirer du projet « Pénélope » de la Commission européenne¹⁸, qui a développé cette idée.

Une autre garantie possible pour les États marginalisés serait de prévoir à leur profit une sorte de clause d'*opt out* ayant pour effet qu'une partie du nouveau traité puisse ne pas s'appliquer à eux (différenciation partielle). Cette option pourrait être activée soit avant l'entrée en vigueur du traité¹⁹, soit après²⁰. Cette solution n'est cependant pas possible dans tous les domaines : la différenciation est possible dans la mise en œuvre d'une politique, comme le montre l'exemple de l'UEM, à laquelle ne participent que certains EM ; elle ne l'est pas en ce qui concerne le déroulement de la procédure de codécision législative, par exemple, qui ne peut être que la même pour tous²¹.

Une technique analogue serait de prévoir une entrée en vigueur différenciée d'un traité de révision, qui ne lierait que les États membres qui l'auraient approuvé. Envisagée à plusieurs reprises, notamment dans le

projet Spinelli de 1984, la formule s'est heurtée au fait qu'il était techniquement impossible d'assurer la coexistence de deux traités différents au sein d'une organisation unique. Le traité de Nice n'aurait pas pu coexister ni avec le traité constitutionnel ni avec celui de Lisbonne au sein de l'Union européenne.

Anticipée au moment de la négociation d'un traité de révision, cette formule ouvrirait cependant de nouvelles possibilités, non pas en matière institutionnelle, mais en ce qui concerne le transfert de compétences ou la mise en œuvre de politiques. Un traité de révision pourrait par exemple s'inspirer de l'accord à Onze en matière sociale qui s'est inscrit dans le cadre de l'Union grâce au protocole social accompagnant le traité Maastricht, lequel prévoyait notamment de suspendre tout droit de vote au Conseil pour les États non-participants. De la sorte la coexistence entre le groupe des Onze et la Grande-Bretagne qui ne voulait pas en être, a été convenablement organisée.

Enfin les droits des minoritaires pourraient être préservés en prévoyant l'intervention dans la procédure d'organes neutres, qui pourraient jouer un rôle d'arbitre. La Commission et le Parlement européen garants d'un certain intérêt collectif, pourraient se voir reconnaître un droit de regard (approbation pour la première, avis conforme pour le second), afin d'éviter toute dérive hégémonique. La Cour de justice pourrait également être amenée à intervenir, à l'instar par exemple de ce que prévoit la procédure de révision simplifiée de l'ancien Traité CECA. Elle contrôlerait principalement le respect des procédures et des garanties reconnues aux minoritaires. Les mesures destinées à légitimer davantage le processus de révision en amont, comme le recours à une Convention, favoriseraient aussi la légitimité d'une procédure majoritaire aux yeux du plus grand nombre.

18. À savoir le projet de Constitution élaboré par la Commission européenne durant les travaux de la Convention (Commission européenne, *Étude de faisabilité, Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne*, document de travail, 4/12/2002, p. XI, et article 4 de l'accord relatif à l'entrée en vigueur du traité sur la Constitution de l'Union européenne).

19. Comparer avec le système d'« abstention constructive », actuellement prévu dans le cadre de la mise en œuvre de la PESG, qui permet aux États mis en minorité d'accepter les décisions sans être liés individuellement par celles-ci, tout en conservant aussi en l'occurrence l'option de bloquer l'adoption des décisions (article 23 TUE).

20. Il faudrait alors aussi prévoir une clause d'*opt in* qui permette le cas échéant une « régularisation » de la situation sans devoir réviser formellement les traités.

21. La définition des sujets pouvant faire l'objet d'une approche différenciée devrait se faire soit *a priori* de façon abstraite, dans le dispositif de la procédure générale de révision, soit concrètement dans les traités de révision eux-mêmes.

3.4. Comment réformer la procédure de révision ?

En principe, même sous l'empire du traité de Lisbonne, toute modification de la procédure de révision requiert la double unanimité que nous avons évoquée²². Peut-être cette réforme aurait-elle plus de chances d'aboutir si elle était menée à froid, sans lien d'aucune sorte avec un autre sujet sensible. L'écueil n'en reste pas moins de taille, puisqu'il suppose que les États unanimes renoncent à tout droit de veto.

La difficulté est-elle incontournable ? Autrement dit, les États membres de l'Union ne seraient-ils pas en droit de déroger à la procédure de révision prévue à l'article 48 TUE, en soumettant l'entrée en vigueur d'un traité de révision à des conditions différentes, par exemple dès que les 4/5 d'entre eux l'auront ratifié, ou encore en assortissant cette disposition du droit de retrait et des garanties pour les minoritaires que nous avons évoquées ? Relevons tout d'abord que la méthode de la Convention est venue s'ajouter en 2002 à la procédure de l'article 48 du TUE sans avoir été explicitement prévue. Ensuite, du point de vue du droit international, il n'est pas hérétique d'envisager qu'un changement de procédure s'applique directement au traité de révision en projet, quitte à remettre en cause une certaine jurisprudence de la Cour de justice (qui exige en principe le respect strict des modalités de l'article 48 TUE). Le traité de révision serait ainsi considéré comme un traité « successif », qui remplace les anciens traités²³, ou comme un traité complémentaire, au sens de la Convention de Vienne. Il devrait toutefois veiller à préserver « les droits acquis » des États qui n'y adhèrent pas conformément aux préceptes de la même Convention²⁴.

22. Article 48 du TUE.

23. Convention de Vienne, article 30, notamment le paragraphe 3.

24. Que le traité de révision soit considéré comme un nouveau traité successif (article 30, § 4 de la Convention) ou un traité portant des amendements (article 40, § 4 de la Convention), seul « le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques ».

Une voie similaire a été proposée par le projet « Pénélope » de la Commission européenne, mentionné ci-dessus, dont l'originalité était de conditionner l'entrée en vigueur du projet de Constitution à l'entrée en vigueur d'un accord séparé, lequel aurait pu *in fine* se satisfaire de la ratification des 5/6 des États membres. La rupture avec l'article 48 du TUE était justifiée là aussi par la préservation des droits acquis des États minoritaires qui, en l'occurrence, auraient néanmoins été obligés de se retirer de l'Union²⁵.

Certes, au plan national, la situation pourrait s'avérer plus délicate. Par exemple, l'approbation parlementaire pourrait être considérée comme « une règle de droit interne d'importance fondamentale » susceptible de remettre en cause la validité du traité de révision en question²⁶. Par conséquent, la disparition d'un droit de veto lors de la révision des traités pourrait avoir le même effet.

Quoi que cette formule puisse apparaître « révolutionnaire », elle ne nous semble pas moins préférable, surtout si elle est conduite au grand jour, à d'autres « détournements » de procédure discrètement réalisés dans le passé, que nous avons évoqués précédemment...

En outre, la persistance de blocages rendant impossible toute réforme un tant soit peu ambitieuse, même si elle est voulue par une grande majorité d'États membres, pourrait conduire à terme à une rupture bien plus radicale. Les États membres « réformateurs » pourraient ainsi être tentés de donner vie à une nouvelle structure à côté de l'Union, laquelle ne pourrait manquer de s'en retrouver affaiblie. Pour échapper à la pression exercée par le droit communautaire sur la nouvelle structure²⁷, ils pour-

25. Projet « Pénélope », précité, p. XII, et article 6 de l'accord sur l'entrée en vigueur en question.

26. Article 46 de la Convention de Vienne.

27. En effet, un groupe d'États membres est en droit d'établir des coopérations en dehors de l'Union pourvu qu'elles ne portent pas atteintes à ses règles et politiques existantes, conformément aux principes de primauté et de préemption.

raient même en arriver à se retirer en masse de l'Union. À bien des égards, une transition maîtrisée vers un principe de réforme à la majorité « surqualifiée » est préférable à un scénario de ce genre.

IV - Autres propositions pour faciliter la procédure de ratification

4.1. Assouplir et européeniser la procédure de ratification

Si l'abandon du droit de veto constitue notre recommandation prioritaire, d'autres modalités permettraient également d'assouplir la procédure de ratification, voire de contribuer à l'europaniser.

Actuellement, les assemblées parlementaires (ou les populations en cas de référendum) sont en général mises devant le fait accompli d'un traité qui a été négocié par leur gouvernement respectif, sans qu'elles n'aient été impliquées dans ce processus. Elles ne peuvent plus qu'accepter le tout, ou le refuser. Compte tenu de la complexité des accords, de la multiplicité des enjeux et des acteurs déjà impliqués dans la négociation, cette contrainte binaire apparaît inappropriée. Elle peut avoir pour effet de dévaloriser soit la négociation au niveau européen du traité de révision, soit les procédures nationales liées à sa ratification. La césure entre ces deux étapes est d'autant plus préjudiciable que les débats nationaux autour de la rati-

fications sont davantage déterminés par des enjeux politiques nationaux, voire par des coalitions de circonstance. D'où les nombreux incidents de parcours qui ont émaillé les dernières réformes des traités européens.

Il faut dès lors « rendre plus fluide le dialogue entre le niveau national et le niveau européen »²⁸. On pourrait par exemple envisager qu'une fois l'accord politique conclu entre les gouvernements, la signature définitive du traité de révision soit précédée d'une « navette » avec les parlements nationaux, afin de pouvoir ajuster le tir, le cas échéant, et prendre en compte un point jugé important par l'un d'eux. Cela éviterait de devoir recommencer à zéro tout le processus de ratification chaque fois que de tels ajustements doivent être effectués. Comme le conclut justement R. Dehousse, « le simple fait que ce dialogue puisse avoir lieu, et que les citoyens puissent peser – directement ou par le biais de leurs représentants – sur le processus de réforme, au point de s'immiscer dans les négociations entre États, serait en soi un facteur positif, susceptible d'asseoir la légitimité de l'ensemble du système »²⁹.

Pour éviter une polarisation du débat autour d'enjeux exclusivement nationaux, il conviendrait également d'« européeniser » la procédure de ratification. Certes, envisager une procédure de ratification centralisée au niveau européen équivaldrait à une fédéralisation de l'Union européenne que beaucoup jugeraient inacceptable, comme l'a rappelé récemment la Cour constitutionnelle allemande. Sans aller aussi loin, la dimension européenne de la procédure pourrait être renforcée. Ainsi, à l'occasion du projet de traité constitutionnel, d'aucuns avaient envisagé qu'une consultation populaire soit organisée au même moment dans tous les États membres où telle consultation serait permise, ce qui aurait pu être combiné avec les élections européennes.

28. R. Dehousse, précité, 2007, p. 952.

29. Idem, p. 953.

A défaut, les procédures nationales liées à la ratification d'un traité pourraient à tout le moins être encadrées au niveau européen, par exemple, en prévoyant un délai relativement bref pour que les États qui ont signé le traité se prononcent sur sa ratification, afin de permettre de mieux mettre en évidence les enjeux communs. En revanche, il paraît moins réaliste de remettre en cause le principe d'autonomie procédurale en interférant avec les différentes pratiques nationales de ratification, notamment en ce qui concerne le choix entre la voie parlementaire et la voie référendaire.

4.2. Renforcer la légitimité démocratique du processus de révision précédant la procédure de ratification

La problématique de la double unanimité est aussi à mettre en relation avec la procédure de révision dans son ensemble, depuis les premiers préparatifs. D'une façon générale, renforcer la légitimité démocratique du processus en amont contribuerait à diminuer les risques lors des ratifications.

Pour ce qui est de la préparation, la négociation et la conclusion des traités, le modèle de la Convention apporte indéniablement des progrès en termes de transparence, de délibération, et donc de légitimité. L'expérience des deux premières Conventions a aussi montré que l'exercice pouvait permettre de surmonter des obstacles sur lesquels butent les conférences intergouvernementales « classiques ». Ceci étant, ce modèle pourrait être amélioré sur de nombreux points³⁰. Par exemple, l'élection directe d'une partie au moins des représentants de la Convention aurait pour effet d'améliorer la représentativité politique de la Convention, d'en renforcer la légitimité face aux gouvernements, tout en rendant ses débats et travaux plus médiatiques.

30. V. la première étude de *Notre Europe*, G. Ricard-Nihoul, précité, Policy paper 31, décembre 2007.

Un problème particulier réside dans la séquence entre la Convention, où siègent notamment des représentants des gouvernements nationaux, et la CIG où ces gouvernements retrouvent à nouveau leurs pleines prérogatives. Cette séquence a pu donner lieu à des « jeux à double niveau »³¹. Ainsi, certains gouvernements ont adopté un profil bas à la Convention et se réservaient pour la CIG ; les autres composantes de la Convention ont diminué artificiellement leurs ambitions afin d'éviter un rejet global lors de la CIG. La solution la plus radicale serait, si ce n'est de supprimer la CIG, de la fusionner avec la Convention afin de canaliser l'influence des gouvernements dans la phase ouverte de réflexion et délibération. Un accord spécifique au sein de la composante gouvernementale resterait nécessaire, si possible en évitant le carcan de l'unanimité, comme nous l'avons proposé plus haut.

4.3. Extension des procédures de révision simplifiées

Outre la procédure générale de révision, les traités actuels connaissent des procédures spéciales soit que l'on renonce à l'unanimité, que l'on cherche à assouplir quelque peu la procédure de ratification (approbation par les États membres selon leur règles respectives), voire même que l'on renonce à toute ratification. Suite au traité de Lisbonne, deux « procédures de révision simplifiées » ont fait l'objet d'une certaine généralisation³².

La première concerne la révision de la partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union consacrées aux politiques et actions internes de l'Union. Elle se passe à la fois d'une Convention et d'une CIG au profit du Conseil européen, dont la décision devrait être approuvée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Bien que cette formule ait pour objectif de laisser davantage de marge de manœuvre aux États membres pour simplifier leurs procédures internes, il ne s'agit pas

d'une réelle simplification. En outre, elle fait l'impasse sur les progrès que représente la tenue d'une Convention. Surtout, dès lors que cette procédure ne peut avoir pour effet d'affecter la répartition des compétences la procédure nous semble inutile et pourrait disparaître.

La deuxième procédure simplifiée est plus intéressante. Il s'agit des clauses dites « passerelles » qui permettent de modifier les procédures de décision, le cas échéant en faveur d'une procédure majoritaire ou de la procédure législative (codécision). Ici aussi, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, remplace la Convention et la CIG. Quant à la procédure de ratification, elle est remplacée par une technique de ratification implicite. Autrement dit, si aucun parlement national ne s'oppose à la modification envisagée endéans un délai de six mois, le Conseil européen pourra adopter la décision en question.

L'intérêt de cette procédure réside dans le fait qu'il s'agit d'un premier pas vers une certaine européanisation du rôle des parlements nationaux dans la procédure de révision (qui décourage implicitement aussi le recours à des référendums au niveau national). Pour les raisons invoquées précédemment, il serait préférable d'exiger un seuil d'au moins un cinquième des parlements nationaux des États membres pour faire obstacle à la modification envisagée, ce qui correspondrait à une approbation implicite de 4/5 des États membres. Par ailleurs, les parlements nationaux devraient être consultés en amont de la démarche, afin d'en assurer une issue favorable. Enfin, cette technique de ratification négative ne pourrait-elle pas être étendue à d'autres cas ?

On pourrait même aller plus loin, et renoncer à toute procédure de ratification pour des questions institutionnelles mineures, comme la modification du fonctionnement ou de l'organisation internes des institutions. Ces questions sont plus nombreuses qu'on ne le croit, et moins sensibles par exemple que la composition numérique de la Commission européenne,

31. Sur cette question, v. R. Dehousse, précité, 2007, p. 945.

32. Article 48, paragraphes 6 et 7.

qui est, elle, déjà soumise à une telle procédure simplifiée de révision³³. Là aussi, on devrait se départir de l'unanimité en optant pour une double majorité « surqualifiée » des 4/5 des États membres représentant 4/5 des populations.

L'utilisation de ce genre de procédures simplifiées dépendra *in fine* des progrès réalisés dans la réforme de la procédure générale de révision. Si celle-ci devait évoluer dans le sens que nous préconisons, les procédures de révision simplifiée perdraient sans doute une partie de leur intérêt.

V - Conclusion

Cette étude constitue le deuxième volet de la réflexion de *Notre Europe* sur la réforme de la procédure de révision des traités européens. Alors que la première exposait différentes pistes pour améliorer la méthode de la Convention, étape préparatoire de la procédure de révision, celle-ci porte principalement sur les phases qui suivent, à savoir la négociation et la conclusion des traités au sein de la conférence intergouvernementale, ainsi que leur ratification.

Notre recommandation principale est de renoncer à l'unanimité, et partant au droit de veto individuel des États membres de l'Union, à ces deux moments-clé du processus de réforme. Nous nous sommes attelés à démontrer que le *statu quo* n'était pas tenable. Une majorité de 4/5 des États semble raisonnable, voire une double majorité exigeant aussi les 4/5 de la population de l'Union (fût-ce seulement pour convaincre les « grands » États qui accroitraient leur pouvoir relatif). Des garanties seraient reconnues aux États minoritaires telles que la possibilité de se retirer, de

33. Article 213 du TCE.

ne pas modifier leurs « droits acquis » ou encore d'autres garanties d'ordre institutionnel.

Une seconde recommandation a trait à la nécessité d'intégrer davantage les différentes séquences de la procédure de révision. D'une part en fusionnant la CIG avec la Convention, d'autre part en permettant une certaine interaction entre cette Convention/CIG et les assemblées parlementaires nationales qui sont amenées à ratifier le projet de traité (ou encore d'autres associations permettant un dialogue avec les citoyens en cas de référendum). D'autres éléments peuvent pareillement œuvrer dans le sens d'une certaine « européanisation » de la procédure de ratification, comme par exemple un calendrier commun. L'ensemble de la procédure de révision s'en trouverait davantage légitimée, voire même facilitée.

Une autre idée maîtresse apparaît en filigrane de cette étude. Il s'agit à l'avenir de limiter la portée des traités de révision, en les ciblant davantage. En se concentrant sur des paquets relativement délimités (mais permettant néanmoins la formation de package deals), il serait sans doute plus aisé de trouver un accord, ou de mettre en chantier un nouveau traité en cas d'échec de la procédure de ratification. Cela permettrait aussi de profiter pleinement des procédures simplifiées de révision; on pourrait en outre plus facilement identifier, le cas échéant, les questions qui nécessitent un référendum dans certains pays. D'autre part, des traités de révision plus ciblés intégreront plus facilement des régimes particuliers adaptés aux besoins spécifiques des Etats les plus réticents. C'est en quelque sorte un retour à la méthode de Jean Monnet des « petits pas », appliquée à la réforme des traités européens...

ANNEXE

Article 48 TUE

Procédure de révision ordinaire

2. ...

3. ...

4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter les modifications à apporter aux traités. **Ces modifications sont adoptées à la majorité des quatre cinquièmes des États membres, (représentant les États membres réunissant au moins les quatre cinquièmes de la population de ces États).**

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par les **quatre cinquièmes des États membres (représentant les États membres réunis-**

sant au moins les quatre cinquièmes de la population de ces États) conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Une minorité de blocage doit inclure au moins (deux ou trois) États membres, faute de quoi la majorité des quatre cinquièmes est réputée acquise.

5. Si à l'issue d'un délai de **dix huit mois** à compter de la signature d'un traité modifiant les traités **conformément au paragraphe 4, alinéa 1, moins des quatre cinquièmes des États membres** ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. **Statuant à la majorité des quatre cinquièmes des États membres représentant les États membres réunissant au moins les quatre cinquièmes de la population de ces États, le Conseil européen peut constater l'interruption du processus de ratification ou fixer un nouveau délai.**

6. **Les États membres qui n'auraient pas ratifié le traité modifiant les traités peuvent se retirer de l'Union, conformément à l'article 50.**

Biographies des membres du groupe

Bruno De Witte est Professeur de droit de l'Union européenne à l'Institut Universitaire Européen de Florence.

Renaud Dehousse est Professeur Jean Monnet à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il dirige le Centre européen de Sciences Po. Après des études de droit à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Institut universitaire européen de Florence, il a enseigné à l'Institut universitaire européen et à l'Université de Pise (Italie). Il a également été Professeur visiteur à l'Université du Michigan et à l'Université de Florence. Il a en outre exercé des activités de conseil auprès de différents services de la Commission européenne. Il est conseiller scientifique pour *Notre Europe*.

Jean-Guy Giraud est président uef france, ancien greffier de la cour de justice de l'union européenne, ancien directeur du bureau du parlement européen pour la france, ancien collaborateur d'altiero spinelli.

Franz C. Mayer, Dr. jur., LL.M. (Yale), est professeur de Droit public, Droit européen, Droit international public, Droit comparé et de la politique du droit à l'Université de Bielefeld, Allemagne. Ses intérêts de recherche et d'enseignement portent sur le Droit constitutionnel européen et le Droit administratif européen, le Droit comparé, le rapport entre droit européen et politique européenne et, plus généralement, sur le Droit international et le Droit public. Il a représenté le Parlement allemand dans le procès sur le Traité de Lisbonne devant la Cour constitutionnelle allemande en 2008-2009.

Paolo Ponzano est actuellement Senior Fellow au Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'Institut universitaire européen de Florence, ainsi que Conseiller spécial de la Commission européenne. Ancien collaborateur de M. Altiero Spinelli à l'Institut des Affaires Internationales à Rome, il a travaillé pour la Commission européenne de 1971 à 2009. Ancien Directeur des relations avec le Conseil des ministres et représentant de la Commission au sein du COREPER, il a été aussi Directeur pour les affaires institutionnelles et la Better Regulation. Membre suppléant de la Convention européenne en 2002/03, il a publié une trentaine d'articles dans des revues européennes ainsi que des chapitres des ouvrages *Genèse et Destinée de la Constitution européenne* (Bruylant, 2007) et *La construction d'un Parlement: 50 ans du Parlement européen* (Office des Publications de l'UE, 2009).

Gaëtane Ricard-Nihoul est Secrétaire Générale de *Notre Europe*. Docteur en politique européenne de l'université d'Oxford, elle s'est spécialisée dans les questions de développement institutionnel de l'Union. Elle a notamment participé, en tant que conseillère de la Vice-Première Ministre belge, au Conseil européen de Nice et à la préparation de la Déclaration de Laeken. Elle est l'auteur de nombreux travaux de *Notre Europe*, et notamment les études «*Le non français du 29 mai: comprendre, agir*» et «*Réviser les Traités européens: le moment Convention*».

Bibliographie

Commission européenne, *Étude de faisabilité, Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne*, document de travail, 4/12/2002.

Dehousse, R., «Au-delà du plan B : comment réformer les clauses de révision des traités», in G. Amato, H. Bribosia et B. de Witte, *Genèse et Destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

De Schoutheete, Ph., «Scenarios for Escaping the Constitutional Impasse», *Europe's World*, Summer 2006.

De Witte, B., «Saving the Constitution? The escape routes and their legal feasibility», in G. Amato, H. Bribosia et B. de Witte, *Genèse et Destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

Institut universitaire européen, *Réformer les procédures des révisions des traités, Deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne*, D. Ehlermann et Y. Meny (coord.), H. Bribosia (rapporteur), 2000.

Peers, S., «Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis», <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/analysis-lisbon->

june-sp-2008.pdf.

Ricard-Nihoul, G., *Réviser les traités européens : le moment Convention - Six arguments pour la sauvegarder, six propositions pour la réformer*, Notre Europe, Policy paper 31, décembre 2007.

Ziller, J., «La ratification des traités européens après des référendums négatifs : que nous disent les précédents danois et irlandais ?», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005.

Liste des Policy Papers déjà parus

L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda - Eulalia Rubio (octobre 2009).

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique - Marjorie Jouen (juin 2008).

Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? - Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard - Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes - Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention - Gaëtane Ricard-Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles - Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? - Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? - Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? - Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE - Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions - Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? - Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? - Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? - Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? - Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin - Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais - Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace - Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » - John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe - Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques - Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union - Sven Biscop et Rik Coolhaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD - Lyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique - Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? - Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage - William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire - Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? - Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 - Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, décembre 2009