

Notre Europe

 ETUDES & RECHERCHES

Etudes et Recherches n°38

La ratification et la révision du traité établissant une Constitution pour l'Europe

Henri Oberdorff

Henri Oberdorff

Professeur de droit public à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble dont il est directeur honoraire. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur l'administration publique, les libertés fondamentales et l'Union européenne, parmi lesquels *Les institutions administratives* (4^e éd. A. Colin, 2004), *Droits de l'homme et libertés fondamentales* (A. Colin, 2003), *L'Union européenne* (A. Colin, 2004)

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Avant-propos

Parmi les mots qui reviennent sans cesse dans les débats actuels sur le Traité constitutionnel européen, celui « d'unanimité » entre Etats membres est sans doute un des premiers du classement. Brandi tantôt par les partisans du non comme seul garant d'une souveraineté nationale préservée, ou, a contrario, comme la preuve du caractère intangible du texte, tantôt par les partisans du oui qui se félicitent de sa disparition presque généralisée au profit du vote à la majorité qualifiée, il est au cœur des différences d'interprétation d'un texte qui reste mal connu.

Mais il est deux secteurs où le principe de l'unanimité des Etats membres est particulièrement crucial pour l'avenir de l'Union : la ratification du Traité et sa révision. Dans les deux cas, effectivement, la Conférence Intergouvernementale (CIG) n'a pas opté pour ce que l'auteur de cette étude appelle une « rupture constitutionnelle » qui aurait donné à l'Union les moyens de « s'auto-réformer » sans nécessairement passer par l'approbation de tous ses membres.

En demandant au Professeur Oberdorff de se pencher sur ces deux étapes du développement institutionnel de l'UE, Notre Europe souhaitait à la fois mettre en perspective le débat actuel sur la ratification et la révision et tracer les premières pistes d'une réflexion plus prospective sur l'évolution de ces procédures.

La perspective tout d'abord : non, ce Traité constitutionnel n'est pas inscrit dans le marbre. Certes, l'unanimité reste requise pour la révision du texte. On peut regretter, par ailleurs, que la troisième partie du texte sur les politiques de l'Union n'ait pas été clairement exempte de cette règle. Trois nuances de taille relativisent cependant ce propos.

Tout d'abord, comme l'indique l'auteur, ce nouveau texte se situe dans la continuité de l'approche consensuelle qui constitue le fil directeur de l'histoire de l'intégration européenne. En cela, le Traité actuel n'est pas moins révisable que les textes précédents. Le traité constitutionnel pérennise par ailleurs l'avancée démocratique indéniable qu'est le modèle de la Convention. L'expérience a montré que celui-ci pouvait aider les Etats à surmonter leurs réserves et à dépasser leurs « lignes rouges ». Enfin, le Traité prévoit plusieurs procédures de révision simplifiées et généralisées (alors qu'elles étaient *ad hoc* auparavant). Il convient de souligner, en particulier, celle prévue pour la partie III du Traité sous la forme de clauses « passerelles » et celle plus précisément dédiée aux politiques et actions internes de l'Union. Il n'est pas extravagant de déduire de ces innovations que la méthode de révision proposée par ce Traité est, en fait comme en droit, plus souple et plus démocratique qu'elle ne l'était avant.

La prospective ensuite : si l'intérêt politique et la légitimité de l'approche consensuelle ne font pas de doute, il apparaît évident qu'une Union d'une trentaine d'Etats membres ne peut continuer de reposer sur des procédures de ratification et de révision requérant l'unanimité. Le droit international, comme le montre l'auteur, est parsemé d'exemples qui prouvent qu'une plus grande souplesse est possible. Le droit européen - et ce nouveau Traité en particulier -

regorge également de pistes à explorer, comme l'ont d'ailleurs fait plusieurs études antérieures (celle du projet « Pénélope » notamment).

Si l'auteur trace quelques pistes de sortie d'un éventuel blocage de la ratification à court terme – dont on déduit d'ailleurs que celle de la « crise salutaire » est la moins réaliste –, son plaidoyer pour une « révision de la révision » se place plutôt sur le moyen terme. Il nous confirme que le projet d'intégration européenne qu'incarne ce Traité constitutionnel n'a rien perdu de son caractère dynamique et évolutif, et qu'il est juridiquement possible de préserver le caractère consensuel du pacte fondamental sans pour autant contraindre l'Europe à une paralysante unanimité.

Notre Europe

Table des matières

Introduction	1
1 la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe	4
<hr/>	
1.1 l'exigences de l'unanimité pour ratifier le traité	5
1.1.1 la confirmation du principe de l'unanimité pour la ratification	5
1.1.2 les risques de blocages découlant de l'exigence de l'unanimité pour la ratification	7
1.2 les moyens de surmonter les blocages	8
1.2.1 Dans la continuité communautaire	9
1.2.2 Dans la rupture constitutionnelle	11
2 la révision du traité établissant une Constitution pour l'Europe	14
<hr/>	
2.1 les potentialités des procédures prévues par le nouveau traité	15
2.1.1 la procédure ordinaire	15
2.1.2 les procédures simplifiées	17
2.1.3 la clause de flexibilité	20
2.2 les innovations souhaitables ou la révision de la procédure de révision	21
2.2.1 pour une procédure de révision plus autonome	22
2.2.2 pour une procédure de révision plus différenciée	23
2.2.3 pour une révision rapide de la procédure de révision	24
Bibliographie	27

Introduction

Matériellement proche d'une constitution, par son contenu, son organisation des pouvoirs et ses idéaux affirmés par les droits fondamentaux des citoyens européens, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe demeure fondamentalement un traité de droit international. Malgré les appels réitérés à « la rupture constitutionnelle » (au sens d'un acte unilatéral voulu par une Nation, un peuple ou des peuples) qui se serait notamment traduit par le changement de logique juridique dans les procédures de ratification et de révision¹, la Convention sur l'avenir de l'Europe a conservé une logique interétatique consensuelle qui postule que : « l'Union européenne ne détient pas de pouvoir souverain ; son existence, ses compétences, son organisation sont conditionnées par une volonté supérieure, celles des Etats »².

Le pouvoir constituant initial ou dérivé pour la confection ou la modification de l'Union reste détenu par les Etats membres. Ils ne veulent pas en être dépossédés au profit ni d'un Etat européen, ni d'une fédération même d'un genre nouveau, ni même d'une Union d'Etats. Ils ont d'ailleurs refusé le qualificatif de fédéral pour le mode d'exercice des compétences de l'Union. Ils lui ont préféré l'idée d'un exercice communautaire des compétences (art. I-1). Ce choix initial a des conséquences logiques, justement pour ce qui concerne la ratification et la révision. L'Union européenne n'a pas vraiment d'autonomie réelle pour s'auto-réformer, sauf de manière marginale par des adaptations.

Le texte, agréé par la Conférence Intergouvernementale le 18 juin 2004 puis signé par les 25 Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne le 29 octobre 2004, consacre ainsi une Union d'Etats, hybride, dotée d'un costume juridique sur mesure, qui continuera d'alimenter les débats sur la nature exacte de cet objet juridique non-identifié.

Consistant à rechercher systématiquement ce qui peut recueillir l'assentiment de tous les Etats, même aux dépens d'un progrès plus fondamental de l'intérêt général européen, le choix de l'approche consensuelle constitue cependant un fil directeur de l'histoire de la construction des Communautés et de l'Union européennes. En effet, celle-ci s'est toujours réalisée en contournant la souveraineté des Etats, mais jamais en l'attaquant de front. Cela a d'ailleurs permis un exercice partagé des compétences et donc, d'une certaine manière, de la souveraineté. On peut même se demander si ce n'est pas une subtile combinaison des logiques consensuelle et constitutionnelle qui explique la réussite du système politique de l'Union européenne. Il n'est donc pas certain qu'il faille, nécessairement, clarifier la complexité communautaire à l'aune d'une des deux logiques juridiques, mais au contraire en utiliser

1 François Lamoureux, La Constitution « Pénélope » : une refondation pour en finir avec les replâtrages, in *Pénélope, projet de Constitution de l'Union européenne*, A. Mattera, 2003 Paris C. Juglar, p. 28

2 Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux, avec le concours de Florence Chaltiel, *Droit constitutionnel*, PUF Droit 2004, p. 26

simultanément les modalités les plus pertinentes pour éviter les blocages. C'est en gardant à l'esprit la complexité de cette dialectique que la Convention sur l'avenir de l'Europe est parvenue à obtenir un accord historique, une chose difficile à imaginer à l'origine³ compte tenu de l'état des équilibres politiques au sein d'une Union à 25. Cette complexité est en quelque sorte le prix à payer pour construire un espace public et une démocratie à l'échelle d'un continent.

Néanmoins, même dans le cadre d'une logique plus consensuelle que constitutionnelle, le traité apporte de nombreuses innovations par rapport aux textes actuels, y compris pour la ratification ou la révision. Ces innovations introduisent des opportunités, peut-être fragiles, mais à ne pas négliger pour sortir de crises ou de blocages possibles. Il ne faut pas les caricaturer. Il convient au contraire les replacer dans une perspective historique car, même avec des procédures valorisant l'unanimité des Etats membres, les autres traités ont pu être régulièrement modifiés ou adaptés. La constitutionnalisation et ses logiques se sont progressivement introduites dans les traités. La doctrine l'a remarqué⁴, le juge communautaire aussi⁵. Le tabou sur le mot constitution a disparu, ce qui, politiquement, constitue une avancée remarquable quand bien même le mot n'est pas encore la chose. Aussi, à défaut de rupture constitutionnelle, une instillation constitutionnelle est-elle en route dans les traités actuels comme dans le traité à venir.

A cet égard, sous des apparences techniques, la ratification et la révision du traité sont au cœur de ces choix théoriques et politiques. C'est la raison pour laquelle il convient de les analyser à la lumière des stratégies décrites précédemment tout en gardant à l'esprit deux impératifs : l'un de réalisme et l'autre d'inventivité. Le réalisme invite à comprendre pourquoi, même au nom de la démocratie, il paraît difficile d'imaginer qu'un petit nombre d'Etats puisse empêcher une majorité d'Etats de bâtir une avenir commun, soit en ne ratifiant pas le traité, soit en refusant de le réviser ou de l'adopter. L'inventivité s'attachera pour sa part à déceler dans le Traité constitutionnel les potentialités offertes dans ces deux domaines pour aller au-delà de la situation actuelle. En effet, le maintien de l'unanimité sur ces deux questions, du fait du nombre croissant d'Etats membres, peut se révéler être une source de blocages nuisible à la poursuite de la construction européenne.

Même s'il existe naturellement des points de rencontres entre les questions de ratification et de révision, il convient de les considérer de manière séparée. Pour ce qui concerne la ratification, il paraît aujourd'hui politiquement impossible de remettre en cause le principe de l'unanimité ; le pacte constitutionnel est à ce prix. En revanche, il semble d'ores et déjà imaginable qu'une majorité d'Etats surmonte l'obstacle de la non-ratification par un petit

³ Valéry Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003 p. 18

⁴ David Blanchard, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Editions Apogée 2001, Paris, 476p. ; Jörg Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Université de Bruxelles, 1997, Bruxelles, 426p.

⁵ CJCE, aff 294/83 Les verts c/ Parlement, Rec ? 1986 p. 1339 qui évoque la notion de Charte constitutionnelle

nombre d'Etats, y compris en acceptant la rupture avec ces derniers (I). Pour ce qui a trait aux procédures de révision, sans transformer l'Union européenne en une fédération dont les Etats ne veulent pas, il est essentiel de renforcer les moments où l'Union peut être maîtresse de son évolution, notamment pour adapter son fonctionnement ou ses compétences. Si, dans les traités antérieurs, « l'évolutionnisme des compétences communautaires »⁶ ou « le transformisme »⁷ ont déjà montré la voie, certaines procédures de révision et d'adaptation prévues par le présent traité ouvrent de nouvelles perspectives. Leurs limites prévisibles semblent toutefois déjà nous inciter à envisager de réviser les procédures de révision, en utilisant par exemple les traités d'élargissement comme vecteur juridique (II).

⁶ Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2004 p. 251

⁷ Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF 2ème édition, Paris, 1998, p. 58

I- La ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le nouveau traité se présente juridiquement comme une révision des traités existants. Il permet aussi de les abroger et d'organiser une succession entre la Communauté européenne et l'Union européenne, dans le cadre normal de la continuité juridique.

Cette révision relève de l'article 48 actuellement en vigueur (traité sur l'Union européenne) :

« Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, le Conseil de la Banque centrale européenne est également consulté.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

La déclaration n°23 relative à l'avenir de l'Europe adoptée avec le traité de Nice et celle de Laeken, décidée à l'issue du Conseil européen de décembre 2001, organisent un processus permettant d'aller vers une Constitution pour les citoyens européens. Afin de préparer une nouvelle Conférence intergouvernementale, il fut décidé à Laeken de mettre sur pied une Convention sur l'avenir de l'Europe, sur le modèle de celle qui avait élaboré la Charte des droits fondamentaux. Cette nouvelle Convention caractérise une synthèse de plus en plus recherchée entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Présidée par Valéry Giscard d'Estaing et ayant œuvré pendant 17 mois à l'élaboration d'un traité établissant une Constitution pour l'Europe, cette Convention a adopté par consensus un projet remis solennellement le 18 juillet 2003 au président en exercice du Conseil européen, le président du Conseil italien, Silvio Berlusconi. Par la qualité de ses débats et de ses travaux, cette Convention a gagné son brevet de légitimité européenne, sans pour autant être une Assemblée constituante. Ce projet de traité établissant une Constitution devint ensuite la base de travail de la Conférence intergouvernementale qui se réunit à partir du 4 octobre 2003. A l'issue de plusieurs mois de négociations, le Conseil européen de Bruxelles du 18 juin 2004, sous présidence irlandaise, réalisa enfin un compromis historique en adoptant à l'unanimité le traité établissant une Constitution pour l'Europe⁸.

8 Constitution européenne : l'accord historique du 18 juin, Le Monde, 20 et 21 juin 2004

Ce faisant, les Etats ont confirmé leur choix en faveur d'un traité abrogeant les traités précédents (et non d'une Constitution) et ont réaffirmé le principe de l'unanimité. Ce choix n'est pas sans risques. Il faut donc envisager les voies et moyens de les surmonter.

L'EXIGENCE DE L'UNANIMITE POUR RATIFIER LE TRAITE

Le nouveau traité est formellement conçu comme un accord international entre des Etats. A cet égard, sa rédaction est éloquente. « Là où le préambule du texte américain de 1787 déclare : « Nous peuple des Etats-Unis (...) ordonnons et établissons la présente Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique », le préambule du traité européen reste rédigé au nom des représentants des Etats membres »⁹. Les « seigneurs », pour reprendre la belle formule de Stanley Hoffman, c'est à dire les Etats, restent les détenteurs du pouvoir constituant de l'Union européenne qui est loin d'être les Etats-Unis d'Europe. Juridiquement, les Etats n'ont pas fait le saut constitutionnel. Ils confirment leur attachement au principe de leur unanimité pour la ratification du nouveau traité.

LA CONFIRMATION DU PRINCIPE DE L'UNANIMITE POUR LA RATIFICATION

Le traité aborde clairement ce point dans son article IV-447 :

1. Le présent traité est ratifié par les Hautes parties contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification sont déposés auprès du gouvernement de la République italienne.
2. Le présent traité entre en vigueur le 1 novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procède le dernier à cette formalité

Cette exigence de l'unanimité est une tradition dans la ratification des traités qui organisent les Communautés et l'Union européennes. Le nouveau traité se contente de se fondre dans cette tradition sans innover. Il conserve le principe de l'unanimité, ce qui repose sur plusieurs justifications.

La culture politique de la construction européenne suppose le plus large consensus entre les Etats membres pour accepter des changements fondamentaux. Cette nouvelle étape, en forme de refondation de l'Union européenne, doit donc être, pour tous les Etats-membres et notamment pour les plus récents, scellée comme un pacte constitutionnel. Ceci induit un accord unanime de tous les Etats membres et, par voie de conséquence, une ratification dans

⁹ Jacques Ziller, *La nouvelle Constitution européenne*, La Découverte, Paris, 2004 p. 17

chaque Etat signataire. Il en va de la solidité de l'édifice reconstruit. Chaque Etat souhaite rester maître de son destin européen en s'appuyant, soit sur son parlement, soit sur son peuple pour vérifier l'acceptation de cette nouvelle orientation, comme pour les traités précédents. Cela explique que l'idée d'un référendum européen n'ait pas été retenue. La continuité du processus de construction européenne a prévalu.

Sur le plan juridique, une autre justification est retenue au travers d'une conception rigide du droit des traités internationaux. Il existerait ainsi une liaison automatique entre l'abrogation des traités antérieurs et la ratification d'un nouveau traité. « Autant, il aurait été juridiquement envisageable que les modifications apportées ultérieurement à la Constitution puissent entrer en vigueur sans que l'unanimité soit requise, autant le droit des traités interdisait que la Constitution entre en vigueur sans une ratification unanime. En effet, elle abroge les traités antérieurs conformément à l'article IV-437, abrogation qui ne peut intervenir qu'après accord unanime des parties contractantes à ces traités »¹⁰. Cette exigence d'un parallélisme des formes en droit international n'est pas cependant aussi solide qu'on le croit souvent. Le droit des traités offre une plus grande gamme de possibilités juridiques. En effet, l'option choisie « part de la fausse prémisse que l'abrogation des traités actuels est nécessaire et entend par là une abrogation valable pour tous (« *erga omnes* »). Or, s'il est vrai qu'en cas de conclusion d'un nouvel accord entre toutes les parties impliquées portant sur les mêmes matières, l'ancien accord doit être considéré comme étant terminé, il ne fallait pas perdre de vue la possibilité, toujours ouverte, pour certaines des parties aux traités actuels, de conclure un traité entre elles seulement, pourvu que le nouveau traité n'affecte pas la jouissance pour les autres parties de leurs droits ou l'accomplissement de leurs obligations et ne soit pas incompatible avec l'objet du premier traité. »¹¹ Cette prémisse ne prend pas en compte les autres voies offertes par le droit des traités. Certaines d'entre elles permettent de régler les rapports entre les Etats qui acceptent le nouveau traité et ceux qui souhaitent, dans la mesure du possible, en rester à l'ancien.

Le principe d'unanimité qui a été retenu, est donc une exigence supérieure aux règles habituelles du droit international ou du droit constitutionnel. En effet, l'entrée en vigueur de la plupart des traités internationaux repose sur la ratification d'un nombre déterminé d'Etats, mais pas de tous les signataires. Si l'unanimité était requise, il serait souvent très difficile de faire vivre les grandes conventions internationales. De même en droit constitutionnel, notamment pour les Etats fédéraux, il faut et il suffit qu'un certain nombre d'Etats membres de la fédération aient procédé à la ratification. On peut citer l'article 7 de la constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787 : « La ratification des Conventions de neuf Etats sera suffisante pour la mise en vigueur de cette Constitution dans les Etats qui l'auront ratifiée ».

10 Etienne de Poncins, *Vers une Constitution européenne*, 10/18, 20030, p. 492

11 Dimitris N. Tritafyllou, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne*, présentation critique de ses choix clés, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 122, 131, il fait notamment référence aux articles 59 et 41 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités

Plusieurs Etats « confédérés » sont d'ailleurs restés un certain temps en dehors de la fédération. De son côté, la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 prévoit dans son article 144 : « La présente Loi fondamentale doit être adoptée par les représentants du peuple dans les deux tiers des Länder allemands dans lesquels elle doit tout d'abord s'appliquer ». Les Etats membres actuels de l'Union n'ont pas voulu faire politiquement ce saut constitutionnel en privilégiant une ratification par une partie des Etats signataires. Compte tenu de la nature largement constitutionnelle du traité, cela aurait signifié le passage d'une logique juridique internationale à une logique constitutionnelle, par l'acceptation même d'une démarche illégale par rapport à la procédure de révision du départ. Ce fut la voie empruntée par la Convention de Philadelphie qui avait osé la rupture constitutionnelle en modifiant les règles d'entrée en vigueur. A l'époque, les constituants américains craignaient de ne pas voir la nouvelle constitution ratifiée par les Etats. Toutefois, en Europe, les conditions politiques de 2003 et de 2004 étaient loin d'être équivalentes à celles de 1787 aux Etats-Unis.

D'autres justifications sont moins convaincantes. On peut se demander si cette question de la ratification n'a pas été évacuée pour éviter des blocages et obtenir un accord sur bien d'autres sujets. De l'aveu même du président de la Convention, ce sujet n'a pas été l'objet d'un traitement approfondi, même si des propositions de modifications ont été faites, notamment par des membres de la Convention : « Tout en étant consciente du problème que poserait le maintien de la procédure actuelle, la ratification unanime par tous les Etats membres, dans une Europe élargie, la Convention n'a pu qu'esquisser certains pistes possibles (pour la révision)»¹²

LES RISQUES DE BLOCAGE DECOULANT DE L'EXIGENCE DE L'UNANIMITE

Le plus grand obstacle que peut rencontrer, désormais, le traité est le défi du nombre d'une Europe élargie à 25 depuis le 1^{er} mai 2004. Ce traité accepté à l'unanimité et signé par l'ensemble des 25 Etats membres peut éventuellement ne pas entrer en application si un ou plusieurs Etats ne le ratifient pas. Ainsi un long travail de réflexion et de discussion, notamment au sein de la Convention, pourrait être anéanti par le refus d'un seul Etat, quelle que soit sa taille. La simple observation des Eurobaromètres montre que ce n'est pas une hypothèse d'école. Si le soutien à la Constitution pour l'Europe est de 68% pour l'ensemble des 25 Etats membres, pour le Danemark et la Grande-Bretagne, il tombe respectivement à 44% et 49%¹³ Si on ajoute à cela que plusieurs Etats, ont opté pour la procédure référendaire de ratification, les risques de blocage sont accrus. C'est pourquoi, « il apparaît politiquement

12 Valéry Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003 p. 76

13 Eurobaromètre 62, L'opinion publique dans l'Union européenne, décembre 2004

injustifié, voire absurde sinon catastrophique, de faire dépendre la réussite du long processus conventionnel de « l'humeur » d'un ou de certains Etats réticents »¹⁴

L'émoi suscité dans une grande partie de l'Union par la démarche de Laurent Fabius au sein du Parti socialiste français a montré qu'un engrenage du refus était envisageable du fait d'une alliance objective entre tous les opposants au traité¹⁵. La nationalisation des débats sur le texte du traité ouvre effectivement de nombreuses opportunités pour poser de nouvelles exigences liées à des considérations nationales plus qu'à l'intérêt général européen. L'adoption, réalisée, non pas au travers, par exemple d'un référendum européen, mais de l'addition de chaque ratification, dans chaque Etat membre multiplie les risques de blocage.

La vie politique nationale et ses rythmes d'alternance peuvent largement interférer, à l'occasion d'un référendum national, sur les considérations européennes. Le fonctionnement de la démocratie nationale repose sur des choix politiques ou idéologiques dans un cadre constitutionnel déjà accepté par tous. Le débat sur le traité n'est pas de même nature. Il s'agit de redéfinir le cadre de l'Union européenne par le biais de la construction d'un consensus partagé par le plus grand nombre d'Etats et ensuite de citoyens européens ou de leurs représentants. La nature hybride du traité ne facilite pas le choix politique et la clarté des débats nationaux. Par exemple, il paraît invraisemblable de pouvoir rediscuter du contenu du traité, pays par pays, sans remettre en cause l'unanimité, donc prendre le risque de son échec. En même temps, comment convaincre des électeurs de ratifier un traité sans vraiment le discuter ? On est alors plus proche de la foi en l'Europe que de la simple démocratie. En revanche, il est possible d'imaginer qu'un Etat réalise à posteriori que l'un de ses intérêts supérieurs est en cause et qu'il recule devant un nouvel engagement européen. Il faut donc trouver les moyens de surmonter ce blocage éventuel, ne serait ce que pour permettre au plus grand nombre de poursuivre leur aventure européenne.

LES MOYENS DE SURMONTER LES BLOCAGES EVENTUELS

Il est donc devenu essentiel de se préoccuper de l'éventualité de la non ratification du traité par un ou plusieurs Etats membres. On doit envisager plusieurs moyens de surmonter le blocage, non pas en terme de chantage pour convaincre les récalcitrants, mais de manière objective pour trouver des solutions qu'on peut imaginer dans le cadre de la continuité communautaire, mais aussi dans celui de la rupture constitutionnelle.

14 Dimitris N. Tritafyllou, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne*, présentation critique de ses choix clés, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 123

15 Voir les livres de ce débat : Dominique Strauss-Kahn, *Oui Lettre ouverte aux enfants d'Europe*, Grasset, Paris, 2004, 172p. ; Laurent Fabius, *Une certaine idée de l'Europe*, Plon, Paris, 2004, 124p.

DANS LA CONTINUITE COMMUNAUTAIRE

La Convention sur l'avenir de l'Europe et le Conseil européen ont bien été conscients des risques en adoptant une déclaration (n° 30) sur cette question qui est liée au choix théorique d'un processus consensuel et non constitutionnel :

« La Conférence note que, si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à la dite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. »

Cette déclaration reste modeste car elle ne fait que rendre obligatoire une inscription à l'ordre du jour du Conseil européen, dans un délai de deux ans à compter de la signature du traité, de la situation déclenchée par un ou plusieurs refus de ratification. En même temps, elle instille une référence à une majorité des quatre cinquième des Etats membres ayant ratifié le traité. Ce seuil traduit une forme de quête de légitimité constitutionnelle, et moins consensuelle. A ce stade, le Conseil européen s'interrogera sur les raisons de l'absence de ratification, sur sa marge de manoeuvre politique vis à vis de l'Etat récalcitrant et donc sur les chances réelles de surmonter l'obstacle. Affaire de considérations politiques plutôt que juridiques, c'est à dire de la volonté, ou pas, des Etats de continuer en dépit du rejet du traité par un ou plusieurs Etats. Tout en respectant l'égalité juridique des Etats signataires, l'identité des Etats réticents et leur place dans l'histoire de la construction européenne auront une importance politique dans les choix du Conseil européen à ce moment crucial.

L'histoire de la construction européenne renferme plusieurs enseignements à partir justement d'une absence de ratification d'un traité : la France avec le traité CED (Communauté Européenne de la Défense) en 1954, le Danemark avec le traité sur l'Union européenne et le premier référendum négatif du 2 juin 1992, l'Irlande avec le traité de Nice et enfin le premier référendum négatif du 7 juin 2001. Des choix ont été faits alors, soit pour trouver d'autres élans, soit pour satisfaire les demandes des Etats réticents.

Compte tenu du choix initial de rester dans le cadre consensuel d'un traité, il est indispensable de se retourner vers les potentialités du droit international public qui a souvent été une source d'inspiration pour dépasser des crises de l'Union européenne. Il est vrai que certaines solutions constituent plus des hypothèses de réflexion que des pistes réalistes à suivre.

On peut d'abord imaginer d'accepter l'absence d'unanimité et de se passer du traité constitutionnel en restant dans le cadre des traités actuels, y compris celui de Nice dont on s'accorde à penser qu'il n'est pas une réussite. On peut penser à des coopérations renforcées telles qu'elles sont prévues dans les articles 43 à 45 du traité sur l'Union européenne¹⁶. Mais cette possibilité n'a jamais été utilisée, et les conditions de sa mise en oeuvre s'adaptent mal

16 Eric Philippart, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, Notre Europe, Etudes et Recherches, n° 22, mars 2003.

aux dispositions du Traité constitutionnel. Elle ne pourrait pas, par exemple, intervenir en matière de fiscalité, de politique étrangère ou de défense. Toujours dans le cadre actuel, il est possible d'avoir recours à des accords internationaux sur le modèle des accords de Schengen avant leur communautarisation, à condition de ne pas être en contradiction avec les traités actuels. Les Etats qui souhaitent avancer montrent l'exemple aux autres et leur laissent le temps de la réflexion avant de les rejoindre. Certains suggèrent « une application informelle de Traité-Constitution, ... en utilisant les actes de l'Union ou les accords interinstitutionnels. Il s'agirait d'une sorte de révision souple des traités, qui comporterait sans doute un détournement de la procédure de révision. »¹⁷ Cette première piste ne garantit aucunement un résultat aussi prometteur que l'adoption du traité lui-même.

On peut aussi envisager de faire cohabiter les traités postérieurs et le nouveau traité comme l'autorise l'article 30 de la Convention sur le droit des traités, tout en mesurant l'extrême complexité d'un dispositif qui organise le dédoublement fonctionnel à ce niveau. Soucieux d'éviter une crise, certains proposent néanmoins de créer une « Union renforcée » qui viendrait se superposer à l'autre et qui s'appliquerait seulement à une partie des Etats, tout en laissant vivre les traités actuels¹⁸ L'image de l'emboîtement successif des cercles d'Etat partageant de plus en plus d'objectifs communs, jusqu'à un noyau dur ou un groupe pionnier, caractérise cette approche difficilement praticable.

En revanche, une autre piste semble plus réaliste bien qu'elle ne soit pas directement prévue par le traité constitutionnel, le recours à des protocoles de « opt-in » et de « opt-out » Ils ont servi, dans le passé, à rester ensemble sans partager obligatoirement l'intégralité des dispositions des traités. C'est le prix à payer dans une sorte d'Europe à la carte. Ce type de protocoles a permis la mise en oeuvre des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice en ouvrant des possibilités d'ajustement à certains Etats. On notera le traitement spécifique de la propriété immobilière pour le Danemark, les dispositions sociales pour le Royaume-Uni, les contrôles aux frontières, l'asile, l'immigration ainsi que la coopération judiciaire en matière civile et policière pour l'Irlande et le Royaume-Uni. Ce recours aux protocoles donne de la flexibilité ce qui permet de convaincre un Etat malgré une première réticence de revenir vers une ratification (voir les seconds référendum au Danemark le 18 mai 1993¹⁹ ou en Irlande le 19 octobre 2002). Cette procédure du protocole n'est pertinente que s'il ne s'agit pas d'un rejet fondamental du traité. Cela interdit « l'introduction de protocoles trop dissonants »²⁰. Cette technique est déjà activée pour le nouveau traité avec des protocoles dont certains sont en grande partie la mise à jour de protocoles existants. Compte tenu de la réussite de cette

17 Licia Serana Rossi, *En cas de non-ratification*. (le destin périlleux du traité-constitution), Revue trimestrielle de Droit européen, 2004.

18 Eric Philippart, "Preparing for constitutional crisis-classical options, « enhanced Union » ou « Union refondée »", EPC, www.theepc.be.

19 Søren Dosenrode, *Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence*, Notre Europe, Etudes et recherches, n°18, juin 2002.

20 Licia Serana Rossi, *ibid.*

démarche pour l'Union économique et monétaire et de son caractère incontournable pour faciliter la communautarisation de l'espace Schengen, François Lamoureux propose « de systématiser la différenciation » et d'organiser les pays de « l'arrière-garde »²¹ En cas de non ratification par un Etat, les autres pourront examiner si l'introduction d'un protocole adapté est susceptible de faire évoluer le comportement de l'Etat réticent.

On peut aussi se demander si le refus de ratification ne peut pas être assimilé à une intention de retrait. Les traités actuels ne prévoient pas ce retrait, et il n'est pas possible d'obliger un Etat à se retirer à l'issue de son refus de ratifier. Pourtant, historiquement si le Royaume-Uni avait répondu non au référendum de 1975, il est évident que ce pays aurait quitté les institutions européennes, bien que la procédure de retrait ne soit pas prévue. En revanche, dans son article I-60, le nouveau traité prévoit expressément une procédure de retrait volontaire : « Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union » Les Etats ont donc bien imaginé que l'un d'entre eux, un ancien comme un nouveau, puisse cesser de faire partie de l'Union. Ce retrait supposerait à la fois une procédure constitutionnelle interne et une négociation avec les autres Etats membres pour un changement de statut, par exemple celui de membre associé à l'Union.

DANS LA RUPTURE CONSTITUTIONNELLE

L'ensemble des formules imaginées dans le cadre de la continuité communautaire ressemble souvent à un « bricolage juridique » ou à un « replâtrage » selon la formule de François Lamoureux tenant compte du choix fondamental des Etats pour une logique consensuelle. Il est possible aussi d'imaginer une rupture constitutionnelle à l'issue d'un blocage durable dû à un refus de ratification d'un ou plusieurs Etats membres.

C'est pour éviter d'en arriver à ce blocage que d'autres propositions ont été faites, mais dans le cadre d'une logique constitutionnelle. C'était le cas du projet de traité sur l'Union européenne, dit projet Spinelli, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, dont l'article 82 prévoyait :

« Le présent traité est ouvert à la ratification de tous les États membres des Communautés européennes. Lorsque le présent traité aura été ratifié par une majorité d'États membres des Communautés dont la population forme les deux tiers de la population globale des Communautés, les gouvernements des États membres ayant ratifié se réuniront immédiatement pour décider d'un commun accord des procédures et de la date d'entrée en vigueur du présent traité ainsi que des relations avec les États membres qui n'ont pas encore ratifié »

C'est aussi le cas du projet du Parti populaire européen, dit projet « Dehousse », qui admet une majorité des quatre cinquièmes, majorité d'Etats assortie d'une majorité de la

21 François Lamoureux, « Projet de Constitution : de la nécessité d'organiser une « arrière-garde » », Revue du droit de l'Union européenne, avril 2003.

population²². Le projet de Constitution européenne proposée par Robert Badinter adopte une solution très proche dans son article 84 :

« La présente Constitution sera ratifiée par les Hautes parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès des l'Union européenne en son siège, à Bruxelles. La Constitution entrera en vigueur le premier jour du vingt-cinquième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification du quinzième Etat signataire qui procédera à cette formalité »²³

Abandonner le principe de l'unanimité au profit de la majorité équivaut à changer de choix théorique au bénéfice de la logique constitutionnelle. « Il s'agirait à l'évidence d'un saut, qui rappellerait les précédents fédéraux américains et allemands »²⁴. Cette approche plus nettement constitutionnelle évite qu'une minorité d'Etats empêche la majorité de continuer à avancer. Pour certains, le même état d'esprit justifie le recours au référendum européen qui serait l'un des moyens de favoriser l'éclosion d'une fédération européenne²⁵.

Avant que le traité établissant une Constitution pour l'Europe soit signé par les 25 Etats membres actuels de l'Union européenne, le groupe d'experts, réuni à l'initiative du président de la Commission européenne, et dirigé par François Lamoureux, connu sous le nom de code de Pénélope, avait imaginé une solution inédite et très judicieuse: « Chaque Etat membre serait appelé à ratifier l'Accord relatif à l'entrée en vigueur de la Constitution -un traité de droit international classique signé conjointement au traité sur la Constitution- qui offrirait le choix, par le biais d'une déclaration solennelle, entre l'adhésion à la Constitution et donc la « nouvelle » Union et la non-adhésion. Dans ce dernier cas, l'Etat en question conserverait, à travers cet accord *ad hoc* avec des anciens partenaires, tous ses droits acquis et serait strictement associé à l'Union dans le cadre de l'Espace économique européen rénové »²⁶. Cette piste, qui n'a pas été retenue pour le nouveau traité, présentait pourtant plusieurs avantages, entre autres celui d'organiser une forme de divorce amiable et non pas l'alternative suivante : rester ensemble grâce une géométrie variable éventuellement forcée ou abandonner une étape importante de la construction européenne. Les Etats n'ont pas été séduits par cette démarche qui suggérait un saut constitutionnel.

Le nouveau traité ayant choisi l'unanimité, comme conséquence de sa logique consensuelle, la rupture constitutionnelle peut aussi découler de l'impossibilité de sa mise en oeuvre du fait du refus de ratification par un ou plusieurs Etats et l'échec de la recherche de nouveaux compromis. C'est ici que, pour certains, réside l'idée d'une crise salutaire qui conduirait les Etats à entamer une autre démarche, plus résolument constitutionnelle. Il s'agirait de

22 European Policy Center, 28 septembre 2002.

23 Robert Badinter, *Une Constitution européenne*, Fayard, Paris, 2002, 180p.

24 Dimitris N. Tritafyllou, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne*, présentation critique de ses choix clés, Bruylant, 2003, p. 124.

25 Andréas Auer et Jean-François Flauss (s/d), *Le référendum européen*, Bruylant, Bruxelles, 1997.

26 François Lamoureux, « La Constitution « Pénélope » : une refondation pour en finir avec les replâtrages, in Pénélope, projet de Constitution de l'Union européenne, A.Mattera, 2003 Paris C. Juglar, p.29.

reconstruire, sur cet échec, un autre type de traité, les circonstances politiques ayant profondément changé. Mais on arrive dans une zone de turbulences ou dans un climat de grande incertitude, notamment sur la nature du projet européen dont on continue à nous dire, à juste raison, qu'il reste en quête de légitimité et d'identité²⁷. Faut-il provoquer une rupture dans le long processus de construction de l'Europe commencée en 1950 ? Rien n'est moins certain. Le débat référendaire engagé dans certains Etats membres partage ceux qui refusent les risques réels de la discontinuité et ceux qui croient à une opportunité pour une nouvelle Constitution.

Le pouvoir constituant pour transformer en profondeur l'Union européenne appartient bien aux Etats. Ils l'ont confirmé à l'occasion de ce nouveau traité sans abandonner la logique consensuelle, tout en montrant par quelques signes qu'ils en mesuraient les risques, mais en acceptaient aussi les conséquences. Il paraît très difficile de remettre en cause ce choix sauf à faire un jour le saut constitutionnel par volonté politique. Mais dans ce cas, à l'instar de la Convention de Philadelphie, il eut fallu admettre de se libérer, éventuellement de manière formellement illégale, de la procédure initiale de révision. Les Etats n'ont pas voulu de rupture constitutionnelle. Il en est en partie de même pour le pouvoir constituant dérivé.

²⁷ Jean Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Science Po, Paris, 2001 ; Le système politique de l'Union européenne 6e éd. 2005 p. 141.

II – La révision du traité établissant une Constitution pour l'Europe

Même si la question de la révision du traité n'a pas fait l'objet d'une analyse très approfondie de la part de la Convention, elle a donné l'occasion à la Conférence intergouvernementale de proposer des innovations intéressantes. La encore, un des arguments souvent avancés par les opposants au nouveau traité est de dénoncer son caractère difficilement révisable. Ils déclarent que l'on écrirait alors dans le marbre des dispositions, jugées idéologiquement marquées, touchant aux politiques publiques européennes sans qu'on puisse facilement les réviser. Le traité deviendrait une sorte de carcan intouchable. Cette vision caricaturale ne rend pas compte de la malléabilité actuelle des traités communautaires alors que la procédure de révision de l'article 48 (TUE) est de même nature. Cette procédure lourde n'a pas empêché plusieurs révisions importantes. C'est aussi une question de volonté des Etats membres. La construction communautaire est une oeuvre vivante qui s'est régulièrement adaptée à de nouvelles exigences tout au long de son histoire. Là non plus, le nouveau traité ne s'inscrit pas dans la rupture, mais dans la continuité à la fois juridique et pratique de l'Union européenne.

Néanmoins, il est essentiel de bien poser la problématique de la révision : « Une bonne Constitution n'est pas qu'un ensemble de règles et d'institutions. Elle doit être un corps vivant capable de s'adapter aux transformations de la société qu'elle régit. D'où l'importance de la procédure de révision. Trop souple, elle crée l'instabilité des institutions. Trop rigide, elle bloque leur évolution »²⁸ Là encore, il est essentiel d'explorer les potentialités des procédures prévues par le nouveau traité, avant d'envisager d'essayer d'aller plus loin, pour tenter de lever l'exigence très fréquente de l'unanimité des Etats membres. Ici aussi, c'est une question de logique : soit on reste arc-bouté sur une vision intégriste de l'unanimité, donc dans une logique consensuelle, soit on admet que l'Union européenne, une fois le traité adopté, puisse être maîtresse de ses évolutions sans remettre en cause, pour autant, le coeur de sa propre construction. La question est ici de savoir, comme s'interroge Jean-Louis Quermonne, si « l'Union européenne est objet ou acteur de sa constitution ? »²⁹

28 Robert Badinter, « Constitution européenne : le carcan », *Nouvel Observateur*, le 4 décembre 2003.

29 Jean-Louis Quermonne, *RFSP* n°2 avril 2004.

LES POTENTIALITES DES PROCEDURES PREVUES PAR LE NOUVEAU TRAITE

Sans être totalement innovant par rapport aux textes actuels, le nouveau traité complète néanmoins ce qui était proposé par la Convention européenne dans son projet en ajoutant à la procédure ordinaire une procédure de révision simplifiée comprenant elle-même deux modalités.

LA PROCEDURE ORDINAIRE

L'article IV-443 remplace l'article 48 du traité sur l'Union européenne et organise une procédure de révision qui s'en distingue sur plusieurs points qu'il est important de détailler :

1. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.
2. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 3.
Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.
3. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.
Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

4. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité, les 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.

Les propositions de révision du traité peuvent dorénavant provenir non seulement des gouvernements des États membres de la Commission, mais aussi du Parlement européen qui est dès lors associé aux modifications de la Constitution. Cela fait cesser son éviction, de plus en plus anormale, de la phase préparatoire de la révision comme le soulignent plusieurs auteurs³⁰. Il est logique et démocratique que les institutions de l'Union soient largement à l'origine de projets de révisions, car elles la font fonctionner quotidiennement et peuvent être en mesure de préciser aussi bien l'ampleur que la nature des adaptations indispensables. Il revient au Conseil de faire connaître au Conseil européen ces projets de révision et d'en informer les parlements nationaux qui se voient eux aussi associés à la phase préparatoire. Il ne faut pas oublier par ailleurs, que ces parlements sont devenus les gardiens du fameux principe de subsidiarité, comme le prévoit le protocole 1 relatif au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Suivant l'importance des modifications envisagées, le Conseil européen, ayant préalablement décidé à la majorité simple d'examiner de ces propositions de modifications, peut convoquer ou pas, une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. Ainsi, pour étudier les révisions importantes du traité, le recours à une Convention devient la règle, sauf exception. Cette Convention doit se prononcer par consensus, ce qui facilite incontestablement le travail de la Conférence intergouvernementale qui va suivre. La légitimité de cette instance est ainsi reconnue. La convocation d'une Convention devient une procédure classique alors qu'elle n'était que dérogatoire et exceptionnelle. Les travaux successifs des deux Conventions ont donc convaincu les États de leur caractère quasi-incontournable. La méthode de la Convention est en quelque sorte un acquis de la dernière Convention. Rien n'empêche d'imaginer qu'une nouvelle Convention, forte de l'expérience des précédentes, soit plus encline à s'aventurer, un jour, sur la voie de la rupture constitutionnelle, justement à l'occasion d'une révision, si les conditions politiques ont évolué dans ce sens.

La phase de la conférence intergouvernementale est maintenue, ce qui suppose un commun accord sur les modifications à apporter au traité, ainsi que la ratification finale par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Le principe de l'unanimité est conservé, compte tenu du choix théorique initial. Mais, le nouveau traité se préoccupe du risque de non-unanimité dans la ratification des révisions, comme en ce qui concerne la ratification du nouveau traité. Si on considère que cette stipulation n'est pas seulement formelle, elle ouvre des possibilités de réactions politiques, comme pour la

30 Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2004 p. 251.

ratification du traité dans son ensemble. « Ce dernier alinéa entend accorder une compensation à ceux qui souhaitaient que les révisions du traité puissent entrer en vigueur sans que la ratification, notamment des parlements nationaux, soit requise ». ³¹Lorsque « à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité, les 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 », l'efficacité de cette mise à l'ordre du jour du Conseil européen dépendra largement du climat politique du moment sur cette question.

Certains considèrent que cette procédure allait le plus loin possible dans le cadre ordinairement évoqué des traités internationaux et qu'un autre modèle n'était envisageable qu'en le quittant. Ce n'est pas certain car l'observation des grands traités internationaux montre d'autres potentialités. Là encore, pour le nouveau traité, le choix est plus politique que juridique, comme le souligne l'un des membres du secrétariat de la Convention : « Bien que sans doute souhaitable dans l'absolu, l'instauration d'une procédure de révision plus souple que l'unanimité se serait heurtée au refus immédiat et sans appel de plusieurs États membres actuels et pays candidats »³². Cela explique que les nombreuses propositions d'amendements, déposées par les membres de la Convention, n'aient pas été retenues dans le texte final. Ils suggéraient souvent de quitter l'unanimité pour recourir soit à des majorités qualifiées, soit à un nombre suffisant d'États membres acceptant la ratification de la révision.

LES PROCEDURES SIMPLIFIEES

Le nouveau traité prévoit des procédures simplifiées, ce qui n'était pas le cas dans les textes précédents. L'une est liée à la partie III sous l'angle de clauses « passerelles ». L'autre est plus précisément dédiée aux politiques et actions internes de l'Union. Les traités actuels contiennent déjà des procédures simplifiées de révision, en quelque sorte au cas par cas. Avec un rôle plus déterminant des institutions communautaires et une intervention plus réduite des États membres, en l'absence de conférence intergouvernementale, même si en définitive les États retrouvent leur rôle pour la ratification unanime finale. On peut par exemple citer : la procédure électorale uniforme ou conforme à des principes communs à tous les États membres (article 190 du TCE) ; la question de l'attribution des ressources propres à la Communauté européenne (article 269 du TCE). Ces révisions simplifiées utilisent souvent la même procédure présentée ainsi

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

31 Etienne de Poncins, *Vers une Constitution européenne*, 10/18, 2003, p. 491.

32 Ibid p. 490.

L'introduction de deux nouveaux articles pour la procédure simplifiée est une démarche qui reste complexe mais qui a au moins l'avantage de commencer à rationaliser cette technique de révision afin de faciliter des modifications jugées indispensables.

On parle communément de la technique de « passerelles » pour la première forme de révision simplifiée. Cette notion n'est pas absente des traités actuels, mais son usage reste exceptionnel et limité à certains cas: l'article 137 (TCE) permet déjà au Conseil de rendre applicable la procédure de co-décision et la règle de la majorité qualifiée à certains aspects de la politique sociale relevant du champ de l'unanimité ; l'article 42 (TUE) permet de communautariser des matières relevant du champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de déterminer les règles de vote liées à ces matières. Il est vrai que pour ce dernier article, le traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil recommande l'adoption de cette décision par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives

Dans le nouveau traité, l'article IV-444 organise, cette procédure simplifiée en utilisant la technique de « passerelles » :

- 1. Lorsque la partie III prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.
- 2. Lorsque la partie III prévoit que des lois ou lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption desdites lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire.
- 3. Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne visée aux paragraphes 1 ou 2 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.
Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 1 et 2, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Ce nouvel article permet au Conseil européen, statuant à l'unanimité, de faire passer un domaine ou une décision relevant dans le nouveau traité de l'unanimité dans le champ de la majorité qualifiée et de transférer une procédure législative spéciale dans le champ de la procédure législative ordinaire des lois et des lois-cadres européennes. Cela concerne l'ensemble des dispositions de la partie III de la Constitution à l'exception des décisions ayant des implications militaires dans le domaine de la défense.

Cette nouvelle procédure ne nécessite pas au final de ratification unanime par les Etats membres. Elle ouvre des possibilités pour faire évoluer le fonctionnement de l'Union européenne en terme de processus de décision. En même temps, il est important de constater que cette procédure doit surmonter successivement plusieurs exigences qui sont autant de risques d'échec ou de blocage. D'abord, l'initiative revient au seul Conseil européen, une institution politique représentative des Etats, qui, par ailleurs, prend la décision finale à l'unanimité. Les Etats, au Conseil européen, doivent donc être tous convaincus de la nécessité de cette révision, sinon, ils peuvent, sans difficulté à ce stade, bloquer le processus. Ensuite, cette éventuelle modification doit recueillir l'approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité de ses membres. Enfin, il n'est possible d'arriver à un résultat positif que si les parlements nationaux n'ont pas notifié, dans un délai de six mois leur opposition. On voit avec quelle prudence, le nouveau traité envisage une révision simplifiée. Les parlements nationaux, mieux associés à la construction européenne, disposent ainsi d'une nouvelle capacité d'intervention, sous la forme d'un droit de veto. Au point que le Conseil constitutionnel français vient d'indiquer qu'il fallait réviser la Constitution nationale pour reconnaître au Parlement cette nouvelle capacité qui ne procède pas de son intervention dans la procédure de ratification.³³ Les parlements nationaux récupèrent du pouvoir via l'Union européenne. Voilà de quoi étonner ceux qui invoquent régulièrement le déficit démocratique de la construction communautaire.

Une autre procédure simplifiée est prévue par l'article IV-445 du nouveau traité en ce qui concerne les politiques et actions internes de l'Union:

- 1. Le gouvernement de tout Etat membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.
- 2. Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.
- 3. La décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent traité.

³³ Décision n°2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe, Considérant n° 35.

Cette procédure simplifiée a un champ d'application relativement large car elle est susceptible de s'appliquer à l'ensemble du titre III de la partie III, c'est à dire les politiques et actions internes (marché intérieur, politique économique et monétaire, autres politiques, espace de liberté de sécurité et de justice, domaines concernés par les actions d'appui). Son champ d'application est aussi étendu en ce qui concerne la nature des modifications envisagées. L'initiative de la révision revient aux gouvernements de tout Etat membre, au Parlement européen et à la Commission. La décision de la révision relève, à nouveau du Conseil européen statuant à l'unanimité. L'entrée en vigueur de la révision repose sur son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, ce qui explique que les parlements ne soient plus préalablement associés, comme dans l'article IV-444. On notera bien que la nécessité de l'approbation unanime comporte encore une fois un risque d'échec ou de blocage, cet article n'évoque pas la possibilité pour le Conseil d'étudier obligatoirement la situation résultant d'un échec de la procédure de révision, comme pour l'article IV-443.

LA CLAUSE DE FLEXIBILITE

L'évolution des compétences communautaires n'a pas toujours utilisé la procédure officielle et solennelle de la révision, souvent considérée comme trop lourde. Les institutions communautaires ont souvent préféré l'adaptation à la révision, nettement plus en phase avec l'idée que « le système communautaire comporte par sa nature une dimension de création continue qui en fait un droit pourvu de propriétés impulsives, d'un grand pouvoir actif, d'un pouvoir interne propre (...), investi d'une fonction dynamique (...), essentiellement un droit moteur »³⁴. Ainsi l'article 308 TCE ancien (235) s'est avéré une « clause-soupape » idéale, une forme de codification de la théorie des compétences implicites, un annonciateur du principe de subsidiarité, bref un moyen de renforcer si nécessaire les interventions des institutions communautaires. Cette disposition n'est pourtant pas extensible facilement. Elle ne peut pas être utilisée sans réelle justification de son caractère indispensable. La Cour de justice l'a rappelé dans sa jurisprudence. Néanmoins, cet article a permis de nombreuses évolutions, souvent reprises lors de l'adoption de nouveaux traités, comme : la création du Fonds européen de développement économique régional (FEDER) en 1975 ; le développement des politiques sectorielles dérivées (énergie, recherche, environnement) ; certaines dispositions dans le domaine des relations extérieures

Devant les possibilités offertes par cet article 308, des Etats s'étaient inquiétés de le voir reconduit, en l'état, dans le nouveau traité, et avaient souhaité un encadrement plus rigoureux de cette possibilité d'adaptation discrète. Cette disposition a été, du moins en partie, reprise dans la cadre de ce qui est appelé maintenant la clause de flexibilité. Cette clause prend place

³⁴ Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF 2ème édition, Paris, 1998 p. 57 ; citant R. Lecourt, le juge devant le marché commun, Genève, in *Die Dynamik des EG Rechts*, Baden Baden, Nomos, 1987, 13.

dans les principes de l'exercice des compétences de l'Union sous la forme de l'article I-18 du traité établissant une Constitution pour l'Europe :

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies à la partie III, pour atteindre l'un des objectifs visés par la Constitution, sans que celle-ci n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées.
2. La Commission européenne, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article I-11, paragraphe 3, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.
3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation.

Le champ d'application de cette clause est très large. Il s'étend à l'ensemble des politiques définies à la partie III pour atteindre l'un des objectifs de l'Union lorsque la Constitution n'a pas prévu des pouvoirs d'actions pour cela. Cette clause de flexibilité n'est plus limitée au seul fonctionnement du marché intérieur. L'initiative revient à la Commission, la décision est prise par le Conseil des ministres après approbation du Parlement européen. Cette disposition donne incontestablement de l'autonomie et un espace de respiration aux institutions européennes. Cette démarche purement institutionnelle comprend cependant des limites.

D'abord, il n'est possible d'y recourir que si cela est nécessaire, donc suffisamment justifié, notamment par la Commission. Pas question d'en faire un moyen détourné de révision. La Cour de justice qui surveille attentivement l'usage des révisions ne manquerait pas de constater l'éventuelle illégalité d'un recours à une procédure d'adaptation pour procéder en fait à une révision. Ensuite, certains domaines ne peuvent être concernés par cette clause, par exemple des mesures visant à harmoniser des législations et des réglementations des Etats membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation. Enfin, les parlements nationaux, avisés par la Commission de cette adaptation des politiques européennes, peuvent exercer leur rôle de garant du principe de subsidiarité en freinant cette initiative. Cette volonté, politiquement et démocratiquement compréhensible d'associer régulièrement les parlements nationaux, peut ainsi verrouiller l'initiative d'adaptation.

LES INNOVATIONS SOUHAITABLES OU LA REVISION DE LA PROCEDURE DE REVISION

Les nouvelles procédures de révision prévues par le traité relèvent globalement de la diplomatie, malgré une liberté, plus ou moins grande, laissée aux institutions de l'Union. La question centrale est de choisir des procédures qui laissent à ces institutions la mise en oeuvre du traité, de ses révisions ou de ses adaptations. Là encore, il est peu cohérent de construire

une Union à laquelle les Etats transfèrent des compétences, tout en continuant à se méfier d'elle, comme cela transparait dans l'organisation des procédures de révision.

Paradoxalement, les Etats membres veulent rester en permanence juge et partie de cette Union. Ils ne semblent pas concevoir leur rôle d'une autre manière. Or cette posture peut se révéler, ici aussi, contre-productive en créant très facilement des phénomènes de blocage ou de ralentissement, voire d'abandon des processus de révision, de la même manière qu'en ce qui concerne la ratification du traité. Mais, autant il paraît justifier qu'un pacte constitutionnel repose sur l'acceptation du plus grand nombre, voire de l'unanimité, des Etats, autant il paraît surprenant que ces mêmes Etats continuent à vouloir maîtriser les évolutions, même modestes, de leur création, comme s'ils craignaient que leur oeuvre leur échappe. On peut imaginer que la rupture constitutionnelle devienne un jour incontournable et que les Etats, n'ayant pas laissé de respiration suffisante à l'Union, se trouvent complètement dépassés. Ce n'est pas pour demain. C'est pourquoi on peut souhaiter que les Etats adoptent une vision plus prospective de l'évolution de l'Union, notamment en matière de révision.

Pendant cette période de ratification du traité, et afin d'éviter des blocages dans son évolution, il convient de réfléchir dès maintenant à des formes de révisions de la procédure de révision en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés. En ce sens, il s'agirait de prévoir une révision plus autonome, et pas forcément unanime, ou bien une révision distinguant plus nettement entre les parties du traité ou enfin une révision de la procédure de révision entreprise avec célérité au moment des nouvelles adhésions programmées.

POUR UNE PROCEDURE DE REVISION PLUS AUTONOME

De nombreux Conventionnels croyaient possible, y compris sur le plan juridique, de faire admettre aux Etats un nouveau mode de révision en suivant la logique constitutionnelle des fédérations. Leurs amendements poussaient au saut constitutionnel. Leur approche était justifiée par l'idée que, dans une Union de trente membres ou plus, « prévoir que toute modification de la Constitution, protocoles compris, doit être soumise à l'approbation de tous les parlements nationaux, serait extrêmement long et périlleux. Dans la pratique, cela reviendrait à ce que le texte de la Constitution, une fois en vigueur, soit intangible, avec le risque que certaines dispositions deviennent obsolètes, et ne correspondent plus au souhait du plus grand nombre »³⁵. Ils n'ont pas été écoutés. C'est dommage car beaucoup de ces amendements étaient raisonnables.

Il s'agit par conséquent de rechercher une plus grande autonomie des institutions communautaires lors de la procédure de révision : « La procédure actuelle ne permet pas à l'Union comme personne juridique de procéder à la modification de son propre statut, mais au

35 Etienne de Poncins, *Vers une Constitution européenne*, 10/18, 2003, p. 488.

contraire, les Etats restent collectivement les maîtres des traités et gardent la faculté d'empêcher toute révision »³⁶. Au fond, l'explication est la suivante : si l'Union n'a pas la maîtrise de son évolution, c'est que la révision ne concerne pas une Constitution, mais un traité établissant une Constitution. Faut-il donc nécessairement une Constitution classique pour que les Etats fassent plus confiance aux institutions européennes, y compris sur ce sujet ? Ce n'est pas indispensable. Ainsi, on pourrait s'inspirer en partie de la proposition de Robert Badinter pour l'article 81 de son projet de Constitution européenne : « Le Conseil européen, la Commission, le Parlement européen ou tout autre Etat membre peut saisir le Conseil des ministres d'une demande de révision de la présente Constitution. Après consultation des Etats membres de la Commission, le Conseil des ministres, par décision à la majorité qualifiée renforcée, saisit le Parlement européen d'un projet de révision. Le projet est adopté à la majorité des deux tiers des membres du Parlement. »³⁷ Ce sont les institutions qui prennent la mesure des révisions ou des adaptations nécessaires par la gestion des affaires européennes. Les Etats ne sont pas forcément à même de déterminer la nature de certaines modifications. Ils devraient faire confiance aux institutions. De ce point de vue, la clause de flexibilité est un outil prometteur dont il faut s'inspirer, même si la forme actuelle de cette clause n'est pas directement adaptable à une révision, même modeste.

Cette autonomie de la révision est, il est vrai, la marque des régimes constitutionnels fédéraux. Cela explique que des suggestions aient été faites ces dernières années pour adopter une démarche similaire sous forme de saut constitutionnel. Dans les fédérations, les révisions s'obtiennent à la majorité du détenteur du pouvoir constituant dérivé, cela est inscrit dans leur logique constitutionnelle. Il suffit d'observer les constitutions, des Etats fédéraux membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche ou Belgique) pour relever en cette matière, l'autonomie des institutions fédérales, même si parfois, notamment en fonction de l'importance de la révision il faut recourir à un référendum populaire (article 44 de la loi constitutionnelle fédérale autrichienne). Bien qu'elle s'en rapproche, l'Union européenne n'entre pas dans ce cadre³⁸. Elle peut puiser utilement dans les constitutions des Etats fédéraux pour faire évoluer sa procédure de révision, bien qu'elle ne repose pas encore formellement sur une logique constitutionnelle et ne détienne donc pas le pouvoir constituant dérivé.

POUR UNE PROCEDURE DE REVISION PLUS DIFFERENCIEE

Si l'on juge excessif de donner trop d'autonomie aux institutions européennes, alors faut-il alléger la règle de l'unanimité, qu'il s'agisse de mener à bien une révision, ou de sa ratification par les Etats membres ?

36 Eric Maulis, « Révision d'un traité ou émergence d'un pouvoir constituant ? La procédure d'adoption et de révision de la constitution européenne », in Olivier Beaud (s/d), *L'Europe en voie de constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 299.

37 Robert Badinter, *Une Constitution européenne*, Fayard, Paris, 2002, p. 129.

38 Maurice Croizat et Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, Clefs, Paris, 1999, 160p.

Sur ce point, le droit international classique connaît des hypothèses où une majorité d'Etats suffit non seulement à l'entrée en vigueur des traités, ce qui est relativement fréquent, mais aussi à la mise en place d'amendements acceptés par une partie seulement des Etats membres. Plusieurs cas peuvent être relevés. Ainsi le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 prévoit dans son article 51 que les amendements doivent recueillir au moins un tiers des voix des Etats pour déclencher une procédure, une majorité des voix à l'Assemblée générale pour l'approbation et une majorité des deux tiers des Etats parties au pacte pour la ratification et donc son entrée en vigueur. Les Etats n'ayant pas encore ratifié restent liés par les dispositions précédentes jusqu'à ce qu'ils aient aussi procédé eux-mêmes à la ratification des amendements. Il en est de même pour le Pacte international relatif au droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (article 29), la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (article 316) ou la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels et inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984. On voit bien que le droit international offre de multiples possibilités de ne pas exiger l'unanimité pour la révision d'un traité à condition de bien prévoir les relations entre les Etats ayant accepté les modifications et les autres. La Convention sur le droit des traités le prévoit d'ailleurs dans son article 40 relatif à la question des amendements aux traités multilatéraux.

Le groupe Pénélope a tissé, là aussi de manière innovante, une procédure originale pour la révision de la Constitution en supprimant l'unanimité. Son avant projet de Constitution prévoit dans un article 101, d'une part, des majorités qualifiées des trois quarts pour que la Convention élabore une recommandation de révision, d'autre part, pour l'adoption de la révision par le Conseil européen, une majorité des cinq sixièmes ou de trois quart en fonction des domaines concernés par cette révision.³⁹ Il revient ensuite aux Etats membres d'adopter cette révision conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

En dehors de la question des majorités, la différenciation plus nette des procédures de révision en fonction des sujets abordés devient incontournable avec d'un côté les principes et les droits fondamentaux et de l'autre les politiques et certains actes additionnels. Cette distinction est logique et aurait pu être reprise de manière plus claire dans le nouveau traité en distinguant nettement les parties I et II de la partie III. La division du traité en parties se prête facilement à la division des procédures de révision.

POUR UNE REVISION RAPIDE DE LA PROCEDURE DE REVISION

Le nouveau traité n'est pas encore ratifié, et nous prônons déjà une révision de la procédure de révision ou au moins une nouvelle réflexion, par exemple au sein de la Commission ou du Parlement européen, pour disposer, le moment venu, d'une étude de faisabilité. En effet,

³⁹ Commission européenne, Etude de faisabilité, contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne, Document de travail, 4 décembre 2002 p. 29.

même si les dispositions complexes du nouveau traité permettent des révisions, et surtout des adaptations, les contraintes ou les exigences de toutes ces formes de révision ordinaire ou simplifiée font peser un doute sur le résultat final. Le sentiment d'une impossibilité de procéder à des révisions d'importance, donne une arme redoutable aux adversaires de cette Constitution dont ils peuvent facilement dire qu'adoptée, elle sera gravée dans le marbre de manière définitive. Cela peut aussi satisfaire ceux qui y voient un point d'arrivée et non pas de départ de l'Europe politique. On doit donc, d'ores et déjà, s'atteler, par exemple au sein du Parlement européen et de la Commission, à une révision de la procédure de révision.

L'assouplissement des modalités de révision est nécessaire pour permettre la respiration future de la Constitution européenne. « Il eût été souhaitable qu'elle fut introduite à l'occasion de la CIG en cours ; en tout état de cause, elle devra l'être lors d'une deuxième étape de cette construction constitutionnelle. Il a été proposé par exemple, pour la partie III, une procédure simplifiée de révision par décision du Conseil européen à la majorité très qualifiée de 80%»⁴⁰. D'autres se font plus pressants : « Exigeons, enfin, que la Constitution puisse être révisée de manière simple et démocratique, par exemple par une double majorité des 4/5^e des Etats représentant 4/5^e de la population, en tout cas dès lors qu'il s'agit des politiques communes »⁴¹.

Cette question, d'apparence technique, est fondamentale pour l'avenir et la progression de l'Union européenne. Il faut envisager de lui trouver une nouvelle solution plus souple et plus adaptée au défi du nombre d'Etats membres, par exemple à l'occasion du traité d'adhésion de nouveaux Etats membres. Le moment est privilégié pour continuer à améliorer le fonctionnement d'une Union qui continue à grandir. Le prochain élargissement concerne la Roumanie et la Bulgarie. Il nécessite un nouveau traité d'adhésion. On sait que ces traités ont régulièrement permis d'adapter des traités constitutifs et de déterminer, parfois durablement, les relations entre l'Union et les Etats ayant adhéré à compter des années 70. Cela est confirmé par les protocoles annexés au traité. On peut donc imaginer, soit d'intégrer au nouveau traité d'adhésion des stipulations relatives à l'assouplissement de la procédure de révision concernant les politiques de l'Union, soit d'adopter un protocole relatif à la révision.

Les choix faits par la Convention et les Etats membres en matière de ratification et de révision restent classiques. Pas forcément très innovants, parce qu'ils matérialisent une approche plus marquée par le droit international que le droit constitutionnel, et traduisent un choix politique fondamental. Le droit international comme le droit constitutionnel ne constituent pas des obstacles à l'innovation, bien au contraire. Ils disposent de nombreuses ressources qui auraient pu inspirer les rédacteurs du traité. Il était juridiquement possible de ne pas se contenter de reproduire l'exigence de l'unanimité, déjà prévue dans les traités précédents.

40 Dominique Strauss-Kahn, Construire l'Europe Politique, 50 propositions pour l'Europe de demain, rapport de la table ronde « Un projet durable pour l'Europe de demain, Avril 2004.

41 Pierre Moscovici, *Les 10 questions qui fâchent les européens*, Perrin, Paris, 2004 p. 135.

C'est encore possible, sous certaines conditions, en ce qui concerne la révision de la procédure de révision. Toutefois, au regard de leur choix, on peut se demander si les Etats voulaient réellement aller plus loin dans l'intégration.

On notera néanmoins que certaines innovations d'apparence technique peuvent servir de leviers efficaces pour accélérer un processus. L'Union européenne, qui est aujourd'hui l'un des chantiers les plus prometteurs de la gouvernance à l'échelle d'un continent⁴², constitue un laboratoire juridique par les spécificités étonnantes de son droit communautaire. Elle peut l'être aussi en choisissant de se refonder grâce à une stratégie de rupture constitutionnelle discrète reposant sur de nouvelles procédures de ratification et de révision.

Plusieurs considérations doivent guider ces mutations juridiques. Il n'est pas admissible qu'une majorité d'Etats ne puisse plus poursuivre l'aventure européenne parce que un ou plusieurs Etats sur les vingt-cinq refusent de ratifier le nouveau traité. Il est politiquement indispensable de surmonter cet obstacle, en supprimant à terme ce principe de l'unanimité qui n'a rien d'obligatoire. Il est, également, impératif de donner à l'Union européenne une certaine maîtrise de son évolution, notamment pour ce qui est de ses politiques publiques européennes. Juridiquement, c'est possible, à condition que les Etats en aient la volonté politique et fassent confiance aux institutions européennes. Dans un espace démocratique européen, le droit est au service du politique, et non l'inverse. Ces évolutions peuvent faciliter, sans autre grand bouleversement, le passage d'un traité établissant une constitution pour l'Europe à une véritable Constitution européenne.

42 Pascal Lamy, *La démocratie-monde, Pour une autre gouvernance globale*, République des idées, Seuil, Paris, 2004, p. 35.

Bibliographie

- Robert Badinter, Une Constitution européenne, Fayard, 2002
- Olivier Beaud (s/d) L'Europe en voie de Constitution, Bruylant, 2004
- David Blanchard, La constitutionnalisation de l'Union européenne, Editions Apogée 2001
- Claude Blumann, Louis Dubouis, Droit institutionnel de l'Union européenne, Litec, 2004
- Maurice Croisat, Le fédéralisme dans les démocraties européennes, Montchrestien, 3e édition, 1999
- Renaud Dehousse (s/d) Une Constitution pour l'Europe, Presses de Sciences Po, 2002
- Soren Dosenrode, Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence, Notre Europe, Etudes et recherches, n°18, 2002
- Olivier Duhamel, Une Constitution pour l'Europe, Seuil, 2003
- Laurent Fabius, Une certaine idée de l'Europe, Plon, 2004
- Jörg Gerkrath, L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe, Ed. Université de Bruxelles, 1997
- Valéry Giscard d'Estaing, Une Constitution pour l'Europe, Albin Michel, 2003
- Pascal Lamy, La démocratie-monde, La république des idées, Seuil, 2004
- Paul Magnette, Le régime politique de l'Union européenne, Presses de Sciences Po, 2003
- Arnaud Menon, Le royaume uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière, Notre Europe, Etudes et recherches n°31 2004
- Pierre Moscovici, Les 10 questions qui fâchent les européens, Perrin, 2004
- Eric Philippart, Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie, Notre Europe, Etudes et Recherches, n°22, mars 2003
- Etienne de Poncins, Vers une constitution européenne, textes commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne, Editions 10/18, 2003
- Jean-Louis Quermonne, Le système politique de l'Union européenne, Montchrestien, 6e édition, 2005
- Dominique Strauss-Kahn, Construire l'Europe politique, 50 propositions pour l'Europe de demain, avril 2004; Oui Lettre ouverte aux enfants d'Europe, Grasset 2004
- Dimitris N. Tritafyllou, Le projet constitutionnel de la Convention européenne, présentation critique de ses choix clés, Bruylant, 2003, p. 122, 131
- Denys Simon Le système juridique communautaire PUF 2ème édition 1998
- Jacques Ziller, La nouvelle Constitution européenne, La Découverte, 2004

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- Le Luxembourg aux commandes : expérience, détermination et abnégation
Mario Hirsch – Disponible en français et anglais (décembre 2004).
- Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes dans l'Union élargie
Martin Koopmann – Disponible en français et anglais (novembre 2004).
- L'Europe et ses Think tanks : un potentiel inaccompli
Stephen Boucher, Diégo Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn – Disponible en français et anglais (octobre 2004).
- La présidence néerlandaise de l'Union en 2004
Monica Sie Dhian Ho et Mendeltje Van Keulen - Disponible en français et anglais (juin 2004).
- Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires
Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro - Disponible en français et anglais (avril 2004).
- L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?
Franciszek Draus - Disponible en français uniquement (février 2004).
- Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière
Anand Menon - Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004
Brigid Laffan - Disponible en français et anglais (décembre 2003).
- L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?
Timo Behr - Disponible en français et anglais (novembre 2003).
- Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen
Bénédicte Suzan - Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003
Roberto Di Quirico - Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).

- Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique
Anand Menon et Jonathan Lipkin - Disponible en français et anglais (mai 2003).
- Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre
Kalypso Nicolaidis et Paul Magnette - Disponible en français et anglais (mai 2003).
- L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer
Bérénice Picciotto - Disponible en français et anglais (mai 2003).
- La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?
Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie
Eric Philippart - Disponible en français et anglais (mars 2003).
- La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003
George Pagoulatos - Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- La question du gouvernement européen
Jean-Louis Quermonne - Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- Le Conseil européen
Philippe de Schoutheete et Helen Wallace - Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence
Søren Døsenrode - Disponible en français et anglais (juin 2002)
- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)
Michal Illner - Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002
Carlos Closa - Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).

- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?
Florence Deloche-Gaudez - Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit
Dusan Sidjanski - Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- La présidence belge 2001
Lieven de Winter et Huri Türsan - Disponible en français et anglais (juin 2001).
- Le débat suédois sur l'Europe
Olof Petersson - Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale
Franciszek Draus - Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000)
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française
Jean-Louis Arnaud - Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- Portugal 2000 : la voie européenne
Alvaro de Vasconcelos - Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne
Esa Stenberg - Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability
Axel Krause - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- Réussir l'Union Economique et Monétaire
Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche - Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni
Stephen George - Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain
Centre for European Reform, Lionel Barber - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).

- L'Europe sociale. Historique et état des lieux
Jean-Louis. Arnaud - Disponible en français et anglais (juillet 1997).

- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?
Françoise de la Serre et Helen Wallace - Disponible en français et en anglais (septembre 97).

- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération
Pierre-Alain Muet - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, avril 2005

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. 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.