

Institut universitaire européen



Robert
Schuman
Centre
for
Advanced
Studies



Réformer les procédures de révision des Traités

Deuxième rapport sur la réorganisation
des traités de l'Union européenne

remis le 31 juillet 2000 à la Commission européenne



INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Réformer les procédures de révision des Traités

**Deuxième rapport sur la réorganisation des
traités de l'Union européenne**

remis le 31 juillet 2000 à la Commission européenne

Coordonnateurs

Claus-Dieter Ehlermann

Yves Mény

Rapporteur

Hervé Bribosia

Membres du groupe de travail

Armin von Bogdandy

Gráinne De Búrca

Renaud Dehousse

Bruno De Witte

Luis Díez-Picazo

Jean-Victor Louis

Francis Snyder

Antonio Tizzano

Jacques Ziller

avec la participation de

M. l'ambassadeur Philippe de Schoutheete,
conseiller spécial de M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne

© 2000 Communautés européennes

Tous droits réservés.

Toute reproduction faite par quelque procédé que ce soit
sans autorisation expresse est illicite.

Imprimé en Italie, en novembre 2000

RÉFORMER LES PROCÉDURES DE RÉVISION DES TRAITÉS

Deuxième rapport de l'Institut universitaire européen de Florence sur la réorganisation des traités de l'Union européenne

Le 15 mai 2000, le Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen de Florence¹ remettait au Président de la Commission européenne, un rapport sur la réorganisation des traités relatifs à l'Union européenne². Ce rapport préconise d'établir, à droit constant, un «*Traité fondamental de l'Union européenne*» qui remplacerait le Traité sur l'Union européenne (TUE). Ce Traité fondamental consoliderait et incorporerait les dispositions essentielles dudit traité et du Traité établissant la Communauté européenne (TCE). Deux protocoles spéciaux contenant la plupart des dispositions sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale y seraient annexés. Quant à la version consolidée «*à titre illustratif*» du TCE annexée à l'Acte final du traité d'Amsterdam, elle se verrait officialisée comme seul texte régissant la Communauté européenne faisant foi, fût-ce sous une forme réduite des dispositions transférées dans le Traité fondamental.

Le mandat adressé par la Commission au Centre Schuman envisageait également, dans la ligne du rapport des trois sages, que la réorganisation des traités s'opère en tenant compte d'une éventuelle différenciation des procédures de révision. Le groupe du Centre Schuman a néanmoins jugé préférable d'examiner les deux questions de façon relativement indépendante, même si, nous le verrons au terme de cette étude, il existe une certaine correspondance entre les deux opérations.

¹ . Le groupe réuni au sein du Centre Robert Schuman, a été coordonné par Yves Mény et Claus-Dieter Ehlermann. Les autres membres du groupe sont Grainne de Burca, Renaud Dehousse, Bruno de Witte, Luis Diez-Picazo, Jean-Victor Louis, Francis Snyder, Antonio Tizzano, Armin von Bogdandy, Jacques Ziller. Le Groupe s'est réuni plusieurs fois à Florence et à Bruxelles, avec la participation de M. l'Ambassadeur Philippe de Schoutheete, Conseiller spécial de Michel Barnier, membre de la Commission européenne. Hervé Bribosia a fait office de rapporteur pour le groupe.

² . «*Un traité fondamental pour l'Union européenne. Étude sur la réorganisation des traités*», Institut universitaire européen, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Italie, Mai 2000. Le rapport est également accessible sur le site internet de la Commission en français, en anglais et en allemand (http://www.europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/index_fr.htm#docreflex).

Dans le premier rapport, l'objectif principal fut, à l'intention des citoyens actuels et futurs de l'Union, de mettre en exergue les règles qui concernent directement leurs droits, ainsi que les principes, les objectifs et les valeurs de l'Union. Il s'agit également de clarifier et de réaménager les textes de base relatifs à son architecture institutionnelle et à son fonctionnement. Il en résulterait un document qui, complété de la Charte des droits fondamentaux en cours d'élaboration, jouirait en outre d'une valeur symbolique et identitaire non négligeable.

Tandis que la réorganisation des traités tend à consolider la situation actuelle du droit primaire, ce second rapport s'attache à réexaminer le processus qui devra régir l'évolution des traités dans une Union élargie à une trentaine d'États membres. Dans un premier temps, l'on rappellera les éléments essentiels qui caractérisent la procédure générale de révision, ainsi que les nombreuses procédures spéciales qui dérogent à la procédure générale (I). A la lumière des problèmes que posent ces procédures en terme d'efficacité et de légitimité (II), l'on tentera ensuite de dégager les lignes directrices susceptibles de fonder notre réflexion (III). Nous terminerons par quelques propositions plus concrètes pour réformer les procédures de révision (IV).

Bien que l'Union ne soit ni une organisation internationale classique, ni un État, il nous a semblé utile de nous pencher sur les procédures d'amendement pratiquées au sein des premières, ainsi que sur les procédures de révision constitutionnelle de certains États, en particulier ceux qui ont une structure fédérale. Une telle comparaison possède parfois une valeur explicative. Elle permet aussi de mettre en lumière des mécanismes qui, dans certains cas, existent déjà aussi dans le contexte communautaire, et qui mériteraient d'être développés.

* *
*
*
*

I. — LES PROCÉDURES ACTUELLES DE RÉVISION

1. — La procédure générale de révision

La procédure générale de révision inscrite à l'article 48 du TUE se profile, nonobstant quelques spécificités, dans la tradition du droit international classique et se caractérise par une certaine rigidité et une certaine solennité : les amendements doivent être arrêtés d'un commun accord par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein d'une conférence diplomatique et n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiés par tous les États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles ». Ces règles comportent en pratique l'approbation des parlements nationaux ou l'organisation d'un référendum sur le plan national.

Il est vrai que les institutions communautaires sont appelées à jouer un rôle minimal dans la phase initiale de la procédure. Ainsi, la Commission peut, à l'instar de chaque gouvernement, soumettre au Conseil des projets de révision des traités. La pratique veut que ce pouvoir d'initiative lui donne également le droit de s'asseoir à la table des négociations, au contraire du Parlement européen. Ensuite, le Conseil peut décider — à la majorité simple — de convoquer une Conférence intergouvernementale, mais seulement après avoir consulté le Parlement et, le cas échéant, la Commission, sur l'opportunité d'une révision des traités. En cas de modification institutionnelle en matière monétaire, la Banque centrale est également consultée. La Cour de justice a quant à elle insisté à plusieurs reprises sur le respect strict de ces exigences formelles et procédurales pour amender les traités, que ce soit pour en modifier les dispositions ou y ajouter de nouvelles³.

Il n'en reste pas moins que ces exigences concernent pour l'essentiel le rôle des institutions communautaires dans la phase de pré-négociation, de sorte qu'en réalité, les États membres restent les acteurs principaux du processus, tant pour son initiation que pour ses résultats.

³. Au contraire, le droit international général permet que les parties contractantes se départissent unanimement d'une clause spécifique relative à la procédure de révision en adoptant un *actus*

2. — Les procédures de révision spéciales « autonomes » et « quasi autonomes »

Les traités connaissent, outre la procédure générale de révision, un bon nombre de procédures d'amendement spéciales qui y dérogent dans certains cas bien déterminés. Ces procédures peuvent être qualifiées d'« autonomes » lorsqu'elles sont aux mains des institutions communautaires, sans passer par un acte de ratification et les procédures nationales d'approbation qui y sont liées, et de « quasi autonomes » lorsque sans renoncer aux procédures nationales d'approbation, elles intègrent cependant quelques éléments communautaires.

Les procédures de révision « quasi autonomes » ont en commun que le Conseil, statuant à l'unanimité, est habilité à arrêter des « dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». L'intervention d'autres institutions communautaires varie selon les cas.

Ainsi, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil peut compléter les droits des citoyens de l'Union⁴ et il a arrêté et modifié, selon la même procédure, le système des ressources propres⁵. De même, le Conseil a adopté l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct sur base d'une initiative et après l'avis conforme du Parlement européen⁶, et il est amené à établir sa procédure électorale uniforme (ou conformément à des principes communs) selon la même procédure⁷.

Depuis le traité d'Amsterdam, le Conseil peut, à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, décider de « communautariser » certaines activités du titre VI du TUE en les menant sur la base du nouveau titre IV du TCE, en déterminant d'éventuelles nouvelles conditions de vote⁸. Dans le même ordre d'idée, le traité d'Amsterdam

contrarius, et plus généralement en invoquant le principe de liberté quant à la forme de la procédure d'amendement (Articles 11 et 39 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités).

⁴. Article 22 TCE.

⁵. Article 269 TCE. V. en dernier lieu la Décision du Conseil du 31 octobre 1994.

⁶. L'Acte est annexé à la Décision du Conseil du 20 septembre 1976, laquelle a été modifiée à l'occasion de la réunification allemande par la Décision du Conseil du 1er février 1993.

⁷. Article 190, § 4 TCE

⁸. Article 42 TUE (système dit de la « grande passerelle »).

habilite le Conseil européen à transformer la définition progressive d'une politique de défense commune en une véritable défense commune, ainsi qu'à intégrer l'UEO dans l'Union⁹. Dans ce dernier cas, le Conseil européen « recommande aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles ». Notons qu'à ce jour, de telles décisions n'ont jamais été prises.

Dans tous ces exemples, il s'agit de compléter de façon substantielle le droit primaire, ou de rendre effectives des décisions de principe préalables. La procédure est marquée par certains traits communautaires. En effet, la Conférence diplomatique est remplacée par l'enceinte du Conseil, lequel est une institution de l'Union de nature moins solennelle. De plus, dans la plupart des cas, la Commission et/ou le Parlement européen ont un pouvoir d'initiative ou sont à tout le moins consultés. En revanche, les procédures nationales d'approbation sont maintenues. C'est pourquoi l'on parle de procédure de révision «quasi autonome». Il apparaît néanmoins que ces procédures sont ainsi quelque peu facilitées dans le chef de certains États membres.

Les procédures spéciales « autonomes » se caractérisent quant à elles par le fait que seules les institutions de l'Union interviennent dans la procédure d'amendement ou de complément : les procédures nationales liées à la ratification sont écartées. L'exemple le plus connu de procédure « autonome » est celui de la « petite révision » dans le Traité CECA, au terme de laquelle le Parlement européen doit donner son approbation à une majorité spéciale¹⁰.

L'on trouve des exemples similaires dans le Traité CE au vu desquels le pouvoir d'amendement repose dans les mains du seul Conseil qui statue en principe à

⁹ . Article 17 TUE.

¹⁰ . L'article 95, alinéa 4 du TCECA dispose que les modifications envisagées à l'alinéa précédent « font l'objet de propositions établies en accord par la Commission et par le Conseil, statuant à la majorité des douze quinzèmes de ses membres, et soumises à l'avis de la Cour. Dans son examen, la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit. Si, à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises au Parlement européen et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent le Parlement européen ».

l'unanimité, les autres institutions de l'Union ne jouant alors qu'un rôle d'initiative ou de consultation ¹¹.

Les exemples les plus parlants concernent le nombre de commissaires, lequel peut être modifié par le Conseil statuant seul, à l'unanimité ¹², et d'une manière beaucoup plus large, l'organisation et le fonctionnement de la Cour de justice. Ainsi, le Conseil peut, sur demande de la Cour de justice, augmenter le nombre de juges et d'avocats généraux, ainsi qu'adapter en conséquence les dispositions relatives aux séances de la Cour (plénières ou en chambre) et au mode de renouvellement partiel des juges et avocats généraux ¹³. De plus, sur demande de la Cour de justice et après consultation du Parlement européen et de la Commission, le Conseil peut modifier le titre III du Statut de la Cour concernant la procédure devant celle-ci ¹⁴. La même procédure permet au Conseil d'adapter ou de compléter le statut de la Cour de justice en fonction des nouvelles dispositions relatives au Tribunal de première instance ¹⁵.

D'autres exemples de procédure d'amendement autonome ont trait à l'Union économique et monétaire. Ainsi, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et de la Banque centrale européenne (BCE), le Conseil pourrait arrêter les dispositions qui remplaceront le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif ¹⁶. Par ailleurs, le Conseil peut modifier des dispositions de portée limitée des statuts du Système européen de banques centrales, avec l'avis conforme du Parlement européen : les modifications sont effectuées par le Conseil, statuant soit à la majorité qualifiée sur recommandation de la BCE et après consultation de la Commission, soit à l'unanimité sur proposition de la Commission et

¹¹ . D'anciennes dispositions du TCE nous livrent d'autres exemples de procédures de révision autonomes au cours desquelles le Conseil était parfois amené à statuer à la majorité qualifiée. Ainsi, les articles 14, § 7 et 33, § 8 anciens du TCE permettaient au Conseil de modifier le rythme relatif à l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives, tandis que l'article 38, § 3 envisageait la modification par le Conseil de la liste des produits agricoles faisant l'objet de la politique agricole commune. V. aussi l'article 126 ancien du TCE habilitant le Conseil à revoir les missions du Fonds social européen, ou encore l'article 4, § 1 du protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement habilitant le Conseil des gouverneurs à modifier la définition de l'unité de compte (Ecu).

¹² . Article 213, alinéa 2 TCE.

¹³ . Article 221, alinéa 4, et Article 222, alinéa 3 TCE.

¹⁴ . Articles 245, alinéa 2 TCE.

¹⁵ . Article 225, § 2 TCE.

¹⁶ . Article 104, § 14 TCE.

après consultation de la BCE ¹⁷. Cet exemple montre que même dans le contexte actuel, il est envisageable de modifier le droit primaire à la majorité qualifiée.

Le traité d'Amsterdam a introduit quant à lui deux nouveaux cas de révision autonome, au moyen d'une décision du Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Cette procédure serait de mise pour étendre le champ d'application de la politique commerciale aux services et à la propriété intellectuelle ¹⁸, ou encore pour activer un système de « petite passerelle » destiné à parfaire la communautarisation de la procédure décisionnelle et juridictionnelle applicable au nouveau titre IV du TCE après une période de cinq ans ¹⁹.

II. — PROBLÉMATIQUE

Au regard du droit constitutionnel comparé et de la pratique des organisations internationales, la procédure générale de révision des traités est particulièrement rigide. Dans le cas de l'Union européenne, le sens de cette rigidité n'est pas en soi de stabiliser un système politico-institutionnel, comme c'est le cas dans de nombreuses constitutions nationales. Au contraire, les traités européens n'ont pratiquement pas cessé d'être amendés au cours des quinze dernières années, et ni les frontières de l'Union ni sa forme constitutionnelle définitive ne sont encore déterminées, loin s'en faut. Le recours à l'unanimité dans le processus de révision des textes constitutifs s'explique au départ par le nombre restreint des États fondateurs. Ensuite, c'est l'émergence d'un appareil normatif et judiciaire sans précédent dans l'histoire des organisations internationales qui a justifié jusqu'à ce jour un droit de veto pour chaque État membre, ainsi que les procédures nationales d'approbation des amendements.

Autrement dit, la rigidité de la procédure générale de révision a certainement contribué à légitimer le processus d'intégration. En revanche, du point de vue de l'efficacité, l'expérience des dernières années montre à l'envi les limites d'une telle

¹⁷ . Article 107, § 5 TCE.

¹⁸ . Article 133 TCE.

¹⁹ . Article 67 TCE.

procédure dans une Union à Douze ou Quinze. Les compromis issus des Conférences intergouvernementales se réduisent souvent au plus petit commun dénominateur et souffrent d'incohérence ; ils font aussi l'objet de plus en plus de détails, ce qui diminue parfois la marge de manoeuvre des institutions dans la mise en oeuvre des traités. Il en résulte que la nécessité d'amender formellement les traités est permanente : une CIG est souvent programmée avant même qu'une autre se termine. Et vu la longueur des procédures de ratification, il arrive qu'une nouvelle CIG démarre alors qu'un traité de révision vient à peine d'entrer en vigueur...

Au surplus, les négociations ne peuvent se conclure qu'au prix d'exemptions de plus en plus nombreuses accordées à certains États membres de façon improvisée, et souvent caractérisées par une extrême complexité contraire à toute transparence. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam en ont donné plusieurs exemples.

Il convient enfin d'observer que la rigidité et la solennité de la procédure générale de révision ont pu contribuer à l'apparition de pratiques parallèles qui sont parfois considérées comme des détournements de procédure. L'on pense ici au recours de plus en plus fréquent à la technique d'accords interinstitutionnels, lesquels complètent les traités sur certains points de façon plus détaillée, sans toujours être neutres quant à l'équilibre institutionnel ²⁰. Cette technique est certes utile pour rendre plus fluides les rouages institutionnels, mais elle souffre d'insécurité quant à la valeur et à la nature juridique des accords. Dans le même ordre d'idée, l'on songe à la pratique des accords en forme simplifiée conclus sous la forme de « Décision des Représentants des États membres réunis en Conseil ». L'on pense aussi à l'usage extensif de l'article 308 (ex 235) du TCE pour légitimer la compétence de la Communauté lorsque les pouvoirs d'action requis pour réaliser l'un de ses objets n'ont pas été expressément prévus par le traité.

Au vu de ces considérations, l'on est en droit de craindre que, dans une Union européenne élargie à 21, 27, voire 30 États membres, le principe d'unanimité et les procédures nationales d'approbation parlementaire ou par referendum risquent de d'être à la source d'une paralysie totale empêchant la moindre adaptation des traités,

du moins si l'on veut respecter la procédure générale de révision qui est prévue à cet effet.

Au delà de ces questions d'efficacité, liées à la dynamique du processus d'intégration, se pose aussi de façon pressante celle de la légitimité en soi des procédures de révision. En effet, compte tenu des matières abordées qui touchent toujours de plus près la vie des citoyens, le recours à une Conférence diplomatique paraît désormais de moins en moins appropriée à la réforme des traités européens.

A cet égard, l'accord conclu sur le traité d'Amsterdam dans la nuit du 17 juin 1997 constitue un précédent dont il convient de tirer les enseignements. En effet, après un an et demi de négociation, les chefs d'État et de gouvernement se sont vus contraints de trancher dans le vif, parfois en l'absence de leurs conseillers, à l'égard de textes qui n'avaient jamais été discutés auparavant. De par le manque de préparation, la Conférence intergouvernementale a dû se prolonger pendant près de quatre mois de façon informelle au sein du Coreper pour résoudre les nombreux oublis ou malentendus d'Amsterdam.

Par ailleurs, en dépit des efforts accomplis pour rendre accessible sur l'internet les documents de négociation, la société civile (organisations non gouvernementales, associations, etc...) est largement mise à l'écart du débat. Quant au Parlement européen, susceptible de relayer les aspirations des citoyens européens, il n'est représenté à la CIG qu'officieusement par deux de ses membres en tant qu'observateur. Les parlements nationaux eux-mêmes n'interviennent qu'en fin de parcours et sont mis devant le fait accompli d'un document qui ne peut être renégocié. Cette intervention tardive est d'ailleurs de nature à comporter des risques lors de la phase des approbations nationales.

Plus fondamentalement, les procédures de révision mériteraient qu'on y intègre davantage certains éléments de la méthode communautaire propres à dégager un intérêt collectif qui transcende l'addition des intérêts particuliers de chaque État membre.

²⁰ . Par exemple, plusieurs accords interinstitutionnels ont pour effet d'améliorer la position du

III. — LIGNES DIRECTRICES POUR UNE RÉFORME DES PROCÉDURES DE RÉVISION

L'on s'attachera au cours de cette section à dégager les lignes directrices susceptibles de baliser notre réflexion en vue d'améliorer les procédures de révision des traités. Ces lignes directrices reviennent pour l'essentiel, d'une part à réduire les risques de blocage liés au principe d'unanimité tout en protégeant les États éventuellement mis en minorité, et d'autre part à valoriser le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen. Au regard de ces lignes directrices, nous tenterons au terme de ce rapport de faire quelques propositions plus concrètes de réforme.

1. — Réduire les risques de blocage liés à l'unanimité

La pratique des organisations internationales fait apparaître que dans la plupart des cas, la charte constitutive est soumise à une procédure d'amendement qui renonce au principe d'unanimité. Par exemple, les chartes constitutives de l'Organisation des Nations Unies²¹, de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)²², de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)²³, ou encore de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)²⁴ requièrent en principe une majorité des deux tiers des États membres pour pouvoir y apporter des modifications²⁵. L'on observera que dans le cas de l'ONU ou du GATT, le principe majoritaire a été retenu alors qu'au départ, le nombre d'États membres était beaucoup plus limité qu'à ce jour.

La majorité des deux tiers est également prévue pour modifier le Statut du Conseil de l'Europe, dont le nombre de membres se rapprochera de celui de l'Union européenne au terme de l'élargissement de celle-ci²⁶. Même une organisation comme le Fonds Monétaire International (FMI), qui touche à la souveraineté financière des États membres, prévoit que les amendements à ses Statuts entrent en vigueur dès l'accord

Parlement européen.

²¹ . Articles 108 et 109 de la Charte des Nations Unies.

²² . Article X de l'Accord instituant l'OMC.

²³ . Article 36 de la Constitution de l'OIT.

²⁴ . Article 73 de la Constitution de l'OMS.

²⁵ . En ce compris les cinq États permanents du Conseil de sécurité pour la charte de l'ONU, et les cinq États parmi les dix plus industrialisés pour la constitution de l'OIT.

²⁶ . Article 41 du Statut du Conseil de l'Europe.

de 3/5 des États membres représentant une majorité de 85 % des voix attribuées (majorité pondérée en fonction de la contribution financière de chaque membre)²⁷.

Certes l'Union européenne n'est pas une organisation internationale comme les autres. Le nombre ainsi que la nature des matières traitées, et surtout le degré d'intégration la rendent unique en son genre. L'on notera cependant que même dans les États fédéraux — lesquels font en principe intervenir d'une manière ou d'une autre les entités fédérées dans le processus de révision de leur constitution — l'approbation par une majorité spéciale de ces entités suffit à imposer une nouvelle règle constitutionnelle à l'ensemble de la Fédération. Par exemple, toute révision de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne doit notamment être approuvée par les deux tiers des voix du *Bundesrat*, lequel est composé de membres des gouvernements des *Länder*²⁸. La Constitution des États-Unis démontre quant à elle que le recours à une procédure majoritaire n'empêche pas qu'elle puisse rester très rigide²⁹.

Le principe de l'unanimité dans le processus de révision de traités concernant l'Union européenne constitue dès lors plutôt une exception au regard d'autres systèmes comparables. Elle s'explique au départ par le nombre restreint des États fondateurs. Compte tenu de la perspective d'une Union composée d'une trentaine de membres d'ici la fin de la décennie, il est impératif d'envisager des formules qui atténuent les risques de blocage liés à l'unanimité. L'objectif n'est pas en soi de forcer les États récalcitrants, mais d'empêcher que la dynamique de l'intégration soit complètement enrayée ou soumise au chantage d'un seul État membre.

Une formule que le groupe du Centre Schuman invite à prendre en considération serait de remplacer le vote à l'unanimité par un vote à la majorité surqualifiée pour réviser les traités³⁰. Certes cette transformation ne devrait pas nécessairement

²⁷ . Article XXVIII des Statuts du FMI.

²⁸ . Article 79, § 2 de la Loi fondamentale. Chaque *Länder* est représenté par trois à six membres de son gouvernement, en fonction de son niveau de population (article 51 de la Loi fondamentale).

²⁹ . L'article V de la Constitution des États-Unis exige notamment, au stade de la proposition des amendements, un accord de deux tiers des États (soit directement, soit à travers le Sénat). Les amendements entrent en vigueur une fois ratifiés par trois quarts des États.

³⁰ . Sur les modalités du vote à la majorité surqualifiée, v. *infra*. Cette formule impliquerait évidemment que toutes les bases juridiques des traités servant à la création du droit dérivé qui prévoient — ou qui

s'effectuer du jour au lendemain, et il serait toujours possible de maintenir un certain nombre de cas exceptionnels où l'unanimité continuerait de s'imposer, à l'instar par exemple des exceptions prévues par les Statuts du FMI³¹ ou par l'Accord instituant l'OMC³². Dans le cadre de l'Union, l'on songe en premier lieu aux dispositions sensibles qui ont un impact direct sur le poids relatif de chaque État membre dans le système décisionnel³³.

A long terme, une telle réforme s'impose néanmoins de façon inéluctable si l'on ne veut pas bloquer tout processus d'évolution. Ne pas revoir la procédure de révision en temps utile comporte le risque d'une modification ultérieure à chaud, sur fond de crise, voire le risque d'une rupture.

2. — Protéger les États mis en minorité

Dans la mesure où l'on accepte de renoncer à l'unanimité pour réviser les traités, il est nécessaire d'assurer une protection adéquate des États membres éventuellement mis en minorité. L'on peut envisager à cet égard deux sortes de mécanismes qui ne s'excluent d'ailleurs pas mutuellement.

Le premier est de nature institutionnelle, en accroissant l'influence de la Commission (initiative ou approbation) et du Parlement européen (avis conforme ou participation effective). La Cour de justice pourrait, elle aussi, être amenée à intervenir (avis préalable), à l'instar de la procédure de révision simplifiée du Traité CECA³⁴. En effet, une telle communautarisation de la procédure d'amendement constitue une

prévoient encore au lendemain de la CIG en cours — le recours au vote à l'unanimité subissent le même sort : le vote à la majorité surqualifiée se substituerait au vote à l'unanimité.

³¹ . L'unanimité reste de mise en ce qui concerne le droit de retrait, ainsi que pour les dispositions selon lesquelles la quote-part d'un État membre ne peut être modifiée sans son consentement, et la parité de la monnaie d'un État membre ne peut être modifiée que sur sa proposition (Article XXVIII (b) des Statuts du FMI).

³² . L'article X.2 de l'Accord instituant l'OMC vise quant à lui quatre articles, dont l'article X lui-même relatif à la procédure d'amendement. Ledit Article X prévoit également, dans certains cas spécifiques, une majorité renforcée de trois quarts des États membres. L'article 36 de la Constitution de l'OIT fait de même pour pouvoir amender des dispositions déterminées concernant les « objectifs fondamentaux de l'organisation », ou encore « la structure permanente de l'organisation, la composition et les fonctions de ses organes collégiaux, la nomination et les responsabilités du Directeur général ».

³³ . V. par exemple les articles 190 (représentants au Parlement européen), 205 (pondération des voix) 213 (nombre de commissaires), 258 et 263 TCE, (composition du Comité économique et social et du Comité des Régions), etc.

garantie pour les États mis en minorité, lesquels sont ainsi assurés de ne devoir s'incliner que devant un intérêt collectif, au terme d'une procédure respectueuse de la légalité.

Le second mécanisme est une clause d'*opt out* qui permettrait aux États qui le souhaiteraient de ne pas être liés par les amendements adoptés à la majorité superqualifiée. Le protocole sur la politique sociale, les protocoles relatifs à la monnaie unique exemptant le Royaume-Uni et le Danemark, et plus récemment les protocoles créant un espace de liberté, de sécurité et de justice à géométrie variable sont autant d'exemples de différenciation issus des conférences intergouvernementales et qui touchent directement à la dimension « constitutionnelle » de l'Union. Il conviendrait d'organiser et de rationaliser davantage le recours à une telle pratique qui assouplirait l'exigence du « commun accord »³⁵.

L'on pourrait à cet égard s'inspirer de techniques que l'on rencontre souvent dans la pratique des organisations internationales³⁶. L'Accord instituant l'OMC en fournit un bel exemple : lorsque les amendements, adoptés à la majorité des deux tiers des États membres, sont « de nature à modifier les droits et obligations des États membres », ou concernent un bon nombre de dispositions non institutionnelles de l'Accord général sur le commerce des services (*GATS*), les États n'ayant pas consenti aux amendements ne sont pas liés³⁷. Un régime similaire est organisé par l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (OAA) lorsque les amendements en vigueur entraînent « de nouvelles obligations pour les États membres »³⁸. Dans certains cas, cependant, la participation non

³⁴ . V. *supra*.

³⁵ . L'on observera à cet égard que le mécanisme actuel de la coopération renforcée ne peut répondre à ce besoin. En effet, c'est uniquement sur le plan « législatif », et pas « constitutionnel » que ledit mécanisme tend à atténuer l'écueil de l'unanimité : une coopération renforcée ne peut en effet se développer que dans le cadre constitutionnel préexistant des Quinze (en particulier dans le cadre préexistant des compétences).

³⁶ . V. par exemple l'article 94 (a) de la Convention sur l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OIAAC).

³⁷ . Article X.3 et X.6 de l'Accord instituant l'OMC.

³⁸ . Article 20 (b) de l'Acte constitutif de l'OAA.

uniforme peut donner lieu à des difficultés, de sorte qu'elle s'accompagne parfois d'un risque d'exclusion³⁹.

Ces précédents nous incitent à penser que la différenciation « constitutionnelle » de l'Union, ne doit pouvoir concerner que le champ matériel des compétences, voire l'intensité des instruments d'action. La technique de l'*opt out* serait en revanche tout simplement impraticable pour tout ce qui touche à la structure organisationnelle au sens large, y compris donc les procédures de décision⁴⁰. Ici encore, la Commission ou la Cour de justice pourraient être sollicitées pour vérifier si le cas envisagé se prête ou non à un *opt out*.

Le seul aménagement institutionnel résultant de la déclaration d'un État membre qu'il ne participera pas à tel ou tel nouvel aspect d'une politique serait qu'il ne prenne pas part au vote au sein du Conseil, conformément à la philosophie des régimes actuels de différenciation⁴¹.

3. — Optimiser le rôle des parlements nationaux

Au regard de la pratique des organisations internationales, il s'avère que la modification de leur charte constitutive s'effectue en principe par un acte conventionnel dont l'entrée en vigueur est subordonnée à la ratification des États, et partant à l'approbation des parlements nationaux. Toutefois, les exceptions à ce principe sont nombreuses, nous l'avons déjà observé dans le contexte communautaire⁴². Le recours à une procédure de révision « autonome », au moyen d'une décision unilatérale des institutions, est une pratique connue des organisations internationales destinée à alléger la procédure. S'il arrive que l'ensemble de la charte constitutive soit soumise à une telle procédure, il est plus fréquent qu'elle ne concerne

³⁹ . V. par exemple l'article 94 (b) de la Convention OIAC, et l'article X.3 et X.5 de l'Accord instituant l'OMC.

⁴⁰ . Le groupe n'a pas voulu aborder dans le cadre de cette étude l'idée souvent émise ces derniers temps de créer de nouvelles institutions en dehors de l'Union au sein desquelles un groupe distinct d'États membres déciderait d'aller de l'avant.

⁴¹ . Il serait sans doute opportun d'envisager que la formation du Parlement européen soit également à géométrie variable, en fonction des États participants.

⁴² . V. *supra* les procédures spéciales « autonomes ».

qu'un certain nombre de dispositions déterminées⁴³. Par exemple, le Statut du Conseil de l'Europe renonce à la procédure de ratification pour amender les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée consultative, ainsi qu'au financement de l'organisation⁴⁴, tandis que l'Association européenne de libre échange (AELE) fait de même pour un bon nombre de règles substantielles⁴⁵.

Au contraire, la procédure retenue pour amender la constitution des États fédéraux est en principe centralisée, de sorte que les amendements entrent en vigueur sans que les parlements des entités fédérées ne soient amenés à les approuver formellement. L'exemple donné par la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne est symptomatique à cet égard⁴⁶, mais il y a de rares exceptions à ce principe dont la plus fameuse a trait à la Constitution des États-Unis⁴⁷.

Dans le cadre de l'Union européenne, l'approbation par les parlements (ou référenda) nationaux des traités originels et de révision successifs constitue certainement une source de légitimité importante. Toutefois, les parlements nationaux sont souvent mis devant le fait accompli d'un projet de traité auquel ils n'ont pas ou peu eu l'occasion de participer. Compte tenu de l'importance des transferts de souveraineté, l'on devrait songer à les impliquer davantage à un stade antérieur, celui de l'élaboration des amendements. Une telle participation pourrait en outre faciliter et accélérer la procédure des ratifications finales.

En revanche, l'on est en droit de craindre que, dans une Union dont le nombre d'États membres approchera la trentaine, le stade des procédures nationales précédant la ratification risque de trop ralentir les réformes nécessaires. Il convient sans doute à cet égard de distinguer parmi les dispositions de droit primaire de l'Union, d'une part celles qui affectent directement les rapports de compétence entre l'Union et ses États membres, voire celles qui ont trait au rôle de ceux-ci dans le processus de décision, et

⁴³. H. Schermers et N. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhof, The Hague/London/Boston, Third Revised Edition, 1995, pp. 731 à 734.

⁴⁴. Articles 23 à 35, 38 et 39 du Statut visés par l'article 41 (d) du Statut.

⁴⁵. V. les articles 3, § 5 (droits de douanes), 4, § 5 (règle d'origine), 5, § 7 (*deflection of trade*) et 13, § 3 (aides d'état) de la Convention instituant l'AELE.

⁴⁶. Article 79 de la Loi fondamentale.

⁴⁷. L'article V envisage la ratification par trois quarts des parlements des États fédérés.

d'autre part les autres dispositions de moindre importance qui n'affectent pas directement leur souveraineté. La nature des premières impose que l'on fasse approuver les traités de révision par les assemblées ou referenda nationaux. Mais pour les autres dispositions, l'on pourrait envisager de se dispenser de la procédure de ratification et des longs délais qu'elle entraîne ⁴⁸.

Paradoxalement peut-être, une telle formule pourrait également avoir pour effet de valoriser le rôle des parlements nationaux, lesquels pourraient concentrer leur attention sur les sujets importants. Elle n'empêche au demeurant pas que les parlements nationaux soient pleinement informés de toute procédure d'amendement en cours afin qu'ils puissent exercer leur influence sur leur gouvernement respectif.

La pratique des relations internationales connaît également une autre technique dont on pourrait s'inspirer pour atténuer la lourdeur du processus de ratification, la procédure de « ratification négative ». Cette procédure prévoit qu'au delà d'un certain délai, les amendements sont réputés approuvés par les États et entrent en vigueur, sauf notification contraire exprimant un désaccord (souvent avant l'entrée en vigueur, parfois aussi après). Cette technique de « *contract out* » ⁴⁹ s'apparente dès lors à un *opt out* au moment de la ratification.

4. — Accroître l'influence du Parlement européen

L'évolution des pouvoirs du Parlement européen est une caractéristique qui distingue fondamentalement l'Union de la plupart des organisations internationales. Les traités lui ont graduellement reconnu une réelle légitimité pour assumer le rôle de co-législateur communautaire. De plus, il dispose d'un pouvoir d'avis conforme à l'occasion de la conclusion des accords d'association, des traités d'adhésion, et surtout

⁴⁸ . Le projet de traité portant statut de la Communauté politique européenne, adopté à Strasbourg le 10 mars 1953 par l'Assemblée ad hoc, constituée à cet égard une source d'inspiration intéressante. Les articles 111 à 113 du Statut distinguaient trois procédures de révision différentes selon que les amendements concernaient : 1) la modification des pouvoirs et compétences de la Communauté vis-à-vis des États membres ou les droits fondamentaux, 2) les relations et la répartition des pouvoirs entre les institutions de la Communauté, en ce compris les garanties procédurales reconnues aux États dans le processus de décision, 3) les autres dispositions du traité. Seuls les amendements relevant de la première catégorie auraient requis l'approbation des parlements nationaux pour entrer en vigueur.

⁴⁹ . V. les exemples exposés par H. Schermers et Blokker, *International Institutional Law*, précité, pp. 794 à 798.

à l'occasion des adaptations aux traités européens que ces adhésions comportent ⁵⁰. Dans ce contexte, l'on ne voit pas pourquoi le Parlement européen ne pourrait pas être davantage impliqué dans le processus de révision des traités en général. L'accroissement de ses pouvoirs reflète l'émergence progressive d'une légitimité démocratique dont on ne peut nier l'utilité à ce niveau. Un rôle accru du Parlement peut également avoir pour effet de protéger les États membres qui se verraient imposer des amendements qu'ils n'auraient pas approuvés, nous l'avons évoqué ci-dessus.

Le Parlement européen est appelé à jouer un rôle essentiel pour légitimer et démocratiser le débat constitutionnel européen. Il nous paraît logique que son avis conforme soit requis avant que les amendements ne puissent entrer en vigueur, voire que le Parlement européen puisse participer de façon effective au processus de révision. Il devrait, à tout le moins, être mis sur le même pied que la Commission européenne pour « soumettre au Conseil des projets tendant à la révision » des traités européens ⁵¹, ou se voir reconnaître un authentique pouvoir de consultation.

Quel que soit l'accroissement envisagé des pouvoirs du Parlement européen, le raisonnement vaut *a fortiori* pour les amendements issus d'une procédure autonome qui entrent en vigueur sans passer devant les parlements ou référenda nationaux. Le fait de remplacer la procédure de ratification étatique par l'approbation de l'Assemblée de l'organisation internationale est une formule qui n'est pas inconnue de la pratique, en témoigne par exemple le Statut du Conseil de l'Europe ⁵².

⁵⁰. Article 49 TUE.

⁵¹. Article 48 TUE.

⁵². L'article 41 (d) du Statut dispose que les amendements aux articles 23 à 35, 38 et 39 entrent en vigueur après avoir été approuvés par le Comité des ministres et l'Assemblée consultative.

IV — PROPOSITIONS

Les lignes directrices exposées ci-dessus nous conduisent à faire quelques propositions de réforme plus concrètes. Elles consistent pour l'essentiel à élargir le champ d'application des procédures spéciales de révision autonomes, voire à renforcer le caractère communautaire de ces procédures et à les systématiser quelque peu. En outre, la procédure générale de révision pourrait, elle aussi, être quelque peu réformée, certains aménagements pouvant déjà être opérés sans modifier formellement l'article 48 du TUE.

1. — Réforme et extension des procédures spéciales de révision autonomes

Les traités sur lesquels est fondée l'Union contiennent déjà à l'heure actuelle un certain nombre de procédures d'amendement spéciales qui dérogent à la procédure générale et qui sont « autonomes » : la procédure d'amendement est laissée aux mains des institutions de l'Union, tandis que les procédures nationales liées à la ratification sont omises. Tous les exemples présentés dans la première section de cette étude sont révélateurs du fait que dans certains cas, le besoin de passer par la phase nationale des approbations parlementaires ou par referendum ne se fait pas sentir, et constituerait au contraire une lourdeur excessive.

Dans ce contexte, l'on ne peut s'empêcher de prendre note des suggestions émises par la présidence portugaise dans son rapport au Conseil européen de Feira relatif à la CIG en cours sur la réforme institutionnelle⁵³. Ces suggestions, qui se réfèrent au mode d'organisation de la Cour de justice, sont motivées par « le besoin de prévoir, dès maintenant, (...) un degré suffisant de flexibilité qui puisse permettre à l'avenir, des adaptations aux nouvelles circonstances que l'élargissement posera, sans devoir faire recours à une procédure lourde de modification des traités »⁵⁴.

Concrètement, il s'agirait d'intégrer dans le Statut de la Cour de justice, outre un certain nombre de questions concernant l'organisation et le fonctionnement de la

⁵³ . CONFER 4750/00, Bruxelles le 14 juin 2000, p. 39 et s., et p.99 et s.

⁵⁴ . CONFER 4750/00, Bruxelles le 14 juin 2000, p. 39.

Cour⁵⁵, le contenu de la décision du Conseil instituant un Tribunal de première instance⁵⁶. La modification ultérieure du Statut dans son ensemble⁵⁷ serait soumise à une décision du Conseil statuant à l'unanimité, soit sur demande de la Cour, après consultation du Parlement et de la Commission, soit sur demande de la Commission, après consultation du Parlement européen et de la Cour. L'on reconnaîtrait ainsi un droit d'initiative à la Commission en la matière. La même procédure serait utilisée pour créer de nouvelles chambres de recours juridictionnelles spécialisées pour les litiges concernant les fonctionnaires ou dans d'autres matières, ainsi que pour en fixer la composition et les modalités de fonctionnement⁵⁸.

La perspective d'élargissement de l'Union devrait conduire à élargir le champ des procédures de révision autonomes à d'autres cas du même type que les dispositions — actuelles ou en projet — relatives à la Cour de justice et au Tribunal de première instance. L'on songe en premier lieu aux dispositions qui concernent l'organisation et le fonctionnement interne des autres institutions, organes ou comités de l'Union. Le cas de la Cour des comptes est certainement le plus proche de celui de la Cour de justice⁵⁹. Par ailleurs, il y aurait une logique à ce que les dispositions ayant trait aux relations interinstitutionnelles, y compris certains aspects relativement techniques des procédures de décision, puissent être modifiées par les institutions elles-mêmes, du moins lorsque les amendements envisagés n'affectent que marginalement le poids des États membres dans le processus de décision. Pour donner un exemple concret, faudra-t-il demain mobiliser près d'une trentaine de parlements nationaux pour statuer sur l'ajout ou la suppression d'une étape dans la procédure de codécision ou dans la procédure budgétaire ?⁶⁰

⁵⁵ . V. les projets de modification des articles 221, 222, 223, et 225 du TCE, CONFER 4750/00, Bruxelles le 14 juin 2000, pp. 101 à 104.

⁵⁶ . Décision 88/591 du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un tribunal de première instance, modifiée en dernier lieu par la Décision 99/291 du Conseil, JO L 144 du 1.5. 1999, p. 52, conformément à l'article 225 du TCE.

⁵⁷ . A l'exception du titre I relatif au Statut des juges et des avocats généraux.

⁵⁸ . CONFER 4750/00, Bruxelles le 14 juin 2000, pp. 105 à 107.

⁵⁹ . V. par exemple les articles 247 et 248 du TCE.

⁶⁰ . Articles 251 et 272 TCE. Dans le même sens, comp. l'article 112 du projet de Statut instituant la Communauté politique, précité.

Dans un stade ultérieur, l'on pourrait imaginer de systématiser le recours à des « statuts » ou à une loi organique, à l'instar de nombreuses constitutions nationales ⁶¹. Il s'agirait par exemple d'établir une norme intermédiaire entre le niveau des traités et celui des règlements intérieurs ou de procédure des institutions. Le « statut » de chaque institution serait ainsi adopté et modifiable au terme d'une procédure de décision autonome ⁶². Un statut ou une loi organique pourrait de même fournir un réceptacle utile à l'égard de certaines règles de nature institutionnelle dont les traités ne font qu'esquisser les principes ⁶³, ou encore pour accueillir le contenu de certains accords interinstitutionnels dont les fondements juridiques sont aujourd'hui peu sûrs ⁶⁴.

Quelles que soient les dispositions finalement soumises à des procédures spéciales d'amendement autonomes, celles-ci devraient se caractériser, outre le fait qu'elles se passent des procédures de ratification, par la généralisation rapide du vote à la majorité surqualifiée au sein du Conseil ⁶⁵. En effet, la nature des dispositions envisagées pour relever d'une procédure d'amendement autonome justifie également qu'un État puisse être contraint par un amendement auquel il n'aurait pas consenti.

Les modalités de la majorité surqualifiée reposeraient sur le principe de double légitimité qui guide déjà les réformes institutionnelles en cours — légitimité représentative et légitimité étatique. Le groupe propose à cet égard de recourir à une double majorité renforcée, ce qui permettrait une adaptation automatique au fil des

⁶¹. V. par exemple l'article 46 de la Constitution française qui règle la nature et la procédure spéciale d'adoption des lois organiques, lesquelles sont destinées à préciser ou compléter une quinzaine de dispositions constitutionnelles (élection présidentielle, statut des membres des assemblées et des magistrats, conseil constitutionnel, régime des lois de finance, etc...).

⁶². Dans cette optique, l'on devrait aussi envisager de faire « remonter » dans un statut ou une loi organique certaines règles institutionnelles importantes qui se situent pour l'instant dans le règlement intérieur des institutions. Le rapport précité de Feira fait des propositions analogues pour intégrer dans le statut de la Cour de justice certaines dispositions du Règlement de procédure de la Cour concernant le régime linguistique (CONFER 4750/00, Bruxelles, le 14 juin 2000, pp. 108 et 109).

⁶³. L'on vise ici par exemple la composition et la compétence du Tribunal de première instance (Article 225, § 2 TCE), le statut et les conditions générales d'exercice des parlementaires européens (Article 190, § 5 TCE), ceux du médiateur (Article 195, § 4 TCE), ou encore le statut des agences et des divers comités prévus par le TCE (Article 208 TCE). V. aussi les articles 114, § 3 et 130 visant respectivement les modalités du comité économique et financier, et la création du comité de l'emploi.

⁶⁴. Les accords interinstitutionnels pourraient être conclus systématiquement au sein d'une « Conférence interinstitutionnelle » où les institutions intéressées négocieraient sur un pied d'égalité (Comp. l'article 193, § 4 TCE : « Les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées d'un commun accord par le Parlement, le Conseil et la Commission »).

⁶⁵. Sauf bien entendu dans les cas où la majorité qualifiée serait déjà de mise -v. *infra*.

élargissements tout en respectant au mieux le principe d'égalité des États dans le processus d'amendement. Il s'agirait par exemple de 4/5 (ou 9/10) des États membres représentant 4/5 de la population ⁶⁶, étant entendu que la minorité de blocage devrait comprendre deux États au minimum.

Par ailleurs, il conviendrait d'accroître davantage la légitimité communautaire des procédures spéciales autonomes, soit en renforçant l'influence de la Commission et/ou de l'institution concernée, soit en conférant un pouvoir d'approbation ou de codécision au Parlement européen. A cet égard, l'on observera avec intérêt que le Parlement européen est déjà, dans certains cas, doté d'un tel pouvoir, souvent en parallèle avec un vote majoritaire au Conseil ⁶⁷.

Une telle communautarisation des procédures de révision autonomes constituerait au surplus une garantie appréciable pour les États mis en minorité dès lors que les possibilités d'*opting out* seraient presque inexistantes lorsqu'il est question de dispositions de nature institutionnelle.

La Cour de justice pourrait quant à elle être amenée à donner son avis préalable à la révision pour s'assurer que le recours à une procédure spéciale autonome plutôt qu'à la procédure générale est justifié dans le cas envisagé. A cet égard, les parlements nationaux — qui sont intéressés au premier plan par le recours à une procédure autonome — se verraient reconnaître, à l'instar des autres institutions ou des États membres, la faculté de requérir de la Cour un tel avis.

En toute hypothèse, les parlements nationaux devraient être pleinement informés des procédures d'amendement autonomes en cours afin qu'ils puissent dûment, le cas

⁶⁶. En ce sens, Justus Lipsius, « La Conférence intergouvernementale », RTDE, 1995, p. 198. L'on gardera également à l'esprit une formule alternative intéressante sur le modèle de l'article 20 du projet de Constitution de 1994 (projet « Herman ») : « La majorité surqualifiée n'est pas atteinte dès lors qu'il y a opposition soit d'au moins un quart des États membres représentant au moins un huitième de la population, soit d'un huitième des États membres représentant au moins un quart de la population ».

⁶⁷. Ainsi, le recours à la majorité qualifiée du Conseil et l'avis conforme du Parlement européen est prévu pour modifier certaines dispositions des statuts du SEBC (Article 107, § 5 TCE), ou encore pour adopter le statut et les conditions d'exercice du médiateur (Article 195, § 4 TCE). L'approbation du Parlement européen statuant à une majorité spéciale est également requise pour modifier le traité CECA selon la procédure dite de « petite révision », le Conseil ayant préalablement statué à la majorité des douze quinzèmes (v. *supra*). La procédure de codécision est prévue quant à elle pour fixer les principes généraux et les limites concernant l'accès aux documents (Article 255, § 2 TCE).

échéant, faire valoir leur point de vue. Par exemple, l'on pourrait s'inspirer du protocole sur les parlements nationaux accompagnant le Traité d'Amsterdam, notamment en prévoyant un délai pour une information adéquate avant que les gouvernements ne prennent une décision finale.

2. — Réforme de la procédure générale de révision

Les aménagements de la procédure générale de révision les plus urgents sont également les plus aisés dès lors qu'ils ne requièrent pas d'amender formellement l'article 48 du TUE.

Il s'agit pour l'essentiel de mieux préparer les sessions des chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, surtout en fin de négociation de la Conférence intergouvernementale, et de ne pas les encombrer d'un certain nombre de questions qui devraient être résolues auparavant. A cet égard, les ministres des affaires étrangères devraient être davantage impliqués, à moins que les négociateurs attitrés puissent représenter directement les chefs de gouvernement pour faciliter les arbitrages dans les capitales. En outre, il conviendrait de discipliner davantage le déroulement du Conseil européen en fin de négociation. Celui-ci devrait avoir lieu en deux temps, à une dizaine de jours de distance, afin que les textes agréés la première fois puissent être peaufinés par le service juridique avant d'être définitivement adoptés. A partir de la semaine précédant le premier de ces deux Conseils européens, aucun nouveau texte ne devrait pouvoir être déposé, même par la Présidence, si ce n'est à un moment précisé d'avance, par exemple durant la session du premier Conseil européen. En imposant ainsi le respect de délais et autres formalités dans le processus de révision, l'on recourt à une technique bien connue des constitutions modernes pour éviter toute décision à chaud.

Les lignes directrices exposées dans la section précédente nous conduisent en sus à faire quelques propositions plus substantielles, lesquelles comporteraient une modification de l'article 48 du TUE. La principale serait certainement le passage à la majorité surqualifiée (avec *opt out* éventuel) pour l'adoption des traités de révision, quitte à ce que cette transformation se réalise de façon progressive, et le cas échéant

en maintenant des exceptions. Une période transitoire, par exemple de cinq à dix ans, reporterait l'entrée en vigueur du nouveau système au moment où l'Union se serait déjà sensiblement élargie.

Les modalités de la majorité surqualifiée au sein de la CIG ont été considérées ci-dessus, à savoir par exemple 4/5 (ou 9/10) des États membres représentant 4/5 de la population, avec une minorité de blocage d'au moins deux États. Les amendements entreraient en vigueur dès leur ratification par 4/5 des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ⁶⁸.

En ce qui concerne le Parlement européen, il pourrait, à l'instar de la Commission, « soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités », et il serait ensuite appelé à donner son avis conforme aux amendements en fin de parcours, à l'instar des parlements nationaux. Ces derniers devraient en outre être davantage associés au stade de l'élaboration des amendements, ne fût-ce que pour en faciliter ultérieurement la procédure de ratification. A tout le moins, ils devraient être systématiquement informés de l'évolution des travaux.

Dans cette perspective, le groupe du Centre Schuman suggère d'envisager la possibilité d'établir, à côté de la procédure de la Conférence intergouvernementale classique (le cas échéant, renouvelée de la façon exposée ci-dessus), une seconde procédure de révision alternative. Celle-ci pourrait s'inspirer de la formule sans précédent de la « Convention » au sein de laquelle se prépare actuellement l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux. La caractéristique originale de la Convention est sa composition quadripartite : un représentant du gouvernement de chaque État membre, un représentant de la Commission, seize membres du Parlement européen, et deux délégués pour chaque parlement national. L'adoption d'une telle formule pour la révision des traités devrait sans aucun doute accroître la légitimité de

⁶⁸ . D'autres formules permettraient de s'écarter de l'unanimité dans le processus de révision de façon plus progressive, par exemple en prévoyant un vote à la majorité surqualifiée au stade de la signature, tandis que les amendements n'entreraient en vigueur qu'après la ratification de tous les États membres (comp. la procédure d'amendement prévue par à l'article 33 du projet Spinelli, lequel s'inscrivait il est vrai dans le contexte d'une Europe à Dix ou à Douze). Inversement, l'on pourrait maintenir l'unanimité au stade de la signature, tandis que les amendements entreraient en vigueur dès la ratification d'une majorité surqualifiée des États membres. Il conviendrait d'approfondir la réflexion sur de telles modalités qui pourraient s'avérer intéressantes, du moins à titre transitoire.

la procédure, ainsi que permettre davantage à la société civile de s'exprimer. Il conviendrait toutefois de formaliser quelque peu les règles de procédure d'une telle enceinte, afin notamment d'éviter à ce niveau la règle du consensus qui est une source potentielle de paralysie.

La Convention pourrait être convoquée, soit par une décision du Conseil européen, soit par une décision conjointe de la Commission, du Parlement et du Conseil, ce dernier statuant à la majorité des États. La Convention élaborerait les textes de révision, tandis que le Conseil européen devrait donner son approbation (éventuellement avec un pouvoir d'amendement), tout comme le Parlement européen devrait donner son avis conforme aux textes définitifs. Les procédures nationales d'approbation précédant la ratification des traités de révision seraient certainement facilitées par la participation des parlements nationaux aux travaux de la Convention.

Le choix entre les deux procédures exposées ci-dessus (la CIG éventuellement renouvelée et la Convention) serait libre et donnerait lieu à une certaine flexibilité dans le processus de révision, à l'instar des exemples que nous donnent le droit constitutionnel français⁶⁹ ou américain⁷⁰. Il dépendrait des circonstances politiques, mais aussi de l'importance ou de l'ampleur des modifications envisagées. Par exemple, le modèle de la Convention serait sans doute le plus approprié pour établir une Constitution européenne, fût-ce en commençant par réorganiser les traités et consolider les droits fondamentaux dans un document unique, et pour y effectuer ensuite d'éventuelles réformes institutionnelles d'envergure.

* *
*
*

⁶⁹. L'article 89 de la Constitution française de 1958 prévoit une procédure alternative tant au niveau de l'initiative que de la phase finale d'adoption. Le droit d'initiative appartient concurremment au président de la République, sur proposition du premier ministre, et à chacun des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. Après avoir été adoptés par les deux assemblées selon la procédure d'une loi ordinaire, les amendements sont soumis à un referendum d'approbation. Toutefois, si l'initiative vient du Président de la République, il peut choisir de les soumettre aux deux assemblées réunies en Congrès, lequel statue à la majorité des deux tiers.

⁷⁰. A l'instar de la Constitution française, l'article V de la Constitution américaine distingue la phase initiale et la phase finale. Les amendements sont proposés soit par les deux chambres du Congrès à la majorité des deux tiers, soit par une Convention nationale réunie et organisée par le Congrès, à la demande de deux tiers des assemblées des États fédérés. Le Congrès peut ensuite choisir de faire

Le premier rapport du 15 mai 2000 sur la réorganisation des traités et le présent rapport portant sur les procédures d'amendement du droit primaire ont été menés de façon relativement indépendante, en poursuivant dans les deux cas une logique propre. Au terme de cette double étude, l'on constatera néanmoins que, sans être systématique, il existe un lien entre les deux opérations.

Compte tenu de la nature des dispositions du Traité fondamental, la rigidité et la solennité de la procédure générale de révision du droit primaire s'imposent — que ce soit sous la forme d'une Convention, ou d'une CIG éventuellement renouvelée : les procédures nationales d'approbation et les ratifications qui s'ensuivent sont maintenues⁷¹. Quoi qu'il en soit, si la Charte des droits fondamentaux devait être intégrée dans le Traité fondamental, il conviendrait alors de tenir compte de la procédure d'élaboration et d'adoption de celle-ci.

En revanche, une telle procédure peut s'avérer disproportionnée pour bon nombre de dispositions qui ne figurent pas dans le traité fondamental, et qui bien souvent ne font qu'appliquer des principes préétablis, ou dont la nature organique n'affecte que de très loin les prérogatives des États membres. Ces textes détaillés de droit primaire sont en outre souvent appelés à devoir évoluer plus fréquemment et plus rapidement que les autres en fonction de nouvelles circonstances. Ils pourraient donc être soumis à une procédure spéciale de révision autonome, sans ratification ultérieure.

Il n'en demeure pas moins que la procédure générale de révision du droit primaire — ou le cas échéant, les procédures générales concurrentes — continuerait de s'imposer par défaut, chaque fois et aussi longtemps qu'une procédure spéciale n'aurait pas été prévue. Il en irait ainsi car le droit primaire non repris dans le Traité fondamental comporte des dispositions, telles que les bases juridiques opérationnelles, qui d'une part sont beaucoup trop nombreuses et trop techniques pour figurer dans un Traité

ratifier les amendements soit par trois quarts des assemblées des États, soit par trois quarts des Conventions ad hoc instituées dans chaque État.

⁷¹ . V. aussi les quelques cas de procédures dites « quasi autonomes » introduits dans le projet de Traité fondamental (rapport du 15 mai 2000) : Clause 3, § 2 (Article 22 du TCE - complément citoyenneté), Clause 47, § 1 (Article 17, § 1 du TUE – politique commune de défense), Clause 49, § 2 (Article 42 TEU - « communautarisation » du troisième pilier), Clause 56, § 2 (Article 190 (4) du TCE - procédure uniforme d'élection du Parlement européen), Clause 82, § 2 (Article 269 TCE - systèmes des ressources propres).

fondamental, mais qui d'autre part concernent de près les pouvoirs des États membres, et qui à ce titre se prêtent moins à une procédure de révision autonome.

EN RÉSUMÉ

La perspective d'une Union européenne à Trente et plus impose, sous peine de paralysie, de réexaminer la procédure de révision des traités. A cet égard, il serait utile, dans un souci d'efficacité mais aussi de légitimité, d'envisager les réformes suivantes :

- 1) Réguler le fonctionnement du Conseil européen, en particulier lors de la phase finale des Conférences intergouvernementales, ce qui peut être effectué sans amender formellement l'article 48 du TUE.
- 2) Renforcer le caractère démocratique du processus de révision, notamment en y associant davantage les parlements nationaux et le Parlement européen. La formule de la Convention constitue à cet égard un modèle propice qui permettrait en outre une participation plus active de la société civile. En toute hypothèse, l'assentiment du Parlement européen devrait être requis.
- 3) Remplacer progressivement les révisions « de commun accord » par un vote à une majorité superqualifiée, fût-ce en maintenant des exceptions. Les États membres mis en minorité seraient protégés par des garanties institutionnelles, en ce compris la faculté de ne pas appliquer les amendements non consentis (pour autant que ceux-ci ne concernent pas la structure organisationnelle).
- 4) Renoncer dans certains cas aux procédures d'approbation des amendements par les parlements nationaux, notamment lorsque ces amendements n'affectent pas directement les prérogatives des États membres (organisation et fonctionnement interne des institutions, relations entre les institutions, ...)

Le groupe du Centre Schuman propose dans cette perspective d'étendre les cas de procédure spéciale de révision autonome dont la nature communautaire pourrait également être accentuée. En outre, il est suggéré d'établir une double procédure

générale de révision qui serait alternative : d'une part la procédure de la Conférence intergouvernementale, éventuellement quelque peu renouvelée, et d'autre part une formule aménagée de la Convention au sein de laquelle s'élabore actuellement la Charte des droits fondamentaux. Le choix entre ces deux procédures constituerait une source de flexibilité supplémentaire, en fonction des circonstances politiques et de l'ampleur des réformes envisagées.

Florence, le 28 juillet 2000