

LA FRANCE ET LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

PAR

ANNE LEVADE (*)

Berlin, 27 juin 2000, Jacques Chirac, Président de la République française, s'exprime devant le Bundestag : « *Mesdames, Messieurs, dans trois jours, la France prendra la présidence de l'Union européenne. Elle aura la responsabilité de faire aboutir des décisions qui engagent l'avenir. Je pense bien sûr à la première d'entre elles : la réforme, absolument vitale, de nos institutions communes [...]. [Une] réflexion préparatoire devra être conduite de façon ouverte, en associant les gouvernements et les citoyens, à travers leurs représentants au Parlement européen et dans les Parlements nationaux. Les pays candidats devront naturellement y prendre part. Plusieurs formules sont envisageables, du Comité des sages à un modèle inspiré par la Convention qui rédige notre Charte des droits fondamentaux. Et à l'issue de ces travaux qui prendront sans doute quelque temps, les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première 'Constitution européenne'* » (1). Paris, 31 décembre 2003, Jacques Chirac, Président de la République française, présente ses vœux aux Français : « *au-delà des difficultés qui ont toujours émaillé la construction européenne mais qui ne l'ont jamais arrêtée, la France continuera à porter une grande ambition pour une Europe au service des citoyens. Aujourd'hui, nous devons relever un défi sans précédent, doter notre Europe élargie d'une règle commune* » (2). Trois ans et demi séparent ces deux déclarations qui concluent à un constat identique : la règle constitutionnelle commune de l'Union reste encore à adopter. Trois ans et demi pendant lesquels, pourtant, les choses ont considérablement évolué, à un rythme certes cahoteux, mais qui laissait penser que le défi pouvait être relevé.

Si l'enjeu demeure le même, les échéances se sont multipliées et les circonstances ont largement changé, les années 2000 à 2003 ayant été parmi les plus riches de la construction communautaire, puis européenne. Parce que l'Union européenne est « *à un carrefour* » (3) qui la conduit tout à la fois

(*) Professeur de Droit public à l'Université Paris XII et directrice du Centre de recherches communautaires (CERCO-CDE).

(1) Disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(2) *Ibidem*.

(3) Déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, SN 300/01, p. 2.

à l'élargissement et à l'approfondissement, il convient de poser « *la question du sens et de l'avenir de l'Europe* » (4).

Le catalyseur des travaux menés pendant cette période a, indiscutablement, été la perspective d'un élargissement sans précédent. Le Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam prévoyait, sans fixer de date, la nécessité d'engager de nouvelles réformes institutionnelles : une première, limitée, avant le prochain élargissement, afin de fixer la composition de la Commission, et une seconde, plus complète, sur la composition et le fonctionnement des institutions un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt Etats membres. Ce Protocole – ainsi que la Déclaration du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 – servit de base de départ aux négociations du Traité de Nice (5).

Raisonné, ce projet s'est vu bouleversé par l'ampleur de l'élargissement programmé, qui doit conduire l'Union non pas à vingt mais à vingt-cinq Etats membres. Le calendrier détaillé de l'élargissement, définitivement connu en 2002, n'était qu'en projet. C'est toutefois dans cette perspective, annoncée mais non encore fixée, que les négociations du Traité de Nice furent conduites sous présidence française en 2000. Indépendamment du bilan « *officiel* » (6), la présidence française fut jugée décevante (7). Présidence de cohabitation, elle échoua à dégager un consensus sur une réforme de grande ampleur permettant de franchir le cap de l'élargissement. Les auteurs du Traité de Nice en conviennent eux-mêmes dans la Déclaration relative à l'avenir de l'Union qui lui est annexée lorsque, constatant que la voie à l'élargissement a été ouverte, ils souhaitent « *qu'un débat plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne* » et renvoient au Conseil européen de Laeken l'adoption d'une « *déclaration contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus* » (8).

Le Traité de Nice, signé le 26 février 2001, est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Dans l'intervalle, deux étapes importantes pour l'avenir de l'Europe étaient franchies. D'une part, reprenant la suggestion formulée par Jacques Chirac devant le *Bundestag*, la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Europe du 15 décembre 2001 décide de la convocation d'une « *Convention sur l'avenir de l'Europe rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union* » en vue d'« *assurer une préparation aussi large*

(4) Jacques CHIRAC, discours du 27 juin 2000, *op. cit.*

(5) Sur cette chronologie, cf. notamment Loïc AZOULAY, « D'une révision l'autre », in Joël RIDEAU (dir.), *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, LGDJ, Paris, 2001, p. 5.

(6) Ce bilan est disponible sur le site Internet www.presidence-europe.fr.

(7) Sur le bilan du Sommet de Nice, cf. notamment Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, « Le rôle de la présidence française dans la réforme institutionnelle de décembre 2000 », *Annuaire français de relations internationales 2001*, vol. 2, 2001, p. 467 et Christian LEQUESNE, « La présidence française de l'Union européenne : une réponse terne au défi de l'élargissement », *Annuaire français de relations internationales 2001*, vol. 2, 2001, p. 473.

(8) Déclaration n° 23 annexée au Traité de Nice, *JOCE*, n° C 80, 10 mars 2001, p. 85.

et aussi transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale » (9). Sa séance inaugurale est fixée au 1^{er} mars 2002, soit onze mois avant l'entrée en vigueur du traité de Nice. D'autre part, dans le document de stratégie « Vers l'Union élargie » de 2002 (10) la Commission recommande de conclure les négociations d'adhésion avec la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie. Approuvant les conclusions et recommandations de la Commission, le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 confirme sa détermination à conclure les négociations d'adhésion avec ces pays lors du Conseil européen de Copenhague au mois de décembre 2002 (11), après avoir jugé ces pays aptes à remplir les critères d'adhésion dès le début de l'année 2004 (12). Le Traité d'adhésion a été signé le 16 avril 2003 à Athènes (13) et son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} mai 2004. Une fois encore, le Traité de Nice est à contretemps.

Parallèlement, l'aventure conventionnelle progressait. Après un travail acharné et des discussions souvent houleuses, la Convention sur l'avenir de l'Europe présentait, le 28 octobre 2002, un « *avant-projet de traité constitutionnel* » (14) et remettait un projet définitif le 18 juillet 2003 à l'occasion du Conseil européen de Rome (15). Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe devait être examiné en Conférence intergouvernementale, sous présidence italienne, à partir du 4 octobre 2003 afin d'aboutir à une « *discussion de la solution d'ensemble* » lors du Conseil européen de Bruxelles les 12 et 13 décembre 2003 (16). La discussion a eu lieu, mais l'accord n'a pas été trouvé : devant l'impossibilité de parvenir à un compromis, les chefs d'Etat et de gouvernement ont préféré, pour la première fois de l'histoire de la construction européenne, clore une Conférence intergouvernementale sans avoir approuvé de texte. Dans la conférence de presse qu'il donne à l'issue de la CIG, Romano Prodi résume la situation en ces termes : « *today it was not possible to reach an agreement. Any deal would have been below expectations and no one wanted that. Now we need to stop and think carefully and put our ideas in order. The spirit of the Convention is still alive. And we were in agreement on almost all points up for discussion. Not on all* » (17).

(9) SN 300/01, p. 9.

(10) Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, COM (2002) 700 final.

(11) 15917/02, p. 1, § 3.

(12) 14702/02, p. 1.

(13) L'ensemble des documents relatifs à l'adhésion, y compris le Traité d'adhésion, a été publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOCE, L 236, 23 septembre 2003, p. 1).

(14) CONV 369/02.

(15) Le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* a été approuvé par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003 après avoir été présenté le 18 juin 2003 lors du Conseil européen de Thessalonique et avant d'être remis au président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003.

(16) Calendrier indicatif de la CIG 2003 (CIG 5/03).

(17) « President Prodi statement at the IGC final press conference », 13 décembre 2003, IP 03/1728.

La CIG 2003 peut être considérée comme un échec; elle est au moins une déception. Dans la conférence de presse qu'il donne au sortir du sommet de Bruxelles, le Président français dresse un bilan nuancé, mettant l'accent sur le fait que « *l'Europe n'a jamais été un long fleuve tranquille, elle s'est élaborée petit à petit, en surmontant une série de difficultés, d'échecs, de crises. On peut appeler cela comme on veut, cela n'a pas d'importance. Ce qui est sûr, c'est que toute son histoire est marquée par sa capacité à surmonter les difficultés. Observons que jamais, elle n'a reculé* » (18). A l'aube de l'année 2004, la France est donc prête à œuvrer, encore et toujours, à la poursuite de la construction de l'Union européenne, qu'elle soit ou non constitutionnalisée. Une telle position n'est pas surprenante venant d'un Etat-fondateur qui, à divers égards, a été pionnier dans la construction d'une Europe pacifiée et unifiée. Elle incite cependant à s'interroger sur le rôle qu'a pu – ou su – jouer la France pendant les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le bilan s'avère contrasté. Indiscutablement présente, la France a même, sur certains points, été influente; toutefois, et à l'inverse de ce que certaines déclarations peuvent laisser penser, elle a également, à certains égards, brillé par son absence.

LA PRÉSENCE DE LA FRANCE

Favorable dès l'origine à l'engagement d'un processus démocratique et transparent permettant l'élaboration d'un projet de Constitution pour l'Europe (19), la présence française dans le cadre « conventionnel » a été assurée tant au sein même de la Convention sur l'avenir de l'Europe que par des travaux menés en parallèle.

La France présente dans la Convention sur l'avenir de l'Europe

Protéiforme, la présence de la France au sein de la Convention se manifeste par ses membres et par sa participation à la procédure « conventionnelle ».

Les membres français de la Convention

Les grandes lignes de la composition de la Convention sur l'avenir de l'Europe étaient fixées par le Déclaration de Laeken : « *outre son président et ses deux vice-présidents, la Convention sera composée de 15 représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres (1 par Etat membre), de 30 membres des parlements nationaux (2 par Etat membre), de 16 membres du*

(18) Conférence de presse de Jacques Chirac à l'issue de la CIG, Bruxelles, 13 décembre 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(19) Cf. notamment la conférence de presse conjointe de Jacques Chirac, Lionel Jospin et Hubert Védrine à l'issue du Conseil européen de Laeken, 15 décembre 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

Parlement européen et de deux représentants de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion participeront à part entière aux travaux de la Convention. Ils seront représentés dans les mêmes conditions que les Etats membres actuels ». La Convention plénière (105 membres et 102 suppléants) siège dans le cadre de sessions, tandis qu'un Praesidium, composé du président, des deux vice-présidents et de neuf membres issus de la Convention, « *aura un rôle d'impulsion et fournira une première base de travail pour la Convention* » (20). Rien ne laissait supposer, dans cette énumération, que la France doive jouer un rôle particulier. Pourtant, à y regarder de plus près, les Français membres de la Convention sont, stratégiquement, dans une position privilégiée.

Tout d'abord, « *le Conseil européen a désigné M. V. Giscard d'Estaing comme président de la Convention* » (21). C'est un « *premier motif de satisfaction* » pour la France : « *nous sommes tout à fait heureux et fiers que la conduite de cette Convention ait été confiée à M. Valéry Giscard d'Estaing, au Président Giscard d'Estaing dont l'expérience et la hauteur de vue sont incontestablement des gages de succès pour cette importante tâche* » (22). Cette désignation était l'aboutissement d'une candidature soutenue clairement et unanimement par les institutions françaises (23). Désigné *intuitu personae* pour diriger le triumvirat de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing n'était aucunement le représentant du gouvernement français (24).

D'autres nominations devaient, ensuite, intervenir. A la France, comme à chacun des Etats membres et candidats, il incombait de proposer les représentants du gouvernement et du Parlement. Les circonstances politiques internes (cohabitation et élections présidentielle, puis législatives, d'avril à juin 2002) devaient conduire à l'organisation d'une succession. Ainsi, Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des Affaires européennes du gouvernement Jospin, fut désigné pour représenter le gouvernement ; curieusement et de manière tardive, c'est le ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin – et non Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires européennes –, qui lui succédera en novembre 2002 (25). Ce choix peut être interprété, d'une part, comme la preuve du caractère prioritaire de la construction européenne dans la politique étrangère française et, d'autre part, comme la manifestation de l'attachement personnel du chef de

(20) SN 300/01, pp. 10 et 11.

(21) *Ibid.*, p. 9.

(22) Conférence de presse conjointe de Jacques Chirac, Lionel Jospin et Hubert Védrine à l'issue du Conseil européen de Laeken, 15 décembre 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(23) Cf. notamment le point de presse conjoint de Jacques Chirac et Guy Verhofstadt, Premier ministre belge, président en exercice du Conseil de l'Union européenne, donné à Paris, le 3 décembre 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(24) Sur ce point et sur les débats qui eurent lieu concernant la position des deux vice-présidents, cf. notamment Olivier DUHAMEL, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Seuil, Paris, 2003, p. 18.

(25) Le suppléant du représentant du gouvernement le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Pierre Vimont, puis le secrétaire général du SGCI, conseiller auprès du Premier ministre pour les Affaires européennes, Pascale Andréani.

l'État au processus « conventionnel », le ministre des Affaires étrangères ayant été Secrétaire général de la présidence de la République pendant son précédent mandat. Très naturellement, le choix des deux représentants du Parlement français se porta sur les présidents des délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, soit, respectivement, Alain Barrau et Hubert Haenel, le premier étant remplacé par Pierre Lequiller à compter de juillet 2002. Des raisons d'équilibre politique conduisirent à leur choisir, au sein des délégations pour l'Union européenne, des suppléants issus de l'opposition : Anne-Marie Idrac puis Pierre Floch pour l'Assemblée nationale ; Robert Badinter pour le Sénat. La France faisait donc le choix de représentants experts et largement impliqués dans le processus de « constitutionnalisation ».

Enfin, une troisième série de désignations soutenues par la France pouvait permettre de faire une place aux options françaises au sein des débats. Aucune condition de nationalité n'était posée quant au choix des représentants du Parlement européen et de la Commission. La France avait sa carte à jouer et la compétence de ses nationaux, parlementaires et commissaires, pouvait plaider en sa faveur. Deux des seize représentants du Parlement européen sont de nationalité française : Olivier Duhamel (député PSE et professeur de Droit public) et Alain Lamassoure (député PPE-DE et ancien ministre chargé des Affaires européennes) (26). Enfin, le fait que Michel Barnier soit commissaire en charge de la réforme institutionnelle le conduisait naturellement à être l'un des deux représentants de la Commission à la Convention et à être membre du Praesidium, portant à sept le chiffre des membres français de la Convention (douze en comptant les suppléants).

Outre la composition de la Convention et du Praesidium proprement dits, d'autres structures pouvaient être constituées. Le Praesidium pouvait notamment créer des groupes de travail *ad hoc* (27). Le 14 juin 2002, la composition définitive de six groupes de travail était communiquée à la Convention (28). Au fur et à mesure des travaux de la Convention, d'autres groupes de travail ont été constitués, entraînant leur renumérotation (29). Si la composition de l'ensemble des groupes de travail n'est pas connue (en particulier, pour les cinq constitués après juin 2002), les éléments disponibles mon-

(26) Par principe, le choix des représentants du Parlement européen se devait d'être a-national. Toutefois, au-delà de la compétence de chacun d'entre eux, la très inégale répartition par nationalité a pu contribuer à la prévalence de certaines options : Allemagne, 3 ; Autriche, 1 ; Belgique, 1 ; Danemark, 1 ; Espagne, 1 ; France, 2 ; Italie, 2 ; Pays-Bas, 1 ; Portugal, 1 ; Royaume-Uni, 3. Deux des seize députés suppléants étaient également de nationalité française, sans qu'ils soient évidemment suppléants des deux titulaires français : William Abitbol (EDD) et Pervenche Berès (PSE).

(27) Il pouvait, notamment, consulter les services de la Commission européenne et les experts de son choix sur toutes questions techniques qu'il jugeait utile d'approfondir.

(28) CONV 77/1/02, REV 1.

(29) Les onze groupes de travail ainsi constitués ont été respectivement consacrés à la « Subsidiarité », à la « Charte européenne des droits fondamentaux », à la « Personnalité juridique », aux « Parlements nationaux », aux « Compétences complémentaires », à la « Gouvernance économique » (six premiers groupes constitués dès juin 2002), à l'« Action extérieure », à la « Défense », à la « Simplification », à la « Liberté, sécurité et justice » et à l'« Europe sociale ».

trent une présence française significative permettant, notamment, aux suppléants de participer activement aux travaux de la Convention.

La participation de la France à la procédure

Au-delà des aspects purement organiques, la présence de la France est également notable d'un point de vue procédural.

Elle n'est, tout d'abord, pas étrangère au choix même de la méthode « conventionnelle ». La position du chef de l'Etat français à l'occasion de son discours devant le *Bundestag* a déjà été évoquée. La France avait pu éprouver, à l'occasion de sa présidence en 2000, l'efficacité d'un tel processus qui avait conduit à la proclamation de la Charte lors du Conseil européen de Nice (30).

Ensuite, la France a largement insisté, à l'occasion du Conseil européen de Laeken, pour que la procédure « constituante » retenue soit transparente et que le mandat de la Convention soit le plus large possible. Revendiquant la paternité d'une telle solution, le chef de l'Etat et le chef du gouvernement ont clairement mis en évidence le rôle de la France : « *c'est un débat, vous vous en souvenez, que nous avons lancé à Nice, qui a fait l'objet en France d'un large débat national qui s'est terminé récemment et qui va maintenant passer à l'échelle européenne dans sa phase de l'Union. Grâce à la décision de Laeken, cette phase européenne s'ouvre dans des conditions que nous estimons tout à fait satisfaisantes. La réflexion préparatoire à la Conférence intergouvernementale sera confiée, vous le savez, à une Convention qui sera composée des représentants des gouvernements, des Parlements nationaux et européens, de la Commission. La société civile y sera, comme nous le souhaitons, très étroitement associée. On peut dire que, rarement, et je crois même jamais, une grande réforme de l'Union, celle qui se prépare actuellement pour 2004, aura été préparée dans une telle transparence. [...] Le deuxième motif de satisfaction pour nous, c'est que la Convention s'est vu confier un mandat très large et très ouvert. C'est un véritable exercice de refondation de l'Union qui est engagé. Il nous permettra de répondre à toute une série de questions essentielles : quelle vision de l'Europe avons-nous pour demain et pour après-demain ? Quelles sont les valeurs qui fondent cette Europe ? Comment s'assurer du fonctionnement transparent, démocratique, décentralisé de l'Union européenne ? Vous constaterez d'ailleurs que, conformément à la ligne défendue par la France, cette déclaration se place dans une perspective constitutionnelle* » (31).

(30) Sur la Convention ayant présidé à l'élaboration du projet de Charte, cf. le site Internet db.consilium.eu.int/df ainsi que les nombreux écrits l'évoquant, parmi lesquels Guy BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, Paris, 2002 et Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « La France et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, 2001, p. 478.

(31) Conférence de presse conjointe de Jacques Chirac, Lionel Jospin et Hubert Védrine à l'issue du Conseil européen de Laeken, 15 décembre 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

Enfin, favorable à une telle solution, la France a largement joué le jeu de la transparence et de la participation à la Convention, comme en témoignent les nombreuses contributions dont ses représentants furent à l'origine (32). Parmi les nombreuses interventions et propositions d'amendements présentées par les membres français de la Convention, certaines sont apparues plus remarquables, notamment par leur ampleur. Ainsi peut-on citer un projet de constitution intégralement rédigé et présenté par Robert Badinter, projet qui constitua une base de travail importante parce que très différente et complémentaire des travaux élaborés dans le cadre du Praesidium (33). En outre, les amendements français aux projets d'articles furent élaborés dans la plus grande concertation entre les ministères concernés (Affaires étrangères, Défense...). Des groupes d'experts et comités de sages ont été constitués en leur sein afin de compléter les positions des différents services juridiques.

La présence française lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe ne se limite pas à l'enceinte de celle-ci. En effet, de nombreux travaux furent menés en parallèle tant en vue de contribuer à l'œuvre de la Convention que d'assurer sa diffusion auprès des citoyens.

La présence de la France hors de la Convention sur l'avenir de l'Europe

Hors enceinte de la Convention sur l'avenir de l'Europe, la présence de la France fut assurée par des positions institutionnelles et des débats au sein de la « société civile ». Institutionnellement, la représentation des parlementaires et du gouvernement français dans la Convention n'épuise pas, loin s'en faut, leur action (34).

Les assemblées parlementaires françaises ont pris de nombreuses initiatives, notamment dans le cadre de leurs délégations pour l'Union européenne. Dès avant le Conseil européen de Laeken, elles ont organisé des colloques et conférences afin d'identifier les points essentiels d'une démarche refondatrice de l'Union (35). Elles ont ensuite rédigé des rapports en

(32) L'ensemble de ces contributions sont disponibles sur le site Internet de la Convention european-convention.eu.int/.

(33) Contribution présentée par M. Robert Badinter, membre suppléant de la Convention, « Une Constitution européenne », contribution n° 105, CONV 317/02. On rappellera également, à titre d'illustration des contributions des représentants français, la contribution présentée par Alain Lamassoure, « L'Union européenne : quatre modèles possibles » (3 septembre 2002, CONV 235/02), ainsi que celle de Pervenche Berès, « Quel exécutif pour l'Europe ? » (12 novembre 2002, CONV 397/02).

(34) Pour une vision d'ensemble des contributions françaises au débat sur la Convention, cf. le site Internet www.europa.eu.int/futurum/congov-fr.

(35) Cf. notamment les Assises sur l'avenir de l'Europe organisées par l'Assemblée nationale les 7 et 8 novembre 2001. On mentionnera également les « Mardis de l'Europe », série d'auditions organisée par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

vue (36) et au terme (37) des travaux de la Convention, sur la base de comptes rendus réguliers présentés par les présidents de Délégations, eux-mêmes membres de la Convention. Elles ont, enfin, tout au long des travaux de la Convention, organisé des échanges de vues avec des parlementaires européens et des auditions de protagonistes du processus de « constitutionnalisation ».

De même, les membres de l'exécutif – tout particulièrement le chef de l'Etat et les ministres des Affaires étrangères et des Affaires européennes – ont largement contribué, hors enceinte de la Convention, à la diffusion des positions françaises et des orientations du travail « constituant » européen.

Ce travail avait débuté dès avant la mise en place de la Convention puisque, dans la ligne de la Déclaration n° 23 annexée au Traité de Nice, le Président de la République et le Premier ministre avaient décidé de constituer un groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » réunissant dix personnalités sous la présidence du président Braibant (38). Le résultat de ces travaux a été remis le 19 novembre 2001 au Président de la République et au Premier ministre, en vue du Conseil européen de Laeken (39). Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des Affaires européennes, a été investi de la mission d'animer l'ensemble de l'exercice. C'est dans ce cadre que l'Assemblée nationale, avec sa délégation pour l'Union européenne dirigée par Alain Barrau, a organisé des « Assises nationales sur l'avenir de l'Europe », dont la clôture a été présidée par Raymond Forni. Le Sénat a lui aussi tenu plusieurs séances de travail et produit deux importants rapports, l'un de Hubert Haenel sur une « Constitution pour l'Union européenne », l'autre de Daniel Hoefel sur « Une seconde chambre européenne ». Le Conseil économique et social, sous l'impulsion de son président Jacques Dermagne, a également émis un avis qui rend compte de l'opinion de ce qu'on appelle maintenant la société civile organisée. La Cour de cassation a participé activement à l'organisation du forum sur l'espace judiciaire, qui s'est tenu dans ses locaux. Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, placée auprès du Premier ministre et présidée par Alain Bacquet, a préparé un avis d'une grande qualité.

(36) Cf. notamment le site Internet de chacune des assemblées, présentant les contributions résumées en vue des travaux de la Convention.

(37) Rapport d'information AN déposé le 1^{er} juillet 2003 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, n° 994 (3 volumes); Rapport d'information S déposé le 1^{er} octobre 2003 par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, n° 3.

(38) Cette décision a été mise en œuvre au plan national le 11 avril 2001 par un communiqué conjoint du Président de la République et du Premier ministre; ce document se référait aux quatre grandes questions expressément prévues dans la Déclaration de Nice (délimitation des compétences entre les États-membres et l'Union européenne; rôle des Parlements nationaux; simplification des traités européens; statut de la Charte des droits fondamentaux). Cependant, au-delà, s'appuyant sur les mots « entre autres » qui figuraient dans la Déclaration, le communiqué proposait de réfléchir aux questions relatives au contenu et à la finalité du projet européen.

(39) Ce rapport est disponible sur le site Internet www.france.diplomatie.fr/avenir/rapport.pdf.

Par ailleurs, la longue liste des discours, interventions, débats... auxquels ils participèrent montre l'effort de communication sans précédent mené à destination des citoyens. Originale, cette démarche est la marque d'une volonté novatrice caractéristique de la Convention : associer la « société civile » à ses travaux. « *Ce fut un bel exercice de démocratie participative qui ne doit pas se substituer à la démocratie représentative mais qui en est le complément nécessaire. Nous avons essayé de faire face aux difficultés de la tâche, résultant à la fois de la nouveauté de l'exercice, de la brièveté des délais impartis pour conduire* » (40).

La place de la « société civile » dans le débat « constitutionnel » européen a été, dès l'origine, présentée comme une nécessité. La Commission européenne s'y est montrée très attachée en organisant, sur Internet, un site offrant aux « *citoyens et organisations de la société civile [...] la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions en matière européenne* » (41). Ce « Forum de la Convention » a permis aux organisations européennes et nationales, ainsi qu'aux organisations et réseaux appartenant au monde académique, socio-économique, politique ou à la société civile (42), de rendre publiques leurs contributions de fond destinées aux membres de la Convention. Il offrait également un espace de discussion aux citoyens de l'Union. Dans la même logique, a été réunie, du 9 au 12 juillet 2002, une « Convention des jeunes » réunissant 210 jeunes européens de 18 à 25 ans pour débattre de l'avenir de l'Europe. S'associant à cette démarche, les institutions françaises ont, elles aussi, organisé différents forums et « *chats* » permettant aux acteurs de la construction européenne de débattre avec les citoyens de l'Union européenne.

Réel, ce travail de communication n'aurait, d'après certains sondages, pas totalement porté ses fruits. Ainsi, l'Institut Gallup révélait, au printemps 2004, que seuls 45 % des Français connaissaient l'existence de la Convention et que 64 % d'entre eux avaient l'intention de lire le texte qu'elle élaborerait (43).

Présente tout au long du débat conventionnel, la France a également, dans une certaine mesure, su être influente.

L'INFLUENCE DE LA FRANCE

L'influence de la France dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe a été d'une double nature, politique et juridique.

(40) Extrait du Rapport Braibant précité.

(41) Cf. le site Internet www.europa.eu.int/futurum/.

(42) Au titre de la France, de nombreuses associations ont participé à ces débats : Mouvement européen, Jeunes européens, etc.

(43) Si ces chiffres peuvent apparaître décevants, la situation de la France est plutôt satisfaisante. Rapportés à l'Europe dans son ensemble, ils sont respectivement de 28 et 51 %.

L'influence politique de la France

A divers égards, la France n'est pas tout à fait un Etat membre comme les autres. Cela l'a conduite à jouer un rôle politique particulier, notamment en sa double qualité d'Etat-fondateur et de partenaire privilégié de l'Allemagne.

L'idée de « constitutionnaliser » l'Union européenne, depuis longtemps évoquée (44), est devenue une nécessité dans la perspective d'une Union élargie à vingt-cinq. Un tel projet « constitutionnel » est naturellement incompatible avec une Europe à plusieurs vitesses, son objectif étant de créer les conditions juridiques et politiques d'une intégration uniforme dans un modèle à définir (par exemple, une « Fédération d'Etats-nations »). Toutefois, les Six fondateurs de l'Europe et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni se devaient de jouer un rôle déterminant en leur qualité de gardien de l'esprit initial de l'entreprise communautaire. La France a très vite pris conscience du rôle spécifique qu'elle avait à jouer à ce titre : elle devait être moteur pour aider l'Union à relever le défi de l'élargissement.

C'est ce discours que tenait le chef de l'Etat en cours de campagne présidentielle (45), alors que les travaux de la Convention débutaient à peine : *« l'élargissement à dix nouveaux pays, puis à d'autres, constitue en effet un moment décisif après un demi-siècle d'existence. Cet élargissement, nous ne le subissons pas. Nous l'appelons de nos vœux. Parce que nous devons accueillir des peuples que l'Histoire a si longtemps interdits de liberté. Parce que notre continent ne pouvait demeurer divisé sans que renaissent à nos portes de nouvelles menaces. Parce que cette unité retrouvée est une véritable chance pour l'Europe. Mais l'élargissement est aussi un défi. Chacun sait qu'il pourrait, si nous n'y prenons garde, donner un coup d'arrêt au projet inspiré de Jean Monnet et Robert Schuman. Un coup d'arrêt au rêve des fondateurs de susciter la renaissance d'une Europe que les deux conflits mondiaux avaient effacée. Ce projet a magistralement joué son rôle, et la prospérité est venue de surcroît. L'enjeu est donc immense. Aujourd'hui, cette histoire européenne nous oblige. Nous avons la responsabilité de ne pas laisser se défaire l'œuvre accomplie, une œuvre dont la France a tant bénéficié »*. Il ajoutait que *« la France dans l'Europe doit être une puissance de l'initiative, non une puissance du veto. L'Europe nous offre un nouvel espace. Un espace de protection mais aussi de liberté, où peuvent s'épanouir l'énergie et les talents de nos entrepreneurs, de nos chercheurs, de tous nos citoyens. [...] Mais nous devons être exigeants : plus de responsabilités imposent plus de démocratie et plus de clarté dans la répartition des rôles. C'est ainsi que seront contenues les tentations toujours présentes d'une réglementation uniforme et tatillonne. En politique européenne, le général de*

(44) Sur ce point, cf. Jean-Victor LOUIS, « Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne », in Paul MAGNETTE (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, p. 41.

(45) Discours de Jacques Chirac, Strasbourg, 6 mars 2002, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

Gaule nous a montré la voie : tout est affaire de volonté. Cette volonté m'anime et je nourris de grands espoirs. L'espoir que la Constitution européenne, qui devra être adoptée par référendum, rassemble les Européens. L'espoir que ce rêve de paix et de liberté, qui était celui des pères fondateurs, anime tous nos concitoyens. L'espoir qu'il les remplisse de fierté et du désir de s'engager plus encore qu'aujourd'hui pour l'Europe ». En d'autres termes, les autorités françaises ont tenu à rappeler que « depuis l'origine, la France a su apporter à la construction européenne le souffle dont elle a besoin » (46).

C'est forte de cette légitimité que la France a engagé un certain nombre de dialogues avec d'autres membres de l'Union européenne. Ces sommets bilatéraux – parfois élargis – ont permis de faire progresser la réflexion sur nombre de points délicats du débat « constitutionnel », tels la défense, l'Europe sociale ou des questions institutionnelles. De telles initiatives, engagées dès 2001, se sont poursuivies tout au long des travaux de la Convention. On peut ainsi évoquer, à titre d'illustration, les conclusions relatives à l'Europe du Sommet franco-britannique du 9 février 2001 (47), la contribution franco-néerlandaise à la Convention sur le renforcement de la Commission (48) ou la réunion, le 23 avril 2003, des chefs d'Etat et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne (49).

Cette logique d'un rôle particulier des Etats-fondateurs conduit, à l'issue de l'échec du Conseil européen de Bruxelles, à envisager une nouvelle stratégie. Evoquée à plusieurs reprises par Jacques Chirac pour faire pression en vue d'un consensus, l'absence d'accord au terme de la CIG en fait une véritable option. A la question que lui posait un journaliste, au sortir du Conseil européen, sur l'opportunité pour « un groupe de pays, par exemple les pays fondateurs », de prendre les devants et montrer l'exemple, le Président français répondait : « alors là, vous posez une vraie question. [...] Je vous rappelle d'abord qu'il y a trois ou quatre ans, j'ai été invité à parler devant le Bundestag. Et devant le Bundestag, j'ai fait un discours dans lequel je disais, au fond, deux choses. Premièrement, l'élargissement est inévitable et nécessaire parce qu'on ne peut pas ancrer la démocratie et la paix en Europe dans un petit bout d'Europe et pas dans l'ensemble. Ce serait incohérent. Mais il est bien évident que tous les peuples européens n'ont pas la même cohésion et n'ont pas le même degré de développement, notamment démocratique, économique et social. Par conséquent, l'inconvénient de cet élargissement c'est qu'on risque d'avoir des gens qui vont plus ou moins vite sur le chemin. J'avais donc proposé, à l'épo-

(46) Discours de Jacques Chirac à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Paris, 27 août 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(47) Les conclusions de ce sommet sont disponibles sur le site Internet www.elysee.fr.

(48) Contribution franco-néerlandaise « Renforcement du rôle de la Commission », 2 avril 2003, CONV 664/03. On ne peut faire figurer au titre des contributions bi-nationales celle présentée par MM. Barnier et Vitorino sur « Le droit d'initiative de la Commission » (3 septembre 2002, CONV 230/02) en qualité de représentants de la Commission, même si l'influence du Commissaire français est réelle.

(49) Les conclusions de ce sommet sont disponibles sur le site Internet www.elysee.fr.

que, d'admettre comme une réalité inévitable ce que j'avais appelé des 'groupes pionniers' vous vous en souvenez peut-être. C'est-à-dire des pays qui aillent de l'avant en minorité comme on l'avait fait pour l'euro et pour Schengen. J'indiquais deux conditions essentielles : premièrement, aucune remise en cause de l'acquis communautaire et donc vérification ou supervision de la Commission. Et, deuxièmement, porte ouverte sans aucune condition, c'est-à-dire que tout le monde pouvait entrer dans le système. Je persiste à penser que c'est une solution qui est bonne parce que ça donnera un moteur, ça donnera l'exemple. Je pense que cela permettra à l'Europe d'aller plus vite, plus loin, mieux, mais je reconnais qu'il faut faire attention et ne pas faire de ségrégation, en quelque sorte. Il ne faut pas que l'on désigne des pays qui seraient de seconde zone. Donc il y a une vraie réflexion à faire pour que ce principe qui me paraît s'imposer soit mis en œuvre d'une façon qui soit coordonnée, qui soit comprise, qui soit admise par l'ensemble, car il ne pourra pas faire non plus des Européens de deuxième ordre » (50).

L'une des illustrations de ce type d'action est la défense européenne. « *C'est là d'ailleurs où l'on voit combien les sceptiques sont toujours contredits par l'histoire. Je me souviens, lorsqu'on a préparé le Sommet de Saint-Malo et qu'on avait évoqué une défense européenne, j'avais eu l'occasion de m'exprimer à ce sujet et j'avais été très vivement contesté ou critiqué par les observateurs qui disaient : 'cela n'a aucun sens et aucune chance d'aboutir!'. On avait fait cela à deux, l'Angleterre et nous. Et quelques années après, nous voyons que non seulement toute l'Europe a été convaincue par le principe mais que maintenant, on passe à la mise en œuvre. Et le phénomène va s'intensifier et s'accélérer, contrairement à toutes les observations qui avaient été faites à l'époque. Il y a bien d'autres domaines, la justice ou l'économie, sur lesquels on peut faire des groupes pionniers » (51).*

Evidemment, si une telle solution devait être généralisée, se pose la question de l'intégration d'Etats non fondateurs et, plus encore, de nouveaux Etats membres, à de tels « groupes pionniers ». A cet égard, le couple « franco-allemand » semble évidemment constituer un modèle, son action dans le cadre du processus « conventionnel » ayant, à plusieurs titres, contribué à l'influence politique de la France.

Il est classique de dire que « *la relation franco-allemande est à la fois la condition nécessaire de l'unité européenne et son laboratoire d'essai* » (52), mais on sait également que le Conseil européen de Nice a été considéré comme la concrétisation du divorce franco-allemand que certains observateurs

(50) Conférence de presse de Jacques Chirac à l'issue de la Conférence intergouvernementale, Bruxelles, 13 décembre 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(51) *Ibidem*.

(52) Jean-Luc SAURON, « La construction européenne selon le Chancelier Schröder ou les ratés du dialogue franco-allemand », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 3, 2002, p. 445.

avaient déjà mis en évidence (53). Certaines déclarations du Chancelier devaient encore accentuer ce sentiment en mettant en évidence une quête de légitimité : « *sur mon initiative, il a été convenu à Nice de convoquer une nouvelle conférence intergouvernementale pour 2004* » (54). La Convention sur l'avenir de l'Europe et, plus largement, le processus de constitutionnalisation devaient être l'occasion de retrouver l'efficacité du couple franco-allemand. Les attentats du 11 septembre 2001 ont, pour partie, contribué à recréer cette solidarité. Dès avant le Conseil européen de Laeken, un certain nombre d'initiatives ont été prises tant au niveau exécutif que dans la cadre parlementaire. Ainsi, le 23 novembre 2001, la France et l'Allemagne rendaient publique une Déclaration conjointe sur les grandes priorités européennes (55). De même, l'Assemblée nationale et le *Bundestag* organisaient, le 10 décembre 2001, une rencontre parlementaire franco-allemande sur l'avenir de l'Europe élargie qui déboucha sur l'adoption d'une résolution commune pour le Conseil européen de Laeken (56).

Ce partenariat restauré se traduisit, dans le cadre de la Convention, par de nombreuses contributions franco-allemandes, notamment relatives au domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (57), au domaine de la justice et des affaires intérieures (58), à la gouvernance économique (59) et à l'architecture institutionnelle de l'Union (60). Parallèlement, les rencontres au sommet franco-allemandes furent particulièrement nombreuses et globalement fructueuses, notamment dans ce qu'il est convenu d'appeler « *le format Blaesheim* », c'est-à-dire *cette réunion que nous avons régulièrement, environ une fois tous les mois ou tous les mois et demi, pour évoquer les problèmes communs* » (61). La dernière de ces rencontres eut lieu le 9 décembre 2003, à quelques jours du Conseil européen de Bruxelles. Jamais l'accord n'avait semblé si parfait : « *l'Allemagne et la France considèrent que ce qu'a proposé la Convention est un projet à la fois équilibré, ambitieux et un projet qui est tout à fait conforme à l'ambition initiale de l'Europe et à la vision que nous avons de l'Europe de demain. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que ce projet de la Convention soit la base même de nos travaux et que l'on puisse, au total, arriver à un traité constitutionnel aussi proche que possible de la Convention. Voilà notre position commune. Comme vous le savez, il y a trois sujets délicats qui sont la composition de la Commission, les règles de vote*

(53) Jean-Louis BOURLANGES, « France-Allemagne : divorcée à l'européenne », *Politique internationale*, n° 91, 2000, p. 99.

(54) Déclaration gouvernementale prononcée par Gerhard Schröder devant le *Bundestag* le 18 octobre 2001, disponible sur le site Internet fr.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix-60452.htm.

(55) Cf. le site Internet www.europa.eu.int/futurum/.

(56) *L'avenir de l'Europe élargie*, Assemblée nationale, Paris, 2001.

(57) CONV 422/02 (22 novembre 2002).

(58) CONV 435/02 (28 novembre 2002).

(59) CONV 470/02 (22 décembre 2002).

(60) CONV 489/03 (16 janvier 2003).

(61) Point de presse de Jacques Chirac et Gerhard Schröder à l'issue de leur entretien, Palais de l'Élysée, 9 décembre 2003, disponible sur le site Internet <http://www.elysee.fr>.

au sein du Conseil et le champ d'application de la majorité qualifiée. Le Chancelier, comme moi, nous n'accepterons pas un accord à n'importe quel prix, dans n'importe quelles conditions. Nous voulons un accord qui soit dans le droit fil de l'idée que nous nous faisons de l'Europe de demain, conforme à celle, qu'ensemble, nous avons construite. Pendant notre déjeuner de travail, maintenant, nous examinerons les problèmes internationaux. Mais pas plus que sur les problèmes européens, je vous le dis tout de suite, il n'y a de divergences de vue entre l'Allemagne et la France » (62). De nouveau réel, le partenariat franco-allemand n'a pas suffi à permettre l'adoption du projet de traité issu de la Convention, mais peut-être permettra-t-il de surmonter cet obstacle.

Politique, l'influence de la France a également été juridique.

L'influence juridique de la France

On ne peut, de manière exhaustive, rapporter ici l'ensemble des influences françaises dans le débat de fond au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe. On se bornera donc à mettre en évidence les axes principaux quant à la forme et au contenu du projet.

Formellement, le mandat de Laeken, large, ne donnait aucune indication. Il demandait aux conventionnels de répondre à environ soixante-cinq questions, mais rien n'était dit sur la forme que devaient prendre les réponses. Plusieurs solutions étaient envisageables (63), entre lesquelles devaient choisir les conventionnels : « *la plus minimaliste se contenterait d'égrener une variété de réponses possibles à chacune des questions, laissant ainsi les gouvernements piocher à leur convenance dans un inventaire à la Prévert – poésie en moins. La plus audacieuse élaborerait un projet de constitution européenne, à charge pour les dirigeants des Etats de l'amender ici ou là » (64).*

L'avant-projet de traité constitutionnel du 28 octobre 2002 (65) montrait que le Praesidium avait opté pour la solution la plus ambitieuse et, partant, la plus difficile. Formellement, ce texte constituait davantage une liste d'orientations générales ou de lignes directrices qu'une constitution proprement dite. Ses première et troisième parties, seules détaillées, étaient respectivement consacrées à la « *structure constitutionnelle* » (articles 1 à 46) et aux « *dispositions finales et générales* » (articles X à X + 6), la deuxième partie devant incorporer les stipulations relatives aux politiques de l'Union. Même détaillés, les projets d'articles visés se contentaient d'indiquer ce que pourrait être l'orientation de stipulations non encore rédigées. Toutefois, le pas était franchi : l'Europe ainsi « *refondée* » serait organisée par un texte uni-

(62) *Ibidem.*

(63) Sur ce point, on pourra utilement se reporter à la note de réflexion élaborée dans le cadre de la Convention sur « *La simplification des traités et l'élaboration d'un traité constitutionnel* » (CONV 250/02).

(64) Olivier DUHAMEL, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Seuil, Paris, 2003, p. 22.

(65) CONV 369/02.

que intitulé « Constitution » (66). Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est que l'aboutissement de ce choix initial : un texte unique divisé en quatre parties (67) et assorti de cinq protocoles et trois déclarations (68). On ne peut évidemment douter du rôle du président Giscard d'Estaing dans ce choix.

Essentiel, le choix d'une Constitution unique postulait implicitement la nécessaire fusion des trois piliers actuels, solution pleinement conforme à l'idée des « fondateurs » et de la France selon laquelle l'intégration est un processus progressif et irréversible. Le décision de reconnaître la personnalité juridique de l'Union s'apparente à la même logique et, là encore, la position de certains conventionnels français est éclairante : « *notre Fédération européenne doit exister en droit, adopter des accords internationaux, répondre de ses actes. La dualité entre Communauté et Union est supprimée. L'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme* » (69).

Un autre élément formel, apparemment de détail, ne doit pas être négligé : le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe a été rédigé en français – et même corrigé par l'Académie française. En effet, on évoque rarement le fait que le projet de Constitution a été présenté en deux temps, une première version ne comportant que les deux premières parties ayant été livrée au Conseil européen réuni à Thessalonique le 20 juin 2003 et la version définitive en quatre parties ayant été remise au président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003. La différence entre ces deux versions tient, certes, à l'ajout des parties III et IV mais aussi à la prise en compte de plus de neuf cents suggestions formulées par l'Académie française à la demande du président de la Convention en vue d'améliorer la forme du texte. Ces ultimes modifications que l'on peut juger excessives – voire inutiles en ce qu'elles ne concernent que la version française du projet – démontrent, s'il en était besoin, le degré d'exigence de qualité formelle que se sont imposés les conventionnels. On y verra sans doute la manifestation de la

(66) Sur les éléments qui, d'après le président de la Convention, ont « facilité » « la démarche vers un texte constitutionnel », cf. Valéry GISCARD D'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 12. Aussi périlleuse qu'ambitieuse, la solution d'un texte unique manqua être abandonnée à plusieurs reprises en cours de Convention (cf. Olivier DUHAMEL, *op. cit.*, p. 106).

(67) La première partie du projet, initialement intitulée « architecture constitutionnelle » dans l'avant-projet, n'est curieusement plus dénommée, même si, matériellement, elle recèle – en 59 articles – les éléments véritables d'une « constitutionnalisation » de l'Union. La deuxième partie reprend, avec quelques modifications, « la Charte des droits fondamentaux de l'Union » (54 articles). La troisième partie porte sur « les politiques et le fonctionnement de l'Union » (342 articles). La quatrième partie, enfin, énumère en 10 articles, les « dispositions générales et finales ».

(68) Les quatre premiers Protocoles portent, respectivement, sur « le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne », « l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », « la représentation des citoyennes et des citoyens au Parlement européen et la pondération des voix au Conseil européen et au Conseil des ministres », « l'Eurogroupe », et le quatrième porte « modification du traité Euratom ». On doit y ajouter trois déclarations : la « Déclaration annexée au Protocole sur la représentation des citoyennes et des citoyens au Parlement européen et la pondération des voix au Conseil européen et au Conseil des ministres », la « Déclaration sur la création d'un service européen pour l'action extérieure » et la « Déclaration à l'acte final de signature du traité établissant la Constitution ».

(69) Olivier DUHAMEL, *op. cit.*, p. 65.

volonté d'un texte simplifié, clair et lisible. On a également pu s'interroger sur ses effets : « *l'Europe dispose ainsi de deux éditions constitutionnelles, ne comportant pas le même titre, ni le même nombre d'articles!* » (70). C'est en tout état de cause la marque de l'influence française ou, tout au moins, de la langue française que l'on peut sans doute imputer au président de la Convention devenu, depuis, membre de l'illustre Académie.

Quant au contenu, on sait l'attachement de la France à certaines options qui, pour l'essentiel, figurent dans le texte. On se contentera donc de citer la reconnaissance de la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux, la mise en place d'une présidence permanente de l'Union, les éléments permettant la réalisation d'une politique étrangère et d'une défense européenne, etc.

En outre, si toutes les propositions d'origine française n'ont pas eu de suite rédactionnelle, tout au moins permirent-elles d'engager des débats sur l'opportunité de certaines réformes de l'Union « constitutionnalisée ». Ainsi, on peut citer le projet soutenu par le président de la Convention d'instituer un « Congrès des peuples d'Europe » (71). S'il ne s'agissait pas là, à proprement parler, d'une proposition française, on ne peut manquer d'y voir la marque du sénateur Giscard d'Estaing rendant un hommage discret à certains travaux de sa chambre (72).

Présente et influente, la France n'a toutefois pas toujours pu jouer le rôle qu'elle aurait souhaité, conduisant à considérer qu'elle a également, parfois, brillé par son absence.

LES ABSENCES DE LA FRANCE

Deux séries de raisons, structurelles et conjoncturelles, expliquent l'absence de la France.

L'absence structurelle de la France

La France, bien qu'Etat-fondateur, n'est qu'un Etat membre parmi d'autres d'une Europe à Quinze et, bientôt, Vingt-cinq ou plus. On ne peut donc lui reprocher de ne pouvoir toujours jouer un rôle moteur. L'Europe élargie suppose des compromis, ce qui ne doit pas en faire une Europe de compromis.

Un débat qui agita les dernières semaines de la Convention en offre l'illustration. Alors même que la France devait prendre, sur le plan national, une

(70) Guy BRAIBANT, *Conclusions des travaux du groupe européen de droit public*, Spetses, 12-13 septembre 2003.

(71) La proposition avait été formulée à l'article 19 de l'avant-projet de traité constitutionnel (CONV 369/02). Considérée comme un « *machin* » par certains conventionnels (cf. Olivier DUHAMEL, *op. cit.*, p. 69), l'idée fit long feu.

(72) Rapport n° 381 de M. Daniel Hoeffel sur une deuxième chambre européenne (juin 2001).

position claire sur le principe de laïcité, la place de la religion dans le projet « constitutionnel » était en débat. Fallait-il faire référence à l'« *héritage chrétien* » de l'Europe ? Défendue notamment par la Pologne, cette question fut ensuite au cœur des débats au sein de la CIG. Une solution de compromis fut retenue : un article est spécifiquement consacré au « *statut des églises et des organisations non confessionnelles* » (article I-51 inséré dans le titre sur la « *vie démocratique de l'Union* ») et le préambule fait référence à l'« *héritage religieux* » de l'Europe (al. 2) (73).

La solution retenue n'est à l'évidence pas la plus conforme à la conception française, mais mieux valait sans doute se battre sur d'autres questions.

L'absence conjoncturelle de la France

Si les attentats du 11 septembre 2001 avaient contribué à souder davantage encore les Etats européens, en particulier le couple franco-allemand, la crise iraquienne devait susciter un véritable éclatement.

La permanence de la position française, hostile à l'intervention américaine en Irak, conduisit, au printemps 2003, non seulement à une opposition frontale avec le Royaume-Uni, mais à la naissance d'un nouveau clivage et à la constitution d'un « couple polono-espagnol ». Cette crise révélait les carences, déjà maintes fois décriées, de la politique étrangère européenne. Elle contribuait surtout à créer de nouvelles solidarités, imprévisibles autant qu'improbables. L'Europe se trouvait, provisoirement, scindée en deux blocs. Si cette conjoncture n'eut pas raison des travaux de la Convention qui différa le plus possible les discussions relatives à la Politique étrangère et de sécurité commune, on peut s'interroger sur ses autres retentissements.

Solidaires momentanément du fait de leurs politiques étrangères nationales respectives, l'Espagne et la Pologne se sont découvert d'autres intérêts communs dans le refus de toute modification des règles de pondération des voix au Conseil telles qu'adoptées à Nice. Ce front commun a tenu bon et ni les pressions ni les menaces émanant d'autres Etats, au premier rang desquels la France, n'ont pu le renverser. Pour la première fois, un Etat membre non fondateur et un Etat presque membre sont parvenus à contrer la légitimité historique.

*
* *

(73) La plupart des constituants nationaux ont été confrontés à ce type de difficultés. On rappellera, pour ne citer qu'un exemple, la mention de l'« *Etre suprême* » « *en présence et sous les auspices* » duquel les droits sont reconnus et déclarés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen française du 26 août 1789 (cf. Jean MORANGE, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, PUF, Paris, 1988, p. 33).

La France est et demeure l'un des Etats sans lesquels l'Europe ne peut continuer à progresser. Favorable à la constitutionnalisation, elle entend poursuivre l'œuvre qu'elle a entamée il y a plus de cinquante ans, mais, inexorablement, l'élargissement conduit à la dilution de sa légitimité.