

LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE APRÈS LE «NON» AU RÉFÉRENDUM DU 29 MAI 2005

PAR

GÉRARD SOULIER (*)

Dans le mois suivant les élections présidentielle puis législatives en France, le Conseil européen tiendra, à la mai-juin 2007, sous présidence allemande, une réunion ayant pour principal objet d'examiner l'état des ratifications du Traité constitutionnel et d'envisager les suites du processus constitutionnel. Qui représentera la France et avec quel mandat ?

La France sera alors placée devant ses responsabilités, au sens fort de l'expression : étant à l'origine de la crise constitutionnelle de l'Union européenne, en raison du référendum négatif du 29 mai 2005, à une nette majorité des suffrages exprimés (54,68 %), elle devra en répondre devant ses partenaires, exposer ses intentions, présenter des propositions, notamment à ceux qui ont ratifié le Traité constitutionnel. Elle n'est pas le seul pays dans cette situation, puisque les Pays-Bas ont exprimé, deux jours plus tard, le 1^{er} juin, et plus nettement encore, le même rejet (61,6 % des voix); le fait que le référendum n'ait qu'une valeur consultative dans ce pays ne lui retire rien de son poids (1). Ce double rejet a eu l'effet immédiat d'inciter d'autres pays membres de l'Union à reporter leur décision (Danemark, Irlande, Pologne, Portugal, République tchèque, Suède), tandis que le Royaume-Uni décidait de «suspendre» la procédure, ce qui dénote une position un peu plus réservée, mais la différence est sans conséquence pratique. En revanche, d'autres Etats membres ont poursuivi la procédure de ratification : Malte, le 6 juillet 2005; le Luxembourg, par la voie du référendum (10 juillet 2005); la Belgique (8 février 2006), l'Estonie (9 mai 2006); la Finlande, enfin, le 5 décembre 2006, comme en conclusion de sa présidence de l'Union. On compte ainsi 18 Etats, sur 27, à compter du 1^{er} janvier 2007, avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie (2), à avoir ratifié le Traité, soit les deux tiers des Etats membres.

(*) Professeur émérite à l'Université d'Amiens (France).

(1) Le «non» néerlandais ne sera pas évoqué dans le texte, sinon à l'occasion, lorsque les deux pays sont joints par l'actualité. Ce n'est évidemment pas nier l'importance du cas néerlandais dans lequel le «désenchantement» de l'Europe semble très important; les élections législatives de novembre n'ont rien résolu et il faut donc attendre les élections de la Seconde chambre, au printemps 2007.

(2) Les traités d'adhésion des deux nouveaux membres, signés le 25 avril 2005, ratifiés à l'unanimité par leurs parlements respectifs en mai 2005, incluent la ratification du Traité établissant une constitution pour l'Europe.

Selon l'article IV-447-2 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, «le présent traité entre en vigueur le 1^{er} novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procède en dernier à cette formalité». Pour le cas où ces conditions ne seraient pas remplies, la CIG a adopté une déclaration n° 30 : «la conférence note que, si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du Traité établissant une constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question».

Le Traité ayant été solennellement signé à Rome le 29 octobre 2004, le délai de deux ans est dépassé; la proportion des quatre cinquièmes (20 sur 25 ou 22 sur 27) n'est pas atteinte. Cependant, ni le Conseil européen ni aucun gouvernement n'a déclaré que le texte devait être abandonné. Dès lors, entre trois hypothèses concevables, abandon du projet, reprise dans les mêmes termes, remaniement, la première semble écartée. C'est pourquoi, en dépit des deux rejets enregistrés, le débat se poursuit sur la base du projet de constitution, non contre lui. La construction européenne vit des temps difficiles; ces deux référendums négatifs sont des révélateurs d'une crise déjà là et ils l'amplifient au point que c'est l'avenir de la construction européenne qui est mis en question. Dans cette crise, la France étant au premier plan, il peut être intéressant de croiser deux points de vue : observer le cas français, depuis l'Union européenne, puis, en changeant de côté, voir comment la question européenne se pose en France, pays fondateur et même initiateur de la construction européenne mais qui, dès l'origine, entretient des rapports contradictoires avec celle-ci.

L'UNION EUROPÉENNE DEVANT LE CAS FRANÇAIS

L'Union européenne est confrontée à une situation qui n'est pas totalement inédite. Le rejet du Traité de Maastricht par les électeurs danois en 1992 et le rejet du Traité de Nice par les électeurs irlandais en 2001 sont deux précédents qui fournissent certaines indications précises et utiles pour envisager le cas présent : en adoptant par référendum un traité qu'ils avaient rejeté dans un premier temps, les électeurs danois, puis les électeurs irlandais ont clairement établi la possibilité juridique et politique d'un retour devant les électeurs pour le même objet. Dans quelle mesure ces deux précédents permettent-ils d'entrevoir la solution qui pourrait prévaloir dans la situation présente ?

Intérêt des précédents danois et irlandais

Le déroulement des faits

Le cas danois

Le 2 juin 1992, les électeurs danois rejetaient le Traité de Maastricht par 50,7 % des voix – moins de 50 000 voix séparaient le oui et le non –, avec un taux de participation élevé (82,9 %). L'Union européenne était alors confrontée à une situation inédite, toute différente de celle créée par le refus exprimé par les électeurs norvégiens du Traité d'adhésion signé par leur gouvernement, une première fois, le 24 septembre 1972, pour le premier élargissement et une seconde fois, le 28 novembre 1994, à l'occasion du quatrième élargissement : la Communauté, l'Union européenne et les États membres n'avaient alors d'autre choix que de prendre acte du refus norvégien d'entrer dans l'Union et on pouvait s'en tenir là ; rien n'affectait le fonctionnement des institutions.

Le refus danois de 1992 posait à l'Union européenne un problème bien plus difficile : un État membre bloquait une évolution voulue par tous, y compris par lui-même, inscrite dans un nouveau traité élaboré en commun, le Danemark continuant de participer à la vie de l'institution. On ne pouvait, en ce cas, s'en tenir à simplement enregistrer ce rejet. Une volonté commune, partagée par le gouvernement danois, de contourner l'obstacle, a permis d'inventer une solution douce, évitant toute altération des termes du Traité, ce qui aurait imposé une nouvelle négociation et une nouvelle ratification par les États dans lesquels la procédure avait abouti.

Le choc fut de courte durée : le 4 juin, soit deux jours après le « non » danois, le Conseil des ministres décidait que le processus des ratifications devait se poursuivre dans les autres pays selon le calendrier prévu. Le Conseil européen de Lisbonne (26-27 juin) confirmait cette décision, écartant ainsi toute renégociation du Traité. La solution, recherchée en commun, a été dégagée assez rapidement : le 30 octobre 1992, le gouvernement danois publiait un document, *Le Danemark au sein de l'Europe*, dans lequel il énumérait les points litigieux, notamment la citoyenneté de l'Union, la troisième phase de l'Union économique et monétaire, la politique de défense, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ; le Conseil européen, réuni à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, adopta un texte dénommé « Décision », concernant certains problèmes posés par les déclarations du Danemark.

Le document comprend quatre sections classées de A à D destinées à répondre point par point aux inquiétudes danoises. En ce qui concerne la citoyenneté européenne, il précise que les droits et les protections prévus par le Traité « ne se substituent en aucune manière à la citoyenneté nationale.

La question de savoir si une personne a la nationalité d'un Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat membre concerné. Le Conseil européen ne fait ici que reprendre ce que dit le Traité, à savoir qu'*«est citoyen de l'Union toute personne ayant la citoyenneté d'un Etat membre»*. Le Traité d'Amsterdam ajoutera que *«la citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas»*. Pour ce qui est de l'Union économique et monétaire, la Décision du Conseil européen réaffirme les dispositions de deux protocoles visant précisément le Danemark, lequel avait obtenu des dérogations lors de la négociation du Traité : le Protocole n° 8 concernant les compétences de la Banque centrale du Danemark à l'égard de territoires du royaume ne faisant pas partie de la Communauté ; le Protocole n° 12 prévoyant la possibilité, pour le Danemark, de ne pas participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. La Décision du Conseil européen enregistre le fait que le Danemark a fait usage de cette possibilité d'*«opt out»*, celui-ci ayant d'ores et déjà *«notifié qu'il ne participera pas à la troisième phase»*. Enfin, la Décision du Conseil européen indique que le Danemark *«participera pleinement à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures sur la base des dispositions du titre VI du Traité sur l'Union européenne»*.

Sur le fond, la Décision du Conseil européen n'ajoute rien ni ne retire rien au Traité, quoique la présentation qui en a été généralement faite évoque de nouvelles concessions accordées au Danemark, ce qui n'est nullement le cas : il aurait fallu, dans cette hypothèse, modifier les accords intervenus et soumettre à nouveau le texte amendé à la ratification de tous les Etats membres. Quelque chose cependant est décidé, qui n'est pas dit expressément, mais qui relève au premier chef du gouvernement danois : le même Traité sera soumis, une nouvelle fois, à référendum. Dans deux déclarations annexées à la décision du Conseil européen, le gouvernement danois rappelle les dispositions de la constitution danoise qui prévoient, en cas de transfert de compétences à une organisation internationale, que l'autorisation de ratification ne peut être donnée que par une majorité des 5/6 au Parlement ou par référendum. Sans doute les électeurs ont-ils été sensibles à l'attention toute particulière qui leur a été portée par le Conseil européen et par le gouvernement danois, puisque, rassurés par ces répétitions insistantes, ils ont finalement approuvé, dans un nouveau référendum, le texte même qu'ils avaient rejeté au premier examen : le 18 mai 1993, le peuple danois se prononce, cette fois de manière nettement positive, en faveur du Traité de Maastricht, par 56,8 % des voix, pour un taux de participation de 85,5 % des électeurs inscrits. Ainsi fut acquise la ratification du Traité de Maastricht et instituée l'Union européenne.

Le cas irlandais

Le cas irlandais n'est guère différent. Le 7 juin 2001, le corps électoral irlandais refusait le Traité de Nice par 53,9 % des suffrages exprimés dans un électorat faiblement mobilisé, le taux de participation étant de 34,8 %. Les préoccupations irlandaises concernaient essentiellement la PESC, l'Irlande tenant à préserver sa politique de neutralité militaire.

Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 s'employa à donner à l'Irlande l'assurance que la PESC ne saurait porter atteinte à sa politique de neutralité. De son côté, l'Irlande publiait une déclaration réaffirmant son *«attachement aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies»* et précisait : *«conformément à sa politique traditionnelle de neutralité militaire, l'Irlande n'est pas liée par un engagement en matière de défense mutuelle et ne participe à aucun projet visant à mettre en place une armée européenne. Le Conseil européen de Nice a d'ailleurs reconnu que le développement de la capacité de l'Union de mener des missions humanitaires et de gestion de crise n'implique pas la création d'une armée européenne»*. Enfin, après avoir rappelé que toute décision de l'Union conduisant à la mise en place d'une défense commune devait être prise à l'unanimité, la déclaration irlandaise indique qu'une participation de contingents irlandais à des opérations menées dans le cadre de la PESC devait être approuvée par le gouvernement et le Parlement irlandais.

Le peuple irlandais fut alors à nouveau convoqué pour se prononcer sur le même Traité de Nice; la seule modification intervenue par rapport à la précédente consultation se trouve dans le texte interne qu'il était appelé à adopter : outre la ratification du Traité, le texte interdisait la participation de l'Irlande à une politique de défense commune. Le 20 octobre 2002, l'électorat irlandais se mobilisa davantage et, réflexion faite, approuva le Traité de Nice à une très large majorité (69,89 % des voix) et avec un taux de participation sensiblement amélioré (49,47 % des inscrits). Les apparences étaient préservées et, pour tous, l'honneur était sauf. Surtout, les traités nouveaux pouvaient entrer en vigueur sans plus tarder.

Les apports de ces deux précédents

Les précédents danois et irlandais ne fournissent pas une solution mécaniquement transposable dans la crise actuelle, mais ils permettent de tirer certaines conclusions de portée générale parfaitement utiles.

Premier enseignement : juridiquement, l'absence de ratification par un seul Etat fait obstacle à l'entrée en vigueur du texte mais une décision négative, dans un pays donné, n'interrompt pas le processus de ratification. Le Traité de Maastricht a ainsi été adopté par référendum, en France, le 20 septembre 1992, dix semaines après le rejet du Danemark, sans attendre le second référendum danois. Il y eut bien quelques voix parmi les oppo-

sants au Traité pour dire qu'il était caduc, mais elles ne furent pas entendues. Le vote favorable de la France a permis de relancer le processus de ratification, notamment au Royaume-Uni, qui avait suspendu sa décision après le «non» danois. Dans la situation actuelle, le vote négatif des Français et des Néerlandais ne saurait davantage empêcher d'autres Etats de ratifier, ce que le Luxembourg a très délibérément voulu signifier en soumettant le Traité au référendum dès le mois suivant, le 10 juillet 2005, obtenant 56,52 % de votes favorables. Quatre autres Etats ont suivi; d'autres Etats envisagent de les rejoindre en 2007.

Deuxième enseignement : un référendum peut en effacer un autre. Ces deux précédents montrent exemplairement qu'une réponse négative n'est pas insurmontable, même si elle émane de la votation populaire; un texte rejeté par référendum peut, après quelques explications et un temps de réflexion, voire quelques aménagements, au moins dans les apparences, être à nouveau soumis au suffrage populaire dans les mêmes termes. Pourquoi un tel vote serait-il irréversible? Il n'y a pas de *sacrosanctitas* pour un acte du suffrage universel. Si le peuple est souverain dans sa décision, il a souverainement le droit de se déjuger par un acte contraire. Le retour devant le suffrage universel, assorti d'explications et d'un débat, pour lui demander de reconsidérer sa position par rapport à un texte qu'il a tout d'abord refusé est un indéniable accomplissement de la démocratie. Toutefois, il faut y mettre les formes.

Bien entendu, un second rejet eût créé de sérieuses difficultés. Ce ne fut point le cas. Et, bien loin de soulever des controverses sur ce plan, la seconde consultation, en Irlande comme au Danemark, a été marquée par un accroissement notable de la participation électorale et un pourcentage élevé de votes favorables. Le second vote a ainsi une double portée : approbation du traité, mais également validation de la procédure. La leçon danoise a été reçue par les Irlandais; elle est une leçon de démocratie réfléchie qui vaut pour les Français et pour les Néerlandais.

Troisième enseignement : la solution repose sur la volonté convergente et une action complémentaire, soigneusement concertée, du Conseil européen et du gouvernement concerné. Une nouvelle consultation implique cette action synchronisée qui se matérialise, à un moment donné, par le concours de deux actes émanant, l'un, du Conseil européen, sous forme de déclaration ou de décision, l'autre, des autorités nationales, le traité devant être «*ratifié par les Hautes Parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives*» (art. IV-447-1). Il revient à chaque gouvernement, selon sa constitution, de soumettre, éventuellement à référendum, un projet de loi élaboré en considération du précédent rejet et des délibérations du Conseil européen. Dès lors qu'il y a une volonté politique d'aboutir, les solutions techniques sont aisément trouvées. La recherche des solutions techni-

ques, il est vrai, est une question politique parmi d'autres. C'est sur le plan politique, précisément, que la situation actuelle est sensiblement différente.

En effet, les deux votes négatifs de la France et des Pays-Bas ont eu un retentissement beaucoup plus grand. Le fait que le Traité constitutionnel soit rejeté par les électeurs de deux pays fondateurs, dont la France, qui a tenu, dès l'origine, un rôle de premier plan dans la construction européenne, pose un problème plus difficile à surmonter. Certes, les Etats membres de l'Union sont juridiquement égaux quel que soit leur poids démographique ou économique, quelle que soit leur ancienneté dans l'Union, mais, comme l'écrit George Orwell dans *La Ferme des animaux*, dans une société d'égaux, certains sont plus égaux que d'autres. Les débats institutionnels font bien souvent apparaître la notion embarrassante de «petits Etats» et la substance de ces débats montre bien qu'il y a une sorte de psychologie collective des plus petits Etats par rapport aux plus grands, en particulier pour toutes les questions d'ordre institutionnel (composition de la Commission, calcul de la majorité qualifiée au Conseil) où ils expriment la crainte d'être méconnus et desservis. C'est là une réalité qu'on ne saurait ignorer. De là un désarroi qui n'aurait sans doute pas pris de telles proportions s'il ne s'était agi de ces deux Etats-là et la crainte que ce rejet, en compromettant un ouvrage jugé nécessaire, fragilise le projet européen pris dans sa perspective d'ensemble (3). En outre, le contexte historique a profondément changé : l'Europe n'est plus la même, l'Union européenne compte 27 Etats membres et non plus 12 comme au temps de l'adoption du Traité de Maastricht, ce qui rend d'autant plus difficile la formation d'une volonté commune.

L'Union européenne et les Etats membres face aux rejets français et néerlandais

Comme ce fut le cas pour le Danemark et pour l'Irlande, la solution du problème actuel dépend d'une action convergente des instances européennes et des gouvernements en délicatesse de ratification. Le problème ne peut être résolu tant que ces derniers n'ont pas exprimé officiellement et clairement leurs intentions. Or, aucun des deux gouvernements n'a produit de document énonçant, comme l'avait fait le Danemark, les points litigieux expliquant le rejet, à partir de quoi une solution a pu être aisément trouvée. Devant cette carence des gouvernements français et néerlandais, les institutions européennes ne pouvaient pas réagir de manière aussi rapide et constructive qu'elles l'ont fait après le «non» danois au Traité de Maastricht.

(3) Cf. Jean-Claude GAUTRON, «L'échec de la Constitution européenne en France», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, p. 463; Christian BIDÉGARAY / Christine PINA, «Les 'répliques' du 'non' français à la Constitution européenne», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, p. 479.

Passé le saisissement provoqué par ces deux rejets dans les mois qui ont suivi, le temps semble venu du ressaisissement : progressivement, au cours de l'année 2006, dans les instances européennes et dans les Etats membres, des interventions et des initiatives sont développées dans le sens d'un aboutissement du processus constitutionnel; progressivement se dessine une orientation générale visant à préserver le texte qui a été signé à Rome, quitte à procéder à certains aménagements de présentation et à le compléter par des déclarations ou des protocoles annexes.

Réactions au sein des institutions

Prenant acte des rejets français et néerlandais, le Conseil européen, réuni les 16 et 17 juin 2005, a estimé que *«les développements récents ne remettent pas en cause la validité de la poursuite des processus de ratification»*, mais que *«la date du 1^{er} novembre 2006, qui avait été initialement prévue pour faire l'état des ratifications, n'est plus tenable, puisque ceux qui n'ont pas ratifié ne sont pas en mesure de fournir une bonne réponse avant la mi-2007»*. Il a donc décidé d'ouvrir une période de réflexion et de débats dans tous les Etats membres, le Conseil européen étant appelé à faire l'état des débats sur la ratification du Traité et à aménager le calendrier selon les circonstances. Pour prudente qu'elle soit, la délibération du Conseil européen signifie clairement que le processus de la ratification n'est pas abandonné; d'ailleurs, aucun gouvernement, ni le gouvernement français, ni le gouvernement néerlandais, ni aucun autre ne l'a demandé. Le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a pris acte de la poursuite du processus de ratification et a invité les Etats membres à poursuivre leur réflexion et à envisager *«un bilan des réflexions des Etats membres et des institutions au cours du premier semestre 2007»*. En principe, le Conseil européen proposera, à la mi-juin 2007, sous présidence allemande, les mesures qui devront être prises au plus tard au cours du deuxième semestre 2008, sous présidence française.

La période de réflexion et de débat a débuté assez rapidement au sein des institutions européennes. Le 20 juillet 2005, la Commission a adopté un plan d'action *«relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe»*, destiné à donner des explications qui auraient donc fait défaut jusqu'alors, puis, dans une lettre adressée le 21 septembre au président du Parlement européen, M. Josep Borrell (Espagnol, PSE), le président Barroso propose une étroite collaboration entre les deux institutions, en déclarant notamment : *«nous nous tenons prêts à travailler main dans la main avec le Parlement européen pour mettre en œuvre le plan D pour la démocratie, le dialogue et le débat»*. Par la suite, la Commission et son Président ne se sont guère manifestés que par des déclarations individuelles, à l'occasion, sans produire de documents officiels.

Le Parlement a été le plus actif dans cette période. Un rapport présenté par MM. Andrew Duff (Britannique, ALDE) et Johannes Voggenhuber

(Vert autrichien) sur «*la période de réflexion : la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne*» a été adopté le 19 janvier 2006, après discussion et amendement, par une large majorité de 385 voix contre 125 et 51 abstentions. Cette résolution du Parlement européen comporte de nombreux considérants (de A à Q) et 38 points, parmi lesquels on peut relever que «*le Traité de Nice n'offre pas une base viable pour la poursuite du processus d'intégration européenne*» et que, en particulier, «*un nouvel élargissement de l'Union sera impossible, après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, sur la base du Traité de Nice*».

Le Parlement européen considère en outre que : il est «*d'une importance cruciale pour l'Union européenne [...] d'éviter un nouveau revers du processus constitutionnel*»; «*théoriquement, un certain nombre d'options s'offrent à l'Union, qui vont de l'abandon du projet constitutionnel à la poursuite des efforts tendant à la ratification du texte actuel non modifié, en passant par la clarification ou l'enrichissement du texte actuel, la restructuration et/ou la modification de ce texte dans le but de l'améliorer, ou encore une refonte complète*»; «*le maintien du texte actuel constituerait un résultat positif de la période de réflexion, mais [...] cela ne sera possible qu'à la condition de prévoir des mesures significatives visant à rassurer et convaincre l'opinion publique*». Et il demande que, «*en tout état de cause, tous les efforts soient accomplis pour garantir que la Constitution entrera en vigueur en 2009*». Depuis cette première prise de position, la volonté d'aboutir à la ratification du Traité a été affirmée avec une vigueur croissante.

Sur le plan pratique, la réflexion s'est orientée vers l'exploration des solutions techniques qui, en préservant le texte, permettent de ne pas désobliger les États ayant ratifié. En ce sens, la proposition de M. Jo Leinen (Allemand, PSE), président de la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen, présentée lors d'une conférence de presse du 20 septembre 2006, suggère de : garder les parties I, II et IV de la Constitution inchangées; supprimer la partie III, à l'exception des dispositions véritablement nouvelles (soit environ 17 % des articles), qui seraient reprises dans la partie I (ou dans un protocole?) (4). Cette modification – de pure forme – pourrait être avalisée par les représentants des États membres et ratifiée par les Parlements. Jo Leinen a d'autre part proposé l'examen systématique du «*coût de la non-Constitution*» (5) pour l'Union européenne, en donnant plusieurs exemples de ce coût, illustrés par des événements très récents (la crise du Liban, les menaces terroristes, les vagues d'immigration clan-

(4) Selon le calcul de Jo Leinen, la Constitution étant allégée des dispositions issues des traités en vigueur, soit 83 % du texte, ne comprendrait plus que 180 articles environ contre 448 dans la version initiale.

(5) Une telle étude rappelle le «*coût de la non-Europe*» élaboré par le président Jacques Delors, à l'époque de l'achèvement du Marché commun. La vice-présidente de la Commission, Margot Wallström, a présenté, le 22 novembre 2006, les conclusions d'un document de travail des services de la Commission sur «*Le coût de l'absence de Constitution européenne*».

destine, les catastrophes naturelles comme les feux de forêt, la crise du gaz naturel...), en faisant valoir que l'Union européenne, face à de telles situations, aurait pu agir plus vite et plus efficacement si elle avait eu à sa disposition les instruments juridiques (compétences, institutions, processus de décision et de financement) prévus par la Constitution. Le 2 octobre 2006, Jo Leinen s'adresse ainsi aux gouvernements des Etats membres : *«mon message aux gouvernements est qu'ils ne peuvent pas continuer à feindre d'ignorer qu'ils ont signé ce document et qu'il est de leur responsabilité de contribuer à son entrée en vigueur»*.

La volonté d'aboutir s'affirme de plus en plus clairement comme volonté de préserver l'accord cristallisé dans le Traité constitutionnel. La commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen a adopté en novembre 2006 un projet de rapport sur la *«capacité d'intégration»* (6) de nouveaux Etats membres par l'Union européenne. Ce rapport constate que la capacité d'intégration de l'Union européenne est dépendante du renforcement de ses institutions tel que prévu par la Constitution européenne. A cette occasion, la commission *«réaffirme son soutien au Traité constitutionnel qui satisfait déjà la plupart des réformes nécessaires pour l'Union [...] ; avertit que toute tentative de mettre en œuvre certains points seulement du paquet constitutionnel risque de menacer le compromis global qui sous-tend ce paquet [...] ; réaffirme son engagement de parvenir à un accord constitutionnel [...] en tout cas avant [...] les élections européennes de 2009»*.

La mise en cause directe des Etats défailants a été très diplomatiquement évitée dans un premier temps : ménager les susceptibilités nationales reste un impératif de la coexistence au sein de l'Union européenne. Ce temps est désormais passé. Margot Wallström, vice-Présidente de la Commission, déclare, au cours d'un débat à Bruxelles, le 18 octobre 2006 : *«la réforme institutionnelle est nécessaire. [...] Il faut avancer et montrer clairement aux citoyens pourquoi il faut avancer. L'Union européenne ne peut pas continuer à s'élargir sans être parvenue à un règlement institutionnel [...] Les futurs gouvernements et dirigeants des Pays-Bas et de la France devront expliquer comment ils envisagent l'avenir sur la base de leur interprétation du 'non' de leurs concitoyens. Les 15 Etats membres qui ont ratifié (18 à partir de janvier 2007) ne voudront probablement pas s'écarter beaucoup du texte existant [...] La Commission ne voudra pas non plus trop s'écarter du Traité constitutionnel»*. Il faut donc *«maintenir inchangé le cœur du Traité constitutionnel sur les questions sensibles et délicates, ainsi que la Charte des droits fondamentaux. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés que nous aurions si nous commençons à réviser la partie III [...] Si nous voulons être opération-*

(6) L'expression *«capacité d'intégration»* a été très consciemment substituée, dans ce document, à celle de *«capacité d'absorption»* de l'Union, jusqu'ici en usage, mais jugée équivoque, suivant en cela le rapport de la Commission du 8 novembre sur la stratégie de l'élargissement.

nels dans un délai réaliste, il faut se concentrer sur un nombre limité de propositions de modifications de substance».

De telles propositions paraissent raisonnables et acceptables, mais seraient-elles acceptées ? Lors d'une intervention devant le Collège européen de Bruges, le 16 octobre 2005, Josep Borrell a plaidé pour la «*survie*» de la Constitution en l'absence d'un «*plan B*»; il a examiné, à cette occasion, quatre scénarios possibles, dont aucun n'est satisfaisant. Quant à l'idée de «*l'Europe des résultats*», elle est, selon J. Borrell, une manière de tourner le dos au projet constitutionnel. Il y a lieu d'ajouter qu'on ne voit guère comment l'Europe pourrait produire des résultats lorsque le système de décision ne fonctionne pas.

En définitive, la réflexion de J. Borrell a le mérite de montrer que la solution qui consisterait à soumettre le même texte aux électeurs français et néerlandais serait la plus simple, alors qu'elle n'est guère concevable politiquement et que toutes les autres solutions qui conduisent, d'une manière ou d'une autre, à une renégociation du Traité ne sont pas maîtrisables. En outre, une renégociation serait certainement mal acceptée, sinon rejetée, par les Etats qui, ayant déjà ratifié, ne souhaitent pas s'engager dans une telle remise en cause. Les propositions et les réflexions de Jo Leinen ou de Margot Wallström paraissent ainsi les mieux à même de tracer une voie permettant de sortir raisonnablement de ce dilemme. Ces perspectives convergent finalement avec la demande de plus en plus insistante de plusieurs Etats membres, qui appellent à poursuivre le processus de ratification du Traité constitutionnel signé par tous, quitte à procéder à certains aménagements, mais sans en altérer la substance.

Réactions dans les Etats membres

Le Traité constitutionnel avait été déjà ratifié par onze Etats membres lorsque les électeurs français puis néerlandais ont exprimé leur rejet. La plupart des autres Etats membres décidèrent d'attendre en suspendant leur décision, mais, après une hésitation vite surmontée, le Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker décidait de soumettre le Traité à référendum, tandis que, plus discrètement, Malte ratifiait le traité par la voie parlementaire (6 juillet). C'était clairement signifier que le Traité constitutionnel n'était pas caduc.

C'est dans cet esprit que s'est exprimé le ministre des Affaires étrangères d'Estonie, le 8 février 2006, jour où la procédure de ratification était engagée devant le Parlement estonien : «*montrer aux autres pays membres que l'Union européenne a besoin de constitution*»; la ratification devait aboutir le 10 mai 2006. La même motivation réapparaît, à la fin de l'année 2006, dans un discours de Bertie Ahern, Premier ministre de la République d'Irlande, au siège de la Commission à Bruxelles, le 8 novembre : «*le Traité*

constitutionnel reste assurément d'actualité»; et le dirigeant irlandais de préciser : «*le vote négatif du peuple irlandais sur le Traité de Nice nous a appris que le soutien de l'opinion publique vis-à-vis de l'intégration européenne ne peut pas être considéré comme acquis. [...] Après avoir été rassuré sur ses principales inquiétudes, le peuple irlandais a voté massivement en faveur du Traité*». A propos du Traité constitutionnel, B. Ahern a ajouté : «*le fragile compromis serait impossible à reconstituer s'il venait à être défait. [...] Une renégociation complète – ou un accord sur un traité amputé – serait un sérieux revers pour l'Union*». Le Premier ministre irlandais a fait savoir à cette occasion que le Traité constitutionnel pourrait être soumis à référendum au printemps 2007. Le Portugal, qui doit assurer la présidence de l'Union au second semestre de 2007, envisage également d'engager la procédure de ratification après les élections générales.

Allant dans le même sens, Fredrik Reinfeldt, Premier ministre suédois, a rappelé, lors d'une conférence de presse à Bruxelles, le 22 novembre 2006, que le projet de Constitution avait été largement soutenu par le Parlement suédois, que la ratification avait été «*mise en veilleuse*» après les «non» français et néerlandais, tout en précisant que la Suède n'est pas favorable à l'ouverture d'une nouvelle Convention ni à de nouvelles négociations, mais qu'elle attendait à présent de voir quel type de traité sera «*réellement*» proposé à l'issue du processus prévu l'année prochaine – c'est-à-dire le Conseil européen de juin 2007.

Cela étant, ce sont surtout les gouvernements assurant la présidence de l'Union qui se sont manifestés sur ce plan. Dès le début de sa prise de fonction, la présidence autrichienne a exprimé une volonté claire de relancer le processus constitutionnel : «*la Constitution n'est pas morte, mais elle n'est pas en vigueur*», avait déclaré le Chancelier Schüssel, le 10 janvier 2006; puis il a très rapidement engagé une concertation suivie avec les deux pays devant lui succéder à la présidence de l'Union, la Finlande et l'Allemagne, en vue de rechercher une solution. Lors du Conseil informel des 27 et 28 mai, la ministre des Affaires étrangères d'Autriche, Ursula Plassnik, a notamment déclaré : «*nous sommes parvenus à donner de l'élan au débat sur le futur de l'Europe; il a été accordé, à l'unanimité, que le projet de Constitution devait être poursuivi en tant que projet européen, sa peine de mort n'a pas été prononcée; personne n'a exigé un prolongement de la phase de réflexion. Il est nécessaire de mettre au clair, d'ici 2009 au plus tard, nos fondements juridiques; ce n'est qu'à 25 qu'une solution définitive peut être trouvée aux questions juridiques. Ce n'est pas encore le moment [...] et nous devons encore faire preuve de patience*».

En présentant les priorités de son gouvernement pour la présidence finlandaise, le 30 juin 2006, le Premier ministre Matti Vanhanen a indiqué qu'il s'attacherait à identifier les «*nœuds*» qui forment le problème constitutionnel : «*le problème, ce ne sont pas les détails ou les articles spéci-*

fiques. Le problème réside plutôt dans le climat politique de l'UE. Il faut changer ce climat et, quand ce sera fait, il y aura un nouvel élan pour prendre des décisions», a-t-il déclaré, tout en reconnaissant que la situation ne pourrait guère évoluer avant les élections de 2007 en France et aux Pays-Bas. Dans cet esprit, la présidence finlandaise s'est consacrée plus particulièrement à des entretiens informels, confidentiels au besoin, avec les gouvernements et avec les institutions, pour préparer le terrain à la présidence allemande, qui devra présenter des propositions précises au plus tard en juin 2007. La Finlande a en outre engagé la procédure de ratification qui devait aboutir le 5 décembre 2006, considérant que «le nouveau Traité est meilleur que le Traité de Nice». «La Finlande a le droit, la responsabilité de décider. Les autres pays ne peuvent répondre en son nom», dit encore Matti Vanhanen.

L'Allemagne devrait jouer un rôle déterminant dans la relance du processus constitutionnel. Le nouveau Chancelier allemand, Angela Merkel, n'a pas manqué de rappeler, au cours de son premier voyage à Paris, le 24 novembre 2005, qu'elle était très favorable à l'application de la Constitution dans son entier; elle a également envisagé l'élaboration d'une déclaration sur le modèle social européen pour répondre aux inquiétudes qui se sont exprimées sur ce plan. Cette position a été constamment réaffirmée, notamment lors de la visite du Président Barroso à Berlin, le 11 octobre 2006, pour discuter avec le gouvernement fédéral des priorités de la présidence allemande de l'Union européenne au cours du premier semestre 2007 : «*je suis d'avis que nous avons besoin d'un traité constitutionnel*», a déclaré A. Merkel, tout en promettant pour juin 2007 «*une feuille de route*», dotée d'un calendrier précis et en insistant sur le fait que l'actuel projet de Constitution européenne ne devrait pas être trop modifié dans sa substance pour que le nouveau traité puisse entrer en vigueur en 2009.

Le gouvernement fédéral a précisé sa position le 5 novembre 2006, dans un communiqué sur la présidence allemande au premier semestre 2007 : «*l'Union européenne est une union politique et a donc besoin d'un document fondamental clair et compréhensible qui en définit les contours. Le Traité constitutionnel européen signé par tous les gouvernements et adopté par la majorité des Etats membres demeure dans ce contexte le meilleur fondement. Le gouvernement fédéral fera tout son possible pour s'acquitter de la mission assignée par le Conseil européen de juin 2006 et trouver un moyen de poursuivre avec succès le processus constitutionnel*». Le ministre allemand des Affaires étrangères, Frank Walter Steinmeier, a confirmé cette orientation, en déclarant à la suite de ce communiqué : «*l'Allemagne présentera des propositions concrètes en 2007; il n'y a absolument aucune raison d'abandonner la Constitution*».

Le schéma d'une solution se précise à mesure que se rapproche la présidence allemande, à en juger par la déclaration, le 24 novembre 2006, de

Hans-Gert Pöttering, président du groupe PPE-DE au Parlement européen qui devait être élu président du Parlement le 16 janvier 2007 : proche d'Angela Merkel, qui l'avait reçu quatre jours auparavant, accompagné de Martin Schulz, président du groupe du PSE au Parlement, il a déclaré, devant des journalistes à Bruxelles, que, *«d'après ce qu'on entend, il y aura une nouvelle CIG»*; il est *«très probable»*, a-t-il précisé, que le Conseil européen de juin 2007 décide de convoquer une nouvelle CIG *«avec une forte participation du Parlement européen et de la Commission européenne»*, dont il devrait fixer la méthodologie et le calendrier. On peut supposer que le Conseil européen s'attachera à encadrer les délibérations de la CIG par des directives très précises, déterminant par exemple ce qui est susceptible d'être aménagé et ce qui doit être préservé, ainsi que l'avait fait le Conseil européen de Rome de décembre 1990 pour la CIG chargée de l'élaboration de l'UEM, incorporée dans le Traité de Maastricht.

A la fin de 2006, ce n'est plus seulement au sein des institutions européennes et dans certaines sphères gouvernementales que se manifeste cette volonté de faire aboutir le projet constitutionnel : diverses forces sociales et politiques commencent à se mobiliser. Ainsi, lors d'un forum des présidents des groupes parlementaires socialistes européens à Nantes, les 19 et 20 octobre 2006, les coordonnateurs socialistes ont estimé nécessaire de relancer la Constitution. Martin Schulz, président du PSE au Parlement européen, et Margot Wallström, vice-Présidente de la Commission, ont à nouveau exprimé le souhait de préparer activement une solution aussi proche que possible du projet de Constitution. De son côté, le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats a exprimé, une nouvelle fois, son soutien à la Constitution, notamment à la Charte des droits fondamentaux : *«l'option consistant à laisser l'Union fonctionner sur les bases actuelles n'est pas une option soutenable. Nous avons un besoin urgent de révision constitutionnelle pour que l'Union puisse affronter les défis du XXI^e siècle. [...] Nous devons nous efforcer de modifier le contexte politique de manière à ce que le Traité puisse à nouveau apparaître comme la meilleure formule – à vrai dire la seule réaliste – pour dessiner le futur de l'Europe»*.

La mobilisation de personnalités européennes est un autre signe d'un certain réveil en faveur de la Constitution. Réunis à Florence, les 17-18 novembre 2006, sept personnalités (7) ont lancé un appel demandant d'interrompre la pause de réflexion et de relancer la Constitution européenne sur les bases suivantes : maintenir les parties I et II du Traité signé à Rome en octobre 2004; introduire des clarifications aux points contestés dans la partie III, *«au besoin par l'adjonction de déclarations et de protocoles additionnels»*, afin de permettre aux Français et aux Néerlandais de donner leur accord en évitant en même temps de soumettre le Traité aux ratifica-

(7) Carlo AZEGLIO CIAMPI, Enrice BARON CRESPO, Valéry GISCARD D'ESTAING, Joschka FISCHER, Jorge SAMPAIO, Helmut SCHMIDT.

tions des peuples et des parlements nationaux qui ont déjà donné leur accord. Ils appellent enfin à « *un sursaut politique de toutes les parties concernées pour que le processus nouveau soit conclu lors de l'élection du nouveau Parlement européen au printemps 2009* ».

Ces différentes prises de position témoignent d'un climat politique changé et d'une volonté largement partagée de faire aboutir le processus constitutionnel. Les contours d'un consensus semblent se dessiner autour de l'idée générale suivante : éviter une renégociation globale, préserver la substance du Traité en le délestant des éléments issus des traités antérieurement ratifiés ; il est également possible que le mot « constitution » soit retiré, ce qui est de nature à apaiser quelque peu les émois souverainistes, quand bien même cela ne change rien au fond (8) ; enfin, il est probable que le texte aménagé soit accompagné de quelques protocoles relatifs aux questions sensibles, concernant en particulier le domaine social. Tout cela rapproche, finalement, des solutions qui ont permis de résoudre les cas danois et irlandais. Toutefois, les particularités de la situation actuelle, plus complexe, ne permettent certainement pas de régler la question par une simple « décision » du Conseil européen. Ce qui semble probable, à la fin de l'année 2006, c'est la convocation, par le Conseil européen, d'une CIG dont la mission sera strictement encadrée et qui pourrait aboutir, au second semestre de 2008, sous présidence française ou, du moins, avant le renouvellement du Parlement européen en juin 2009. Les États retardataires ou récalcitrants, dont la France, ne peuvent rester silencieux plus longtemps.

Le 14 décembre 2006, à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles, l'Espagne et le Luxembourg, les deux pays à avoir approuvé la Constitution européenne par référendum, ont invité les seize autres États membres de l'Union l'ayant ratifiée à se réunir, le 26 janvier 2007, à Madrid, pour relancer le processus constitutionnel et le 27 février, à Luxembourg, avec les neuf autres États n'ayant pas encore ratifié. Le 19 décembre, le ministre allemand des Affaires étrangères Frank Walter Steinmeier, en présentant devant la presse, à Bruxelles, le programme de travail de la présidence allemande pour le premier semestre 2007, a évoqué la perte de confiance des citoyens – notamment des jeunes – dans le projet européen et dans la capacité de l'Union européenne à fournir des réponses aux questions urgentes qui se posent dans un monde globalisé : « *une de nos obligations en tant que présidence de l'UE sera d'essayer de regagner cette confiance* », a-t-il déclaré, en proposant trois « clefs » de réussite, à savoir la relance du Traité – « *l'absence de constitution est devenue le symbole de la paralysie de l'Europe* » –, la politique étrangère – l'Union doit parler d'une seule voix – et la détermination de

(8) Ce ne serait pas la première fois qu'on retirerait le mot tout en conservant la chose : lors des négociations de Maastricht, John Major avait fait retirer le mot « *lois* » du Traité, mais cela n'empêchera personne, chez les spécialistes comme chez les politiques, y compris au Royaume-Uni, de parler de la « *législation européenne* ».

politiques qui visent à résoudre les «*problèmes de demain, les problèmes qui se poseront en 2020, comme la question énergétique ou le changement climatique*». Et Steinmeier d'ajouter : «*un mini-traité ne sera pas suffisant pour les dix-huit Etats qui ont déjà ratifié la Constitution*».

C'est là un schéma qui semble optimiste; il est établi par ceux qui sont favorables à la Constitution et la volonté apparemment très ferme du gouvernement allemand désireux de faire aboutir la Constitution va en ce sens. Il est vrai qu'on ne tient pas compte des opposants, lesquels se taisent pour l'instant. On contourne l'obstacle plutôt qu'on ne l'affronte. L'obstacle, c'est en particulier le Royaume-Uni : Tony Blair était favorable à un texte qu'il a signé, mais il y a l'hypothèse de son remplacement par Gordon Brown qui, lui, ne l'est pas. Trois autres pays semblent également pour le moins réservés : en premier lieu la Pologne et, à un degré moindre semble-t-il, la République tchèque et le Danemark. Et il reste les Pays-Bas et la France. Le sort de la Constitution est donc encore incertain, même si le rapport de forces est aujourd'hui nettement plus favorable. De là l'importance de la situation en France : la pression devrait progressivement s'accroître, alors que la campagne électorale est engagée.

LA FRANCE FACE A LA QUESTION EUROPÉENNE

Désavoués par leur électorat, puisqu'ils recommandaient l'approbation du Traité, les gouvernements français et néerlandais se sont tenus, depuis lors, dans un silence embarrassé autant qu'embarrassant. Après le tumulte de la campagne référendaire, un turbulent silence (9). Le problème de la participation de ces deux pays à la poursuite du processus constitutionnel reste entier. Toutefois, de toutes parts, on évite pour l'instant de s'y confronter ouvertement.

En évoquant le rejet du projet de Constitution par les électeurs français et néerlandais, le Président de la Commission, J. M. Barroso, a émis l'idée que ce vote s'expliquerait moins par le texte que par le contexte. La formule a plu, au point qu'on la retrouve dans une résolution adoptée par le Parlement européen le 18 janvier 2006. Il y a du vrai dans cette formule; il est vrai aussi qu'elle pourrait être utilisée pour n'importe quelle consultation, en particulier pour un référendum, plus sensible encore à la conjoncture qu'une élection. Toutefois, le contexte n'est pas seul à expliquer ce résultat; le référendum sur la constitution européenne a fait ressortir deux traits qui marquent la politique française à l'égard de la construction européenne : une défiance ou une réticence persistante dans une partie non négligeable du peuple français; une attitude ambiguë des autorités politi-

(9) *Un turbulent silence* est le titre de l'un des plus beaux romans d'André BRINK (1983).

ques, que le mode de fonctionnement des institutions actuelles contribue à entretenir.

Une conjoncture défavorable

Sur le plan politique, on peut relever une certaine analogie entre le «non» français de 2005 et le «non» danois de 1992 : dans les deux cas, un très net décalage entre, d'un côté, le gouvernement et les partis dits de gouvernement, qui défendent les traités européens, et, de l'autre, une large part de l'opinion, généralement peu informée des choses européennes, donc incertaine ou réservée, devenant franchement hostile dès lors que la conjoncture économique, sociale, politique leur inspire plus d'inquiétude que de raisons d'espérer. Se produit ainsi ce phénomène bien connu du vote protestataire auquel un référendum se prête mieux encore qu'une élection. Toutefois, le «non» français de 2005 est bien plus sonore que le «non» danois de 1992 ; surtout, la situation est nettement plus complexe.

Tout d'abord, la campagne menée par les opposants à la Constitution n'a pas seulement été virulente ; elle a été également confuse, brouillée par des interférences multiples, de la question turque au projet de directive concernant la libre circulation des services, et par de lourds malentendus entre partisans du «oui» et partisans du «non», les uns insistant plus généralement sur les questions d'ordre institutionnel tandis que les autres se déterminaient principalement sur des questions d'ordre économique et social, contestant en particulier les dispositions de la troisième partie du texte sans vouloir entendre que, dans une large mesure, elles provenaient des traités antérieurs. Ce qu'on appelle familièrement un «dialogue de sourds» trouve ici une illustration exemplaire. Il en résulte que, à la différence du gouvernement danois, le gouvernement français n'est pas en état de dresser la liste des questions litigieuses et des réponses adéquates.

D'autre part, ce vote protestataire a été d'autant plus nettement affirmé en France que la majorité au pouvoir n'a tiré aucune conséquence des revers électoraux qu'elle a essuyés peu auparavant aux élections régionales de mars 2004, puis aux élections européennes de juin 2004 (10). Les autorités françaises, en mal de légitimité, sont ainsi paralysées, interdites de toute initiative pratique sur le plan des institutions européennes, ne pouvant se prévaloir ni de leur propre position, favorable au Traité qu'elles ont constamment défendu, ni de celle, contraire, qui leur a été opposée par une nette majorité des électeurs qu'elles sont pourtant censées représenter, selon

(10) Les listes de gauche ont emporté, à deux exceptions près, la majorité dans la totalité des régions et gagné de nombreux conseils généraux ; aux élections européennes, le parti au pouvoir, l'UMP, n'a obtenu que 16,63 % des voix. Il est rare qu'un vote sanction soit exprimé aussi nettement dans des élections considérées, de manière discutable à plus d'un titre, par les spécialistes de sociologie électorale, comme «intermédiaires».

la logique de l'institution démocratique. Rien donc ne peut être envisagé avant les élections de mai 2007.

Le vote négatif d'une majorité de l'électorat français est sans mystère : il est fondé sur un ensemble de raisons d'ordre économique, social, politique, qui ont déterminé un rejet catégorique des gouvernants et des institutions européennes, considérés conjointement comme incapables de faire face à des exigences concernant l'immédiat et l'avenir. Dans son intervention devant l'Assemblée nationale française, le 24 janvier 2006, le président José Manuel Barroso s'est référé expressément à ces inquiétudes : *«dans la décision du peuple français [...], je retiens non pas un rejet de l'Europe, mais bien au contraire la volonté des citoyens de se faire entendre pour être les acteurs de leur destin commun. Le débat français a posé de vraies questions [...] Les citoyens [...] nous interpellent tous vivement [...] pour demander des réponses concrètes»*; il déclare un peu plus loin que, *«aujourd'hui, l'heure est aux résultats»* et qu'il faut donc s'attacher à satisfaire *«les trois priorités des citoyens que nous avons faites nôtres – la prospérité, la solidarité et la sécurité»*.

De fait, l'insatisfaction de l'électorat, pris dans son ensemble, ne semble pas fondée sur une hostilité *a priori* à la construction européenne; même les secteurs d'opinion sous influence de formations politiques minoritaires, à l'extrême droite et à l'extrême gauche, qui lui sont hostiles depuis l'origine, semblent avoir évolué : ils ne se déclarent pas ouvertement opposés par principe au processus européen. Divers sondages d'Eurobaromètre ou d'autres instituts effectués à l'époque de la campagne font état d'un appui majoritaire à la construction européenne et même à l'idée d'une constitution pour l'Europe. Il n'en demeure pas moins que l'Union européenne a été sévèrement mise en question : par-delà un fonctionnement considéré comme technocratique et distant, c'est son orientation libérale en matière économique qui a été violemment contestée. Globalement, il est reproché aux institutions européennes (la Commission! Bruxelles!) de ne pas protéger la société des effets négatifs de la mondialisation et même, plus gravement, d'en constituer un relais : le projet de directive sur la libre circulation des services et l'afflux des textiles chinois ont été des accélérateurs instantanés de la progression des intentions de voter «non» pendant la campagne. Europe et mondialisation sont repoussés d'un même mouvement, comme deux aspects indistincts d'un même phénomène.

Au regard de la réalité, c'est un simplisme. Pourtant, les responsables politiques qui se sont succédé depuis des décennies sont eux-mêmes à la source de cette confusion, du moment que la politique européenne est conçue comme une composante de la politique étrangère.

Une ambivalence historique persistante

Lors d'une audition devant la délégation pour l'Union européenne du Sénat, le 8 novembre 2006, Jean-Claude Juncker déclarait : *« dans chacun de nos pays [...] nous avons deux moitiés à peu près égales, dont l'une souhaite plus d'Europe, tandis que l'autre estime que l'Europe va trop loin [...]. Et le monde politique ne parvient pas à rassembler ces deux moitiés de l'opinion, car les responsables politiques n'ont pas su expliquer la construction européenne. Lorsqu'il revient d'une réunion du Conseil, un ministre ou un chef de gouvernement n'a de cesse d'expliquer que son pays a gagné [...]. L'opinion publique en tire inévitablement la conclusion que l'Europe est un lieu d'affrontements nationaux, un jeu à somme nulle »*. Cette observation relativise à juste raison ce qui se passe en France, mais, si tous les pays sont, à l'occasion, divisés sur les questions européennes, la France se signale par une exacerbation des controverses avec, le cas échéant, de larges mobilisations collectives sans équivalent dans les autres pays d'Europe. Alors même que la France est à l'origine de la construction européenne, le développement de celle-ci a été, à plusieurs reprises, l'objet de contestations provoquant des crises tant entre la France et ses partenaires qu'entre les dirigeants français et une partie de l'opinion. Un tel enchaînement de crises répétées, par lequel la France se distingue des autres membres de l'Union, témoigne de l'ambiguïté entretenue de la France et des Français à l'égard de la construction européenne. Il faut s'y arrêter.

A peine l'expérience de la CECA était-elle engagée que le gouvernement français prenait une nouvelle initiative en proposant à ses partenaires de poursuivre, par la défense, avec le Traité de CED. Cependant, tandis que les cinq autres États membres de la CECA ratifiaient le Traité sans difficulté, une campagne très intense pour le « non à la CED » s'est développée dans tout le pays, sous l'impulsion du Parti communiste et du parti gaulliste, et la contestation réussit à ébranler nombre de parlementaires plutôt favorables jusqu'alors, en particulier au sein du groupe socialiste qui, à cette occasion déjà, s'est divisé sur la question. Le 30 août 1954, l'Assemblée nationale écartait tout débat par un vote de procédure qui signifiait clairement que la majorité formée pour la circonstance ne voulait plus entendre parler du Traité. La France rejetait la perspective d'une Europe politique qu'elle avait, il n'y a guère, fomentée. Du moins y aurait-il le Marché commun.

Lorsque de Gaulle installa son pouvoir sur les décombres d'une République qui avait engagé la France dans l'aventure communautaire, la politique extérieure devint sa chose, de manière exclusive, et nul ne le contesta sérieusement. Bien qu'il les ait désapprouvés, il appliqua les traités européens, en raison principalement de l'intérêt pour la France du volet agricole, mais il s'efforça constamment d'en réduire la portée « supranationale » : le Plan Fouchet, rejeté en 1962 par les autres États membres, visait pratiquement à reprendre par en haut les engagements souscrits dans les traités,

pour instituer une sorte d'Europe des Etats et rompre ainsi avec le processus communautaire; la politique dite de la «chaise vide», en 1966, conclue par le curieux «Compromis de Luxembourg» (28-29 janvier 1966), manifestait un refus de jouer selon les règles que la France avait pourtant proposées et adoptées – singulièrement, le passage au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Il y eut ensuite le veto mis à l'entrée du Royaume-Uni : signifié une première fois en 1962, il fut réitéré en 1967, ce qui fut très mal supporté par les autres membres de la Communauté, qui n'avaient été ni consultés ni même informés. Ces différentes initiatives gaulliennes ont provoqué une tension très forte dans les relations entre la France et ses partenaires européens, mais ce fut sans grand retentissement dans le pays. Lorsque Georges Pompidou leva le veto français à l'entrée britannique dans la Communauté, il fit ratifier le traité d'adhésion par un référendum qui se déroula dans la plus grande indifférence.

En revanche, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, vigoureusement défendue par le président Giscard d'Estaing, a fait l'objet d'une contestation qui, sans atteindre le pays dans ses profondeurs, fut très vive au sein des appareils politiques : comme au temps de la CED, gaullistes et communistes ont mené campagne de concert. Pour éviter le risque d'une conjonction négative des votes sur le projet de loi autorisant la ratification, le Premier ministre Raymond Barre a jugé prudent de poser la question de confiance, suivant l'article 49-3 de la Constitution; faute de motion de censure, l'Assemblée nationale a adopté ce projet sans vote, le 16 juin 1977. Une grande réforme entrant par une porte dérobée : mauvais signe. Pas de grands débats non plus lors de l'adoption de l'Acte unique, trop énigmatique sans doute pour attirer l'attention, malgré son importance historique.

Il n'en fut pas de même avec le Traité de Maastricht, lequel fut vivement contesté par les adversaires traditionnels de la construction européenne : il a été finalement adopté par référendum, le 20 septembre 1992, au terme d'une campagne très tendue, avec une courte majorité de 51,05 % des suffrages. C'était un coup de semonce qui ne semble pas avoir été évalué à sa juste mesure : le référendum de 1992 a révélé une profonde dissymétrie entre la proportion de votes «non» et l'influence électorale des partis de gouvernement, fortement engagés, dans leur ensemble, en faveur du Traité. Cette dissymétrie s'est accentuée de 1992 à 2005, au point de rendre le «non» largement majoritaire, la conjoncture aidant, pour un taux de participation comparable (69,7 % en 1992; 69,2 % en 2005). Le vote négatif de 2005 n'a donc rien de surprenant.

Au total, en cinq décennies, sept crises : 1954, 1962, 1966, 1967, 1976-77, 1992, 2005. La France semble mal vivre une Europe à la création de laquelle elle a pourtant pris une part décisive. Comment interpréter cette ambivalence de la France et des Français, qui mêlent le chaud et le froid à l'égard de la construction européenne ?

Ces multiples crises traduisent de nombreux paradoxes ou contradictions, enchaînés ou emboîtés, qui traversent la politique européenne de la France dès l'origine. Les plus visibles, ce sont les controverses qui opposent les dirigeants et l'opinion identifiée, le cas échéant, à la majorité des électeurs, ce que montre le référendum de 2005 et même celui de 1992. Également visible, le fait que, dans chaque cas, la politique européenne n'oppose pas la droite et la gauche, mais divise les deux camps, ce que montrent encore les deux référendums. Ce dernier phénomène indique que la politique reste largement une affaire nationale, que la question européenne est, ordinairement, ressentie comme une affaire extérieure; elle n'agite véritablement l'opinion que lorsqu'elle se coagule avec des questions internes. Ce sont là des épiphénomènes sous lesquels on peut découvrir des contradictions plus profondes, touchant au cœur même de la politique européenne de la France. Elles sont de deux ordres : l'une touche à la substance de la politique elle-même, envisagée dans son contenu et dans ses objectifs; l'autre implique la manière dont celle-la est conduite.

De manière générale, les coalitions au pouvoir, de droite comme de gauche, ont participé activement à la construction européenne; on peut percevoir des nuances, une intensité variable dans l'engagement, mais, dans l'ensemble, la politique européenne de la France montre une réelle continuité, d'une majorité à l'autre. Cette continuité tient précisément en ce qu'on poursuit la politique européenne avec la même ambivalence : par exemple, l'Acte unique, négocié sous le gouvernement Fabius, a été mis en œuvre sous le gouvernement Chirac.

La politique de la France est partagée entre deux orientations qui ne sont pas facilement compatibles. L'une est volontiers fédéraliste : *grosso modo*, elle s'actualise dans le «Marché commun» et dans tout ce qui l'accompagne, en particulier un système de droit très élaboré, constitué par un imposant corpus juridique, le droit communautaire, et un appareil judiciaire sous l'autorité d'une Cour de justice qui, par son statut et par ses attributions, réunit les principaux traits d'une Cour fédérale. L'autre est «souverainiste» : dans le discours, elle s'illustre par l'exaltation du «rôle de la France en Europe et dans le monde» ou de «l'image de la France en Europe et dans le monde»; en pratique, elle se rattache au statut de grande puissance que lui conférerait la qualité de membre permanent du Conseil de sécurité et revendique une politique étrangère autonome, ce qui inclut, avec un certain flou, la politique européenne. La France officielle et les Français entretiennent spontanément des images laissées par l'histoire, dans des versions mythifiées, où se mêlent les idées de grandeur, de puissance impériale, mais aussi de message universel et de message européen; personne n'ose revendiquer la vision napoléonienne de l'unité de l'Europe, mais on célèbre volontiers le chaleureux appel de Victor Hugo pour les États-Unis d'Europe

ayant «*pour chef-lieu Paris, c'est-à-dire la liberté ayant pour capitale la lumière*» – l'Europe conçue comme une grande France.

Tous les gouvernements ont suivi cette politique oscillant entre le bord souverain, où se poursuit, de manière souterraine, le vieux rêve d'une Europe française, et le bord communautaire, où les réalités du temps ont inspiré l'idée d'une France européenne. Porté par une conception impérieuse de la souveraineté de la France, de Gaule, avec sa part de réalisme, n'était pas anti-européen; président aux convictions européennes non contestées, Giscard d'Estaing a défendu simultanément l'institution de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, d'inspiration fédérale, et l'institutionnalisation du Conseil européen qui, à l'expérience, aboutit à encadrer le Plan Schuman par le Plan Fouchet.

Cette ambivalence de la politique française est fondée sur des préoccupations contemporaines connues de tous : d'une part, la question allemande, qui a inspiré l'idée de Communauté; d'autre part, l'Alliance atlantique, sous l'empire de la superpuissance américaine, qui pousse à préserver l'indépendance de l'Europe et de la France. La politique française est prise dans ce dilemme : une «Europe européenne», ce qui implique la formation d'une Europe politique dotée d'attributs de puissance avec des abandons de compétence, et une politique étrangère autonome. Elle répond également à des préoccupations historiques : de Gaule a fondé la V^e République sur des institutions qui, dans son esprit, avaient pour finalité déterminante de perpétuer en Europe et dans le monde le rayonnement que la France tenait de son histoire. Le référendum négatif de mai 2005 a mis en évidence un mode d'exercice de l'autorité dont la compatibilité avec le développement contemporain de la construction européenne ne va plus de soi.

Une «exception constitutionnelle» inappropriée

La crise constitutionnelle européenne a masqué une autre crise constitutionnelle en gestation en France : le référendum de mai 2005 a souligné les faiblesses d'un régime qui, loin de favoriser l'action politique, tend à la paralyser.

C'est essentiellement l'institution d'un Président irresponsable qui en est cause. Curieux renversement, si on se souvient qu'il est «*en charge de l'essentiel*». Le Président est «*la clef de voûte*» de la Constitution française, a répété, quatre fois au moins, Michel Debré en présentant la Constitution devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958 : «*le Président de la République, comme il se doit, n'a d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Conseil constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale*» (11). Ce

(11) Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat, in Maurice DUVERGER (dir.), *Constitution et documents politiques*, PUF, 1992, pp. 265-279, notamment pp. 273-274.

ne fut jamais le cas : le Président, « comme il se doit », a bien d'autres pouvoirs que de solliciter un autre pouvoir. De Gaulle n'était pas là pour « inaugurer les chrysanthèmes ».

Il y a un sérieux problème constitutionnel français et celui-ci rejoint le problème constitutionnel européen. On peut schématiquement le résumer de la façon suivante : 1) la politique européenne est totalement absorbée par la politique étrangère de la France; 2) la politique étrangère est tout entière entre les mains du chef de l'Etat; 3) le chef de l'Etat est totalement irresponsable; 4) tous les gouvernements sont responsables, à la seule exception du Président français.

La théorie du « *domaine réservé* » présentée par Jacques Chaban-Delmas au congrès de l'UNR à Bordeaux, le 15 novembre 1959, évoque l'Afrique, l'Algérie et, au passage, la politique étrangère; elle établit le « *domaine réservé* » sans explication sur le pourquoi des choses. Pour discutable qu'elle soit, on l'évoque encore à l'occasion, comme allant de soi. Mieux même : alors que les manuels de Droit constitutionnel sont étonnamment discrets sur les pouvoirs du chef de l'Etat en matière étrangère, on découvre « *la règle coutumièrement établie d'après laquelle les affaires étrangères constituent un domaine réservé au Président de la République* » (12). Curieusement, les manuels de Droit constitutionnel ne s'y arrêtent guère, mentionnant le plus souvent les attributions du chef de l'Etat au titre de l'échange des ambassadeurs et des négociations faites en son nom comme étant « *traditionnelles* ». Il en était ainsi, en effet, sous les III^e et IV^e Républiques, mais le Président de la République détenait alors des prérogatives qu'il n'exerçait pas en fait. Ce n'est plus le cas et on ne pouvait passer d'une République à l'autre sans examen. Il eût été nécessaire d'en débattre et non d'affirmer, sans s'y arrêter, qu'il s'agissait de prérogatives « *traditionnelles* »; car les attributions du chef de l'Etat sur le plan de la politique étrangère sont désormais considérables. Ainsi, le général de Gaulle a retiré la France du commandement militaire intégré de l'OTAN, par lettre au Président Johnson, le 7 mars 1966, sans en informer qui que ce soit; il a inspiré le Plan Fouchet, mis par deux fois son veto à la candidature britannique, provoqué la crise de la « chaise vide » sans informer qui que ce soit. Et il en va ainsi de tous les chefs d'Etat, qu'il y ait cohabitation ou non. C'est d'ailleurs le point qui fera le moins de difficulté dans les débats concernant la cohabitation; cela s'explique.

Ce qui donne tout son poids au Président de la République, c'est le fait de participer au Conseil européen. Le Président engage la France en la représentant au Conseil européen. Le Conseil européen est une institution de l'Union européenne, non un « sommet » diplomatique. La définition de l'institution par les textes, depuis l'Acte unique, est « *réunion des chefs*

(12) Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 1980 (19^e éd.), p. 503.

d'Etat ou de gouvernement». Cette définition n'a de sens que pour la France puisque, dans la réalité, le Conseil européen est la réunion des vingt-six chefs de gouvernement, responsables devant leur Parlement et d'un chef d'Etat irresponsable. La France, seule, est dans cette situation. Le Président, seul, décide, même en cas de cohabitation. Chaque fois qu'il en a été ainsi, le Premier ministre a accompagné le chef de l'Etat, mais en retrait, pour des raisons qui ne sont pas seulement protocolaires : il préserve ainsi la plénitude d'une fonction qu'il convoite, tous les Premiers ministres rêvant d'occuper la place au plus tôt, validant la pratique présidentielle par la même occasion. Ainsi, le Président de la République n'a pas eu à répondre de ses initiatives, discutables, couvertes par la discrétion du gouvernement d'alors, qui ont abouti au Traité de Nice pourtant décrié de toutes parts. C'est d'ailleurs en raison même des malfaçons du Traité de Nice que le projet de Constitution européenne a été conçu. Le Président de la République française l'a solennellement signé; il l'a défendu puis soumis à référendum en demandant au peuple de l'approuver. Le corps électoral lui a répondu «non» à une forte majorité. D'un mot, le Président français, s'adressant par lettre du 1^{er} juin 2005 à ses vingt-quatre homologues européens d'alors, a considéré que ce résultat «*ne remet nullement en cause l'engagement historique profond de la France dans la construction européenne. La France est un pays fondateur de l'Union. Elle continuera à y tenir toute sa place, dans le respect de ses engagements, et j'y veillerai personnellement*». Serait-ce une garantie? Le Président a solennellement signé le Traité. Que vaut sa signature?

Le problème est d'autant plus sérieux que le Conseil européen est lui-même un organe irresponsable et qu'il a progressivement absorbé toute la substance de la décision politique dans l'Union européenne; mais, dans tous les pays de l'Union, à l'exception de la France, le chef du gouvernement est comptable, devant la représentation nationale, de ses faits et gestes au sein du Conseil – il peut arriver qu'il se présente devant elle pour en débattre avant et après une réunion. De ce fait, la politique européenne n'est pas étrangère au parlement national : mis à part le cas français, les parlementaires nationaux sont ainsi informés de la politique européenne par qui en est responsable. Le problème constitutionnel ne se pose donc pas; il peut y avoir un problème politique, non un problème constitutionnel, puisqu'il est responsable. Il est d'ailleurs significatif que les Etats qui ont un Président de la République élu au suffrage universel ne sont pas représentés par lui au Conseil européen : c'est le chef du gouvernement responsable qui, normalement, participe aux réunions. La présidence française n'est pas une exception, c'est une anomalie.

La crise européenne a voilé la crise française. Un seuil a pourtant été franchi ce jour-là. Le général de Gaulle, défiant à l'égard des mécanismes parlementaires, avait instauré un système de relation directe entre lui et le

peuple français, non seulement par ses spectaculaires discours télévisés et ses conférences de presse majestueuses, mais aussi par le recours au référendum, dont il usa et abusa. Cela étant, chaque référendum était alors une question de confiance posée directement au peuple. Un jour de 1969, c'était le 27 avril, le peuple électoral dit non; ainsi désavoué, de Gaulle se retira aussitôt (13). Aussi discutable que fut cette pratique répétée du référendum, suivant ou contre le texte de la Constitution, la morale était sauve : le pouvoir s'exerçait en responsabilité. Le référendum négatif du 29 mai 2005 n'atteint pas seulement la Constitution européenne, mais aussi la Constitution française : le principe de la responsabilité politique en a été, par le fait, effacé. Le fait que ce mécanisme ne fonctionne plus est évidemment dangereux. Le «non» est un brutal désaveu de l'autorité; c'est la seule manière, pour l'électorat, de mettre en cause la responsabilité des gouvernants dans la mesure où celle-ci ne fonctionne pas dans le cours habituel du système politique. Lorsque les gouvernés expriment majoritairement une défiance à l'encontre des gouvernants, cela s'appelle une crise de la représentation; lorsque les gouvernants ne tirent aucune conséquence de ce désaveu, cela peut se convertir en crise de régime.

Prenant acte, en quelque sorte, du désaveu de l'opinion, le gouvernement français a décidé de réanimer les structures françaises de coordination de la politique de l'Union européenne par un décret du 17 octobre 2005 (14) qui institue le Comité interministériel sur l'Europe et substitue le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) au Secrétariat général du comité interministériel (SGCI). Une circulaire du 22 novembre 2005, relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, étend en outre à toutes les matières en codécision les projets d'actes européens sur lesquels l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent être amenés à se prononcer, tout en maintenant le rôle central du Conseil d'Etat dans le tri des actes qui relèvent de l'article 34 de la Constitution. Enfin, par une circulaire du 19 décembre adressée aux ministres et aux ministres délégués, le Premier ministre jette les bases de nouvelles modalités d'«association» du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux décisions européennes. De tels aménagements sont naturellement bienvenus, mais ils ne sont pas, semble-t-il, à la mesure de l'incompréhension profonde que traverse la gouvernance de la politique européenne de la France et ils risquent, de surcroît, de fermer davantage la politique européenne de la France sur les sphères de l'Etat, sans prendre en compte ce qui est le cœur de la contestation : l'absence de responsabilité du pouvoir en matière européenne.

(13) Dans une allocution télévisée d'avril 1969, le général de Gaulle avait déclaré : «*si je suis désavoué par une majorité d'entre vous [...], ma tâche actuelle de chef de l'Etat deviendra évidemment impossible et je cesserai aussitôt d'exercer mes fonctions*», *Discours et messages*, «Vers le terme», t. V, p. 406.

(14) Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au Comité ministériel sur l'Europe et au secrétariat général aux affaires européennes.

La France se trouve confrontée à un problème qu'elle ne découvre pas. Léon Blum avait dit en substance qu'on ne sait que faire du Président de la République : s'il n'a pas de pouvoir, il ne sert à rien ; s'il a des pouvoirs, il est dangereux. Vieux problème donc, que la « Constitution Grévy » avait réglé en son temps, mais qui se pose à nouveau. Il n'est pas dit qu'il sera réglé cette fois-ci, mais il se pose.