

## LA FRANCE ET LA CONSTITUTION POUR L'EUROPE

PAR

JACQUES ZILLER (\*)

Deux événements marquants ont eu lieu en 2004 en ce qui concerne le développement de l'Union européenne : l'adhésion de dix nouveaux États membres au 1<sup>er</sup> mai et l'adoption, le 18 juin, à Bruxelles, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a ensuite été signé à Rome le 29 octobre 2004 (1). La France, qui n'a cessé de prendre des initiatives pour l'intégration européenne, apparaissait en fin d'année comme en proie au doute : l'un de ses principaux partis politiques avait fait face à un âpre débat sur la Constitution pour l'Europe et une part importante de la classe politique s'opposait à l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie. La présente chronique tente de faire le point sur les aspects les plus importants dans une perspective française de la Constitution pour l'Europe et sur les premiers pas entrepris pour sa ratification.

Le débat au sein même du Parti socialiste en France, dans la perspective du référendum pour autoriser la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après, la Constitution) aura eu un double mérite : faire connaître autant que faire se peut le contenu de ce Traité fondateur (2) et mettre en lumière les malentendus que peut générer une lecture hors contexte du Traité. Le débat n'en est pas moins resté obscurci par les partis pris et les préjugés à l'égard d'un texte qui reste complexe, quoique plus simple que les actuels Traités de Rome de 1957 instituant la Communauté européenne (TCE) et de Maastricht de 1992 sur l'Union européenne (TUE), tels qu'ils ont été modifiés, pour le premier, par l'Acte unique euro-

(\*) Professeur à l'Institut universitaire européen (Bologne, Italie), en détachement à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne (France).

(1) Les textes du Traité et de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale qui l'a adopté ont été publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 310, 16 déc. 2004. C'est la version qui fait foi. Elle est accessible sur le site Internet [europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:FR:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:FR:HTML). Le texte de la Constitution et des Protocoles I et II a également été publié par la Documentation française sous la forme d'un volume broché de 232 pages.

(2) Cf. Loïc AZOULAY, «La constitution européenne, acte fondateur de l'union?», in Anne LEVADE (dir.), *La Constitution européenne – Colloque des 3 et 4 juin 2004*, Bruylant, Bruxelles, 2005. Le terme fondateur n'implique aucun jugement de valeur : il s'agit simplement de marquer que, formellement, l'ancienne Communauté européenne, instituée par le Traité de Rome du 27 mars 1957, de même que l'Union européenne instituée par le Traité de Maastricht du 7 février 1992, disparaissent au profit d'une nouvelle Union européenne, qui succède à la fois à la Communauté et à l'ancienne Union. Cf. l'article IV-437 de la Constitution organisant l'abrogation des textes en vigueur et leur remplacement par les nouveaux (Traité plus Protocoles), ainsi que la succession de la nouvelle Union aux anciennes organisations.

péen de 1986 et, pour le second, par le Traité d'Amsterdam de 1997 et le Traité de Nice de 2000.

Une appréciation sereine du texte issu des travaux de la Convention européenne de 2002-2003 et de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2003-2004 nécessite en premier lieu de comprendre les procédures d'élaboration de ce texte, ainsi qu'une analyse des contraintes politiques résultant de la composition des institutions des Etats membres (et des candidats) et des institutions de l'Union pendant cette période (3).

#### LA FRANCE ET LA CONVENTION EUROPÉENNE

La Convention comprenait 56 représentants des parlements nationaux (deux pour chaque Etat), 28 représentants des gouvernements (un par Etat), 16 représentants du Parlement européen et deux de la Commission. Les quinze Etats membres comme les treize Etats officiellement candidats à l'adhésion (4) étaient représentés de la même manière et chaque membre titulaire de la Convention était doublé d'un suppléant.

La présence de deux parlementaires par pays, qui s'imposait pour respecter les choix constitutionnels des Etats à parlement bicaméral et qui permettait également une représentation des partis de gouvernement comme des partis d'opposition, avait pour effet mécanique que la composante parlementaire était la plus importante : 145 sur un total de 207 membres. La représentation française respectait ces principes, mais l'on peut faire remarquer que, après l'été 2002, les deux parlementaires nationaux titulaires étaient issus de la majorité et que les représentants de l'opposition étaient suppléants et ne permettaient la représentation que de deux partis nationaux, alors que, dans d'autres pays, un effort de représentation plus équilibré avait été fait. Etant donné que la Convention n'a jamais voté, la différence entre titulaires, suppléants et observateurs n'a finalement pas été essentielle.

En plus des 102 titulaires et de leurs suppléants, la Convention comprenait trois personnalités indépendantes, qui avaient été nommées par le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 pour en assurer la direction : Valéry Giscard d'Estaing – Président de la République française de 1974 à 1981 –, Giuliano Amato – Président du Conseil italien en 1992-1993 et en 2000-2001 – et Jean-Luc Dehaene – Premier ministre de Belgique de 1992 à 1999. Un Praesidium de treize membres comprenait, outre le président et

(3) Pour une analyse générale du processus d'élaboration et du contenu de la Constitution pour l'Europe, cf. Jacques ZILLER, *La Nouvelle Constitution européenne*, La Découverte, Paris, 2004. Les lecteurs ayant accès à la langue italienne pourront se référer à Jacques ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologne, 2004 (2<sup>e</sup> éd.), plus complet et entièrement à jour du texte final signé à Rome.

(4) Il s'agissait des dix Etats qui ont adhéré à l'Union au 1<sup>er</sup> mai 2004, ainsi que de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Turquie.

les deux vice-présidents, des représentants des quatre composantes de la Convention. Le rôle du Praesidium a été essentiel, car c'est lui qui a fait les choix de principe et qui a adopté les différentes moutures des projets de textes soumis à la Convention. Il s'est réuni avant chaque session plénière et au moins une fois par mois entre deux sessions et de façon presque continue fin mai et début juin 2003. Le secrétariat était composé de dix-neuf personnes au total, dirigées par un Secrétaire général, sir John Kerr, qui avait participé à la négociation du Traité de Maastricht comme représentant permanent du Royaume-Uni auprès des Communautés.

Dans le débat français, on n'a pas manqué de baptiser le texte issu de la Convention de «Constitution Giscard». Il est totalement erroné d'attribuer les choix opérés dans le texte de la Convention à Valéry Giscard d'Estaing : le seul objectif de ce dernier était de réussir à produire un texte acceptable pour la très grande majorité des membres de la Convention et il a su lâcher du lest sur certaines des idées qui lui tenaient le plus à cœur (comme le Congrès de peuples d'Europe ou le changement de nom de l'Union européenne). Le travail préparatoire a été une œuvre collective (secrétariat et Praesidium), de même que le pilotage de la Convention, opéré conjointement par le président, les vice-présidents et le secrétaire général.

La méthode de la Convention a permis de faire apparaître beaucoup plus clairement les regroupements par familles politiques que cela n'a jamais été le cas dans une CIG. Les grandes familles politiques représentées au Parlement européen ne s'opposent guère sur le projet d'intégration européenne, car elles comptent des représentants des différents projets d'intégration – en revanche, elles s'opposent clairement sur le degré d'importance à apporter au marché d'un côté, à la protection sociale de l'autre. Les derniers mois de travail de la Convention ont fait apparaître clairement l'importance des familles politiques, qui ont été l'un des lieux importants d'élaboration des compromis. L'appartenance de l'un des vice-présidents, Jean-Luc Dehaene, à la famille populaire (démocrate-chrétienne) et de l'autre, Giuliano Amato, à la famille socialiste leur a en particulier permis de jouer un rôle catalyseur entre les deux grands groupes, avec l'appui des libéraux. Les cinq principales familles politiques : populaires, socialistes, libéraux, verts et Union pour l'Europe des nations ont manifestement permis des compromis que la logique individualiste de la CIG aurait sans doute empêché de conclure.

#### Les appartenances politiques à la Convention

<i>Partis</i>		<i>Titulaires</i>	<i>Suppléants</i>	<i>(Praesidium)</i>
PPE-DE Parti populaire européen – Démocrates européens (centre droit)	61	Présidence 2 Gouvernements 6 Parlements nationaux 24 Parlement européen 6 Commission 1 Observateurs 4	Gouvts. 5 Parl. nat. 16 Parl. europ. 6 Obs 2	Présidence 2 Gouvts. 1 Parl. nat. 1 Parl. europ. 1 Commission 1

## Les appartenances politiques à la Convention

<i>Partis</i>		<i>Titulaires</i>	<i>Suppléants</i>	<i>(Praesidium)</i>
PES Parti socialiste européen (centre gauche)	58	Présidence 1 Gouvernements 5 Parlements nationaux 19 Parlement européen 5 Commission 1 Observateurs 2	Gouvts. 3 Parl. nat. 15 Parl. europ. 5 Obs 2	Présidence 1 Gouvts. 1 Parl. nat. 2 Parl. europ. 1 Commission 1
ELDR Libéraux démocrates et réformateurs (centre-tradition libérale)	17	Gouvernements 4 Parlements nationaux 6 Parlement européen 1 Observateurs 1	Gouvts. 1 Parl. nat. 17 Parl. europ. 1 Obs 2	Gouvts. 1
UEN Union pour l'Europe des nations (droite)	9	Gouvernements 2 Parlement européen 1 Parlements nationaux 1	Gouvts. 1 Parl. europ. 1 Parl. nat. 3	
Verts-ALE Les Verts/Alliance libre européenne	8	Gouvernements 1 Parlement européen 1	Parl. nat. 4 Parl. europ. 1	
GUE-NGL Gauche unitaire européenne/ Gauche verte nordique	5	Parlements nationaux 1 Parlement européen 1	Parl. nat. 2 Parl. europ. 1	
EDD Europe des démocraties et des différences	2	Parlement européen 1	Parl. europ. 1	
Non inscrits (extrême droite)	3	Parlements nationaux 1	Gouvts. 1 Parl. nat. 1	
Sans rattachement direct aux partis du Parlement européen	45	Gouvernements 9 Parlements nationaux 4 Observateurs 6	Gouvts. 17 Parl. nat. 2 Comm. 2 Obs 5	

Chiffres non garantis. *Source* : RIES BAETEN, «Who's who in the Convention on the Future of the European Union», Brochure distribuée dans l'enceinte de la Convention, édition du 5 février 2003.

Les oppositions politiques traditionnelles se sont manifestées dans la Convention et se retrouvent dans certains compromis de la Constitution. C'est particulièrement significatif en ce qui concerne les deux thèmes de l'Europe sociale et de la «gouvernance économique». Sur l'Europe sociale, les divisions n'ont pas empêché un compromis : l'acceptation des droits sociaux inclus dans la Charte d'un côté et le renoncement à un renforcement de la méthode communautaire en matière sociale de l'autre, le tout au prix de formulations parfois contradictoires ou ambiguës. Pour la gouvernance économique, la conjonction de positions conservatrices d'un côté et d'un attachement profond à l'intergouvernemental de l'autre explique sans doute l'absence de progrès réel vers un Conseil des ministres de l'Economie aux pouvoirs clairement définis et renforcés.

L'approbation finale du texte par acclamation et surtout l'enthousiasme manifesté par les membres de la Convention pendant les deux dernières ses-

sions sont le signe que le texte du projet de Constitution, remis au président du Conseil européen le 18 juillet 2003 (5), a été véritablement accepté par l'ensemble des participants à la Convention – à l'exception prévisible de huit eurosceptiques (dont le député européen français William Abitbol) sur un total de 207 membres.

Les Français ont été fort bien représentés, tant en nombre absolu que du fait de leur participation au nom de toutes les composantes et d'un large éventail de familles politiques, comme le montre un tableau comparatif avec trois autres «grands» pays (*cf.* le tableau *infra*). Par comparaison avec d'autres pays, en particulier avec l'Italie, il ne semblait en revanche guère y avoir de cohésion dans la «délégation française». Le manque d'intérêt du Président de la République pour la Convention pendant les premiers mois de son travail a été révélé par le fait qu'il a maintenu Moscovici comme représentant du gouvernement français, bien après que celui-ci eut cessé d'être ministre des Affaires européennes. Cela pouvait passer pour un geste élégant en faveur de l'opposition, mais lorsque le Chancelier Schröder décida de remplacer Peter Glotz (un ancien membre éminent mais quelque peu oublié du Parti social-démocrate SPD) par son ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer, Jacques Chirac s'empressa de modifier la représentation du gouvernement français : c'étaient désormais Dominique de Villepin comme membre titulaire et Pascale Andréani, Secrétaire générale du SGCI (6), comme suppléante. C'était le signe que la France prenait désormais la Convention au sérieux, comme l'Allemagne, et cela se traduisit par la présentation en commun d'une contribution fondamentale en matière institutionnelle au nom de MM. Fischer et de Villepin.

A l'issue des travaux de la Convention, l'essentiel des innovations institutionnelles soutenues par la France, de même que certaines demandes spécifiques (en particulier le maintien de l'exception culturelle) avaient été intégrées dans le projet de Constitution pour l'Europe et il n'était donc pas étonnant que la France soutienne officiellement ce projet dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui suivrait.

#### Allemands, Britanniques, Français et Italiens à la Convention

(les suppléants figurent en italiques)

	<i>Allemands</i>	<i>Britanniques</i>	<i>Français</i>	<i>Italiens</i>
Présidence		I. J. Kerr, Secrétaire général	I. V. Giscard d'Estaing	I. G. Amato

(5) Le texte a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, n° 2003/C169/01, 18 juil. 2003, et est disponible sur le site Internet [european-convention.eu.int/](http://european-convention.eu.int/)

(6) L'organisme chargé de la coordination des positions françaises dans le processus décisionnel communautaire et de l'Union.

## Allemands, Britanniques, Français et Italiens à la Convention

(les suppléants figurent en italiques)

	<i>Allemands</i>	<i>Britanniques</i>	<i>Français</i>	<i>Italiens</i>
Gouv..	1. P. Glotz puis J. Fischer 2. <i>H.-M. Bury</i>	2. P. Hain 3. <i>Baroness P. Scotland of Asthal</i>	2. P. Moscovici puis D. de Villepin 3. ( <i>P. Vimont puis P. Andréani</i> )	2. G. Fini 3. <i>F. Speroni</i>
Parlements nationaux	3. J. Meyer, 4. E. Teufel 5. <i>P. Altmaier</i> 6. <i>W Senff</i>	4. D. Heathcoat-Amory, 5. G. Stuart 6. <i>Lord Maclean of Rogart</i> 7. <i>Lord Tomlinson</i>	4. A. Barrau puis P. Lequiller, 5. H. Haenel 6. <i>A.-M. Idrac puis J. Floch</i> , 7. <i>R. Badinter</i>	4. M. Follini, 5. L. Dini 6. <i>F.G. Basile</i> , 7. <i>V. Spini</i>
Parlement européen	7. E. Brok, 8. K. Hänsch, 9. S.-Y. Kaufmann 10. <i>R. Rack</i> 11. <i>J. Würmeling</i>	8. A. Duff, 9. T. Kirkhope, 10. L. McAvan 11. <i>N. McCormick</i> 12. <i>A. Earl of Stockton</i>	8. O. Duhamel, 9. A. Lamassoure 10. <i>W. Abitbol</i> , 11. <i>P. Bérès</i>	8. C. Muscardini, 9. A. Tajani 10. <i>E. Paciotti</i>
Commission			12. M. Barnier	
Observateurs	12. M. Dammeyer – Comité des Régions, 13. G. Frerichs – Comité économique et social		13. Y. Cousquer – Entreprises publiques, 14. C. du Granrut – Comité des Régions, 15. R. Briesch – Comité économique et social	11. Claudio Martini – Comité des Régions, 12. Emilio Gaba-glio – Syndicats européens 13. <i>M. Sepi</i> – Comité économique et social

La Conférence intergouvernementale (CIG) était attendue à la fois avec espoir et appréhension par tous ceux qui avaient suivi les travaux de la Convention, quelle que soit leur appréciation sur le projet de cette dernière. Les uns espéraient que la CIG permettrait d'aller plus loin dans l'intégration, tout en craignant qu'elle ne fasse pencher la balance dans le sens intergouvernementaliste; les autres espéraient que la CIG permettrait au contraire de limiter la portée des innovations adoptées par la Convention et qu'elle serait l'occasion de faire adopter des dispositions nouvelles en faveur d'intérêts sectoriels ou particuliers. Il en allait de même en matière sociale, où certains espéraient de manière quelque peu incantatoire que la CIG permettrait d'aller plus loin que la Convention, en particulier sur le vote à la majorité qualifiée, en oubliant que la CIG décide à l'unanimité des Etats membres.

Un travail de nature essentiellement technique avait été entrepris dès l'été par le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, pour met-

tre au point un texte sans lacune ni erreur, ce que le Secrétariat de la Convention n'avait pas eu le temps de faire avant la date butoir de l'été 2003. C'est la version française du texte de la Convention qui a été prise pour base de ce travail et, pendant la présidence italienne, au long du second semestre 2003, le français est resté la langue de travail essentielle de la CIG. Le gouvernement italien en particulier a présenté presque toutes ses propositions en langue française. Pendant la présidence irlandaise, l'anglais a pris le dessus, mais, vu le nombre restreint de points qui restaient réellement en discussion, on peut dire que l'ensemble du texte a d'abord été rédigé en français. Cela ne donne bien entendu aucune valeur supplémentaire à la version française de la Constitution par rapport à d'autres versions linguistiques, mais cela a quand même permis la production d'un texte plus cohérent et mieux rédigé dans la langue de Molière que dans les autres langues; on rappellera que la première partie du projet de la Convention avait été soumis par le Président Giscard d'Estaing à l'Académie française, qui avait fait de nombreuses suggestions en matière de style et de syntaxe, en particulier. Le texte final de la Constitution apparaît comme mieux rédigé que ne l'étaient l'Acte unique européen ou les Traités de Maastricht, d'Amsterdam ou de Nice – du moins en ce qui concerne la version française.

C'est ce texte révisé, rendu public sur Internet le 25 novembre – mais qui était déjà prêt auparavant – qui sert de base aux discussions politiques dans le cadre des réunions de la CIG (document 50/03CIG (7)). Pour l'essentiel, le texte ne diffère de celui de la Convention que par des formulations plus homogènes dans leur style, sans conséquences juridiques. Toutefois, un certain nombre d'articles de la partie III (politiques et fonctionnement de l'Union) ont été complétés, en particulier pour mentionner des instruments d'application qui avaient été laissés de côté par la Convention sans que l'on sache toujours si c'était un oubli ou un acte volontaire. Gageons qu'il s'était agi là d'un simple oubli.

Les travaux de la CIG se sont ouverts officiellement le 4 octobre 2003, mais ils avaient été précédé d'une rencontre informelle des ministres des Affaires étrangères à Rive del Garda les 5 et 6 septembre, au cours de laquelle il avait été clairement admis que la CIG travaillerait sur le texte de la Convention, révisé par les experts. Cette réunion permit également aux ministres des Affaires étrangères de se débarrasser d'une proposition qui ne les enthousiasmait pas, l'institution d'un Conseil législatif – idée chère au vice-président italien Amato, mais qui ne fut pas défendue par la présidence de la CIG. Le texte final de la Constitution européenne (art. I-24) mentionne seulement le Conseil affaires générales et le Conseil affaires étrangères comme formations spécifiques. Néanmoins, l'article I-50 reprend le texte du projet de la Convention (art. 49) en prévoyant que le Conseil se

(7) Les documents de la CIG sont disponibles sur le site Internet [europa.eu.int/documents/eu\\_council/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/documents/eu_council/index_fr.htm).

réunit en public pour l'adoption des propositions législatives. Cette disposition empêchera peut-être à l'avenir des ministres de critiquer en public dans leur capitale les textes européens qu'ils ont approuvé la veille à Bruxelles, comme cela se passe malheureusement trop souvent.

La réunion-clef de la présidence italienne fut sans doute le conclave de Naples des 28 et 29 novembre 2003. A la sortie de cette réunion des ministres des Affaires étrangères, les points essentiels pour lesquels véritablement aucun compromis n'était sur la table étaient les questions de la majorité qualifiée et la composition de la Commission. Sur le reste, la présidence italienne avait réussi à faire accepter un certain nombre de nouveautés, sous réserve d'un accord final sur l'ensemble de la négociation, mais au prix de compromis dont la plupart augmentaient les pouvoirs de blocage des gouvernements vis-à-vis des évolutions futures des politiques de l'Union et du texte constitutionnel lui-même. Parmi ces nouveautés figurait la clause sociale transversale (art. III-117) dont il sera question plus loin, soutenue notamment par le gouvernement français.

Le terrain paraissait déblayé pour un accord à l'occasion du Conseil européen des 12 et 13 décembre. Toutefois, étant donné que l'Espagne et la Pologne d'un côté, l'Allemagne et la France de l'autre, semblaient décidées à camper sur leurs positions, le Président du Conseil italien Berlusconi jeta l'éponge avant même d'engager de véritables négociations. On ne saura jamais si, avec un autre président, un compromis était possible; certains esprits chagrins ne manquèrent pas de remarquer que l'absence d'accord arrangeait les affaires du Président Chirac en lui évitant de mêler les élections régionales à la question de la ratification du Traité constitutionnel... Après une période de flottement consécutive à l'échec du Sommet de Bruxelles le 13 décembre 2003, ces travaux se sont finalement clos dans le cadre de la réunion du Conseil européen le 18 juin 2004, date anniversaire de l'appel du général de Gaulle et de la bataille de Waterloo. La présidence irlandaise a su utiliser la patience, la discrétion et le sens du compromis, et les événements politiques ont abouti à de nouveaux gouvernements en Espagne et en Pologne. A la veille du 18 juin, les compromis étaient mûrs : bien que les politiques et les médias aient entretenu le suspense jusqu'au bout, peu d'observateurs spécialisés ont été étonnés que le sommet approuve le texte en assez peu de temps et avec des variations minimales par rapport à ce qui avait été proposé quelques jours auparavant par la présidence irlandaise.

L'essentiel du projet de la Convention était maintenu, mais à quelques exceptions près, les modifications apportées par la CIG allaient de plus en plus dans le sens d'une augmentation des rigidités au profit de la défense étroite d'intérêts nationaux. La prise en considération de ces modifications, dont la plupart ont suivi le conclave de Naples, mais dont d'autres ont été adoptées sous présidence irlandaise, risque d'être l'arbre qui cache la forêt :



si on accepte la prémisse selon laquelle il faut comparer la Constitution avec l'état du droit qui précède et non avec un projet de Constitution idéale, il reste que l'ensemble du texte adopté le 18 juin 2004 constitue un progrès inespéré deux ans auparavant – exception faite de la composition de la Commission. Comme on l'a déjà noté, la CIG a même réussi à progresser en particulier sur la clause sociale transversale. Qui plus est, un grand nombre d'acquis inespérés de la Convention n'ont pas du tout été mis en cause : la simplification et la démocratisation de la procédure législative, la suppression de la division en piliers, la plupart des innovations institutionnelles et de principe de la première partie de la Constitution, qu'il s'agisse des institutions de l'Union ou de l'implication des parlements nationaux dans le processus d'élaboration de la législation européenne. Malgré quelques effets d'annonce de type publicitaire de la part du ministre des Affaires étrangères britannique, la valeur contraignante de la Charte des droits fondamentaux a été également intégrée. Tous ces progrès devraient être accueillis comme des points positifs pour la France en tant que membre fondateur des Communautés et promoteur de l'intégration européenne.

Après l'accord politique du 18 juin, il restait à accomplir un travail de traduction (la Constitution a la même valeur juridique dans les 21 langues officielles de l'Union) et de vérification des formulations, ce qui explique la décision de renvoyer à l'automne la signature du Traité, ce qui fut fait à Rome le 29 octobre 2004.

#### QUELQUES POINTS CHERS A LA FRANCE DANS LA CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Il faudrait beaucoup plus que ces quelques pages pour passer au peigne fin le texte de la Constitution pour l'Europe afin de l'évaluer du point de vue de l'intérêt français, d'autant plus que le point de départ pourrait être que tout ce qui est bon pour l'Union est bon pour la France en tant que pays fondateur et promoteur de l'intégration. Quelques points particuliers ont néanmoins fait l'objet d'une insistance française particulière et méritent d'être relevés à ce titre. Ils sont exposés dans l'ordre chronologique de leur acceptation.

##### *La Présidence du Conseil européen et le ministre européen des Affaires étrangères*

La création d'une fonction de président permanent du Conseil européen (art. I-22) et celle de ministre des Affaires étrangères européen (art. I-28) sont les innovations de la Convention en matière d'institutions qui ont suscité le plus de commentaires et aussi la plus grande diversité des jugements. Elles faisaient partie de la contribution de MM. Fischer et de Villepin

remise à la Convention au début de l'année 2003 et ont longtemps suscité des suspicions de la part de ceux qui y voyaient un «complot» des grands Etats, parce qu'elle était appuyée en particulier par les chefs de gouvernement britannique et espagnol. Il est très difficile d'apprécier la portée exacte de ces innovations. Le président du Conseil européen est une institution comparable à celle d'un chef d'Etat, mais seule la pratique permettra de savoir s'il ressemblera à un Président de la République fédérale d'Allemagne ou de la IV<sup>e</sup> République ou plutôt à un Président de la V<sup>e</sup> République. Quant au ministre des Affaires étrangères, il est le successeur du Monsieur PESC (Politique étrangère et de sécurité commune) du Traité d'Amsterdam, mais il sera membre de la Commission.

D'un côté, il est clair que le Conseil européen devient une institution à part entière de l'Union, d'autant plus que le reste du projet de Constitution permet de préciser beaucoup mieux ses pouvoirs que cela n'était le cas auparavant. Le fait que les pouvoirs du Conseil européen soient clairement délimités et qu'il ait un président à plein temps, dont les fonctions sont incompatibles avec un mandat national, contribuent indéniablement à déterminer la séparation des pouvoirs tant au niveau de l'Union qu'entre l'Union et ses Etats membres.

D'un autre côté, la double allégeance du ministre des Affaires étrangères fait ressortir comment la fonction d'élaboration et de conduite de la PESC est partagée entre plusieurs institutions : Conseil européen, Commission, Conseil des ministres. De plus, la version finale de l'article I-22 évite soigneusement toute incompatibilité avec un mandat européen : ceci est fait à dessein, laissant la porte ouverte au cumul des fonctions de président de la Commission et du Conseil européen. Le partage de la politique étrangère entre trois personnes est loin d'être inconnue en Europe, bien au contraire : dans un grand nombre d'Etats, le chef de l'Etat, le chef du gouvernement et le ministre des Affaires étrangères se partagent les rôles. Il n'y a guère que la France de la V<sup>e</sup> République dans laquelle le chef de gouvernement a un rôle réduit au minimum en la matière.

### *L'exception culturelle*

La France, qui était en général en faveur d'une extension aussi forte que possible du vote à la majorité qualifiée, avait une position inconfortable durant la Convention du fait de son insistance à maintenir le droit de veto en matière d'accords de politique commerciale portant sur les services – comme elle l'avait déjà fait à Nice (art. 133 TCE). Cette position était d'autant plus difficile à tenir que le texte qui en était résulté apparaissait comme particulièrement complexe dans sa rédaction, alors que la Convention avait pour mandat de simplifier les traités.

L'article III-315, qui remplace l'article 133 TCE reste particulièrement compliqué, mais il reflète de manière élégante un compromis entre les partisans du veto et ceux de la majorité qualifiée en se référant à la diversité culturelle et linguistique, dont la protection figure au rang des objectifs de l'Union. Selon l'article III-315 §4, «*le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords : a) dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union*». Les esprits les plus critiques estiment qu'il s'agit là pour la France d'une victoire à la Pyrrhus, car c'est à la majorité que le Conseil pourra décider si on est ou non en présence d'un tel risque. D'autres font observer que c'est en dernier ressort la Cour de justice qui tranchera. Les esprits plus diplomates ont fait remarquer que c'était là une bonne manière de botter en touche et que la France ne pouvait compter gagner des alliés dans sa bataille pour l'exception culturelle qu'en renonçant précisément à un droit de veto perçu comme un signe d'arrogance.

#### *La cohésion territoriale et les services publics*

Deux autres nouveautés de la Constitution européenne sont plus difficiles à apprécier. La cohésion économique et sociale est complétée par la mention «*et territoriale*», ce qui peut d'une part fonder de nouveaux types de mesures des fonds structurels européens – dans la mesure limitée des moyens budgétaires – et pourra permettre de justifier plus facilement certaines politiques sociales locales ou régionales au regard des règles relatives aux aides d'Etat (8). L'insertion de l'adjectif «*territorial*» avait été constamment proposée par les membres français de la Convention, de même que par les observateurs du Comité des régions en particulier.

En outre, l'article III-122 reprend l'article 16 TCE relatif aux services d'intérêt généraux, qui avait été introduit dans le TCE par le Traité d'Amsterdam à la demande de la France, pour que les services publics puissent fonctionner «*sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions*». La nouveauté de la Constitution pour l'Europe consiste à avoir ajouté une base juridique pour l'adoption d'une loi européenne qui «*établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services*». Les débats au Parlement européen en 2003-2004 ont montré à quel point il est difficile d'obtenir un consensus sur le sujet des services publics, mais l'insertion de cette nouvelle base juridique, ainsi que la recon-

(8) C'est évident dans le cas des régions ultrapériphériques (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion en ce qui concerne la France), pour lesquelles l'article relatif aux aides d'Etat est modifié (art. III-167, ex art. 87 TCE, §3 a). Dans les autres cas, il faudra évidemment un raisonnement plus complexe pour convaincre le cas échéant la Cour de justice.

naissance d'un droit fondamental à l'accès à ces services par l'article II-96 devraient fournir une base plus solide à la défense des services publics, qu'ils soient nationaux, régionaux et locaux, contre les adeptes du tout marché.

### *La clause sociale transversale*

La troisième partie contient des dispositions directement consacrées à la politique sociale de l'Union et d'autres dispositions dont l'incidence n'est qu'indirecte, que ce soit à l'égard des politiques de l'Union elle-même ou à l'égard de l'ordonnancement social des États membres. L'examen attentif de ces dispositions ne fait apparaître aucun recul en matière sociale par rapport aux traités actuels; bien au contraire, il fait ressortir quelques progrès. Alors que la CIG a souvent fait des choix en recul par rapport au projet de la Convention, consacrant une volonté de protection des intérêts individuels des gouvernements nationaux au détriment de l'intérêt général européen, une exception notable à cette tendance générale au recul est la disposition horizontale en matière sociale, proposée par la présidence italienne au conclave de Naples avec l'appui en particulier du gouvernement français, qui représente au contraire un des rares progrès réalisés par la CIG. Il s'agit de l'article III-117, qui dispose : *«dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine»*.

Il ne s'agit pas de donner à l'Union de nouvelles compétences dans le domaine social. Une telle clause peut néanmoins devenir un puissant levier pour obliger toutes les institutions, notamment le législateur et l'exécutif européens, à prendre en compte la dimension sociale dans tous les champs de son action. En particulier, elle renforcera la position des services de la Commission chargés de la politique sociale, par rapport à ceux dont l'objectif est principalement ou même uniquement économique, notamment les services de la concurrence et du marché intérieur. L'impact potentiel de cette disposition transversale est renforcé par une autre disposition horizontale, qui figurait déjà dans le projet de la Convention, l'article III-115, qui consacre le principe de cohérence entre les politiques de l'Union. L'exemple de la politique de l'environnement montre que la cohérence sert avant tout à protéger les politiques plus faibles contre les principes plus forts que sont les quatre libertés établies par le Traité de Rome en 1957 (circulation des marchandises, des services, des travailleurs et des capitaux).

### *L'outre-mer*

L'année 2003 a vu la concomitance entre la réforme constitutionnelle française et l'élaboration du projet de la Convention européenne. Tout au

long des travaux de cette dernière, des interrogations se firent jour dans les régions ultra-périphériques (RUP) et notamment dans les départements d'outre-mer français. La définition des particularités des RUP et la procédure d'adoption des textes qui leur sont spécifiques avaient en effet soigneusement pesé au moment du Traité d'Amsterdam et il n'était pas acquis d'avance que les termes en seraient repris à l'identique ni au bon endroit de la Constitution. La solution retenue grâce à un remarquable travail en coulisse des autorités concernées et des prises de positions des Espagnols, Français et Portugais membres de la Convention paraît la plus favorable aux RUP. L'ensemble de l'article 299 TCE est repris en deux articles (IV440 et III-424 (9)) et la formulation de son §2 à l'article III-424 assortie des adaptations découlant logiquement des innovations de la nouvelle Constitution en matière de procédures, normes et compétences. La position de l'article III-424 dans le titre VI de la troisième partie consacré aux dispositions communes en rend les dispositions applicables à l'ensemble des politiques de l'Union, aussi bien internes qu'externes. De plus, l'article III-167, relatif aux aides d'Etat, a été modifié dans le cadre de la CIG et mentionne désormais explicitement les handicaps structurels des RUP comme base pour autoriser des aides. Cela ne signifie pas que de telles aides seront toujours acceptées, mais les caractéristiques spécifiques des RUP devront être prises en compte, quel que soit leur niveau de développement relatif par rapport à d'autres régions de l'Union.

Le gouvernement français profita également de la CIG pour proposer des modifications reflétant la réforme constitutionnelle de mars 2003 qui avait largement modifié le statut des départements d'outre-mer. L'article III-330 cite expressément la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion au lieu de la mention des départements français d'outre-mer.

A la demande de la France, à laquelle se sont joints par la suite les Pays-Bas, la Constitution contient désormais à l'article IV-440 (Champ d'application territoriale) un paragraphe 7 sans précédent dans le TCE : « *le Conseil européen, sur initiative de l'Etat membre concerné, peut adopter une décision européenne modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 2 et 3. Le Conseil européen statue à l'unanimité après consultation de la Commission.* » Cette disposition permettra un changement de statut entre RUP et pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui n'était possible jusqu'à présent que par la voie d'une révision des traités (10). Une déclaration à l'Acte final mentionne Mayotte comme devant bénéficier de ce changement dès lors que son évolution institutionnelle en droit français sera achevée. Un tel changement ne

(9) Numérotation définitive du traité.

(10) Le précédent de Saint-Pierre-et-Miquelon pendant la période 1976-1984 n'est pas pertinent car les institutions communautaires n'avaient pas donné d'effet au changement de statut interne de l'archipel au moment où celui-ci cessa d'être un DOM.

peut s'opérer qu'à l'initiative du concerné et avec l'accord unanime des autres gouvernements.

En 2004-2005 il est clair que ce type de changement vise un nombre limité de cas : outre Mayotte, qui réclame depuis longtemps le statut de RUP, la partie française de Saint-Martin qui a le statut de RUP, pourrait devenir PTOM par exemple, afin de réunifier le statut européen de l'île, à moins que les Antilles néerlandaises n'accèdent au statut de RUP, comme elles semblaient le souhaiter avant d'avoir compris que leur niveau de PIB ne leur permettrait guère de bénéficier des fonds structurels. Il n'est pas possible (sans révision de la Constitution) que les RUP espagnoles et portugaises perdent leur statut, ni que les PTOM britanniques acquièrent celui de RUP. Le cas du Danemark est plus énigmatique : au moment où la classe politique locale parle d'indépendance, on peut se demander si le Groenland pourrait être intéressé par le statut de RUP ; toutefois, si l'Islande, qui fait partie de l'Espace économique européen, où s'applique l'essentiel du droit et des politiques de l'Union européenne (sauf la politique commune de la pêche), faisait acte de candidature à l'Union, le Groenland pourrait souhaiter le statut de RUP à titre transitoire.

On remarquera que le Conseil constitutionnel – ignorance ou prudence ? – s'est bien gardé d'évoquer l'article IV-440 et la déclaration sur Mayotte dans sa décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 – *Traité* établissant une Constitution pour l'Europe. Il aurait pu faire le lien avec la réforme constitutionnelle de 2003 en se prononçant sur l'obligation (ou non) de consulter les populations locales avant un changement de statut européen, que ce soit sur la base des dispositions actuelles de la Constitution française ou sur la base de dispositions à adopter à l'occasion de la révision qui aura lieu en vue de la ratification de la Constitution pour l'Europe.

#### LA RATIFICATION DE LA CONSTITUTION POUR L'EUROPE

La procédure prévue pour l'entrée en vigueur de la Constitution ne pouvait pas être différente de celle qui est prévue pour la révision du TUE et du TCE, car, d'un point de vue technique, il s'agit d'une révision complète de ces traités et, d'un point de vue politique, aucun Etat n'était prêt à accepter une autre procédure. Le TUE est pertinent en ce qu'il fixe la procédure de révision des traités actuels : élaboration par une CIG d'un texte qui doit être signé à l'unanimité des Etats membres puis ratifié selon les procédures constitutionnelles de tous les Etats membres.

Dans la foulée du Conseil européen de Thessalonique, un groupe de membres de la Convention et notamment le député européen français Alain Lamassoure avaient proposé une solution alternative au référendum paneu-

ropéen qui ne paraissait pas praticable. A l'occasion de ce Conseil, les responsables italiens avaient évoqué l'idée que le nouveau traité pourrait être signé entre le 1<sup>er</sup> mai 2004, date à laquelle les dix pays candidats seraient devenus des Etats membres à part entière, et le 13 juin suivant, date du début des élections du Parlement européen. La proposition des Conventionnels était que tous les Etats membres organisassent, en même temps que les élections européennes, soit un débat parlementaire, soit un référendum pour autoriser la ratification du Traité. Cela aurait permis de faire d'une pierre deux coups : donner un véritable enjeu aux élections européennes, auxquelles les partis auraient même pu se présenter avec leurs candidats à la présidence de la Commission, et éviter que le vote au référendum ne soit détourné de son objet par des électeurs surtout mécontents de leur gouvernement, mais ne s'intéressant pas particulièrement aux questions européennes.

L'échec du Sommet de Bruxelles du 13 décembre et la prudence de la présidence irlandaise, qui n'a pas voulu précipiter les négociations, ont empêché qu'une telle procédure soit mise en place. Les élections au Parlement européen du mois de juin 2004 ont été marquées par un taux d'absentéisme record dans la plupart des pays et, d'ailleurs, la campagne électorale s'est presque partout concentrée sur des enjeux presque exclusivement nationaux, alors même que les travaux de la CIG pour la conclusion du nouveau Traité avaient recommencé.

Le 20 avril 2004, le Premier ministre anglais Tony Blair annonçait à la surprise générale son intention de soumettre le Traité établissant une Constitution pour l'Europe à référendum. Avant même la conclusion du Sommet du 18 juin, d'autres gouvernements suivaient cet exemple, sans se poser toujours la question de savoir si leur constitution permettait cette réforme en l'état et donc sans préciser s'il s'agirait d'un référendum consultatif ou obligatoire. Il est vrai que la différence entre les deux est négligeable du point de vue politique. La plupart des spécialistes prédisent depuis lors qu'il ne sera pas possible d'obtenir l'autorisation de ratifier le Traité dans tous les vingt-cinq Etats membres, puisqu'il y aura de nombreux référendums. Dès le début de l'été 2004, un tel choix avait déjà été annoncé pour le Danemark, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et le Royaume-Uni et un référendum était envisagé pour l'Autriche, la Belgique, la Lettonie, les Pays-Bas et la Pologne. Une ratification sur la base d'autorisation du Parlement était prévue pour l'Allemagne, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, Malte et la Suède. Il paraissait déjà très difficile que ces référendums et débats parlementaires aient lieu à une même date, ne serait-ce que parce qu'une coordination trop étroite risquerait d'être utilisée comme un argument de campagne pour démontrer que Bruxelles se mêle de tout, même de la date d'une consultation nationale...

La France s'est engagée très tôt sur la voie de la ratification. Le débat intérieur au Parti socialiste a fait l'objet de nombreux commentaires et a eu l'avantage que l'opinion publique française soit devenue l'une des mieux informées sur le contenu et les enjeux de la Constitution pour l'Europe. Les craintes nées de ce débat se sont en partie dissipées par les résultats du référendum interne au Parti du 2 décembre 2004 : à l'issue du dépouillement de 85 % des bulletins, le «oui» enregistrait 59,07 % des votes, contre 40,93 % au «non», selon des chiffres donnés à l'agence Reuters par M. François Rebsamen. Ce débat éclipsa totalement dans l'opinion publique la décision du Conseil constitutionnel, qui a été le premier (avant la Cour constitutionnelle espagnole) à se prononcer sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

La décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 – Traité établissant une Constitution pour l'Europe – n'a guère été surprenante en ce qu'elle déclare nécessaire la révision de la Constitution de la V<sup>e</sup> République avant que la France ne puisse ratifier le Traité du 29 octobre 2004. Sur le fond, elle est particulièrement intéressante tant par ce qu'elle dit que par ce qu'elle ne dit pas (comme le silence signalé plus haut sur l'article IV-440 §7). Elle mérite donc à elle seule un article et ne pourra être appréciée dans toute son étendue qu'à la lumière de la révision constitutionnelle qui devrait avoir lieu en 2005. On peut tenter de la résumer en trois points.

En premier lieu et ce n'est pas surprenant, à la suite de ses décisions relatives aux Traités de Maastricht et d'Amsterdam en particulier, le Conseil relève un certain nombre de changements dans les bases juridiques, qui nécessitent une révision de la Constitution *«eu égard à la portée que revêt[ent] [de telles] disposition[s] pour l'exercice de la souveraineté nationale»*. En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel prend le taureau par les cornes et se prononce sur l'un des points les plus controversés parmi les juristes qui commentent la Constitution pour l'Europe : il estime que la codification du principe de primauté dans l'article I-6 de la Constitution *«ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elles résultent, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions susvisées, de l'article 88-1 de la Constitution; que, dès lors, l'article I-6 du Traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution»*. Chacune des affirmations de ce membre de phrase mériterait de longs commentaires du point de vue juridique. Il faudra en particulier la confronter aux décisions d'autres cours constitutionnelles. Comme le démontre la position prise peu après par la Cour constitutionnelle espagnole dans sa déclaration du 13 décembre (11), les juges constitutionnels ont évité de jouer avec le feu et de mettre au centre d'un débat déjà très ouvert une question hautement complexe et dépourvue de réponse con-

(11) Non encore publiée au moment où sont écrites ces lignes.



sensuelle. Enfin, le Conseil constitutionnel a fait également figure de précurseur en appliquant l'article II-112 §7 de la Constitution, selon lequel *«les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres»*. Il s'agissait de démontrer que la Constitution européenne ne remet pas en cause le principe de laïcité tel qu'appliqué en France.

Sur les deux derniers points, on remarquera que le Conseil s'est montré apparemment conservateur, en réaffirmant par des voies subtiles la suprématie de la Constitution française, et très innovateur de deux points de vues : il est le premier des cours constitutionnelles à se lancer dans l'interprétation de la Constitution pour l'Europe alors qu'il n'y était pas forcé du point de vue technique et, surtout, il se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, démontrant une ouverture à l'internationale peut-être sans précédents.