

## **Constitution européenne : un processus de ratification à l'issue incertaine**

Depuis son élargissement, l'Union européenne est très différente de ce qu'elle était à Quinze et, *a fortiori*, des Communautés européennes des pères fondateurs. Cette Europe-là est bel et bien révolue. La chute du Mur de Berlin a conduit à l'unification du continent. Le vide créé à la suite de la disparition du clivage Est-Ouest fut comblé par les États-Unis dont la suprématie est loin d'être absolue depuis les attentats du 11 septembre 2001 mais dont l'unilatéralisme prédomine. Dans un contexte marqué par la mondialisation de l'économie, les puissances économiques émergentes telles que la Chine et l'Inde posent également de nouveaux défis à l'Union. Au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, les principaux défis de l'Union sont d'assimiler son dernier élargissement et de trouver la place qui lui revient dans le monde. La Constitution donne une nouvelle assise à cette Union qu'elle dote de nouveaux atours sans pour autant remplacer l'ensemble de l'existant. Elle démocratise davantage l'Union et contient certaines avancées, y compris en matière sociale.

Le processus de ratification a été officiellement lancé à Rome le 29 octobre 2004 à l'occasion de la signature par les chefs d'État ou de gouvernement du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Début 2005, son issue s'avérait incertaine en raison de l'organisation de référendums décisionnels dans plusieurs pays, dont la France, où les risques d'un vote négatif n'étaient pas exclus. Il est significatif que dans certains pays, des référendums consultatifs aient été décidés en préalable à la ratification parlementaire. Fin décembre 2004, les premiers débats confirmaient la difficulté de dépasser la dimension nationale des enjeux européens. Initiée par d'anciens responsables socialistes habituellement pro-européens, l'opposition à la Constitution

en France révèle un certain malaise, voire une certaine méfiance par rapport à l'Union. Le processus de constitutionnalisation de l'Union n'en est qu'à ses débuts. Il s'agit probablement de l'aspect le moins compris par les opinions publiques européennes. Dans les lignes qui suivent, nous revenons sur les grands traits de la Constitution et ses avancées en liaison avec la politique sociale avant de présenter les premiers débats du processus de ratification de la fin de l'année 2004.

## 1. Les grands acquis du projet

La Constitution contient quatre parties ainsi que les différents protocoles et annexes négociés précédemment mais aussi par la Convention européenne et la CIG<sup>(1)</sup>. Elle contient dans sa première partie les principes constitutionnels en tant que tels et certains des éléments de simplification et de clarification, tels l'établissement d'une catégorisation des compétences, la simplification des actes juridiques et des procédures décisionnelles et une meilleure implication des parlements nationaux dans le contrôle du principe de subsidiarité. En ce qu'il regroupe les éléments constitutionnels, répartis de façon éparse dans les traités européens ou établis par la Cour de justice, le contenu de la première partie s'apparente à celui d'une Constitution, dotée d'un catalogue de droits fondamentaux, à la suite de l'intégration la Charte en tant que seconde partie.

Une nouvelle assise est conférée aux valeurs et objectifs de l'Union. Leur promotion sera assurée par ses institutions. L'Union n'agit que dans le respect de trois principes fondamentaux, le principe d'attribution des compétences régissant la délimitation des compétences de l'Union et les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissant l'exercice de ces compétences. La Constitution maintient une clause de flexibilité qui permettra à l'Union d'intervenir pour atteindre l'un des objectifs fixés par la Constitution sans que celle-ci n'ait prévu les pouvoirs d'action à cet effet (article I-18). La simplification que réalise la Constitution tient à la réorganisation des traités CE et UE qu'elle fusionne en une entité juridique unique : l'Union européenne, dotée de la personnalité juridique

---

<sup>1</sup> Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été publié au Journal officiel de l'Union européenne, JO C 310 du 16 décembre 2004.

(ce qui permettra à celle-ci d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme et de signer d'autres conventions et traités internationaux ou d'être représentée aux côtés des États membres dans des organisations internationales). La suppression de la dualité de l'Union fondée jusqu'ici, d'une part, sur la Communauté européenne et, de l'autre, sur les politiques et formes de coopération instaurées par le traité sur l'Union européenne est un autre élément de clarification, qui permet la suppression de la structure en piliers. Les États voulant aller de l'avant pourront établir entre eux des coopérations renforcées. Ces principes, issus des travaux de la Convention européenne composée majoritairement de députés européens et nationaux, n'ont pas été contestés par la Conférence intergouvernementale (CIG). Pas plus qu'elle n'a remis en cause l'inscription du principe de la primauté du droit de l'Union. Établi de longue date par la Cour de justice <sup>(2)</sup>, ce principe est confirmé et obtient une bien meilleure visibilité que celle de sa mention indirecte dans le protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam.

Le dispositif institutionnel est enrichi avec la création du poste de ministre des Affaires étrangères, également vice-président de la Commission européenne. Sur le plan de la diplomatie européenne en devenir, le futur ministre des Affaires étrangères, doté d'un service européen pour l'action extérieure, est une importante innovation. Il présidera le Conseil des Affaires extérieures, ce qui contribuera à assurer davantage de cohérence et de continuité dans les politiques de l'Union. En tant que ministre, il conduira la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune. En tant que vice-président de la Commission, il cordonnera la dimension extérieure des politiques communautaires. Il devra faire preuve d'une habileté politique peu commune pour exprimer la double dimension de la diplomatie de l'Union sur la scène internationale. Il ne s'agira pas seulement de la gestion de sa double casquette mais aussi de ses relations avec le futur président du Conseil européen qui représentera également l'Union à l'extérieur « *à son niveau et en sa qualité* » dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Le Conseil européen

---

<sup>2</sup> CJCE, Affaire C-6/64, *Arrêt Costa c/ Enel*, 15 juillet 1964.

devient une institution à part entière, son président sera élu par les membres du Conseil européen pour une période de deux ans et demi renouvelable une fois. Ces deux présidents prendront leur fonction le premier jour de l'entrée en vigueur de la Constitution. La « représentation nationale » au sein de la Commission européenne est quant à elle maintenue jusqu'en 2014. Par la suite, la Commission comprendra un nombre de Commissaires correspondant aux deux tiers des États membres, selon le principe de la rotation égalitaire. Le principe de l'élection de son président sur la base d'une désignation du Conseil européen statuant à la majorité qualifiée est inscrit dans le texte. Les autres membres de la Commission seront désignés sur une base nationale, le rôle du président se limitant à attribuer les portefeuilles au sein du Collège. Le texte est loin d'être parfait avant ou après le passage de la CIG. Les critiques portent essentiellement, mais non exclusivement <sup>(3)</sup>, sur la troisième partie dont les principales modifications résultent de la suppression de la structure en pilier et de l'adaptation des dispositions pour les rendre conformes à la nouvelle définition des actes juridiques et des procédures décisionnelles définies dans la première partie (voir Beaud *et al.*, 2004 ; Collignon, 2002). En dehors de la réorganisation des dispositions portant sur l'action extérieure et sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice (cf. article sur les politiques d'asile et d'immigration dans ce volume), la plupart des autres dispositions de cette partie, qui reprend l'acquis de l'Union, n'ont pas été revisitées par la Convention.

Comprenant les dispositions générales et finales, la quatrième partie a subi certains changements par rapport aux traités initiaux. Elle pérennise la méthode conventionnelle au sein d'une procédure de révision « ordinaire ». Elle introduit des procédures de révision simplifiées sous la forme d'une clause passerelle, renommée procédure de révision simplifiée, ainsi qu'une procédure permettant de modifier la troisième partie sans recourir à une CIG mais en évitant également la convocation d'une Convention. Ni la Convention ni la CIG n'ont réussi à supprimer l'unanimité de la CIG ou du Conseil européen (voir partie 5).

---

<sup>3</sup> En matière institutionnelle, il s'agit de la rivalité potentielle entre le président de la Commission et celui du Conseil européen et des rôles respectifs de ce dernier et du ministre des Affaires étrangères sur la scène internationale.

## 2. Les valeurs et les objectifs de l'Union

Dès le préambule, la Constitution évoque les « *valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine ainsi que la démocratie, l'égalité et l'État de droit* ». L'Europe n'est plus seulement une entreprise économique, elle « *entend avancer sur la voie de la civilisation, du progrès et de la prospérité, pour le bien de tous ses habitants, y compris les plus fragiles et les plus démunis (...) et œuvrer pour la paix, la justice et la solidarité dans le monde* ». L'article I-2 établit les valeurs de « *respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Selon les objectifs définis à l'article I-3, l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien être de ses peuples. À l'intérieur, elle « *œuvre pour le développement durable, (...) fondé sur une croissance économique équilibrée et la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein-emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant* ». L'Union promeut « *la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres* ». Enfin, elle « *respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique* ». Sur le plan extérieur, « *l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité et au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier, ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies* ». De façon générale, une clause sociale introduite dans la troisième partie imposera aux politiques définies par l'Union le respect d'un certain nombre d'exigences sociales « *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* ».

## 2.1 Une dimension sociale polymorphe

La Constitution donne une meilleure visibilité à la répartition des compétences de l'Union et des États membres selon qu'il s'agit de compétences exclusives, de compétences partagées ou des compétences pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément à celles des États membres. Les politiques économiques et de l'emploi font l'objet d'une coordination « *selon les modalités définies dans la troisième partie et pour lesquelles l'Union dispose d'une compétence* ». Cependant, la situation reste complexe. La politique sociale figure parmi les compétences partagées entre l'Union et les États membres « *pour les aspects définis dans la partie III* ». Dans ces domaines, « *l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants (...). Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer* ». La coordination des politiques économiques et de l'emploi fait l'objet d'un article spécial. Selon l'article I-15 § 1 modifié par la CIG, « *les États membres (et non plus l'Union, nlla) coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil des ministres adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques* ». Des dispositions particulières s'appliquent aux États dont la monnaie est l'euro. Selon l'article I-15 § 2, « *l'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres* ». La CIG n'a pas traduit dans la troisième partie les dispositions contenues à l'article I-15 § 3 selon lesquelles « *l'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres* ».

L'insertion des procédures de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans la troisième partie confère un rôle de coordination à la Commission mais pas à l'Union. La MOC n'avait pas reçu de consécration au sein de la première partie de la Constitution. En matière sociale l'article III-213 introduit ses procédures (la Commission peut prendre des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodique) dans un article reproduisant l'article 140 du traité CE (définissant la manière dont la Commission « *encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action* »). À l'avenir, le Parlement sera informé, ce qui est nouveau par rapport à la définition initiale de la

MOC adoptée par le Conseil européen de Lisbonne. Les autres parties prenantes à la MOC, tels les partenaires sociaux, les autorités régionales ou les associations, ne sont pas mentionnées. La consultation du Comité économique et social, « composé des représentants des organisations des employeurs, des salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel », devrait permettre aux associations et aux ONG de faire entendre leurs voix. Une déclaration ajoutée par la CIG risque de laisser sous-entendre que l'ensemble des domaines visés à l'article III-213 constitue des compétences d'appui. Parmi ceux-ci figure l'emploi. La mention de celui-ci au titre des compétences de coordination des politiques économiques et de l'emploi n'avait été obtenue qu'après d'âpres délibérations de la Convention européenne.

## **2.2 Vie démocratique de l'Union**

La Constitution inscrit dans la première partie un titre sur la vie démocratique de l'Union. Celui-ci intègre le principe de la démocratie représentative et constitutionnalise le principe de la démocratie représentative, à savoir les pratiques actuelles de consultation de la société civile. Le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social autonome y est confirmé ainsi que, après la CIG, leur contribution au dialogue social tripartite. Il s'agit là de la reconnaissance d'une pratique qui s'est développée parallèlement aux travaux de la Convention européenne et qui reconnaît un rôle aux partenaires sociaux dans la préparation des Sommets européens de printemps (Conseil de l'Union européenne, 2003).

## **2.3 Droit d'initiative populaire**

La Constitution innove en consacrant un droit d'initiative populaire, expression unique de la Constitution européenne complétant les constitutions nationales sans s'y substituer mais les prolongeant en y ajoutant un droit, inexistant dans certaines constitutions nationales. La Constitution offre la possibilité aux citoyens s'ils réunissent un million de signatures dans un nombre significatif des pays de demander à la Commission de soumettre un acte juridique afin d'appliquer la Constitution (article I-47 § 4). Il s'agit d'un nombre relativement réduit. À elle seule, la Confédération européenne des syndicats dispose de la capacité de mobiliser plus de 60 millions de personnes. Ce nouveau

droit ne crée pas d'obligation pour la Commission et ne remet pas en cause son droit d'initiative mais on imagine mal que celle-ci ne tienne pas compte des demandes ainsi exprimées. Il ne s'agit pas de donner un droit dont ne jouiraient pas les institutions de l'Union. Comme le traité CE actuel, la Constitution reconnaît au Conseil et au Parlement européen le droit de demander à la Commission de soumettre une proposition. Avant l'application de la Constitution, une loi européenne devra préciser les modalités d'application et le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir pour exercer ce nouveau droit. Le contenu de ce texte sera un élément central pour l'appréciation de la portée réelle de ce nouveau droit, susceptible de révéler un espace public européen, porteur de nouvelles revendications en matière sociales, économiques ou environnementales mais aussi en terme de citoyenneté.

## **2.4 Procédures décisionnelles**

La Constitution réduit le nombre d'instruments juridiques (de 15 à 6) : loi européenne, loi-cadre européenne, règlement européen, décision européenne, recommandations et avis. Elle établit une distinction entre les actes législatifs et les actes non législatifs (les actes exécutifs, à savoir les décisions européennes du Conseil européen, les règlements ou décisions européennes du Conseil et les recommandations de la Commission et de la Banque centrale européenne dans des cas spécifiques). La procédure législative (actuelle procédure de codécision) devient la règle quasi générale pour l'adoption de la législation. Celle-ci prend la forme d'une loi européenne et d'une loi-cadre (qui remplacent le règlement et la directive actuels). De manière générale, sauf quand la Constitution en dispose autrement, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Des procédures spéciales subsistent cependant.

### ***2.4.1 Définition de la majorité qualifiée***

Encadrée de procédures destinées à empêcher trois grands pays de constituer à eux seuls une minorité de blocage, la nouvelle définition du vote à la majorité qualifiée est maintenue mais au prix de l'introduction d'une plus grande complexité. Ce système sera appliqué à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2009 conformément à l'article 2 § 1 du protocole sur les



dispositions transitoires <sup>(4)</sup>. La majorité qualifiée se définit comme au moins 55 % (et non plus 50 %) des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % (et non plus 60 %) de la population de l'Union (article I-25 § 1). Un projet de décision réintroduisant une formule s'inspirant du compromis de Ioannina permet de tenir compte de l'opposition à l'adoption d'un acte à la majorité qualifiée même si cette opposition ne réunit pas les conditions nécessaires à la formation d'une minorité de blocage <sup>(5)</sup>. Cette décision prendra effet le 1<sup>er</sup> novembre 2009 et restera en vigueur au moins jusqu'en 2014. Après cette date, le Conseil pourra décider de l'abroger. Dès lors que le Conseil statue en l'absence de proposition de la Commission ou du ministre des Affaires étrangères, « *la majorité qualifiée se définit comme au moins 72 % des membres du Conseil, réunissant au moins 65 % de la population de l'Union* » (article I-25 § 2). Cela s'applique dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) quand le Conseil statue à l'initiative des États membres ; dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) quand il statue de sa propre initiative ; en matière de politique économique et monétaire quand il statue sur recommandation de la Commission ou de la BCE ; quand il statue sur la suspension des droits d'un État membre ou le retrait d'un État membre de l'Union et lors de diverses nominations.

### **2.4.2 Procédure législative ordinaire**

La généralisation de la procédure législative ordinaire implique que le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen, sur la base d'une proposition de la Commission. La procédure est élargie à de nombreux nouveaux cas <sup>(27)</sup> mais des procédures spéciales subsistent notamment en matière de non-discrimination (article III-124) et en matière sociale (article III-210). La loi ou la loi-cadre établissant les mesures nécessaires pour combattre les non-discriminations requerra une décision unanime du Conseil et

---

<sup>4</sup> Protocole n° 34 : Protocole sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union.

<sup>5</sup> Déclaration n° 5 ad article I-25.

l'approbation du Parlement européen (au lieu de sa consultation). Seuls les principes de base de ces mesures pourront être fixés selon la procédure législative ordinaire. L'article sur la politique sociale (article III-210) est la copie conforme de l'actuel article 137 TCE. Il maintient l'unanimité du Conseil et la consultation du Parlement européen et la possibilité de recourir à une clause « passerelle » en vue du passage à la procédure législative normale dans trois des quatre domaines de la politique sociale qui en sont exclus (protection des travailleurs en cas de résiliation de contrat, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ; la sécurité sociale n'est, à juste titre, pas concernée). Cet article ne s'applique ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out.

#### ***2.4.3 Sécurité sociale des travailleurs migrants***

Après la CIG, les avancées de la Convention en termes d'extension du vote à la majorité qualifiée concernant certains aspects de la fiscalité ou les dispositions budgétaires ont été supprimées. D'autres sont maintenues mais avec des possibilités de « freins d'urgences » (sécurité sociale et coopération judiciaire en matière pénale). En matière de sécurité sociale des travailleurs migrants, si un État membre estime un projet contraire aux principes fondamentaux de son propre système juridique, il peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question. Le Conseil européen dispose alors de quatre mois pour : soit renvoyer le dossier au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure ; soit demander à la Commission de présenter un nouveau projet. À la différence de la coopération judiciaire en matière pénale, le déclenchement d'une coopération renforcée n'est pas prévu dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs migrants.

#### ***2.4.4 Services d'intérêt économique général***

La Constitution permet l'adoption d'une loi européenne en vue d'établir les principes et de fixer les conditions de fonctionnement des services d'intérêt économique général et leur permettant d'accomplir leur mission, « *sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services* ». Le

principe dérogatoire aux règles de la concurrence est maintenu : « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) sont soumises (...) aux règles de la concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ». La Commission européenne avait annoncé en 2004 qu'elle ne publierait pas de proposition de directive-cadre sur les services d'intérêt économique général, au motif que la future Constitution contenait une meilleure base juridique (CCE, 2004). Au début de la même année, la Commission avait adopté le projet de directive sur les services (projet de directive Bolkestein) qui, s'il était adopté en l'état, aurait de nombreux effets collatéraux sur les services sociaux (cf. article d'Éric Van den Abeele dans ce volume). Ce projet a suscité une grande polémique susceptible de compromettre l'issue positive du processus de ratification en France.

#### ***2.4.5 Exceptions « culturelle » et « sociale » dans les relations économiques extérieures***

Enfin, moins débattu et pourtant en liaison directe avec ce qui précède, la Constitution classe les relations économiques extérieures parmi les compétences exclusives de l'Union. La Commission conduira les négociations sur la base de lignes directrices adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée et encadrée par un comité de représentants des États membres, le Conseil conclura ces accords à la majorité qualifiée au nom de l'Union. Le Parlement européen sera informé de l'état d'avancement des négociations et, surtout, les accords conclus seront soumis à son approbation. La Convention européenne avait ajouté aux domaines commerciaux pour lesquels le Conseil statue à la majorité qualifiée <sup>(6)</sup> le commerce des services, les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et les investissements directs étrangers. La France était parvenue à la fin des travaux de la Convention à inscrire l'unanimité dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, « *lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique* »

---

<sup>6</sup> Modifications tarifaires, conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, uniformisation des mesures de libéralisation, politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

de l'Union» (« exception culturelle »). Inscrite à l'article III-315, l'unanimité couvre également le domaine des services (la CIG a supprimé l'obligation que ces accords impliquent des mouvements de personnes) et les investissements directs étrangers lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption des règles internes. À la demande de la Finlande, le texte constitutionnel contient en plus de l'exception culturelle, une « exception sociale ». Le Conseil statue à l'unanimité pour la négociation et la conclusion des accords dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, « lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services ». Les États membres auront la possibilité de s'opposer au « bradage », craint notamment par les mouvements altermondialistes, de ces services dans le cadre des négociations commerciales internationales (GATS - *General Agreement on Trade in Services*). Il reste à voir comment seront interprétées les conditions juridiquement vagues pouvant justifier le recours à l'unanimité.

## 2.5 Droits fondamentaux

L'une des principales innovations du projet de Constitution consiste en l'intégration de la Charte des droits fondamentaux en tant que seconde partie. L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) en est une autre. Celle-ci aurait pour conséquence de « placer l'Union dans une situation analogue à celle des États membres dont les constitutions protègent les droits fondamentaux mais qui, dans ce domaine, sont également soumis à un contrôle externe exercé par la Cour européenne des droits de l'homme » (Bribosia, 2004 : 213). La CIG a modifié la Constitution en renforçant la formulation, « l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme » et non plus « s'emploie à adhérer ». L'adhésion est facilitée en raison de la suppression de l'unanimité. Un protocole fixe les principes que devra respecter l'accord d'adhésion et une déclaration appelle au renforcement du dialogue entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme lors de l'adhésion de l'Union. La Constitution reste cependant muette sur la date de l'adhésion.

L'intégration de la Charte constitue l'un des éléments les plus emblématiques de la constitutionnalisation de l'Union, amorcée par la

Constitution mais loin d'être aboutie. Ses dispositions continueront à servir de limite à l'action des institutions de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Il reste à voir comment les droits fondamentaux reconnus dans la Charte pourraient contribuer à orienter le développement du droit législatif vers une politique des droits de l'homme de l'Union (De Schutter, 2004).

### **3. Gouvernance économique**

La Convention avait amélioré de façon limitée la gouvernance de la zone euro en reconnaissant le rôle informel de l'Eurogroupe et en prévoyant l'adoption de mesures entre les seuls États membres dont la monnaie est l'euro. Il s'agissait du renforcement de la coordination et de la surveillance de leur discipline budgétaire, de l'adoption entre eux des grandes orientations de politique économique, devant être compatibles avec celles adoptées au niveau de l'ensemble de l'Union et de la représentation extérieure de l'euro. En ce domaine, pas plus que la Convention, la CIG n'a précisé la signification de la « représentation unifiée ». La CIG a complété la singularisation des pays de la zone euro en autorisant le Conseil Écofin, limité aux seuls pays dont la monnaie est l'euro, à adopter des décisions relatives à la surveillance multilatérale et celles relatives aux déficits excessifs. L'admission de nouveaux membres dans la zone euro ne pourra se réaliser sans l'accord préalable de ces pays. Actuellement, aucun des dix nouveaux membres ne participe à la monnaie unique. En préalable à leur future participation, la Lituanie, l'Estonie et la Slovaquie ont intégré le 27 juin 2004 le mécanisme de change européen. Ces pays ambitionnent de rejoindre la zone euro en janvier 2007.

Le rôle de la Commission dans le cadre de la surveillance multilatérale est quelque peu accru. Elle pourra envoyer directement un avertissement à l'État membre qui s'éloignera des principes communément agréés dans les grandes orientations de politique économique. En matière de déficits excessifs, le rôle de la Commission est réduit par rapport aux propositions de la Convention. À la différence de la situation prévalant dans le traité CE, la Commission pourra envoyer un avis à l'État membre en situation de déficit excessif ou proche d'une telle situation, le Conseil étant informé. Le Conseil décidera du constat d'une situation

de déficit excessif sur la base d'une proposition de la Commission (et non plus d'une recommandation). Les dispositions particulières s'appliquant aux États dont la monnaie est l'euro autorisent ces derniers à statuer entre eux dès ce stade et sans tenir compte du vote de l'État concerné. Au stade suivant, celui de l'adoption des recommandations qui seront adressées à l'État membre concerné, comme aujourd'hui, la Commission ne disposera que d'un droit de recommandation (et non, comme l'avait inscrit la Convention européenne, d'une proposition de la Commission qui aurait eu pour conséquence de nécessiter un vote à l'unanimité du Conseil pour modifier le contenu de la proposition de la Commission).

Enfin, dans une déclaration, la CIG a également réaffirmé son attachement au pacte de stabilité et de croissance, suspendu le 25 novembre 2004. Entre-temps, la Cour de justice a annulé les conclusions du Conseil (7). La Commission a déposé de nouvelles propositions en vue de revoir de façon limitée le Pacte. Cependant ainsi que le laissent entrevoir les déclarations de la fin de l'année 2004, la recherche d'un compromis entre les partisans de la discipline budgétaire et les défenseurs d'un assouplissement de certains critères, variant il est vrai d'une situation nationale à l'autre, était un véritable défi pour la présidence luxembourgeoise (premier semestre 2005). L'enjeu était pourtant d'arriver à redéfinir des règles communément respectées par les États membres et les instances communautaires.

#### **4. Coopérations renforcées**

Avec le projet de Constitution, le développement de coopérations renforcées entre les États souhaitant aller de l'avant pourrait passer du stade théorique à celui de la pratique. Les États ne voulant pas des avancées proposées dans la construction d'un véritable espace pénal européen pourront rester en dehors, tout comme ceux qui ne souhaitent pas participer aux politiques des frontières, d'asile et d'immigration. La Constitution balise la voie du développement d'une coopération renforcée dans le premier cas, elle maintient dans le second les

---

<sup>7</sup> CJCE, Affaire C-27/04, *Arrêt Commission des Communautés européennes/Conseil de l'Union européenne*, 13 juillet 2004.

déroгations négociées à l'occasion du traité d'Amsterdam par le Royaume-Uni et l'Irlande, d'une part et le Danemark, de l'autre.

De manière générale, le recours aux coopérations renforcées est toujours une solution de dernier ressort. Ces coopérations ne pourront pas porter sur les compétences exclusives de l'Union. Le nombre d'États participant est fixé à un tiers des États membres et non plus à huit. Cela a pour conséquence d'élever à neuf ce nombre dans une Union comptant jusqu'à 27 membres. Comme dans le traité de Nice, la demande d'instaurer une coopération renforcée devra être soumise par le groupe d'États à la Commission. La demande doit préciser le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée, est adressée à la Commission. Celle-ci peut alors soumettre des propositions en ce sens. Dans le cas contraire, elle doit justifier sa décision. Le Conseil statuant à la majorité qualifiée adoptera la décision européenne de déclencher une coopération sur la base d'une proposition de la Commission (article III-419 § 1). Elle nécessitera l'approbation du Parlement (et non plus sa seule consultation). Ces coopérations renforcées ont pour but de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, de préserver ses intérêts et de renforcer son processus d'intégration. Tout État souhaitant participer à une coopération en cours notifie sa demande au Conseil et à la Commission.

En matière de gouvernance économique, la Constitution permet une relative différenciation du processus décisionnel des pays de la zone euro. Celle-ci constitue le lieu d'intégration le plus élevé entre certains des États membres de l'Union. Si l'on doit comprendre que le déclenchement d'une coopération renforcée est probablement la seule voie devant permettre de renforcer le processus d'intégration, une plus grande différenciation de la zone euro pourrait s'accompagner de la fixation d'objectifs fiscaux et sociaux (par exemple, revenu minimum) plus ambitieux entre ces États ou certains d'entre eux. Après le maintien de l'article « passerelle » par la CIG, ces États pourraient également décider (à l'unanimité) de statuer à la majorité qualifiée là où l'unanimité est requise ainsi que de recourir le cas échéant à la procédure législative normale dans le cadre d'une coopération renforcée. Le traité de Nice ne contient pas une telle possibilité. Une déclaration invite les futurs participants à mentionner leur intention d'en faire usage dès la

présentation de leur demande. La signification de ce dispositif est que les États qui voudront « *renforcer le processus d'intégration de l'Union* » pourront y parvenir tandis que ceux qui souhaiteront rejoindre une coopération renforcée devront accepter de l'intégrer en prouvant leur volonté d'y participer et en perdant leur capacité de bloquer les décisions.

La CIG a réinscrit le vote à l'unanimité du Conseil pour le déclenchement d'une telle coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune. L'exclusion de ce mécanisme des décisions dans le domaine militaire ou en matière de défense confirme, si besoin était, le caractère intergouvernemental de la future politique de défense. Dans ce domaine, la Constitution prévoit une coopération renforcée spéciale appelée « coopération structurée permanente ».

## 5. Les procédures de révision

La Convention européenne avait écarté l'option d'inscrire les politiques de l'Union dans un texte juridique distinct et avait opté pour un texte unique en quatre parties, dont les parties I et III ne seraient pas révisibles séparément <sup>(8)</sup>. Selon la formulation de la quatrième partie, le traité sera révisible de trois manières différentes mais aucune de ces procédures de révision ne supprime la nécessité de réunir l'unanimité. Dans le cadre de la procédure « ordinaire » (article I-443), qui pérennise la voie conventionnelle en tant que méthode démocratique de préparation des révisions d'ampleur, la CIG devra adopter d'un « commun accord » la recommandation de la Convention. Les modifications n'entreront en vigueur qu'après la ratification par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles

---

<sup>8</sup> En 2003, le Praesidium de la Convention européenne avait justifié ce choix par le fait que « *l'établissement de procédures différentes pour la partie I et III mettrait en cause la structure de traité constitutionnel étant donné que cela entraînerait une demande que certains domaines de la partie III soient transférés à la partie I* » (Convention européenne, 2003 : 10). En 1999, le rapport d'un « groupe de sages » créé par le président de la Commission Prodi en préalable à la CIG 2000 préconisait la séparation des textes actuels en deux parties dont les révisions nécessiteraient des procédures distinctes, l'unanimité n'étant plus requise pour la seconde partie comprenant les politiques de l'Union (voir von Weizsäcker *et al.*, 1999).



respectives. Cependant, d'un point de vue politique, la participation du Parlement européen au « pouvoir constituant » ainsi que la reconnaissance de nouveaux pouvoirs dans les procédures de révision de la Constitution étaient considérées par certains comme l'expression du passage du traité à la Constitution (Franck, 2000 : 37). Dans le cadre de la procédure de révision « ordinaire », le Conseil européen décidera à la majorité simple de la convocation d'une Convention européenne, au sein de laquelle le Parlement sera représenté, de même que les représentants des parlements nationaux, des représentants des chefs d'État ou de gouvernements et de la Commission. Le Conseil pourrait décider à la majorité simple de ne pas la convoquer mais cette décision-là devrait être soumise au vote d'approbation du Parlement, qui détient dès lors le dernier mot pour les révisions d'ampleur de la Constitution.

*Les procédures de révision simplifiées*

En plus de la procédure « ordinaire » (la procédure lourde), deux procédures de révision « simplifiées » sont coulées au sein de la quatrième partie. Inscrite à l'article IV-444, la première porte sur les procédures décisionnelles, l'autre spécifiquement sur les politiques et actions de l'Union définies dans la troisième partie (article III-445). Dans le cadre de la révision simplifiée des procédures décisionnelles, le Conseil européen pourra, après approbation du Parlement européen, décider du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée (à l'exclusion des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense) ou lever les exceptions à la règle de droit commun d'adoption des actes législatifs de l'Union en décidant du passage de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. La portée de ce mécanisme est cependant limitée en raison de la faculté laissée à un seul parlement national de s'opposer à ce nouveau droit constitutionnel du Conseil européen. Le projet de Constitution comprend également une procédure de révision simplifiée des politiques et actions internes définies à la partie III. Cependant, son utilisation, qui évitera le passage par une CIG mais aussi la convocation d'une Convention, nécessitera toujours une décision unanime du Conseil européen, suivie de la ratification de chacun des États membres. Les changements ainsi introduits ne pourront pas modifier la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Un certain scepticisme prévalait quant à la possibilité effective du Conseil européen ou du Conseil d'utiliser les mécanismes « passerelles » existants jusqu'à la décision du Conseil de décembre 2004 d'activer avec succès le mécanisme semblable forgé dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (cf. article sur les politiques d'asile et d'immigration dans ce volume).

À l'avenir, il pourra, au même titre que la Commission ou le gouvernement de tout État membre, déposer des projets en vue de la révision de la Constitution et ce, tant en vue d'une révision « ordinaire » (la procédure lourde) que dans le cas d'une révision simplifiée de la troisième partie. Ces innovations sont susceptibles de donner une nouvelle dynamique aux campagnes en vue des élections européennes. Il en résulte principalement que ce texte-ci, même s'il porte le nom de Constitution, n'aura pas une durée de vie de cinquante ans, comme initialement escompté par le président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing.

## 6. Le processus de ratification

Issue de la procédure de révision des traités actuels, la Constitution reste un traité adopté d'un « *commun accord par une conférence des représentants des gouvernements des États membres* ». Elle doit ensuite être ratifiée par « *les Hautes parties contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». L'application du texte constitutionnel ne modifiera pas cette nécessité de la double unanimité des États membres et ratifications nationales à l'occasion des futures révisions « lourdes » de la Constitution. La CIG a fixé au 1<sup>er</sup> novembre 2006 la date de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Dans le cas de la voie parlementaire, le nouveau traité sera adopté à la suite du vote d'un texte portant ratification d'un traité international par la ou les chambres parlementaires de l'État. Fin 2004, ce processus était déjà terminé par la voie parlementaire dans deux pays, l'Estonie et la Hongrie (11 novembre et 20 décembre). Dans le cas de la voie référendaire, les citoyens se prononcent directement sur le texte. Ce sera le cas en France, au Danemark et en Irlande. Dans d'autres pays le référendum aura un caractère consultatif (Espagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Luxembourg) et sera suivi de l'approbation parlementaire.

### 6.1 France

En préalable à l'organisation du référendum national, la Constitution française aura été révisée conformément à la décision du Conseil constitutionnel français. Ce dernier a décidé que ni le changement de dénomination « Traité établissant une Constitution européenne » ni l'affirmation du principe de primauté ne nécessite une révision de la

Constitution française <sup>(9)</sup>. Les raisons retenues pour justifier une révision préalable de la Constitution ne sont pas non plus liées au statut juridique du texte, qui demeure un traité de droit international, mais bien au transfert de nouvelles compétences à l'Union dans des domaines touchant à l'exercice de la souveraineté nationale. Il s'agit du contrôle des frontières, de la coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale, de la future création d'un Parquet européen ou du renforcement de certaines compétences (asile et immigration). Les différents mécanismes « passerelle » permettant des changements de procédures sans ratifications nationales (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée ou à la procédure législative normale dans les cas où elle n'est pas prévue) nécessitent une révision de la loi fondamentale française. Il en va de même pour la procédure de révision simplifiée n'impliquant pas de ratification nationale mais laissant à un parlement la faculté de s'y opposer. Ce droit de s'opposer à une révision simplifiée en tant que tel ainsi que les nouveaux droits reconnus aux parlements nationaux requièrent également une modification de la Constitution française. Il s'agit du « système d'alerte précoce » permettant aux parlements nationaux d'exercer le contrôle de l'application du principe de subsidiarité et de la procédure leur permettant, par l'intermédiaire de leur État membre, d'introduire devant la Cour de justice un recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif.

### **6.1.1 Le « oui » interne du Parti socialiste français**

En France, l'opposition de l'extrême gauche, de l'extrême droite et des souverainistes au projet de Constitution s'inscrit dans une logique d'opposition à l'Europe bien connue. Portée par certains anciens dirigeants socialistes français, l'opposition à la Constitution a commencé par diviser le Parti socialiste. L'organisation d'un référendum interne à ce parti a été décidée par son premier secrétaire, François Hollande. Le référendum interne s'est soldé le 1<sup>er</sup> décembre par la victoire du « oui » (59 %) avec un taux de participation de 80 %. Mais cela n'a pas complètement enrayé la diffusion des arguments du « non » dans la société française. Ceux-ci comportent une critique des politiques

---

<sup>9</sup> Décision du Conseil constitutionnel français n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, traité établissant une Constitution pour l'Europe.

actuellement menées au sein de l'Union mais aussi sur l'élargissement. Leur opposition porte également sur certaines dispositions économiques du projet de Constitution, inchangées par rapport à celles des traités existants. Le principe de les graver « *dans le marbre* » de la Constitution, un terme qualifié d'inapproprié, est jugé inacceptable. Les promoteurs du « non » entendent également mener campagne contre la Constitution en dénonçant la proposition de directive « services » (Bolkestein) qui, elle aussi, n'est aucunement liée au projet de Constitution. Les partisans du « non » se recrutent également parmi les adversaires de l'adhésion de la Turquie, une question qui n'a rien à voir avec la Constitution mais qui divise la classe politique française, à gauche, comme à droite. Ce débat se traduit dans le projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution française, déposé début janvier 2005, selon lequel l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne sera soumise à un référendum.

## **6.2 Danemark : « oui » du petit Parti des socialistes du peuple**

Au Danemark, on a assisté à un changement d'attitude à l'égard de l'Union européenne parmi les militants du Parti des socialistes du peuple (Socialistisk Folkeparti), un petit parti situé à la gauche de la social-démocratie, naguère opposé à l'adhésion du pays aux Communautés (1973). Le référendum interne organisé par ce parti sur le projet de Constitution s'est soldé par une victoire du « oui »<sup>(10)</sup>. De manière assez inattendue, 65 % de ses militants y ont participé et une large majorité d'entre eux, 64 %, ont voté positivement. La probabilité que le « oui » l'emporte lors du référendum national s'est ainsi considérablement accrue à la suite de ce ralliement au camp du « oui » d'un petit parti qui avait notamment contribué au « non » au traité de Maastricht mais aussi à l'acceptation du compromis qui avait permis que le « oui » l'emporte à l'occasion du second référendum sur ce traité. Le Parti des socialistes du peuple s'était joint à « *l'accord politique sur le Danemark dans une Union élargie* », signé le 2 novembre entre les partis de la coalition gouvernementale (le parti libéral, Venstre, et le parti conservateur, Konservative Folkeparti) et ceux du centre gauche (parti social démocrate, Socialdemokratiet, et le parti radical, Radikale Venstre).

---

<sup>10</sup> *EU Observer*, 21 décembre 2004.

Ainsi que le rapporte le journal *Le Monde*, le projet de Constitution y est défini comme garant d'un fonctionnement « plus efficace » de l'UE, définissant « clairement » les objectifs de l'organisation, et notamment « la promotion du progrès social et un haut niveau de protection environnementale et des consommateurs » (11).

### **6.3 Référendums consultatifs au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, en Espagne et au Portugal**

La Constitution luxembourgeoise n'exclut pas la possibilité d'organiser un référendum sur la Constitution européenne (12). À la suite de la décision du Conseil d'État du 12 octobre 2004, une loi spécifique prévoit l'organisation de ce référendum. La participation des électeurs inscrits sur les listes électorales sera obligatoire et le résultat ne sera pas juridiquement contraignant. Alors que la Constitution ne le prévoit pas, un référendum consultatif sera organisé aux Pays-Bas. Dans ce pays, la montée de l'eurosepticisme est un phénomène récent mais croissant parmi la population qui pourrait se traduire par un taux d'abstention très élevé, à l'image du taux de participation aux élections européennes (39,3 %).

Au Royaume-Uni, la décision d'organiser un référendum consultatif avait été annoncée dès le 19 avril 2004 mais il est évident que son issue liera politiquement le parlement. Le débat porte essentiellement sur les conséquences d'un vote négatif, qui serait motivé par le rejet d'un super-État européen brandi par les eurosceptiques tandis que le parti partisan du retrait du Royaume-Uni, bénéficiaire de 16 % des suffrages lors des élections européennes du mois de juin, est lui aussi en campagne.

En Espagne, le Conseil d'État avait demandé au Tribunal constitutionnel espagnol de vérifier l'existence ou non de contradictions entre le traité établissant une Constitution européenne et la Constitution espagnole. L'avis du Tribunal constitutionnel portait, comme en France, sur la compatibilité de l'inscription du principe de la primauté du droit de

---

<sup>11</sup> *Le Monde*, 4 février 2005.

<sup>12</sup> Article 51 paragraphe 7 de la Constitution luxembourgeoise.

l'Union sur les constitutions nationales et celle de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux avec la Constitution espagnole. Le tribunal constitutionnel a jugé que la Constitution européenne et celle d'Espagne étaient compatibles et qu'il n'était pas nécessaire de revoir la Constitution espagnole. Une décision d'incompatibilité aurait compromis l'organisation du référendum car elle aurait nécessité la mise en œuvre d'une révision de la Constitution, une procédure lourde impliquant la dissolution des chambres (le Sénat et le Congrès des députés) du Parlement (*Cortes generales*) et donc la convocation de nouvelles élections législatives. À la suite de l'avis du Tribunal constitutionnel, la voie du référendum était balisée fixé au 20 février 2005. La Constitution espagnole prévoit la possibilité pour le Roi de convoquer des référendums consultatifs pour des décisions politiques d'importance majeure. Le précédent fut l'organisation d'un référendum sur la participation de l'Espagne à l'OTAN en 1986.

La Constitution portugaise ne prévoit pas en tant que telle l'organisation d'un référendum en vue de l'approbation des traités internationaux. Cependant, des questions d'intérêt national devant faire l'objet d'une convention internationale peuvent être soumises à l'approbation des citoyens. Dans ce cas, le Président de la République soumet les propositions de référendum qui lui auront été remises par l'Assemblée de la République ou par le gouvernement à un contrôle de constitutionnalité et de légalité préalable et obligatoire. Le 17 novembre, le Parlement (Assemblée de la République) a adopté une résolution contenant la question à laquelle devraient répondre les Portugais « *Concorda com a Carta de Direitos Fundamentais, a regra das votações por maioria qualificada e o novo quadro institucional da União Europeia, nos termos constantes da Constituição para a Europa ?* » « Êtes-vous d'accord avec la Charte des droits fondamentaux, la règle du vote à la majorité qualifiée et le nouveau cadre institutionnel de l'Union européenne, tel qu'établi par la Constitution pour l'Europe ? ». Les deux partis de la coalition au pouvoir le PSD (Partido social democrata) et le Partido Popular (CDS-PP) ainsi que le principal parti d'opposition, le PS (Partido socialista) ont voté le texte. Le 17 décembre, la Cour constitutionnelle portugaise a cependant jugé la question inconstitutionnelle en raison principalement de son manque de clarté, l'une des conditions que fixe la Constitution portugaise (objectivité, clarté et précision).

## **6.4 Euroscepticisme en Pologne et en République tchèque ?**

La Pologne est l'un des nouveaux pays où les taux de participation au référendum préalable à l'adhésion et aux élections européennes avaient été les plus bas (respectivement 59 % et 20,87 %). Il s'agit également d'un pays où les listes souverainistes et populistes ont obtenu le plus de suffrages en juin 2004. Partisan du référendum, le président Aleksander Kwasniewski (SLD) souhaite qu'il soit organisé en 2005 en même temps que les élections législatives et présidentielles. Un débat a été organisé au *Sejm* (chambre basse du Parlement) le 2 décembre en vue de l'organisation du référendum. L'Alliance de la gauche démocratique (SLD) et le parti social démocrate (SPLD) considèrent que le projet de Constitution est favorable à la Pologne et nécessaire pour l'Union. La Plateforme civique (PO) et le Parti droit et justice (PiS) ont critiqué le texte constitutionnel, rejeté par la Ligue des familles polonaises (LPR). Dans ce pays, la ratification aurait plus de chance d'être acquise par la voie référendaire que par la voie parlementaire.

En République tchèque, la situation est également complexe. Début 2005, la situation était délicate pour le Premier ministre, Stanislav Gross, à la tête d'une coalition gouvernementale rassemblant le Parti social-démocrate (CSSD) et la Coalition centriste (composée de l'Union chrétienne-démocrate-Parti tchèque du peuple, KDU-CSL, et de l'Union de la liberté-Union démocratique, US-DEU). Partisan du référendum, il souhaite son organisation en juin 2006 en même temps que les élections législatives. Selon la Constitution tchèque, les traités internationaux sont ratifiés par le Parlement sauf si une loi constitutionnelle requiert l'organisation d'un référendum<sup>(13)</sup>. Fondateur d'un parti actuellement dans l'opposition, l'ODS (parti civique démocrate, un parti ultralibéral et eurosceptique fondé en 1991), le président de la République Vaclav Klaus s'est déclaré en novembre dernier à Berlin « 100 % contre » la Constitution européenne. L'ODS avait appelé les Tchèques à se prononcer en faveur de l'adhésion à l'UE mais la direction du parti a décidé de se prononcer contre le projet de Constitution en décembre 2004. Un texte en vue de l'organisation d'un

---

<sup>13</sup> Article 10 a) de la Constitution de la République tchèque.

référendum fin 2005 a été déposé le 13 janvier 2005 par l'ODS au Sénat. L'adoption d'une telle loi nécessite le vote à la majorité des 3/5 des deux chambres du Parlement <sup>(14)</sup>. La ratification parlementaire serait plus problématique que la voie référendaire, le gouvernement ne disposant que d'une courte majorité d'un siège à la Chambre des députés.

### 6.5 Qu'arrive-t-il en cas de non ?

En cas de problème, une déclaration annexée au traité prévoit 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 États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question* » <sup>(15)</sup>. Cette déclaration traduit le pragmatisme des solutions apportées au « non » danois et irlandais en 1992 et en 2001. S'il ne devait concerner qu'un nombre limité de pays, la solution d'une seconde consultation au bout d'une période à déterminer pourrait être envisagée. Dans l'hypothèse d'un rejet par les Danois, les Britanniques ou les Irlandais, il semble cependant peu probable que les raisons justifiant un « non » puissent contribuer à la définition de nouvelles dérogations. Ces pays bénéficient déjà de dérogations et rien n'imposera les avancées en matière pénale aux États membres qui n'en voudraient pas. La seconde question posée ne pourrait alors porter que sur la volonté de rester dans l'Union. En annonçant le référendum devant la Chambre des Communes le 19 avril 2004, le Premier ministre Tony Blair s'était voulu clair, il s'agira pour les Britanniques de se prononcer sur la place de leur pays en Europe. Le retrait du Royaume-Uni ne semble pas *a priori* exclu. Aujourd'hui, les règles d'admission sont définies par le traité UE mais aucun article ne permet le retrait unilatéral d'un pays membre de l'Union. Le texte constitutionnel innove sur ce point en introduisant une procédure de retrait volontaire. Rien n'interdirait cependant le retrait négocié d'un État (ou de plusieurs États membres) de l'Union à

---

<sup>14</sup> Article 39 (4) de la Constitution de la République tchèque.

<sup>15</sup> Déclaration n°30 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.



L'occasion d'une Conférence intergouvernementale qui reverrait en conséquence les dispositions des traités européens. Cette révision, comme n'importe quelle autre, devrait être soumise aux procédures de ratification nationale avec les difficultés politiques que cela risquerait d'engendrer.

Si le « non » devait l'emporter en France, étant l'expression d'un rejet de l'Europe porté tant par les souverainistes et l'extrême droite que par les partisans de davantage d'Europe sociale, il serait difficile à interpréter. Les derniers voient dans le rejet du texte la possibilité d'une renégociation. Ce « non » pourrait en générer d'autres. On peut cependant se demander quelle serait leur compatibilité à l'échelle européenne. Le compromis atteint par la CIG est déjà considéré par certains comme au-delà de ce qui était pensable. Il en va ainsi de l'intégration de la Charte du point de vue britannique. Outre le fait qu'une telle renégociation paraît hautement hypothétique, elle ne pourrait se passer de l'accord du Royaume-Uni dont rien ne laisse penser à un infléchissement des « lignes rouges » à ne pas franchir en matières sociales, fiscales ou pour ce qui concerne les procédures passerelles, définies en préalable à la CIG <sup>(16)</sup>. En cas de rejet par un ou plusieurs pays dont la France, l'Union ne connaîtrait pas de crise institutionnelle car le traité de Nice continuerait d'être appliqué. Ceci aurait pour conséquence de maintenir en vigueur les dispositions décriées par les tenants du plus d'Europe sociale en privant l'Union des avancées contenues dans la Constitution qui ouvrent de nouvelles perspectives. La conséquence la plus probable serait l'ajournement *sine die* du projet de Constitution, voire son abandon, et l'entrée de l'Union dans une période d'incertitude existentielle. Quoi qu'il arrive, se posera la question d'anticiper les dispositions les plus consensuelles de la Constitution (par exemple, pour ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure et le ministre des Affaires étrangères ou le droit d'initiative populaire).

---

<sup>16</sup> *A Constitutional Treaty for the EU - The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, 9 septembre 2003.

## Conclusions

En deçà et au-delà des attentes des uns et des autres, le texte constitutionnel contient des éléments novateurs. Au niveau social, il introduit parmi les valeurs et les objectifs de l'Union des éléments constitutifs du « modèle social européen » : respect des droits de l'homme, économie sociale de marché, plein-emploi, progrès social, niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, combat contre l'exclusion et les discriminations, promotion de la justice et de la sécurité sociales, égalité hommes-femmes, solidarité entre les générations et protection des droits de l'enfant, cohésion économique, sociale et territoriale et solidarité entre les États membres. L'intégration de la Charte des droits fondamentaux et l'inscription d'une clause sociale en constituent les limites et les balises. Elle contient également des éléments démocratiques permettant aux citoyens de faire entendre leur voix en inscrivant un droit d'initiative populaire. La possibilité reconnue au Parlement européen de déposer des projets en vue de réviser le contenu du texte ouvre également de nouvelles perspectives. Le projet de Constitution innove ainsi sur deux points essentiels au développement de la démocratie européenne. Dans les deux cas, il ne s'agit pas d'un chèque en blanc : la démocratie européenne sous toutes ses formes n'est ici qu'esquissée, sa concrétisation dépendra de la volonté des peuples européens de donner vie au projet de Constitution qui apporte de premiers éléments de réponse. Mais il n'est pas le dernier des textes européens. Pour de nombreux citoyens européens, la question de l'appartenance à l'Union européenne est une évidence mais davantage encore depuis l'élargissement, l'Union n'est plus perçue comme une garantie ainsi qu'en témoigne la contestation du projet de directive sur la libéralisation des services. À l'heure où le débat sur la mondialisation se transforme en un débat sur la démocratie et la justice sociale dans le cadre d'une économie mondialisée, l'Union pourrait avoir beaucoup à dire, à condition de sortir du piège qui consiste à copier les États-Unis en important leur modèle économique caractérisé par la flexibilité du travail, la dérégulation, et les privatisations, générateur de davantage d'exclusions (Rifkin, 2004). La Constitution est socialement mieux structurée mais elle ne préjuge en rien du contenu des politiques de l'Union, qui depuis son élargissement le 1<sup>er</sup> mai 2004, présente un

niveau de complexité et d'hétérogénéité accru. On peut craindre que ce « moment constitutionnel » arrive trop tôt ou trop tard. Trop tard en ce qu'il correspondrait aux vœux d'une Europe d'une autre époque au sein de laquelle l'objectif d'une « *Union de plus en plus étroite* » était partagé par une majorité d'États membres. Trop tôt car l'Union élargie serait trop jeune pour s'unifier autour d'un projet aussi abstrait que l'est celui de doter l'Union d'une Constitution, synonyme du passage à une dimension politique supplémentaire, que d'aucuns ne souhaitent pas.

## Références

Beaud, O., Lechevalier, A., Pernice, I. et Strudel, S. (2004) (dir.), *L'Europe en voie de Constitution ? Pour un Bilan critique des travaux de la Convention*, Éditions Bruylant, Bruxelles.

Bribosia, E. (2004), « La future constitution : point culminant de la constitutionnalisation des droits fondamentaux dans l'Union européenne », in Magnette, P. (ed.), *La Grande Europe*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, pp.201-221.

CCE (2004), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions « Livre blanc sur les services d'intérêt général », COM (2004) 374 final du 12 mai 2004 ([http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/wpr/2004/com2004\\_0374fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/wpr/2004/com2004_0374fr01.pdf)).

Collignon, S. (2002), *The European Republic – Policy Proposals for a Future Constitution*, The Federal Trust, Londres.

Conseil de l'Union européenne (2003), Décision 2003/174/CE du Conseil du 6 mars 2003 créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, JO L 70 du 14 mars 2003, pp.31-33.

De Schutter, O. (2004), « Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action de l'Union à une politique des droits fondamentaux », in De Schutter, O. et Nihoul, P. (eds.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Éditions De Boeck et Larcier, Louvain-la-Neuve pp.81-117.

Franck, C. (2000), « Traité et Constitution: les limites de l'analogie », in Magnette, P. (ed.), *La constitution de l'Europe*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, pp.31-39.

Rifkin, J. (2004), *The European Dream, How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*, Éditions Tarcher/Penguin, New York.

von Weizsäcker, R., Dehaene, J. et Simon, D. (1999), « Implications institutionnelles de l'élargissement », Rapport présenté à la Commission européenne, Bruxelles, 18 octobre 1999 ([http://europa.eu.int/igc2000/repoct99\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_fr.pdf)).