

NOUVEAUX
(Débats)

Florence Deloche-Gaudez

LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

Que faut-il savoir ?

*Préface de
Christine Ockrent*

*Postface de
Giuliano Amato*



SCIENCES PO
LES PRESSES

Florence Deloche-Gaudez

La constitution européenne

Que faut-il savoir ?

2005



SciencesPo.
Les Presses

Copyright

© Presses de Sciences Po, Paris, 2013

ISBN numérique : 9782724685657

ISBN papier : 9782724609506

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur et strictement réservée à l'usage privé du client. Toute reproduction ou diffusion au profit de tiers, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de cette œuvre est strictement interdite et constitue une contrefaçon prévue par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'éditeur se réserve le droit de poursuivre toute atteinte à ses droits de propriété intellectuelle devant les juridictions civiles ou pénales.



Présentation

Parce qu'elle a suivi toutes les sessions de la Convention, l'auteur, secrétaire générale du Centre d'études européennes de Sciences Po propose une analyse des textes de la Constitution européenne en s'appuyant sur le récit de leur élaboration. Construit autour de 15 chapitres, le livre répond aux grandes interrogations sur le Traité : en quoi cette "Constitution" est-elle originale ? Pourquoi le texte comporte-t-il une partie III sur les politiques de l'Union ? Qu'apporte la Charte des droits fondamentaux ? L'Union sera-t-elle plus démocratique, plus "libérale" ou plus "sociale" ? Que se passe-t-il lorsqu'un État dit "non" ? Au sein de chaque chapitre, les articles, y compris les plus controversés, sont reproduits et commentés en détail afin d'ancrer l'explication dans le débat.

L'auteur

Florence Deloche-Gaudez – Docteur en science politique, est secrétaire générale du Centre d'études européennes de Sciences Po et chercheur associée au CERI. Elle enseigne à Sciences Po et tient une chronique hebdomadaire sur la Constitution européenne sur France 3.

Table des matières

Les sigles européens

Des sites internet pour obtenir des informations sur la Constitution

Préface. L'Europe souffre de n'être pas comprise (*Christine Ockrent*)

Introduction. Débattre enfin de l'Europe

Chapitre 1. Un traité ou une Constitution ?

- L'idée de Constitution cesse d'être taboue en 2000
- Des gouvernements nationaux contraints de partager leur pouvoir constituant ?
- Pourquoi parler encore de « traité » ?
- Traité, Constitution : quelle différence ?
- Une scène constituante plus ouverte
- Une Constitution originale

Chapitre 2. Quelles valeurs ? Quels objectifs ? Quelles frontières ?

- La volonté des citoyens et des États
- Une Union fondée sur des valeurs
- Des frontières « politiques »
- Une Europe libérale ou sociale ?
- Le droit de l'Union « prime » les droits nationaux
- Une nouvelle devise : « Unie dans la diversité »
- La religion continue à diviser...

Chapitre 3 Un texte « simplifié », en quatre parties

- Pourquoi le texte est-il plus « simple » ?
- Pourquoi une partie III sur les politiques de l'Union ?
- La disparition des « piliers » : une simplification « en trompe

l'œil » ?

- La réduction du nombre des instruments et des procédures de l'Union
- Peut-on utiliser des mots plus « simples » ?

Chapitre 4. Quelles compétences pour l'Union ? Pour les États membres ?

- Comment la répartition des compétences a-t-elle été clarifiée ?
- Comment le principe de subsidiarité est-il contrôlé ?

Chapitre 5. Qu'apporte la Charte des droits fondamentaux ?

- L'affirmation de nos valeurs
- Un texte qui innove
- Un texte contraignant
- Les concessions faites aux Britanniques sont restées limitées

Chapitre 6. Sera-t-il plus facile de décider ensemble ?

- Peut-on encore décider à l'unanimité ?
- Le champ de la majorité qualifiée est étendu
- Une « double majorité » plus facile à atteindre

Chapitre 7. La Commission européenne, une position stratégique

- Le « monopole de l'initiative » de la Commission : une question cruciale
- La composition de la Commission : une question controversée

Chapitre 8. Un nouveau président de l'Union ?

- Qu'est-ce que la « présidence tournante » ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de la « présidence tournante » ?
- Une bataille « petits » contre « grands » ?
- Un compromis autour de l'idée de chairman

Chapitre 9. Une Union plus démocratique ?

- L'enjeu de la démocratie représentative
- L'importance de la démocratie participative

Chapitre 10. Vers une Europe « libérale » ou « sociale » ?

- La Constitution rend-elle l'Europe plus « libérale » ?
- La Constitution rend-elle l'Europe plus « sociale » ?
- Existe-t-il une politique économique européenne ?

Chapitre 11. L'Union européenne : un acteur international ?

- Qu'apporte la création d'un nouveau ministre des Affaires étrangères ?
- Faut-il introduire davantage de majorité dans la politique étrangère commune ?

Chapitre 12. Vers une défense européenne ?

- Une question longtemps taboue
- Le « choc » des Balkans
- Une Agence européenne pour améliorer les « capacités » de l'Union
- Pour quelles missions ?
- La nouvelle coopération structurée permanente
- Clause de solidarité/clause de défense mutuelle
- OTAN : rien de vraiment nouveau !

Chapitre 13. Vers une Europe plus sûre ?

- L'édification d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice »
- Les avancées et les limites de la coopération opérationnelle

Chapitre 14. Une Constitution « gravée dans le marbre » ?

- Que dit la clause de révision ?
- Quels sont les effets de la clause de révision ?

- Les coopérations renforcées : un moyen d'aller de l'avant sans révision ?

Chapitre 15. Que se passe-t-il si un État dit « non » ?

- Des ratifications risquées
- Le retour au traité de Nice
- Faire voter à nouveau les citoyens ?
- Utiliser la clause de retrait ?
- Une « crise salutaire » ?
- Que perdrait-on en rejetant la Constitution ?
- Comment influencer l'Europe à l'avenir ?

Postface (*Giuliano Amato*)

Annexes

La construction européenne (1951-2005)

Les dates essentielles de la construction européenne

Les élargissements comparés de l'Union européenne et de l'OTAN

Dates et modes de ratification par pays

La Convention européenne

Chronologie

Les trois phases successives des travaux (selon la Présidence de la Convention)

Composition

Les pays représentés à la date de la Convention

Organisation

Composition de la Convention européenne

La répartition des compétences

Compétences partagées

Compétences d'appui

Compétences spéciales

La structure en piliers

Glossaire

- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- Collège des commissaires
- Commission européenne
- Commissaire
- Communautarisation
- Communauté économique européenne (CEE)
- Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)
- Confédération
- Conférence intergouvernementale (CIG)
- Conseil de l'Europe
- Conseil européen
- Conseil de l'Union européenne ou Conseil
- Consensus
- Constitution
- Convention
- Convention européenne
- Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)
- Convention Charte
- Conventionnel(le)
- Coopération intergouvernementale
- Coopération renforcée
- Cour de justice des Communautés européennes

- Déclaration de Laeken
- Délibération
- Double majorité :
- Droit de veto
- Élargissement
- Élections européennes
- Entrée en vigueur
- Fédération
- Harmoniser
- Institutions européennes
- Instrument juridique
- Majorité (double)
- Majorité qualifiée
- Majorité super-qualifiée
- Méthode communautaire
- Monopole de l'initiative
- Négociation
- Parlement européen
- Piliers
- Politique commune
- Pondération des voix
- Pouvoir budgétaire
- Pouvoir exécutif
- Pouvoir législatif
- Praesidium de la Convention
- Présidence de l'Union européenne
- Procédure législative ordinaire
- Ratification d'un traité
- Représentation proportionnelle

- Scrutin majoritaire
- Secrétariat de la Convention
- Société civile
- Subsidiarité
- Supranational
- Traité
- Unanimité

Les sigles européens

BCE	Banque centrale européenne
CE	Communauté européenne (établie par le traité de Maastricht, 1992)
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier (établie par le traité de Paris, 1951)
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne (établie par le traité de Rome, 1957)
CES	Conseil économique et social
CIG	Conférence intergouvernementale
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique (aussi connue sous le nom d'Euratom)
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
OCDE	Organisation de coopération économique (créée pour remplacer l'OECE)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune (instaurée par le traité de Maastricht)
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
SME	Système monétaire européen
	Union européenne (établie par le traité de Maastricht,

UE	1992)
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

Des sites internet pour obtenir des informations sur la Constitution

Sites officiels :

<http://www.constitution-europeenne.fr/>

<http://european-convention.eu.int>

<http://www.europe.gouv.fr/>

<http://www.info-europe.fr>

Sites français en faveur du « oui » :

« Ensemble pour le “oui” » : <http://www.oui-constitution-europeenne.org>

« Le “oui” socialiste » : <http://www.ouisocialiste.net>

« Les amis du “oui” » : <http://www.lesamisduoui.com>

« Campagne européenne pour le “oui” » : <http://www.yes-campaign.net>

Sites français en faveur du « non » :

« Dire “non” au Traité constitutionnel pour construire l'Europe ! » : <http://www.appeldes200.net>

« Le “non” socialiste » : <http://www.nonsocialiste.net>

« Campagne européenne pour le “non” » : <http://www.europeannocampaign.com/210.html>

Collectif syndical « Pour moi c'est “non” » : <http://www.pourmoicestnon.com>

Quelques associations et fondations européennes :

Notre Europe : <http://www.notre-europe.asso.fr/>

Fondation Robert-Schuman : <http://www.robert-schuman.org/>

Europartenaires : <http://www.europartenaires.net>

Confrontations Europe : <http://www.confrontations.org/>

Fondation Jean-Jaurès : <http://www.jean-jaures.org/>

Retrouvez les chroniques « Constitution » réalisées par Florence

Deloche-Gaudez dans le cadre de l'émission France Europe Express,
disponibles sur le site : <http://info.france3.fr/emissions/4443892-fr.php>

Préface. L'Europe souffre de n'être pas comprise

Christine Ockrent

Tandis que nos hommes politiques en font trop souvent le bouc émissaire de leurs propres impuissances et que nos médias répugnent à la pédagogie, l'incompréhension de nos concitoyens vis-à-vis des institutions, des mécanismes sinon même du projet de l'Union européenne se manifeste à chaque fois qu'ils sont priés de se rendre aux urnes pour élire leurs représentants ou pour valider une étape d'un processus qui n'a ni précédent dans l'Histoire ni équivalent dans le monde.

Alors on entend les pleureurs professionnels dénoncer, qui le déficit démocratique, qui le foisonnement réglementaire, qui encore l'hypertrophie imaginaire d'une technocratie bruxelloise livrée à ses seuls démons. Les experts font de leur mieux pour rétablir les faits, mais aussitôt l'Europe est accusée d'être leur monopole, leur propriété, une sorte de privilège dont l'accès serait interdit au plus grand nombre.

Rarement débat aura été en France aussi confus et aussi embarrassé que celui provoqué par le projet de traité constitutionnel soumis à l'avis des Français par référendum le 29 mai 2005. Nourries par les enjeux et le calendrier de la politique intérieure, divisions et polémiques se multiplient à propos d'un texte qui cristallise en même temps toutes sortes d'interrogations sur l'évolution de notre société exposée aux secousses de la mondialisation – interrogations qui paraissent en France plus douloureuses qu'ailleurs.

C'est tout le mérite du livre de Florence Deloche-Gaudez que de fournir à point nommé l'outil qui manquait : un ouvrage clair,

lisible, précis, sans jargon ni pesanteurs inutiles, qui nous aide à formuler notre opinion sur la question posée. Faut-il approuver le projet de Constitution pour l'Europe ?

Docteur en science politique, secrétaire générale du Centre d'études européennes de Sciences Po, chercheur associée au CERI, maître de conférence à Sciences Po, **notre auteur sait tout de la construction européenne, de ses arcanes et de ses méthodes.** Elle a suivi de près les travaux de la Convention européenne : elle a assisté, à Bruxelles, à chacune des séances plénières ainsi qu'à certaines réunions des groupes de travail et des groupes politiques. C'est l'une des raisons pour lesquelles il s'agit ici d'un récit autant que d'un exposé. On comprend ce qui s'est passé dans les coulisses, comment les articles clés ont pris forme, quels rapports de force ont présidé à leur élaboration et quels compromis ils reflètent.

Loin de se contenter d'une exégèse pour initiés, Florence Deloche-Gaudez pose tour à tour toutes les questions que soulève cette étape majeure du processus européen, et leur apporte des réponses. Elle ne cache pas son jeu : elle est favorable à l'adoption de la Constitution européenne. Pour autant, elle ne fait pas œuvre de propagande : elle choisit les articles essentiels, en explique le sens et l'ordonnancement sans taire les limites du texte, ses imprécisions, ses contradictions parfois – autrement dit le système qui, s'il est approuvé, permettrait à la volonté politique, comme à chaque fois, de trouver une voie pour continuer d'avancer entre pays membres.

En un seul texte, la Constitution ramasse 50 ans de construction et de choix politiques, rénove les institutions, établit entre elles de nouveaux équilibres mais énonce aussi une Charte des droits fondamentaux destinée à garantir aux citoyens d'Europe des valeurs et des principes propres à fonder un modèle à l'échelle du continent.

En un seul livre, Florence Deloche-Gaudez éclaire la nature et les enjeux d'un projet trop important pour être abandonné aux seules joutes politiques nationales, et nous donne les moyens de forger, en toute connaissance de cause, notre propre opinion.

En ce sens, il s'agit bien d'un livre citoyen à l'échelle de l'Europe.

Introduction. Débattre enfin de l'Europe

Destiné à un large public, ce livre a pour vocation de donner des *repères* permettant de comprendre et de débattre de la Constitution européenne. Dans cet esprit, il est structuré autour d'une quinzaine de questions, celles que les citoyens, appelés à voter, peuvent se poser : Quels sont les objectifs de l'Union ? Quelles sont ses frontières ? Qu'apporte la Charte des droits fondamentaux ? Avec la Constitution, sera-t-il plus facile de décider ensemble ? L'Europe sera-t-elle plus démocratique ? Va-t-on vers une Europe libérale ou sociale ? La Constitution permet-elle à l'Union de devenir un acteur international ? Cette Constitution est-elle « gravée dans le marbre » ?...

Au sein de chaque chapitre, les articles clés de la Constitution sont reproduits et commentés. Il a bien sûr fallu faire un choix parmi les quatre cent quarante-huit articles qui composent le texte, parfois même parmi les paragraphes. Les articles les plus controversés ont été retenus pour clarifier le débat, sans s'interdire d'attirer l'attention sur des points importants mais dont on parle peu.

Le premier objectif de ce livre n'est pas de plaider pour le « oui ». Il veut d'abord raconter et rendre accessible la Constitution européenne, sans en masquer les limites.

Ayant eu la chance de suivre, à Bruxelles, toutes les sessions de la Convention qui a élaboré un premier projet de Constitution européenne, j'ai voulu mêler explication du contenu et histoire de l'élaboration de la Constitution. Cette démarche présente un premier avantage : elle rend l'analyse plus vivante. Derrière chaque article, en effet, ce sont des hommes et des femmes qui ont fait les propositions, débattu, menacé parfois, ou essayé de ruser... Raconter comment telle ou telle disposition a été élaborée aide à en saisir le contenu, à comprendre pourquoi certaines propositions, plutôt que

d'autres, ont été retenues. Le deuxième avantage de cette approche consiste à mettre l'accent sur la nature de la construction européenne, avant tout un « processus », la recherche permanente d'un compromis entre différentes préférences.

Le système européen est beaucoup plus ouvert que ne l'imaginent la plupart des Français. Les compromis ne sont pas déterminés à l'avance, ni figés. La scène européenne est même ouverte à un nombre toujours plus grand d'acteurs. En témoigne la tenue d'une Convention européenne : pendant dix-huit mois, plus de deux cents personnes, représentant quatre institutions différentes, venues de tous les États membres et candidats, ont débattu *publiquement* du projet de Constitution. Un événement politique à la mesure de cette Europe qui est aujourd'hui beaucoup plus qu'un simple marché. La Constitution européenne est un élément essentiel de ce *chantier permanent*. Elle améliore le traité de Nice, rend l'Europe plus efficace et plus démocratique, mais présente également des limites que les textes suivants amenderont. On est dans une logique de réforme, de « petits pas ». Le meilleur moyen de remédier aux limites de la Constitution n'est sans doute pas de la rejeter, mais bien plutôt d'« investir » le système européen, en amont, au quotidien, et de penser au « coup » suivant.

Ce qui caractérise l'Europe, c'est moins l'uniformisation que la confrontation des points de vue, de nos diversités. Au sein de l'Union, nous sommes trop différents pour nous comprendre totalement, mais nous acceptons, d'une part, de confronter nos différences, d'autre part, que les plus convaincants l'emportent. D'ailleurs, nous ne nous acheminons pas pour l'instant vers un « super État » européen qui remplacerait les États existants, mais plutôt vers une Fédération coexistant avec des États-nations. Une Fédération d'États, comme la dénomment certains.

On le voit, au-delà des risques qu'il comporte, le référendum a le mérite de faire parler de l'Europe, fondamentale pour notre avenir, dans un pays où l'on n'en débat pas suffisamment !

**Président
de la Convention**

Secrétariat

**Vice-Président
de la Convention**

**Vice-Président
de la Convention**

Praesidium

Président

2 vice-Présidents

2 représentants de la Commission européenne

2 représentants des parlements nationaux

2 représentants du Parlement européen

3 représentants des gouvernements nationaux

(1 par pays ayant exercé la présidence de l'Union pendant la Convention)

1 invité représentant les pays candidats

11 groupes de travail

Subsidiarité

Charte des droits fondamentaux

Personnalité juridique

Parlements nationaux

Compétences complémentaires

Gouvernance économique

Action extérieure

Défense

Simplification

Liberté, sécurité et justice

Europe sociale

Assemblée plénière de la Convention

105 membres titulaires

102 membres suppléants

10 observateurs