



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES**  
**N O T R E   E U R O P E**

**Président : Jacques Delors**

**LE ROYAUME-UNI ET LE TRAITE CONSTITUTIONNEL  
EUROPEEN : LE PILOTAGE PAR L'ARRIERE**

**Anand MENON**

*Études et Recherches n° 31*  
*Janvier 2004*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/fichier/Etud31-en.pdf>

© *Notre Europe*, janvier 2004

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## **Anand Menon**

Directeur de l'Institut de Recherche Européenne de l'Université de Birmingham, le Professeur Anand Menon est arrivé à Birmingham au printemps 2001 après avoir occupé un poste à l'Université d'Oxford. Il a travaillé auparavant pour la West European Union for Security Studies à Paris, ainsi que pour les Universités de New York, Columbia, Massachusetts et Bruxelles (Université Libre). Il a également été consultant pour la Banque mondiale et chercheur à l'OTAN. Il est intervenant régulier pour le Département d'Etat américain sur les questions de Politique européenne.

## ***Notre Europe***

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.



## AVANT PROPOS

Cette analyse britannique –et critique– du "processus constitutionnel" qui s'est déroulé entre son lancement par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 et le blocage actuel constaté par le Conseil de Bruxelles en décembre 2003, en passant par l'épisode riche en contenu et en couleur de la Convention européenne, va probablement susciter beaucoup d'intérêt. Le regard qu'elle jette sur cette période inachevée et intense de l'histoire de l'Union est en effet d'une tonalité moins consensuelle que la plupart des travaux publiés sur le même sujet, et la plume alerte et incisive d'Anand Menon n'y est pas étrangère.

Mais surtout, elle fournit des éléments solides d'explication au revirement qui a frappé la plupart des observateurs : le contraste entre l'attitude offensive, imaginative et positive de la délégation britannique dans la première phase des travaux de la Convention et son comportement beaucoup plus classiquement défensif de la sortie de "négociation". Les connaisseurs seront certainement intéressés par la thèse selon laquelle la machine de coordination interne britannique, considérée par beaucoup comme la meilleure en Europe, est parfaitement adaptée au traitement des affaires courantes, mais s'est sérieusement grippée lorsque confrontée à des questions plus stratégiques.

Plus significative encore me paraît l'analyse de l'évolution des objectifs de la Grande Bretagne à partir d'une vision de départ très ambitieuse : reconstruire par le haut l'équilibre institutionnel de l'Union en renforçant toutes ses composantes *y compris la Commission* (c'est moi qui souligne, mais le lecteur trouvera des citations qui sont sans équivoque sur ce point). Restons toutefois lucides : la Grande Bretagne restait la Grande Bretagne et cette ambition était tout sauf fédéraliste (le "F word" !), en particulier pour ce qui concerne le rôle assigné à la Commission, super administration aux mérites reconnus, mais certainement pas exécutif européen. Il reste que le repli sur une défiance à l'égard de toute avancée institutionnelle, avec des accents souvent eurosceptiques, est flagrant. L'auteur l'attribue à deux causes, probablement imbriquées : le clivage introduit par le conflit irakien entre les principaux partenaires et la pression croissante des médias et de l'opinion publique britanniques. Jusqu'à produire ce paradoxe ultime : obtenir un projet de Traité constitutionnel satisfaisant à pratiquement toutes les exigences anglaises et continuer à le combattre.

Il n'est pas étranger à la pensée de l'auteur de considérer que cette attitude revient, pour le New Labour, à se tirer une balle dans le pied en renonçant à la fois à valoriser ses succès de négociation et à jouer un rôle moteur en Europe. Je vois mal pour ma part qui pourrait se féliciter de voir la Grande Bretagne abandonner son ambition sincère du début des "négociations" -mettre les institutions de l'Europe élargie en mesure de réussir son intégration- pour se replier sur une attitude frileuse de méfiance tous azimuts. Etant un incorrigible optimiste, j'espère qu'il ne s'agit là que d'une occasion provisoirement manquée, et que la Grande Bretagne rentrera à nouveau dans le débat "constitutionnel" avec sa vision propre de la nature de l'Union européenne certes, mais aussi avec l'ambition de la renforcer pour réussir son élargissement.

Jacques Delors

## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>I – LE ROYAUME-UNI, LA CONVENTION ET LA CIG</b>	<b>4</b>
L'entrée en matière	4
La Convention	8
<b>II – L'APRES-CONVENTION</b>	<b>20</b>
Les réactions britanniques et la CIG	20
Le Sommet de Bruxelles	24
<b>III – EXPLICATION DE TEXTE</b>	<b>28</b>
La Convention	28
Le Royaume-Uni	31
La Convention au Royaume-Uni	34
<b>IV – EVALUATION DES RESULTATS</b>	<b>45</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>56</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>57</b>
Annexe 1 : dispositions fiscales	57
Annexe 2 : Le traité de Constitution européenne - Chronologie	28
Annexe 3 : Principales interventions des représentants britanniques	67
Annexe 4 : Agenda des séances de la Convention	69





« Nous ne pourrions influencer sur le cours des choses si nous nous obstinons à envisager l'Europe en opposition au Royaume-Uni et si nous rechignons à renforcer la coopération en nous en tenant à une politique de "jusque là mais pas plus loin". »

Tony Blair, dans un discours prononcé à l'European Research Institute de l'Université de Birmingham, 23 novembre 2001

« ... Il est important de savoir que nous avons fixé nos lignes rouges et que nous nous y tiendrons. »

Tony Blair, dans un discours prononcé après la remise officielle du projet de traité constitutionnel au Conseil européen, 20 juin 2003



## INTRODUCTION

La Conférence intergouvernementale qui s'est tristement terminée en décembre dernier à Bruxelles marque encore tous les esprits. Le débat sur l'avenir de l'Union européenne risque donc de perdurer – jusqu'en 2005 selon certains – avant que les États membres n'arrivent à se mettre d'accord sur un nouveau traité constitutionnel.

La présente étude porte sur le rôle du Royaume-Uni pendant les négociations, qui ont débuté par la création de la Convention sur l'avenir de l'Europe lors du sommet de Laeken, en décembre 2001. D'une manière générale, elle a quatre objectifs. Elle vise en premier lieu à décrire l'approche que les représentants britanniques ont adoptée à l'égard des négociations ainsi que la manière dont ils se sont comportés pendant celles-ci. En second lieu, elle cherche à déterminer dans quelle mesure les inquiétudes et les préférences britanniques sont prises en considération – si tant est qu'elles le soient – dans le texte constitutionnel concocté par la Convention et amendé par la CIG. Elle explique en troisième lieu le processus qui a abouti à ce résultat. Enfin, elle situe cette analyse dans le contexte plus vaste des ambitions du Premier ministre Tony Blair concernant la place du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

Au début, Londres a abordé la Convention avec une liste précise de priorités axées sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'Union européenne. L'important en l'occurrence était de doter le Conseil européen d'une présidence permanente et de permettre aux parlements nationaux de veiller au respect du principe de subsidiarité. Il était également impératif de renforcer la Commission européenne, garante essentielle du bon fonctionnement de l'Union. Pendant la première moitié des travaux de la Convention, soit jusqu'en décembre 2002 environ, le Royaume-Uni a parfaitement réussi à faire valoir ses priorités, ainsi qu'en atteste le ton remarquablement positif de tous les acteurs impliqués dans les négociations.

Les choses ont pris un tour nouveau au début de l'année 2003, lorsque le bel optimisme de Londres a cédé la place à une approche plus négative et plus critique à l'égard des négociations. Ce changement de ton s'est doublé d'un revirement politique. C'est à cette époque en effet que les négociateurs britanniques se sont mis à bloquer les initiatives auxquelles ils étaient opposés plutôt qu'à promouvoir leur propre programme d'une manière constructive. Pour autant que l'on puisse encore parler de programme à ce stade du processus,

toutes les références à la nécessité de renforcer la Commission ont été abandonnées, ouvrant la voie à un discours critique à propos des institutions supranationales et à une apparente nervosité à l'idée de voir se développer une forme de super-État européen.

Cette attitude de plus en plus défensive adoptée par Londres était plutôt paradoxale sachant que les préférences et les priorités défendues par les négociateurs britanniques ont de toute évidence été prises en compte dans le texte final du traité constitutionnel. Le mérite en revient en grande partie aux représentants britanniques au sein de la Convention. De plus, tout porte à croire que le projet définitif de traité qui était en cours de négociation à Bruxelles avant l'échec du sommet reflétait plus fidèlement encore les préférences et les priorités britanniques.

Le ton de plus en plus négatif qui a été adopté par Londres malgré ces succès s'explique en grande partie par l'évolution de la situation politique nationale. À l'approche de la fin de ses travaux, la Convention est devenue un enjeu politique national. Le gouvernement s'est trouvé aux prises avec des médias hostiles et les critiques malveillantes d'une opposition eurosceptique au Parlement, qui a rassemblé les adversaires du traité constitutionnel – y compris certains députés travaillistes – autour de l'idée d'un référendum.

C'est sous l'effet d'une opposition politique de plus en plus virulente au traité constitutionnel que Londres a durci le ton et a modifié ses priorités à la Convention. En conséquence, même si le gouvernement a réussi à faire en sorte que ces priorités transparaissent dans le projet de traité, elles diffèrent de celles qu'il avait formulées lorsqu'il ne craignait pas d'avoir à affronter un climat politique défavorable.

Dès lors – et c'est peut-être le comble de l'ironie –, le fait que le Royaume-Uni ait réussi à influencer sur le traité constitutionnel n'est qu'une victoire à la Pyrrhus au regard des ambitions affichées du gouvernement concernant l'évolution des relations entre le Royaume-Uni et l'Union. Ainsi, le texte final ne reprend pas l'une des priorités centrales que les responsables britanniques défendaient moins d'un an auparavant : le renforcement de la Commission. Qui plus est, sa formulation alimente les clichés négatifs à propos de l'« Europe » qui foisonnent au Royaume-Uni. Quel résultat pour un gouvernement qui avait à plusieurs reprises proclamé son intention de lutter de front contre les préjugés anti-européens et de faire passer les aspects positifs d'une plus grande implication du Royaume-Uni dans l'Union ! Des considérations

politiciennes ont conduit à l'adoption d'une stratégie à court terme, destinée à limiter les dégâts politiques, plutôt qu'à progresser sur la voie de l'objectif à plus long terme, si souvent rappelé par Tony Blair, d'amener un Royaume-Uni plus confiant à exercer son leadership et son influence au sein de l'Union.

Notre étude est divisée en quatre parties. La première et la seconde portent sur l'implication du Royaume-Uni dans la Convention sur l'avenir de l'Europe et dans la Conférence intergouvernementale qui l'a suivie. Elles analysent le texte constitutionnel auquel ont abouti les négociations au regard des préférences formulées par les Britanniques. La troisième partie explique ce résultat et s'intéresse en particulier à l'importance des désaccords politiques de plus en plus flagrants dans le pays à propos du traité constitutionnel. Ces désaccords ont en effet beaucoup influé sur l'attitude du gouvernement. Enfin, la dernière partie étudie de façon plus générale les implications des négociations sur la place du Royaume-Uni dans l'Union.

## I - LE ROYAUME-UNI, LA CONVENTION ET LA CIG

### L'entrée en matière<sup>1</sup>

#### L'avant-Laeken

Avant le sommet de Laeken, dont l'objet était pourtant de concrétiser officiellement ce projet, les Britanniques étaient franchement hostiles à l'idée d'instituer une Convention. Il est vrai que leur expérience de telles enceintes leur avait laissé un arrière-goût amer. Celle consacrée à la préparation de la Charte des droits fondamentaux avait surpris au Royaume-Uni par les moyens utilisés pour dégager un consensus et produire un texte en fin de compte jugé très imparfait par beaucoup tant à Whitehall qu'à Westminster. Par ailleurs, les responsables britanniques n'étaient guère favorables à l'idée de lancer un processus que les gouvernements ne pourraient maîtriser totalement.

Les premières inquiétudes ont été exprimées de manière spectaculaire lors d'une réunion des ministres au début de l'année 2002. Le ministre Peter Hain a décrit la scène quelques mois plus tard :

« Le Premier ministre a surpris tout le monde lors d'une réunion informelle du cabinet avec des hauts responsables lorsqu'il a déclaré que le résultat de la Convention était absolument fondamental. Il a expliqué que ce résultat définirait les relations entre le Royaume-Uni et le reste de l'Europe et l'avenir de l'euro pendant des générations... À la surprise de ceux qui assistaient à la réunion, il a ajouté que c'était plus important que l'Iraq, puisque l'Europe nous concernerait pendant des générations. »

(*The Times*, 9 septembre 2003)

Alors qu'on peut s'interroger sur l'opportunité, de la part de M. Hain, de présenter la chose de cette façon et à ce moment précis (voir ci-dessous), le message transmis par le Premier ministre à ses ministres était sans équivoque : le Royaume-Uni joue gros à la Convention et devra en supporter longtemps les conséquences, quelles qu'elles soient. Un haut responsable du ministère des Affaires étrangères (*Foreign and Commonwealth Office* ou FCO) a évoqué en ces termes le malaise ressenti à Whitehall : « Pour lui, l'enjeu de la Convention est de limiter les dégâts. »

---

<sup>1</sup> Cette partie se base essentiellement sur les travaux de Menon (2003).

### Le sommet

La déclaration de Laeken a largement adouci la résistance britannique à l'idée d'instituer une Convention pour débattre de l'avenir de l'Europe. Annexée aux conclusions de la Présidence du sommet qui s'est tenu en décembre 2001, elle annonce la création officielle de la future Convention et en définit le mandat (conclusions de la Présidence, 2001).

À la lecture de cette déclaration, on ne peut qu'être surpris par la manière dont elle reflète les traditionnelles angoisses britanniques à propos du principe même de la Convention et de l'intégration européenne en général. Elle limite explicitement l'étendue des travaux de la Convention et reporte les échéances d'une Constitution européenne (à laquelle Tony Blair s'est déclaré personnellement hostile en 2002) à plus long terme. Elle donne à la Convention le simple mandat de rédiger un document «qui pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus ». Quelle que soit la nature de ce document, il ne pouvait en aucune manière être contraignant. Le document final ne serait donc rien d'autre qu'un «point de départ pour les débats de la Conférence intergouvernementale, qui prendra les décisions définitives » (conclusions de la Présidence, 2001, p. 26). La façon dont l'intégration européenne est mentionnée accommode encore plus clairement les inquiétudes britanniques. Selon la déclaration, ce que le citoyen attend, «c'est davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes, et pas un « super-État » européen ni des institutions européennes qui se mêlent de tout » (conclusions de la Présidence, 2001, p. 22).

Lors de la réunion du Conseil européen, l'embarras des représentants britanniques lorsque le Premier ministre a refusé de poser avec son «Euro Starter Kit » fut de courte durée. Jack Straw n'a pas manqué de rappeler que c'était son prédécesseur, Douglas Hurd, qui avait le premier exigé que l'Union «ne se mêle pas de tout » dans la vie nationale. Et le Premier ministre a affirmé avec un bel aplomb que le document concordait avec l'idée qu'il se faisait de l'Europe : une plus grande coopération entre les pays membres qui forment « un ensemble de nations, et pas un super-État fédéral » (*The Herald*, 16 décembre 2001).

### De Laeken à la Convention

Une fois l'idée de la Convention officiellement acceptée, il restait à choisir les représentants britanniques qui y siègeraient. Beaucoup ont perçu la désignation annoncée en janvier de Peter Hain, ministre chargé des Affaires européennes, comme un signe de l'engagement du Royaume-Uni dans la Convention (*The Independent*, 25 janvier 2002). Mais Londres a également bénéficié de deux coups de pouce inespérés. Malgré une rude opposition, la travailliste loyaliste Gisela Stuart a été élue au Præsidium comme représentante des parlements nationaux. La désignation de Sir John Kerr, ancien ambassadeur aux États-Unis et à l'UE, au poste de Secrétaire général de la Convention fut moins médiatisée, alors qu'elle était plus significative. Un haut fonctionnaire s'est ainsi réjoui que grâce à cette nomination, « le Royaume-Uni serait aux commandes » (*Financial Times*, 25 janvier 2002).

De plus, Londres a démarré sur les chapeaux de roues et tenté de prendre l'initiative dès que les premiers débats d'idées se sont engagés. Peter Hain a répété inlassablement que des nations indépendantes « devaient rester le fondement » de l'Union européenne. Dans un discours à l'European Policy Centre, il a déclaré qu'il attendait de la Convention une série de préceptes érigeant en principe le fait que « l'UE est avant tout une union des États membres » (*Financial Times*, 30 janvier 2002). Dans un entretien accordé au journal *The Guardian* (28 février 2002), il a en outre expliqué ce que serait le message central du Royaume-Uni : « le Conseil des ministres doit s'approprier l'impulsion politique de l'UE pour que les gouvernements élus en soient le principal moteur stratégique, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. C'est crucial. »

Il est par ailleurs apparu rapidement que le gouvernement n'entendait pas livrer combat seul. En février, le Premier ministre s'est rendu à Rome en compagnie de Peter Hain pour discuter des débats constitutionnels à venir. Quelques jours seulement avant l'ouverture officielle de la Convention, Tony Blair et le chancelier allemand Gerhard Schröder ont adressé une lettre conjointe à la Présidence espagnole pour insister sur la nécessité de réformer le Conseil des ministres par souci d'efficacité et de transparence (*The Guardian*, 26 février 2002). Et, dans une attitude préfigurant la stratégie qu'il allait appliquer tout au long de la Convention, Peter Hain a commencé à cultiver ses relations avec les pays candidats à l'adhésion. Le jour même de l'ouverture officielle de la Convention, il a convié à un petit-déjeuner les représentants des pays qui n'étaient encore à l'époque que candidats à l'adhésion (*The Independent*, 28 février 2002).



Simultanément à cette quête d'alliés, les Britanniques se sont efforcés d'éviter de contrarier quiconque – adversaires y compris –, ainsi qu'en atteste le ton très conciliant qu'ils ont adopté, même dans les dossiers les plus sensibles. Dans un discours important prononcé juste avant le lancement de la Convention, le ministre des Affaires étrangères Jack Straw s'est ainsi montré beaucoup plus détendu quant à la perspective d'une Constitution européenne que ne l'était le Premier ministre moins d'un an et demi auparavant (Straw, 2002). Dans l'intervalle, Peter Hain a déclaré dans l'émission *On The Record* de la BBC qu'il ne s'opposait pas au principe de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le nouveau texte, pour autant qu'elle ne puisse recevoir force exécutoire devant les tribunaux britanniques (*Financial Times*, 18 février 2002).

Mais cette approche conciliante avait ses limites. Certains ne se sont pas privés de critiquer le rôle central du Royaume-Uni au sein de l'Union et sa volonté d'être un partenaire constructif, ainsi que les efforts de Londres pour renier son style de négociation d'antan. Peter Hain leur a fait valoir que « l'idée que l'on peut entrer dans la Convention à la manière d'une Margaret Thatcher qui imposerait sa volonté à grands coups de sac à main est tout à fait irréaliste » (*The Independent*, 31 janvier 2003). Toutefois, ce discours a de temps à autre été supplanté par des éclats dignes de la Dame de fer elle-même. En janvier 2002, Peter Hain a réagi à des rumeurs sur la possibilité d'élire un président de l'UE en les traitant de « loufoques » et a insisté sur le fait que, le cas échéant, le Royaume-Uni ferait usage de son droit de veto à la CIG (AFX Europe – Focus, 9 janvier 2002). De surcroît, les politiques britanniques n'ont pas manqué de rappeler que ce serait à la CIG qu'il incomberait de décider des nouvelles structures de l'Union. Dans son discours, par ailleurs positif, de La Haye en février 2002, Jack Straw a dépeint la Convention comme étant à peine plus qu'un forum de discussion précédant la CIG, qui serait elle chargée de prendre les véritables décisions (Straw, 2002).

Néanmoins, pendant ces premières étapes, cette position défensive était davantage l'exception que la règle. En effet, le ton britannique s'est dans l'ensemble fait de plus en plus confiant et assuré. La presse a abondamment parlé de l'optimisme du ministère des Affaires étrangères, estimant que la situation évoluait en faveur du Royaume-Uni (*The Independent*, 21 février 2002). Peter Hain a rappelé à plusieurs reprises que le Royaume-Uni abordait les choses « en confiance et dans un esprit constructif (...). Nous sommes à présent au cœur du débat européen et nos arguments sont entendus » (*The Guardian*, 28 février 2002).

## La Convention

Les travaux de la Convention se sont officiellement déroulés en trois phases : phase d'écoute de mars à juillet 2002, phase de débats d'août à décembre de la même année, et phase de rédaction qui s'est terminée en juillet 2003. Toutefois, si l'on s'en tient au seul engagement britannique, il est plus judicieux de parler de deux périodes distinctes. La première s'étend du début de la Convention jusqu'à la fin de l'année 2002 et la seconde, de janvier à juillet 2003, lorsque le projet de traité constitutionnel a été officiellement remis au Conseil européen.

### La première phase : de février à décembre 2002

Deux éléments ont caractérisé l'attitude du Royaume-Uni à la Convention pendant ces neuf premiers mois. En premier lieu, l'importance accordée à la nécessité de préserver « l'équilibre institutionnel » de l'Union dans les propositions britanniques de fond. En second lieu, le ton invariablement positif au sujet du processus lui-même et de l'influence britannique sur celui-ci.

#### *Contrôle national et « équilibre institutionnel »*

La Convention a été officiellement instituée lors de la session plénière du 28 février, mais elle n'a réellement entamé ses travaux que le 25 mars. Comme il fallait s'y attendre, les représentants britanniques ont passé beaucoup de temps à contester des propositions qu'ils jugeaient inacceptables. La suppléante de Peter Hain, la baronne Scotland, a d'emblée rejeté toute hypothèse d'évolution vers un système judiciaire unique de l'Union, tout en expliquant consciencieusement les réserves britanniques à l'égard du large consensus obtenu en faveur de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution lors de la session plénière des 3 et 4 octobre.

De même, lors de la longue intervention qu'il a consacrée en juillet à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Peter Hain a déclaré que la crédibilité de celle-ci dépendait totalement de la volonté des gouvernements nationaux de mettre en commun leurs moyens diplomatiques, financiers et militaires. Dès lors, le recours plus fréquent au vote à la majorité qualifiée aurait pour seul et unique résultat de mettre davantage en évidence les divisions entre les États membres. Par ailleurs, le Royaume-Uni était favorable à l'idée que l'Union soit représentée par un seul « visage » dans les affaires étrangères, mais sous certaines réserves. Dans un discours prononcé à Cardiff en novembre 2002, Tony Blair a exprimé ces réserves à

propos d'une «double casquette » en ces termes : « [Elle] ne peut être un moyen détourné de communautariser la PESC. Le Haut Représentant doit rester dans l'obligation de rendre compte aux États membres, qui doivent garder la responsabilité de la politique étrangère. »

Le Royaume-Uni s'est montré plus positif dans deux dossiers fondamentaux. Le premier portait sur la suggestion d'une présidence permanente du Conseil européen. En mai 2002, Peter Hain a défendu cette proposition en expliquant que « le système actuel nuit au contrôle stratégique et prive l'Europe d'impulsion et de rayonnement politiques ». Selon son point de vue, le président prendrait à sa charge une grande partie des activités de Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère, et serait le principal interlocuteur de tout Secrétaire d'État américain désireux de parler à « l'Europe » (*Financial Times*, 16 mai 2002) <sup>2</sup>.

La seconde proposition britannique portait sur la subsidiarité. Lors d'un discours prononcé à Varsovie en 2000, Tony Blair a expliqué qu'il fallait qu'une deuxième chambre de parlementaires nationaux contrôle l'application de ce principe (Blair, 2000). Mais sa proposition a été écartée sans ménagements par les autres États membres. Aussi le Royaume-Uni défendait-il un projet nettement moins ambitieux au moment de la Convention. Dans un courrier adressé en juin 2002 à la Convention et cosigné par Peter Glotz (Allemagne), Pierre Moscovici (France), Ray McSharry (Irlande) et Danuta Hübner (Pologne), Peter Hain a proposé d'instaurer une instance de surveillance qui serait chargée d'examiner les propositions législatives de la Commission et contribuerait ainsi à améliorer la légitimité démocratique. Cette instance serait un organe politique, constitué de parlementaires nationaux, ou un comité créé par le Conseil européen, qui aurait pour mission de déterminer si les propositions émises doivent ou non être mises en œuvre à l'échelle de l'Union (*Financial Times*, 14 juin). Le mois suivant, Peter Hain a clarifié la pensée britannique. Le problème, a-t-il dit, est que l'Union « n'a pas les moyens d'appliquer le principe de subsidiarité. C'est comme si une loi était votée sans forces de police pour la faire respecter. » Il a proposé la création d'une instance « gardienne de la subsidiarité » qui serait constituée d'un parlementaire par État membre. Les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères

---

<sup>2</sup> Les propositions britanniques se démarquaient nettement de celles émises par le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, qui préconisait de confier à une seule personne la présidence du Conseil et de la Commission. Le ministre britannique des Affaires européennes, Denis MacShane, a suscité un certain remous lorsqu'il a rejeté sans ménagement l'idée d'un tel « Kaiser européen » (*Financial Times*, 2 janvier 2003).

se sont beaucoup amusés avec l'idée, surnommant le projet « OfBrussels »<sup>3</sup> (*The Independent*, 22 juillet 2002).

À la fin de l'année, Londres pouvait s'enorgueillir de progrès substantiels sur la voie du ralliement à ses idées. La franche hostilité des partisans du fédéralisme à l'égard des premiers textes s'était focalisée sur l'inclusion de dispositions visant à institutionnaliser le Conseil européen. Sans aller jusqu'à recueillir l'assentiment général pendant les séances plénières, ces dispositions représentaient manifestement un pas en direction des propositions britanniques. Sur la question de la subsidiarité, les deux groupes de travail chargés du sujet ont écarté l'idée d'un système de « cartons rouges », mais l'un d'eux a recommandé l'adoption d'une version édulcorée du projet de Peter Hain. Ce groupe a suggéré de donner aux parlements nationaux le droit d'étudier les propositions à caractère législatif de la Commission et de rendre un avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité. La Commission serait placée dans l'obligation de revoir ses propositions si un nombre significatif d'avis négatifs devait être émis (CONV 286/02).

Notamment parce que les deux propositions britanniques de fond visaient à renforcer le contrôle national sur l'Union, Londres a réagi – avec une insistance croissante jusqu'à la fin de l'année 2002 – en objectant que ce projet était insuffisant en soi. Dans *The Economist* (11 octobre 2002), Jack Straw a défendu ce point de vue en expliquant que l'élargissement demanderait un renforcement de toutes les institutions européennes, et pas seulement des instances intergouvernementales. Le mois suivant, dans un entretien publié dans le *Financial Times*, Peter Hain a affirmé qu'il était important à ses yeux que la Commission soit « forte ». Et de poursuivre : « Sans une Commission puissante qui porte le changement, aucune décision du Conseil ne pourra aboutir. »

Peter Hain a développé sa thèse en identifiant plusieurs domaines dans lesquels le rôle de la Commission devrait être maintenu, voire renforcé – dans la préparation de l'agenda stratégique européen, l'initiation de politiques ou l'application de celles-ci – mais il a rappelé l'opposition de son gouvernement à l'idée de confier au Parlement européen l'élection

---

<sup>3</sup> Ndt : du nom d'agences britanniques de réglementation, telles qu'Ofgas ou Ofwat.

du président de la Commission, en raison de ses conséquences délétères pour la capacité de l'institution à agir dans l'intérêt général (*Financial Times*, 15 novembre 2002). Quelques jours plus tard, le Premier ministre a martelé le même message à Cardiff, lors d'un discours marquant qui reste sans doute le plaidoyer le plus fervent qu'un Premier ministre britannique ait jamais prononcé en faveur de la Commission (Blair, 2002).

Il serait naïf de croire que cette série d'interventions était dépourvue d'arrière-pensées tactiques. À Whitehall, certains – dont Peter Mandelson qui s'en est ouvert au *Financial Times* (11 novembre) dans un article qui, selon plusieurs sources, s'inscrivait dans une campagne personnelle destinée à favoriser sa désignation comme prochain commissaire britannique – craignaient que la position britannique à la Convention et, en particulier, son insistance sur le renforcement du contrôle national sur l'Union ne lui aliène les petits pays. L'intérêt du Premier ministre pour une Commission « forte » est pourtant antérieur à la Convention. À cet égard, le discours qu'il a prononcé à Varsovie en 2000 préfigure celui de Cardiff :

« Je ne vois aucun avantage non plus à opposer institutions européennes et coopération intergouvernementale. Nous avons besoin d'une Commission qui soit forte et capable d'agir en toute indépendance en usant de son pouvoir d'initiative. Non seulement pour protéger les petits pays, mais aussi pour permettre à l'Europe de surmonter des intérêts purement sectoriels. Il arrive à tous les gouvernements – le Royaume-Uni n'échappe pas à la règle – de trouver de temps à autre que les pouvoirs de la Commission sont inopportuns, mais certains objectifs, dont le marché unique, n'auraient pu être atteints autrement. »

(Blair, 2000)

Les premiers vrais débats sur l'avenir institutionnel de l'Europe, au début de l'année suivante, devaient permettre de juger de la sincérité de cet engagement.

### *Le bel optimisme britannique*

L'autre caractéristique de l'engagement initial du Royaume-Uni dans les débats de la Convention est la nature positive de ses contributions. Dans ses premières déclarations en session plénière, Peter Hain s'est montré très optimiste à l'égard de l'Union européenne et a réaffirmé l'esprit de conciliation qui l'animait en insistant sur le fait qu'il était « venu pour écouter » et qu'il n'y avait pas de « projet britannique » de texte.

Peter Hain n'a pas caché qu'il prenait sa participation au sérieux. Il a assisté régulièrement aux réunions et pris une part active aux débats. Négociateur infatigable, il a multiplié les

apartés pour promouvoir les ralliements à la position britannique. Il a notamment pris la direction des débats lors de la session plénière des 11 et 12 juillet consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune. Et lorsqu'il a énoncé les limites strictes que le Royaume-Uni imposerait à l'évolution dans ce domaine, la réunion a même pris l'allure d'un jeu de questions-réponses avec le représentant britannique en invité vedette.

Le Royaume-Uni a réagi aux revers qui auraient pu être lourds de conséquences en redoublant d'efforts de persuasion. Confrontée à un fort mouvement en faveur de l'intégration de la Charte dans la Constitution, la baronne Scotland, en particulier, n'a pas ménagé son pouvoir de séduction, préférant le lobbying effréné et le marchandage en coulisses. C'est largement comme résultat de ce travail que la Commission a proposé que la Charte s'applique uniquement aux États lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. De même, lors des débats du 29 octobre s'est dégagé un large consensus quant à la nécessité de « notes explicatives » pour aider les tribunaux à « interpréter » les droits et/ou de « dispositions horizontales » qui préciseraient en quoi ils affectent la législation des États membres. Peter Hain a accueilli ce compromis favorablement et a félicité le groupe de travail d'avoir tenu compte des préoccupations britanniques.

Quelques fêlures sont néanmoins apparues dans ce masque de bonne volonté. Lorsque la première mouture du texte a été dévoilée à la fin du mois d'octobre, les Britanniques en ont condamné sans détours les éléments qui ne les agréaient pas. Peter Hain n'a pas pris de gants pour rejeter la proposition de rebaptiser l'Union les « États-Unis d'Europe », allant même jusqu'à déclarer ironiquement que l'appellation « Europe United » faisait davantage penser à une équipe de football. De même, un haut fonctionnaire a affirmé sans ambages qu'il n'y avait pas « l'ombre d'une chance qu'elle s'appelle un jour les États-Unis d'Europe » (*The Guardian*, 29 et 30 octobre 2002). Nonobstant la prise de bec sur la dénomination, cette session plénière a bien montré que c'étaient les partisans du fédéralisme, et non ses opposants, qui avaient le plus de souci à se faire. Entre-temps, Peter Hain n'avait-il pas répété une nouvelle fois que les Britanniques « étaient en train de l'emporter dans la bataille d'idées sur l'avenir de l'Europe » (*Financial Times*, 16 octobre 2002) ?

### La deuxième phase : de janvier à juillet 2003

Malgré certains revers – en particulier à propos de la Charte des droits fondamentaux –, les Britanniques ont donc terminé l'année sur une note positive. Mais la dynamique de la Convention devait prendre un tour nouveau dès le début de 2003.

#### *La contribution franco-allemande et la fin de « l'équilibre »*

Au début de l'année, les Britanniques ont commencé à s'intéresser à la commémoration du quarantième anniversaire de la signature du traité de l'Élysée, dont les Français et les Allemands allaient, disaient-ils, profiter pour révéler une contribution commune de la plus haute importance sur l'avenir de l'Europe <sup>4</sup>.

Ni Paris, ni Berlin n'avaient jusqu'alors montré qu'ils prenaient exagérément au sérieux une Convention dont les travaux avaient, entre autres, plutôt été dominés par la personnalité de Peter Hain. Les signes avant-coureurs d'un changement d'attitude sur le continent ont été ressentis à l'automne 2002, lorsque les Allemands, puis les Français ont décidé de charger leur ministre des Affaires étrangères de représenter leur gouvernement à la Convention. Ce changement d'attitude apparent, allié au durcissement de la crise irakienne qui commençait à diviser les États membres de l'UE, a focalisé toute l'attention sur Paris à la mi-janvier, les observateurs se demandant si le moteur franco-allemand de l'intégration européenne pouvait encore démarrer.

Avant la publication des propositions franco-allemandes, les Britanniques ont réellement craint que le penchant pour l'intégration des Allemands – et en particulier du ministre des Affaires étrangères Joschka Fisher – n'amène les Français à abandonner leur préférence traditionnelle pour l'approche intergouvernementale. Ils redoutaient plus précisément que les Français se laissent convaincre d'accepter l'idée d'un président unique de l'UE, que Denis MacShane avait tournée en dérision au mois de décembre en le qualifiant de "Kaiser" européen. L'inclination traditionnelle des Allemands pour le renforcement de la Commission et du Parlement s'opposait fortement à la volonté exprimée dans les propositions britanniques de garantir avant tout le contrôle national. Un haut fonctionnaire du ministère des Affaires

---

<sup>4</sup> Le trentième anniversaire de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE a coïncidé à quelques jours près avec le quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée. Le contraste entre les deux événements, l'un très médiatisé, l'autre pratiquement passé sous silence, n'aurait pu être plus marqué.

étrangères exprimait les craintes britanniques au début du mois de janvier en disant : « Cela pourrait vraiment mal tourner à Versailles. »

Il est cependant apparu que ces craintes n'étaient guère fondées, car les propositions émises par Paris et Berlin n'attaquaient pas directement les positions britanniques ainsi que beaucoup l'avaient redouté à Londres. La « contribution commune » sur laquelle Gerhard Schröder et Jacques Chirac se sont mis d'accord le 15 janvier 2003 évitait l'idée d'un « Kaiser » et proposait la création d'une double présidence de l'UE, à savoir un président permanent du Conseil européen et un président de la Commission européenne directement élus par les députés européens<sup>5</sup>.

Les premières réactions britanniques à ces propositions ont été positives dans l'ensemble. Peter Hain a, par exemple, salué la continuité induite par le choix d'une présidence à long terme du Conseil (*BBC News*, 20 janvier 2003). Un bel optimisme s'est répandu au ministère des Affaires étrangères lorsque les craintes relatives aux projets ourdis par Paris et Berlin se sont révélées sans fondement.

En réponse à l'initiative franco-allemande, les Britanniques ont vite révélé l'importance qu'ils accordaient réellement au maintien de l'équilibre institutionnel. Nous l'avons dit : quelque temps auparavant, précisément en novembre, Londres avait insisté sur la nécessité de garantir l'indépendance durable d'une Commission européenne renforcée. Il est pourtant clairement apparu, dans les jours qui ont suivi l'annonce du projet franco-allemand, que ces idées étaient négociables moyennant l'obtention d'une présidence permanente du Conseil européen, perçue comme un objectif beaucoup plus important. Les ministres ont donc déclaré qu'un président de la Commission directement élu – bien que cela aille à l'encontre de l'idéal britannique pour cette institution – ne serait pas un prix bien lourd à payer pour doter le Conseil européen d'une présidence permanente (*The Independent*, 16 janvier 2003 et *The Guardian*, 21 janvier 2003).

---

<sup>5</sup> Voir la contribution franco-allemande (du 15 janvier 2003) à l'adresse [http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont140103\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont140103_fr.pdf) (en français) ou (<http://www.bundeskanzler.de/www.bundeskanzler.de/-7698.459668/Deutsch-franzoesischer-Beitrag-zur-institutionel...htm>) (en allemand).



Quant aux déclarations sur la nécessité de renforcer la Commission, les suites des célébrations de Versailles en ont bien vite souligné les limites. Les craintes britanniques se sont focalisées sur la troisième innovation institutionnelle franco-allemande, à savoir la nomination d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union élu par le Conseil, mais également membre de la Commission. Dans un document remis en janvier à tous les membres de la Convention, Peter Hain a défendu avec virulence qu'il n'y avait aucun intérêt à fusionner les fonctions de commissaire chargé des relations extérieures et de Haut Représentant pour la politique étrangère. Dans un article publié par *The Economist* le 11 octobre 2002, Jack Straw avait déjà affirmé que le renforcement du rôle du Haut Représentant et l'amélioration de la coordination entre ses fonctions et celles du commissaire chargé des relations extérieures suffiraient à accroître l'efficacité de la politique étrangère de l'Union.

S'opposant aux propositions franco-allemandes, Peter Hain préconisait également dans sa contribution que le président du Conseil européen garde la haute main sur la politique étrangère, le ministre des Affaires étrangères de l'Union jouant un rôle plus opérationnel sur le terrain dans les Balkans et au Moyen-Orient (*The Guardian*, 30 janvier 2003 et *The Independent*, 24 janvier 2003)<sup>6</sup>. Les divergences de vue entre les Britanniques et l'axe franco-allemand se sont cristallisées dans la déclaration conjointe que Peter Hain et la ministre espagnole des Affaires étrangères Ana Palacio ont remise à la Convention le 28 février 2003 (CONV 591/03). Ils y proposaient de confier au ministre des Affaires étrangères de l'Union les fonctions d'un Haut Représentant renforcé dans ses prérogatives, de le faire siéger aux réunions de la Commission lors des débats sur les relations extérieures, mais de laisser au président du Conseil européen le soin de renforcer la représentation extérieure de l'Union. Par ce biais, les Britanniques indiquaient – ne serait-ce qu'implicitement – qu'ils étaient prêts à aller jusqu'à saper la cohérence et l'indépendance de la Commission si c'était nécessaire pour limiter ses compétences dans les affaires étrangères (Menon, 2004).

---

<sup>6</sup> Lorsqu'il a évoqué pour la première fois le concept du président du Conseil européen dans son discours à Strasbourg, Jacques Chirac l'a essentiellement décrit comme un moyen de doter l'Union d'une représentation externe efficace.

L'importance accordée à l'équilibre et le ton optimiste du Royaume-Uni n'allaient pas tarder à se dissiper à mesure que la Convention approchait de la clôture de ses travaux.

*La fin des travaux : des attitudes de plus en plus défensives*

Les événements se sont précipités après la publication des propositions franco-allemandes. Le 30 janvier, lors de sa rencontre avec Valéry Giscard d'Estaing, Tony Blair s'est déclaré ouvert, jusqu'à accepter l'extension du vote à la majorité qualifiée dans le domaine des affaires étrangères, à la condition que ce changement soit décidé à l'unanimité. Le Premier ministre a également fait preuve de flexibilité à maints autres égards – de l'idée d'un président élu de la Commission à la création d'un embryon de service diplomatique européen, en passant par l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. Londres était de façon évidente heureuse d'offrir des contreparties à la consolidation d'une présidence permanente du Conseil européen (*Financial Times*, 30 janvier 2003).

Cet esprit de conciliation n'a toutefois pas résisté à la publication, au début février, des articles revus et corrigés du traité. Ces articles ont suscité une réaction immédiate et résolument hostile de la part de Peter Hain, qui s'est exprimé en ces termes acides à leur sujet :

« [Les articles] ne traduisent pas de consensus (...) Je me demande si les gens qui les ont préparés n'ont pas assisté à une autre Convention. C'est étrange. Le Præsidium doit s'expliquer. Nous allons dire clairement qu'il faut changer un grand nombre de choses dans ce projet » (*The Guardian*, 7 février 2003)<sup>7</sup>.

Parmi les points critiqués par Londres, citons en particulier le rôle apparent de l'Union dans la coordination des politiques économiques des États membres, la formulation de la définition de la politique commune de défense et le texte sur la politique étrangère. Selon Peter Hain, « L'UE semble devenir responsable de la politique économique et de la politique étrangère, alors que cela n'est pas ce qui a été convenu. » Peter Hain a également protesté contre la référence à la Charte des droits fondamentaux, devenue « partie intégrante de la Constitution » (*The Guardian*, 7 février 2003). En fait, la position britannique à l'égard de la Charte s'est considérablement durcie à mesure que Peter Hain demandait davantage de garanties.

---

<sup>7</sup> Dans un entretien accordé à *International Affairs* en octobre, Peter Hain a admis que, pour lui, la Convention était dans « le creux de la vague » lors de la publication du premier projet et que cela l'avait « mis de mauvaise humeur ».

Dans les sessions plénières qui ont suivi, Londres a soulevé des objections et proposé des amendements concernant 15 des 16 articles. Peter Hain est devenu le seul représentant gouvernemental à dire : « Mon gouvernement n'acceptera pas cela » (*European Voice*, 6 mars 2003). Le plus inquiétant pour Londres a probablement été le fait qu'il apparaisse isolé. Ni Paris, ni Berlin n'ont exprimé d'objections majeures à l'encontre du projet. Le Danemark, pourtant traditionnellement eurosceptique, a estimé que les articles « constituaient une assez bonne base » pour répartir les tâches entre les États membres et l'UE (*Financial Times*, 7 février 2003) . Le sentiment d'isolement des Britanniques n'a fait que croître au fil du dépôt d'innombrables amendements (plus de 1 500) au texte initial. En effet, rares étaient les amendements qui allaient dans leur sens : la plus grande partie demandait de réaffirmer la notion d'une Union sans cesse plus étroite – qui avait été abandonnée sur l'insistance britannique – ou de faire référence au « modèle social européen » (*Financial Times*, 20 février 2003).

La publication en mars du projet de création du Parquet européen a exacerbé les difficultés pour Londres. Ce Parquet aurait pour mandat d'instruire les crimes graves présentant une dimension transfrontalière ainsi que les fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et de les porter devant les juridictions compétentes des États membres. Une fois de plus, cette proposition a suscité l'ire du Royaume-Uni. Certes, Londres a toujours été en première ligne pour tenter de renforcer les compétences de l'UE en matière de droit d'asile et d'immigration, mais l'immixtion de l'Union dans le droit pénal restait un domaine tabou. Un haut fonctionnaire britannique a expliqué que « les poursuites devant les tribunaux britanniques doivent rester l'apanage et la responsabilité du système britannique. Nous ne soutiendrons pas l'idée de la création d'un Parquet européen telle qu'elle est proposée » (*The Independent*, 18 mars 2003). Par chance, ces préoccupations étaient partagées. En mai 2003, les représentants de six États membres (le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni) ont signé une lettre conjointe dénonçant cette proposition (*FT.com*, 21 mai 2003).

L'éclat curieux et, en définitive, vain de Peter Hain lors de la session plénière du 5 mars 2003 est particulièrement révélateur de l'attitude plus défensive adoptée par Londres. Lors de cette réunion, Le Ministre a purement et simplement exigé le retrait de l'article sur la primauté du droit européen. C'est seulement après une intervention cinglante du vice-président Giuliano Amato et du commissaire Antonio Vitorino, qui ont rappelé que le principe de la primauté du

droit européen était la clef de voûte du fonctionnement de l'Union depuis cinquante ans, que Peter Hain a revu son point de vue et a demandé que le texte soit reformulé (*EUObserver*, 6 mars 2003) <sup>8</sup>

Dans l'intervalle, Londres avait continué son combat d'arrière-garde contre les propositions de l'axe franco-allemand au sujet de la PESC. Lors des débats en session plénière sur l'architecture institutionnelle, le 15 mai, Peter Hain, soutenu par la délégation suédoise, a plaidé en faveur d'un contrôle du ministre des Affaires étrangères de l'Union par les gouvernements et d'une limitation de ses liens avec la Commission, malgré le soutien quasi unanime à l'idée d'une fonction unique ancrée à la fois dans la Commission et dans le Conseil. De surcroît, il s'est vigoureusement opposé à la proposition défendue par la Belgique, la France et les Pays-Bas d'étendre le vote à la majorité aux affaires étrangères : « [La] liberté d'action est au cœur de notre souveraineté » (*EUObserver*, 16 mai 2003).

C'est aux alentours du mois d'avril que les Britanniques ont encore durci le ton à la Convention. Dans une lettre mordante, Peter Hain a mis le président de la Convention en garde contre des déclarations alléguant que le Royaume-Uni avait accepté l'idée de l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le nouveau traité (*The Guardian*, 15 mai 2003). Lors d'une réunion organisée le 19 mai à Downing Street avec Valéry Giscard d'Estaing, Peter Hain et le ministre des Affaires étrangères Jack Straw, Tony Blair a menacé d'user de son droit de veto à la CIG si certains éléments de la Constitution n'étaient pas abandonnés ou amendés (*The Independent*, 20 mai 2003). Il a déclaré qu'il mettrait à coup sûr sa menace à exécution si le terme « fédéral » et les références au vote à la majorité qualifiée dans les dossiers de fraude fiscale et de sécurité sociale n'étaient pas retirés (*The Guardian*, 20 mai 2003). Selon certaines sources, Giscard aurait accepté pendant cette réunion de supprimer le terme « fédéral » du projet et d'amender l'article 13, qui évoquait dans sa version originale la coordination des politiques économiques des États membres par l'Union (*Financial Times*, 22 mai 2003).

---

<sup>8</sup> Le principe de la suprématie du droit a été établi en 1964 dans l'arrêt rendu par la Cour européenne de justice saisie de l'affaire Costa/ENEL (affaire 6/64) : « [...] Issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même. [...] Le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de communauté. »

À cette époque, Londres a également multiplié les interventions contre le danger que plusieurs personnalités de haut rang ont appelé la «communautarisation détournée» de la PESC au moyen des relations entre le futur ministre des Affaires étrangères de l'Union et la Commission. Les représentants britanniques ont par ailleurs refusé d'utiliser le terme de « ministre » des Affaires étrangères. Dans son guide d'introduction en dix points à la nouvelle constitution, le ministère des Affaires étrangères parle de «représentant» de l'Union pour les affaires étrangères (ministère des Affaires étrangères, 7 juin 2003).

Alors que les critiques sur la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union se concentraient sur le risque de renforcer la Commission, les préoccupations concernant la présidence du Conseil européen portaient sur la faiblesse potentielle de la fonction. Londres a organisé un combat d'arrière-garde contre les petits États membres soucieux de limiter les pouvoirs de la présidence. Peter Hain a ainsi dit des «petits» que «s'ils pensent que ces fonctions à temps plein peuvent être purement décoratives (...) aucun accord ne sera possible» (*The Guardian*, 12 juin 2003). Il a insisté sur l'importance de donner à la présidence le pouvoir de fixer l'ordre du jour des Conseils des ministres, notamment pour celui traitant du marché intérieur (*The Independent*, 7 juin 2003).

La Convention a tenu ses dernières réunions de la fin mai à la mi-juin. Pendant ces deux semaines de rédaction et de correction frénétiques, certains amendements cruciaux ont été apportés au texte, dont l'inclusion de la «passerelle», une clause qui permettrait au Conseil européen statuant à l'unanimité d'abandonner la règle de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée dans certains domaines. Il a en outre été décidé à propos du Président de la Commission que le Parlement européen se bornerait à confirmer la désignation du candidat sélectionné par le Conseil. Enfin, un compromis de dernière minute sur les notes explicatives de la Charte des droits fondamentaux a permis d'obtenir que les Britanniques acceptent son insertion dans la Constitution.

La dernière session plénière consacrée au projet de texte sur les parties I et II, le 13 juin, a finalement abouti à un accord général pour soumettre le texte au Conseil de Thessalonique. Le Conseil européen a accepté le projet final et demandé à la Convention de n'apporter que des amendements d'ordre technique à la Partie III. Les sessions plénières de révision de la Partie III se sont tenues les 4, 9 et 10 juillet et le texte définitif a été soumis au Conseil le 18 juillet lors de sa réunion à Rome.

## II - L'APRES-CONVENTION

### Les réactions britanniques et la CIG

Les Britanniques ont réagi de manière positive au projet de traité constitutionnel, sans enthousiasme excessif. Le ministre des Affaires étrangères Jack Straw a déclaré que ce projet était « un bon point de départ pour les longues négociations de la CIG » (*The Independent*, 12 juin 2003). Quant à Peter Hain, il a admis que dans l'ensemble, le gouvernement était satisfait du projet et que celui-ci lui convenait à « quatre-vingts ou quatre-vingt-dix pour cent » (Hain, 2003). De façon importante pour ce qui allait suivre, la ligne officielle de Whitehall était que le texte était à la fois meilleur que ce qui aurait pu être espéré au début de la Convention, et nécessaire pour permettre de réussir l'élargissement en renforçant l'efficacité de l'Union.

Bien entendu, les ministres n'ont pas manqué de souligner les avantages que, selon eux, le Royaume-Uni avait retirés des travaux de la Convention, insistant sur les vertus du système du « carton jaune » adopté pour le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité et sur la création de la présidence permanente du Conseil européen (Hain, 2003). Le Livre blanc du gouvernement sur la CIG (ministère des Affaires étrangères, 2003, paragraphe 42) publié le 9 septembre apprécie également le fait que le nouveau traité réunit les traités existants en un seul texte cohérent, définit les compétences de l'Union et stipule sans équivoque que « les gouvernements nationaux des États membres restent aux commandes ».

Par ailleurs, le Livre blanc explique le raisonnement qui a conduit le gouvernement à accepter, bien qu'à contrecœur, que la Charte des droits fondamentaux soit incluse dans la Constitution :

« Le texte de la Convention stipule explicitement à l'article II-51 que la charte "n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les autres parties de la Constitution". Elle ne confère donc pas de nouveaux pouvoirs à l'UE. Les États membres ne sont concernés que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Dès lors, la Charte n'est pas applicable lorsque les États membres traitent de matières qui ne sont pas du ressort de l'UE. »

Le Livre blanc poursuit en précisant toutefois (paragraphe 103) que cette approbation est provisoire et qu'elle dépend en fin de compte de l'évolution des travaux de la CIG.

À l'approche de la CIG, l'important pour Londres était de protéger les acquis, tout en amendant les articles qui ne lui convenaient pas. Comme on l'a dit en haut lieu à Whitehall : « Il n'y a aucune raison pour que l'on ne puisse pas garder les bons passages et se débarrasser des mauvais » (*The Telegraph*, 31 juillet 2003). Soucieux d'améliorer les « bons passages », le Royaume-Uni continuait à négocier âprement l'octroi d'une plus grande autorité à la présidence du Conseil européen, exigeant en particulier que lui revienne également la présidence du Conseil « Affaires générales ».

En même temps, plusieurs « mauvais passages » ont continué à hanter Londres lors des escarmouches à la CIG.

#### Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

Comme nous l'avons dit, le Royaume-Uni n'était initialement pas favorable à la fusion des fonctions de commissaire aux relations extérieures et de Haut Représentant pour la politique étrangère. Le Livre blanc (paragraphe 52) admet que la fusion pourrait présenter certains avantages, dont « l'amélioration de la coordination de la politique extérieure à l'échelon européen ». Toutefois, certains hauts fonctionnaires ont émis plusieurs réserves. D'abord que, du fait de la « double casquette », ce ministre serait soumis à la collégialité de la Commission. C'est une fois de plus la crainte de voir la Commission s'approprier de nouveaux pouvoirs :

« Imperceptiblement, au fil d'un processus graduel et de manière détournée, la Commission pourrait acquérir de plus en plus d'influence de sorte que le centre de gravité se déplacerait des États membres ayant la haute main sur la politique étrangère et de sécurité commune vers la Commission. »

(Hain, 2003)

Alors que la CIG entamait ses travaux, Jack Straw a rappelé lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères du 16 octobre que son pays s'opposait au terme de « ministre des Affaires étrangères » et aux liens établis entre ses fonctions et la Commission. Lors d'une réunion préparatoire organisée trois jours auparavant à Luxembourg, il avait proposé d'accorder à ce ministre le droit d'assister aux réunions de la Commission, mais pas d'en être membre (*EUObserver*, 16 octobre 2003).

La situation allait se détériorer pour Londres avec la publication, le 26 novembre, d'un projet révisé qui renforçait l'extension de la majorité qualifiée en l'appliquant aux propositions faites par le Ministre des Affaires Etrangères. "Nous sommes surpris de découvrir cette proposition" déclarait un porte parole gouvernemental, ajoutant qu'elle était "totalement inacceptable sous quelque forme que ce soit" (*Financial Times*, 26 novembre 2003)

### Le vote à la majorité qualifiée

Pour Londres, la deuxième source majeure d'inquiétude résidait dans les dispositions permettant de passer à la majorité qualifiée dans certains des domaines qui avaient été délimités par des «lignes rouges », notamment les prestations sociales transfrontalières et la fraude fiscale transfrontalière. Les arguments déployés contre ces initiatives sont fondamentalement du même ordre que ceux avancés à l'encontre de l'octroi de la qualité de membre de la Commission au ministre des Affaires étrangères : la crainte que toute concession dans un domaine sensible puisse ouvrir une brèche dans laquelle la Commission pourrait s'engouffrer pour accroître ses pouvoirs. Comme Peter Hain l'a dit à propos de la fraude fiscale : « Une fois ce principe établi, combien de temps faudra-t-il à la Commission et au Parlement pour commencer à empiéter sur d'autres parties du système fiscal ? » (Hain, 2003).

Au cœur des préoccupations sur le vote à la majorité qualifiée comme fondement de la prise de décisions, figurait la « passerelle », qui aurait permis aux chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil de passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans un domaine particulier. Les Britanniques éprouvaient deux grandes craintes à cet égard. D'abord que des modifications des traités puissent être décidées sans que les parlements nationaux ne soient consultés (Hain, 2003). D'autre part, que la *passerelle* permette en quelque sorte d'enchaîner réforme sur réforme. Un représentant britannique a exprimé ces craintes comme suit : « [Nous] voulons que ce texte soit un accord pour le long terme, et pas une révolution permanente » (*The Independent*, 14 juin 2003).



## La défense

Le dernier domaine au cœur des préoccupations britanniques pendant la CIG fut la politique de défense. L'opposition britannique s'est focalisée sur deux aspects du projet constitutionnel : la création d'un pacte de défense mutuelle au sein de l'Union et l'éventualité d'une « coopération structurée » qui permettrait à certains États membres de collaborer d'une manière plus étroite dans ce domaine.

Le gouvernement britannique n'a jamais caché qu'il s'opposait à toute réforme de l'Union qui reviendrait à remettre l'OTAN en cause ou à faire inutilement double emploi avec l'Alliance. L'hypothèse d'un pacte de défense mutuelle était bel et bien visée, eu égard à l'article cinq du traité de l'Atlantique Nord qui prévoit cet engagement. Les représentants britanniques ont dit clairement qu'ils préféreraient supprimer purement et simplement la clause de défense mutuelle et garder uniquement la notion plus vague d'engagement des États membres à se montrer « solidaires » entre eux (*The Daily Telegraph*, 31 juillet 2003).

Quant au concept de « coopération structurée », la méfiance britannique est en grande partie venue de ses premiers balbutiements, qui remontent à une rencontre des chefs d'État et de gouvernement belge, allemand, français et luxembourgeois organisé le 29 avril 2003. Jugée inopportune pour le moment où elle s'est tenue, cette réunion des représentants des quatre États membres les plus ouvertement hostiles à l'intervention militaire en Irak a fait naître à Londres et dans d'autres capitales la crainte de voir certains États membres se servir de la prochaine CIG pour donner à l'Union le moyen de rivaliser avec l'OTAN. Le fait que la déclaration commune stipule que ces quatre États entendaient créer un noyau de capacité collective de planification pour l'Union européenne, qui serait basé à Tervuren, aux portes de Bruxelles, n'a guère dissipé ces craintes. En témoignent les propos de Peter Hain dans un entretien accordé au *Times* (le 9 septembre 2003) : « Il faut balayer cette idée absurde que la France, l'Allemagne, le Luxembourg – malgré tout le respect qui lui est dû – et la Belgique peuvent lancer seuls une initiative de défense au nom de l'Europe en contournant l'OTAN. »

Pendant la CIG, Londres a clairement affirmé son opposition radicale à des mesures susceptibles de saper l'OTAN ou de donner à l'Union le moyen de rivaliser avec elle. Des négociations bilatérales et trilatérales entre Londres, Paris et Berlin ont été organisées pour tenter d'établir un consensus à trois. C'est au cours d'un sommet tripartite des chefs d'État et de gouvernement tenu à Berlin en septembre qu'une étape a été franchie sur cette voie, Tony

Blair admettant la nécessité de créer un quartier général européen et se ralliant à l'idée d'une coopération structurée lorsque les Allemands et les Français ont accepté d'abandonner le projet d'un noyau de planification à Tervuren. Dans le même temps, il rappelait à quel point il était important que tous les États membres puissent jouir d'un droit de veto sur des opérations militaires européennes (*Financial Times*, 22 septembre 2003 ; *EUObserver*, 16 octobre 2003). Les pourparlers du début novembre ont fait progresser les choses à plusieurs égards, avec le consensus entre Paris et Londres sur la définition d'une "avant-garde" de défense européenne qui soit basée non sur la volonté – comme ce fut le cas lors du mini-sommet des quatre, baptisé « sommet chocolat » par la presse anglophone –, mais sur les capacités (*Financial Times*, 12 novembre 2003).

L'accord final viendra un peu plus tard, lors d'une rencontre entre Blair, Chirac et Schroeder en fin novembre, qui se sont entendus sur la création d'une capacité européenne de programmation militaire, légère et embryonnaire (*Financial Times*, 26 et 28 novembre 2003) et ont jeté les bases d'un large accord lors de la réunion des ministres des Affaires Étrangères de Naples, plus tard dans la même semaine.

### **Le sommet de Bruxelles**

À la lumière des progrès accomplis dans ce type de négociation, Londres a sensiblement fait monter les enchères à l'approche du sommet. À la fin du mois de novembre, les grands titres de la presse politique britannique abondaient d'articles indiquant que « selon une source gouvernementale autorisée » ou « en haut lieu au ministère des Affaires étrangères », on estime que le nouveau traité est « hautement souhaitable, mais pas absolument nécessaire. À défaut d'accord, les choses risquent de se compliquer à maints égards. Mais quoi qu'il en soit, la vie continue selon les traités existants » (*Financial Times*, 24 novembre 2003 ; *The Independent*, 25 novembre 2003 ; *The Telegraph*, 25 novembre 2003).

Manœuvre tactique de négociation ou menace sérieuse d'user du droit de veto, ce discours n'a guère eu de conséquences immédiates. La Présidence italienne a d'ailleurs entrepris au début décembre de rédiger un texte prévoyant le vote à la majorité qualifiée sur la fraude fiscale transfrontalière et sur le positionnement du ministre des Affaires étrangères (Présidence, 2003). C'est à ce moment en effet qu'il est apparu que le nombre d'objections britanniques au projet de traité s'était accru. Ainsi, le gouvernement a ajouté les dispositions sur l'énergie à sa

liste de « lignes rouges » parce qu'il craignait les implications qu'elles auraient sur le contrôle du pétrole de la mer du Nord (*The Telegraph*, 26 novembre 2003). En fait, Tony Blair a organisé une réunion avec Jacques Chirac et Gerhard Schröder juste avant le sommet de décembre pour tenter de régler les questions en suspens.

En définitive, comme on le sait, le sommet s'est terminé en queue de poisson. Pour Londres, ce n'est pas une maigre consolation de savoir ce n'est pas le Royaume-Uni qui a bloqué l'accord sur le nouveau traité. En l'absence de texte approuvé, il est impossible de déterminer dans quelle mesure les lignes rouges britanniques ont été respectées pendant les négociations, même si les propos tenus par certains participants indiquent qu'elles ont l'été en grande partie.

### Un traité très « british » ?

Eu égard aux débats politiques houleux que connaît le pays, on serait tenté de croire que le traité constitue à certains égards une défaite pour le Royaume-Uni. Le ton qu'emploie le gouvernement pour parler de ses « lignes rouges » et celui qu'adopte l'opposition (cf. 3<sup>ème</sup> partie) se conjuguent pour donner une image quelque peu négative. De plus, il semble que le gouvernement ait pris la décision de minimiser ses succès et d'exagérer les problèmes potentiels.

Dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale, les dispositions ouvrant la voie au vote à la majorité qualifiée sont néanmoins très limitées. Elles le sont nettement plus en tout cas que n'auraient pu le laisser croire les réactions des ministres concernés. Ce décalage entre le discours et la réalité est illustré d'une manière plus claire encore à propos de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 41). Dans un entretien accordé au *Times* le 9 septembre, Peter Hain a déclaré que le droit pénal figurait parmi les cinq « lignes rouges » identifiées par le gouvernement :

« Nous avons accepté avec enthousiasme la proposition de vote à la majorité dans l'ensemble des dossiers liés à la justice et aux affaires intérieures parce que nous estimons qu'elle empêche les traînants de se défaire de leurs responsabilités en matière de migration, de lutte contre le terrorisme ou la criminalité internationale ou de contrôle douanier. Mais l'extension de ce vote au fonctionnement de notre système judiciaire est inacceptable. »

Et pourtant, il est difficile d'imaginer que le résultat final des négociations de la Convention dans ce domaine aurait pu tenir compte davantage des sensibilités britanniques. Le texte de la Convention souligne l'importance de la reconnaissance mutuelle des systèmes des États membres, principe que le gouvernement a toujours eu à cœur de défendre. L'évolution majeure réside dans l'abolition du troisième pilier et le passage au vote à la majorité qualifiée dans la plupart des domaines liés à la justice et aux affaires intérieures, comme le Royaume-Uni l'avait espéré. De plus, l'article 41 renvoie la plupart des décisions de fond dans la Partie III, dans laquelle les exceptions à la règle du vote à la majorité qualifiée concordent dans l'ensemble avec les réserves de Londres. En particulier, la Partie III préserve l'unanimité pour la création d'un Parquet européen (III-170), la coopération opérationnelle des forces de police ou leur action dans d'autres États (III-171 et 173) ou la définition des infractions pénales et des sanctions (III-167), dans une liste de domaines de criminalité transfrontalière qui a été dressée avec l'appui des Britanniques. Il n'est pas fait mention d'une police frontalière commune, même en tant qu'objectif ultime, alors que cette question a été soulevée lors de plusieurs sessions plénières.

Tout bien considéré, il est difficile de se défaire de l'impression que le traité constitutionnel concorde largement avec les préférences britanniques. L'évolution des négociations avec la France et l'Allemagne sur les questions de défense et la limitation des dispositions permettant de se rapprocher d'un vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la fiscalité ou de la sécurité sociale donnent à penser que les «lignes rouges» fixées par Londres n'étaient pas susceptibles d'être franchies lors du sommet de Bruxelles. Sous un angle plus positif, le texte final peut être considéré comme une victoire dans la mesure où deux des propositions que les Britanniques ont soumises à la Convention ont été retenues. Certes, elles n'ont pas été adoptées sous la forme précise que Londres avait souhaitée. En l'état actuel des choses, le président du Conseil européen ne sera pas habilité à présider le Conseil «Affaires générales» et à maîtriser la planification stratégique. Et l'idée du «carton rouge» a été abandonnée au profit de celle du «carton jaune». Il n'en reste pas moins, surtout à la lumière des craintes suscitées par le processus conventionnel, que le texte est de loin plus favorable à Londres que

beaucoup n'auraient osé l'espérer, toute rhétorique mise à part. Comme l'a indiqué un journaliste français :

« Chateaubriand appelait ironiquement la Constitution de 1814 *la Benjamine*, par référence à Benjamin Constant. Il serait équitable de dénommer le projet de Constitution de l'Europe des 25 *la Britannique*... C'est bien le pragmatisme à l'anglaise, plus que le constitutionnalisme à la française, qui marque l'œuvre de la Convention. »

(*Le Nouvel Observateur*, 19 juin 2003)

Comment a-t-on pu arriver à un tel résultat ? Et surtout, comment expliquer que l'image du projet constitutionnel en Grande Bretagne diverge aussi considérablement de toute analyse objective ?

### III - EXPLICATION DE TEXTE

#### La Convention

Pour prendre toute la mesure de la victoire qu'ont emportée les Britanniques avec ce projet de traité si proche de leurs objectifs, il faut se pencher sur la nature même de la Convention qui lui a donné le jour. Bien que le fond de la déclaration de Laeken ait été bien accueilli à Londres, plusieurs des dispositions concernant la composition de la Convention ont immédiatement suscité un certain malaise. *The Economist* (27 mai 2003) l'a résumé d'une petite phrase : « La Convention de M. Giscard fourmille de partisans de la centralisation et de l'harmonisation européennes. » Un cinquième des membres de la Convention et près de la moitié des membres du Præsidium étaient soit des membres de la direction de la Convention (présidence et vice-présidence), soit des représentants des institutions européennes. Londres a dû se faire à cette idée dès la première session plénière qui a vu les orateurs se succéder pour réclamer entre autres choses l'adoption d'un modèle social européen, l'engagement de l'UE dans la lutte contre la criminalité, le contrôle des frontières et la protection de l'environnement, la promotion des valeurs européennes à l'étranger au moyen d'une PESC cohérente, le renforcement de la coordination des politiques économiques et la possibilité d'instaurer une fiscalité européenne.

Aux yeux des Britanniques, le président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, était bien plus sympathique que la plupart des participants aux sessions plénières. Son approche était essentiellement intergouvernementale, ce qui n'a pas empêché certains médias britanniques de l'attaquer au vitriol (dans un portrait soigneusement brossé, *The Sun* l'a décrit comme « un snob français arrogant et condescendant » qui « entend mettre un terme à la liberté du Royaume-Uni »). C'est d'ailleurs à lui que l'on doit la décision d'inclure la référence à la présidence permanente du Conseil européen dans les premiers textes, en dépit de l'opposition quasi unanime des membres de la Convention à cette idée. Il en a été de même pour le projet, rapidement mis sur la table, de soumettre au vote à la majorité qualifiée les propositions du Haut Représentant après leur approbation par la Commission, et dont Tony Blair a obtenu qu'il soit abandonné lors d'une rencontre avec Giscard à Londres en avril 2003. Ce résultat est en partie dû au fait que le Président de la Convention lui-même n'y était guère favorable. Comme Peter Hain l'a déclaré peu avant la clôture des travaux de la

Convention, « Giscard est plus sensible à l'agenda britannique qu'à l'agenda fédéraliste » (2003).

Malgré l'élément Giscard, la Convention a pris au début de l'année un tour plus délicat pour les négociateurs britanniques. Non seulement Berlin et Paris ont commencé à s'intéresser de plus près à ce qui se passait à Bruxelles, mais la crise irakienne s'est également mise à peser sur les débats. C'est ce qui a amené Londres à adopter envers Paris un ton cinglant qui n'avait jamais été de mise auparavant. Lorsque la France a menacé, quelles que soient les circonstances, d'user de son droit de veto pour bloquer l'adoption d'une seconde résolution au Conseil de sécurité de l'ONU, le Royaume-Uni a accusé le président Chirac d'enlever tout espoir de parvenir à une solution diplomatique. Et Tony Blair et Jacques Chirac se sont battu froid lors du Conseil européen de mars à Bruxelles.

La crise irakienne a particulièrement pesé sur les débats consacrés à la PESC et à la PESD. Le ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, a résumé des sentiments éprouvés par beaucoup – sinon par les Britanniques – lorsqu'il a déclaré : « Dans un monde où l'enjeu est aujourd'hui la guerre ou la paix, l'Europe doit tenir sa place, car le monde a besoin d'Europe » (*The Guardian*, 30 janvier 2003). La précipitation dans laquelle le mini-sommet de Bruxelles a été organisé et, disons-le, le manque de réflexion qui l'a précédé témoignent de l'impact que les événements du Moyen-Orient ont eu sur le plan européen interne. Cette précipitation a sans doute servi la cause de Londres : en rendant plus facile d'objecter que l'initiative relevait davantage d'un antiaméricanisme primaire que d'une véritable volonté de donner à l'Europe un rôle plus efficace dans les affaires internationales.

Par ailleurs, les représentants britanniques n'ont pas eu à cœur de travailler avec leurs homologues français au sein de la Convention à cause de l'arrière-goût amer que leur a laissé la crise irakienne. Pourtant, les représentants et les dirigeants politiques français partageaient dans une grande mesure les réserves britanniques à propos d'un ancrage excessif du ministre des Affaires étrangères de l'Union dans la Commission. Selon toute vraisemblance, Londres et Paris auraient collaboré d'une manière plus étroite pour obtenir un autre profil de ce poste si la crise irakienne n'avait pas éclaté. Au ministère des Affaires étrangères, certains sont même allés jusqu'à prétendre que Londres faisait les frais de son ferme soutien aux États-Unis et que des propositions ambitieuses – notamment celle portant sur le siège de l'UE au Conseil

de sécurité, qui a été abordée en session plénière le 21 mai – étaient avancées uniquement dans le but d’embarrasser le Royaume-Uni et de le contraindre à brandir la menace du veto.

### En quête d’alliés

Le Royaume-Uni est souvent considéré comme isolé – et se sent souvent comme tel – dans les débats sur l’avenir de la construction européenne. Ce ne fut toutefois pas le cas pendant la Convention et la CIG qui a suivi. Dès le début des travaux de la Convention, Peter Hain a souligné les liens étroits qui existaient entre son pays et les nouveaux États membres.

« Nous sommes considérés comme les meilleurs amis des pays candidats, nous sommes d’ardents partisans de l’élargissement (...) La plupart d’entre eux ont accédé à l’indépendance au cours de ces dix dernières années. Ils ne sont pas disposés à la perdre dans le cauchemar d’un super-État fédéral (...) L’élargissement contribuera à concrétiser notre idée de l’Europe, plutôt qu’un super-État. »

*(The Independent, 20 avril 2003)*

La crise du Golfe a également eu pour conséquence de consolider les relations avec beaucoup de ces pays, notamment parce que la méfiance que leur inspirait le tandem franco-allemand a été attisée par l’éclat inconsideré de Jacques Chirac qui leur a reproché d’être « mal élevés ».

Le gouvernement a également privilégié la quête d’alliances tactiques pour promouvoir ses positions dans les négociations. Il a trouvé des alliés pour la plupart de ses lignes rouges, que ce soit l’Irlande à propos de la fiscalité ou l’Espagne, l’Italie et plusieurs pays candidats à propos de la politique de défense. Le malaise entourant la création d’un « Conseil législatif unique » était tellement grand que la Présidence italienne a décidé de reporter à un Conseil européen qui se tiendrait après la CIG les débats sur les sujets sensibles liés à la présidence des Conseils (*EUObserver*, 27 octobre 2003).

À l’approche du sommet de Bruxelles, Londres a offert un soutien inattendu aux Polonais qui souhaitent garder la pondération des voix obtenue à Nice. Jack Straw et son homologue polonais Włodzimierz Cimoszewicz se sont rencontrés le 17 novembre 2003. Le lendemain, le premier a déclaré qu’un accord constitutionnel devait être acceptable pour tous et le second a souligné les points sur lesquels Londres et Varsovie s’accordaient parfaitement – notamment la défense et l’extension du vote à la majorité qualifiée (*EUObserver*, 19 novembre 2003).



En vérité, le désir des négociateurs britanniques d'obtenir un soutien à tout prix était tellement manifeste qu'il est difficile de ne pas sourire à la lecture des propos acerbes tenus par Denis MacShane en novembre 2003 à propos du président de la Commission Romano Prodi (*The Guardian*, 5 décembre 2003). La date de ces propos, sinon leur contenu (Prodi doit soit démissionner, soit cesser d'agir comme un « chef de l'opposition italienne en exil »), pourrait avoir été choisie pour chercher à gagner les faveurs de l'ennemi juré de Prodi sur la scène politique italienne, Silvio Berlusconi, qui était sur le point de présider la réunion du Conseil européen dans son style inimitable.

## **Le Royaume-Uni**

### "Hain le casse-pieds"<sup>9</sup> et l'équipe britannique de la Convention

Le Royaume-Uni doit aussi à l'attitude de ses divers représentants à la Convention d'avoir réussi à influencer sur le cours des choses. La délégation britannique était emmenée par Peter Hain. Dès le départ, il a bénéficié de sa position au sein du gouvernement et de sa réputation d'être dans les bonnes grâces du Premier ministre (même si les relations entre les deux hommes n'ont pas toujours été franchement cordiales). La manière dont il a abordé les choses est tout aussi importante. Il s'est distingué par son omniprésence et a non seulement assisté à la plupart des sessions, mais a aussi hanté les coulisses, multipliant les réunions et les apartés. Il s'est ainsi fortement démarqué d'autres membres éminents de la Convention par sa présence de tous les instants. Par contre, Joschka Fischer, pour ne citer que cet exemple, a débarqué à la session plénière du 28 octobre, prononcé une brève allocution et s'est entretenu avec les membres de la délégation française avant de repartir aussitôt. Valéry Giscard d'Estaing a sévèrement commenté ce comportement : « Participer à la Convention, c'est vivre avec les autres. »

Il faut également porter au crédit de Peter Hain la façon dont il a réussi à mettre à profit le système établi pendant les sessions plénières de la Convention. Celles-ci étaient régies par des règles de procédure simples : les conventionnels indiquaient par un carton vert qu'ils souhaitent répondre directement à un orateur précédent et par un carton bleu qu'ils désiraient apporter une contribution générale aux débats en cours. Peter Hain s'est très bien

---

<sup>9</sup> En anglais, jeu de mots sur "Hain the pain".

servi du carton bleu pour réagir à la fois aux interventions précédentes et insister sur des points généraux de la position britannique – une stratégie nettement plus efficace que le recours au carton vert, très rarement pris en compte par la présidence. Dans l'ensemble, les conventionnels ont jugé que ses interventions étaient claires et succinctes.

Peter Hain a également bénéficié de l'aide de la Baronne Scotland, sa très compétente suppléante. Cette dernière s'est distinguée pendant les sessions plénières – rappelons les ovations que lui a valu son intervention lors des premiers débats sur la justice et les affaires intérieures – et a joué un rôle crucial lorsqu'il s'est agi d'amadouer les membres des autres délégations et de les rallier à la position britannique sur l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le projet de traité. C'est à elle également que revient en grande partie le mérite d'avoir obtenu que l'application de la Charte se limite aux domaines de l'action de l'Union.

Selon un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, les Britanniques ont eu gain de cause sur la question de la limitation de l'applicabilité de la Charte «à force de répéter le message auprès des membres de la Convention». Cette manière de procéder n'est pas exceptionnelle chez les Britanniques. Tant Peter Hain que la Baronne Scotland ont été perçus par leurs homologues comme des négociateurs et des débatteurs talentueux, très au fait de leurs dossiers. Tous deux n'ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts, multipliant les contacts et se livrant à un lobbying intensif. De plus, tout au long de la première phase de l'engagement britannique, ils ont réussi à se montrer ouverts, à l'écoute des autres et prêts à faire des concessions – ils ont d'ailleurs cédé sur la question de la Charte et du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union.

De manière plus générale, ils n'ont pas hésité à expliquer les positions britanniques franchement et sans détour, contrairement à de nombreux autres conventionnels qui préféraient se cacher derrière les positions britanniques plutôt que d'exprimer leurs propres inquiétudes. Ajoutons enfin qu'il n'a pas été facile de faire céder les Britanniques. Un membre du Præsidium a évoqué leur ténacité en ces termes : « Leur style de négociation ressemble beaucoup à celui de Yasser Arafat : jusqu'à la toute dernière limite ils ne capitulent, ni ne renoncent . » C'est ce qui a valu à Peter Hain le surnom – mi-admiratif, mi-péjoratif – de « *Hain the pain* » (« Hain le casse-pieds »).

Outre ses représentants gouvernementaux, le Royaume-Uni était également représenté par deux députés : Gisela Stuart (parti travailliste) et David Heathcot-Amory (parti conservateur). Si David Heathcot-Amory n'a guère eu d'influence et ne s'est fait que peu d'amis en raison de son euroscepticisme intransigeant, Gisela Stuart a joué un rôle plus complexe. À Londres, nombreux sont ceux qui ont estimé que sa désignation au Praesidium en qualité de représentante des parlements nationaux était un coup de maître. En apparence simple représentante du parlement national au même titre que David Heathcot-Amory, elle était proche de la direction du parti travailliste (et nourrissait des ambitions ministérielles). Elle était donc de loin plus au fait du « message » gouvernemental, plus encline aussi à s'y montrer fidèle. Ajoutons cependant qu'elle s'est gardée de mettre ces liens en évidence. Ainsi, elle ne s'est jamais rendue aux sessions en voyageant avec les membres de la délégation britannique.

Toutefois, le jugement que portent d'autres conventionnels sur le rôle de Gisela Stuart à la Convention dénote l'ambivalence de ses fonctions formelles et informelles. Nombreux sont ceux qui ont souligné qu'il lui arrivait d'être « plus britannique que les représentants du Royaume-Uni » et qu'elle n'était en quelque sorte qu'un « agent infiltré » du gouvernement au Praesidium. Les personnes interrogées à son sujet s'accordent à dire qu'elle a perdu une part de son influence tant parmi les parlementaires nationaux qu'au sein du Praesidium à cause de sa détermination à soutenir le projet blairiste d'implication des parlements nationaux dans les processus de prise de décision de l'Union – projet qui ne concordait pas avec celui de la majorité des parlementaires nationaux qu'elle représentait pourtant au Praesidium. Plusieurs conventionnels n'ont pas caché leur irritation à propos de son attitude sur le principe de subsidiarité. Elle a présidé le groupe de travail qui en était chargé et a rédigé le rapport le concernant, mais l'a désavoué plus tard dans des débats en session plénière et au Praesidium pour défendre une nouvelle fois – en janvier 2003 – le système du carton rouge préconisé par Londres.

Le rôle de ceux qui ont travaillé à l'intérieur même de la machine conventionnelle contraste avec l'affirmation ostensiblement croissante des opinions de Mme Stuart. Nous avons vu que les représentants britanniques avaient été ravis d'apprendre la désignation de Sir John Kerr, ancien ambassadeur à l'UE, au poste de Secrétaire général de la Convention. En l'absence d'informations autres qu'anecdotiques, son rôle, en particulier en tant qu'allié de Londres, est extrêmement difficile à cerner. Selon certains membres de la Convention et du Praesidium, il

a tenu Londres au courant de tout ce qui se passait à la Convention et a fait office d'intermédiaire très efficace – et très discret – entre Valéry Giscard d'Estaing et Tony Blair. S'il est impossible de se faire une idée précise de son rôle, il est incontestable que Londres a bénéficié de sa présence au cœur de la Convention, notamment à cause de ses contacts aussi fréquents qu'informels avec ses anciens collègues de Whitehall.

## **La Convention au Royaume-Uni**

### Le facteur Blair

Par sa nature et son style, le leadership du Premier ministre Tony Blair a déterminé dans une grande mesure les attitudes et les résultats britanniques tant à la Convention qu'à la CIG. Il serait dangereux de se laisser aller à la kremlinologie à laquelle ont cédé la plupart de ceux, chercheurs ou journalistes, qui ont rendu compte du rôle du Premier ministre dans la récente crise irakienne et dans les affaires européennes, s'attachant en particulier à leurs répercussions sur ses relations avec son ministre des Finances, Gordon Brown. Des entretiens avec des personnalités haut placées à Whitehall révèlent toutefois certains de ses penchants et de ses traits caractéristiques.

Le Premier ministre est un partisan enthousiaste des contacts personnels, qui déteste être isolé et impopulaire. Cet état d'esprit, tout autant que les considérations tactiques liées à la négociation ou les raisons stratégiques liées au référendum sur l'euro, explique les appels fréquents que Downing Street a lancés aux négociateurs britanniques pour les inviter à se montrer positifs dans leurs pourparlers avec leurs partenaires. En sens inverse, le manque de cohérence des hauts fonctionnaires et des ministres britanniques – dans leur attitude en général et sur la question du référendum en particulier – est révélateur des insuffisances de Downing Street dans la gestion quotidienne de la Convention.

En fait, le seul fil conducteur – si tant est qu'il y en ait eu un – de l'action britannique pendant les négociations a été son insistance sur la nécessité de doter le Conseil européen d'une présidence permanente. Ce choix peut aussi être attribué au Premier ministre. Il faut savoir que Tony Blair n'a jamais été ministre. Son expérience de l'Union européenne se limite donc à ses activités au sein du Conseil européen. Il n'a aucune expérience directe des travaux du Parlement européen ou du Conseil des ministres. Les rouages et le fonctionnement au

quotidien de la Commission européenne lui sont tout autant étrangers. Certes, le Conseil européen ne s'est pas toujours montré aussi efficace ou cohérent qu'il aurait pu l'être, ainsi qu'en atteste la récente Présidence italienne. Ce qui est frappant toutefois dans la tactique de négociation des Britanniques, c'est l'importance qu'ils ont accordée à cette seule instance, pratiquement à l'exclusion de toute autre, dans leur approche de la réforme institutionnelle. Le Royaume-Uni a d'ailleurs annoncé qu'il était prêt à accepter le principe de l'élection du président de la Commission en contrepartie de la présidence permanente du Conseil. Les négociateurs britanniques ont également cédé sur la question de la limitation du nombre de commissaires – sur laquelle ils avaient insisté dans un souci de voir les institutions fonctionner de manière plus cohérente et plus indépendante – concession faite aux «petits » pays qui, poussés (assez étrangement) par Romano Prodi, ont demandé une représentation au sein du collège en échange de la présidence permanente du Conseil européen. Comme nous le verrons dans la dernière partie, cet accent sur le Conseil européen, à l'exclusion de toute autre question institutionnelle ou presque, pourrait bien se solder par des résultats négatifs pour le Royaume-Uni.

### Une Rolls Royce en surrégime

Les Britanniques ont longtemps pu s'enorgueillir de posséder l'un des systèmes administratifs les plus efficaces dans les négociations avec l'Union européenne. C'est grâce à son administration soudée, solidaire et très bien informée que Londres a réussi à faire face aux pénibles exigences de l'adhésion à l'UE et à donner au Royaume-Uni la réputation d'être l'État membre qui coordonne le mieux ses réactions et qui présente les positions les plus unies et cohérentes dans les négociations au sein de l'Union.

Pendant les négociations sur le traité, c'est le ministère des Affaires étrangères qui a mené la danse à Londres. Les positions politiques y étaient élaborées lors des réunions du vendredi avec Peter Hain et les membres concernés du ministère. Au fil de l'évolution des travaux, le ministère des Affaires étrangères a acquis la réputation d'être plus eurosceptique que Downing Street. Un membre éminent du Praesidium se rappelle avoir entendu à plus d'une reprise la phrase : «C'est le point de vue du Premier ministre, mais le ministère des Affaires étrangères... » Ces divergences s'expliquent en partie par le fait que, sans être eurosceptique, le ministre des Affaires étrangères ne partageait pour autant ni l'enthousiasme pro-européen ni de son prédécesseur Robin Cook, ni celui de son Premier ministre.

Ce sont des questions juridiques qui ont été à l'origine des premiers désaccords entre Downing Street et le ministère des Affaires étrangères, à commencer par la Charte des droits fondamentaux. Pour le Premier ministre, il aurait été politiquement très difficile de s'opposer à la défense de ces droits. De plus, les arguments juridiques à l'encontre de la Charte n'étaient pas de nature à éveiller l'intérêt de l'opinion publique. À l'inverse, le ministère des Affaires étrangères préconisait une position plus inflexible sur le conseil de ses experts juridiques. Selon certains, la Baronne Scotland a dû négocier aussi âprement à Londres qu'à Bruxelles pour obtenir un accord acceptable à propos de la Charte. Il en va de même à propos de la primauté du droit de l'UE. Dans son intervention surprenante et malavisée, Peter Hain a défendu la position de juristes du ministère des Affaires étrangères qui s'étaient également montrés hostiles à l'idée de céder sur la question de la personnalité juridique de l'Union. Cette série de désaccords révèle une nouvelle fois le manque de poigne au sommet de la hiérarchie gouvernementale lorsqu'il s'est agi d'imposer les priorités à défendre et les points à abandonner. Ce défaut d'ascendant a placé les négociateurs britanniques dans la pire des situations : perdre du terrain du fait de leur attitude négative sans pour autant être autorisés à mener le combat jusqu'au bout sur des questions telles que la souveraineté.

De telles tensions ont eu un impact certain sur les résultats britanniques dans les négociations, ne serait-ce que parce qu'elles se sont traduites par un manque de cohésion et de cohérence. Londres a navigué entre le dépôt de listes exhaustives d'amendements sur tous les articles –à la demande des différents ministères soucieux de leurs intérêts particuliers- et des bouffées périodiques de comportement conciliant sous la pression de Downing street. Cette contradiction peut avoir été contre-productive. Par exemple, étant donné l'attitude générale de plus en plus négative adoptée par Londres au fur et à mesure du déroulement de la Convention, il n'était peut-être pas très habile de céder aussi vite du terrain sur des questions telles que le terme "constitution". On peut penser que cette question sémantique aurait pu être mieux utilisée comme monnaie d'échange ultérieurement.

À l'évidence, quantité de ministères sont impliqués dans les négociations du traité. Lorsqu'il s'agit de coordonner leurs positions, les caractéristiques du système britannique, celles-là même qui le rendent si efficace dans les dossiers habituels de l'Union, constituent une sorte de handicap. Notamment parce que contrairement aux débats législatifs de routine, les négociations du traité portent directement sur des enjeux de compétence et de pouvoir, et non sur des questions de politiques. L'attitude des individus et des ministères à leur égard s'en

trouve forcément affectée. Un représentant du ministère des Affaires étrangères l'a expliqué en ces termes : « Même les ministères pro-européens ne le sont plus lorsqu'il s'agit de défendre leur pré carré contre "Bruxelles". »

De plus, les négociations constitutionnelles sont beaucoup plus médiatisées que les débats législatifs au sein du Conseil. Elles encouragent donc les ministres à prendre des poses et de jouer la carte du patriotisme vis à vis d'une opinion publique assez sceptique. À cause de la médiatisation des négociations, les ministres doivent s'y impliquer personnellement, ce qui interdit aux mandarins de la machine de coordination des affaires ordinaires de l'Union d'avoir leur habituel ascendant sur les récalcitrants. Les ministres sont bien trop conscients de la nécessité de soigner leur image politique. « Faire face à Bruxelles » est, hélas, un bon moyen d'y parvenir. Il est donc très tentant pour eux de défendre leur domaine et de laisser le Premier ministre prendre la responsabilité des concessions. C'est probablement ce qui explique – en partie du moins – l'éclat de Gordon Brown contre l'harmonisation fiscale (*The Daily Telegraph*, 5 novembre 2003).

Les débats sur la proposition d'un Conseil législatif unique illustrent bien l'influence des ministères. Le Premier ministre et, surtout, son conseiller Roger Liddle étaient très favorables à l'idée de créer cette instance qui devait, selon eux, améliorer la transparence et réduire la bureaucratie. C'est l'hostilité des ministères soucieux de garder leurs prérogatives législatives dans leurs domaines de compétence qui a finalement amené Londres à renoncer à soutenir cette proposition (*The Times*, 15 mai 2003).

Le grand nombre d'amendements et d'objections déposés par Londres est également révélateur des failles de son système pourtant bien rodé. Parce que la consultation est la norme, les ministères ont tous eu les textes en main. Inutile de dire qu'ils se sont empressés d'indiquer leurs réserves spécifiques. Le manque d'implication directe et soutenue du Premier ministre dans le processus a donné lieu à un flottement au sommet, empêchant la définition d'une ligne stratégique globale qui aurait conduit à l'abandon de certaines réserves pour mieux mettre l'accent sur les questions plus essentielles.

Pendant les négociations, deux ministères se sont montrés particulièrement virulents. Le Livre blanc sur la CIG a été publié quelques heures seulement avant le début des débats parlementaires à cause des négociations tatillonnes entre le ministère des Affaires étrangères

et celui de l'Intérieur le week-end précédent. Downing Street était satisfait de la clause d'unanimité à propos du Parquet européen, contrairement au ministère de l'Intérieur qui voulait édulcorer le texte plus encore. Un diplomate s'est exclamé avec une franchise inhabituelle : « Le ministère de l'Intérieur s'est montré particulièrement pénible. »

L'autre enfant terrible fut le ministère des Finances. Parce qu'il jouit d'une grande autonomie en matière de politique intérieure et que le chancelier de l'Échiquier est une figure politique de premier plan, ce ministère a joué un rôle significatif dans les débats nationaux qui ont entouré les négociations constitutionnelles. Un diplomate a d'ailleurs déclaré à propos des fameuses « lignes rouges » britanniques : « Les lignes rouges de certains ministères sont plus rouges que d'autres, mais celles du ministère des Finances sont les plus rouges de toutes. »

L'attitude du ministère des Finances pendant les négociations constitutionnelles suscitait un réel sentiment de frustration chez certains diplomates. Dans l'ensemble, ceux-ci ont reproché à leurs collègues des Finances de « ne pas jouer le jeu », d'accepter les initiatives avec retard, voire de ne pas les accepter du tout. Et dans les négociations constitutionnelles en particulier, le ministère des Finances a adopté un ton belliciste à propos de la possibilité (très lointaine) d'une harmonisation fiscale. Selon un membre du ministère des Affaires étrangères, « il n'était pas question pour eux que les mots de fiscalité et de vote à la majorité qualifiée figurent dans un même article ».

Les fonctionnaires des Finances, pour leur part, ne se sont pas privés de critiquer leurs collègues des Affaires étrangères pour l'importance malsaine accordée à la « gestion des contacts ». Les diplomates se sont donc retrouvés à plus d'une reprise dans une position inconfortable, coincés entre des collègues soit plus hostiles, soit plus enthousiastes qu'eux, les premiers aux Finances, notamment en la personne du conseiller du chancelier de l'Échiquier Ed Balls, et les seconds au cabinet du Premier ministre, dont Roger Liddle qui a critiqué l'attitude négative du ministère des Affaires étrangères à l'égard des négociations en cours (*The Times*, 15 mai 2003).

La nécessité de parvenir à un accord au Sommet de Bruxelles n'a pas conduit à dépasser ces divergences. A la veille de cet ultime sommet, d'importants membres du gouvernement se sont désolidarisés de "l'évangélisme" du Premier Ministre sur la Constitution. On a rapporté que le secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères lui même avait insisté auprès du Premier



Ministre pour une attitude plus conciliante sur la question du référendum (*Sunday Telegraph* et *Sunday Times*, 14 décembre 2003).

A l'intérieur même du Ministère des Affaires Etrangères, la coordination n'a pas toujours été sans problèmes. En liaison en partie, comme cela a déjà été indiqué, avec les différences d'opinion entre acteurs ministériels importants sur la relation entre la Grande Bretagne et l'Union. En partie également à la suite des remous liés au changement d'attributions de Peter Hain, représentant du gouvernement à la Convention. En octobre 2002, celui-ci fut promu au poste de Secrétaire d'Etat pour le pays de Galles (le portefeuille gallois représentant, naturellement, une promotion par rapport au portefeuille européen). Ce changement comportait des incertitudes quant aux procédures de coordination, en particulier à cause des tensions lancinantes entre Hain et le ministère des affaires étrangères, ainsi que l'a reconnu un officiel de ce ministère qui confiait aux colonnes du *Financial Times Observer* que "la chaîne de décision", dont on peut penser qu'elle recouvre le fait de savoir si Hain dépendrait du Foreign Office ou de Downing Street, "n'avait pas encore été arrêtée" (28 octobre 2003). On doit reconnaître que le changement d'affectation de Hain a finalement rendu plus difficile pour les responsables du Foreign Office de contrôler sa tendance à les "snobber", avec des conséquences évidentes sur son comportement à la Convention.

C'est également aux luttes intestines qu'il faut imputer l'échec de l'initiative qui visait à imposer une plus grande cohérence et une plus grande discipline aux acteurs nationaux. Lorsqu'il a préparé son remaniement ministériel en juin 2003, le Premier ministre a sérieusement envisagé de créer un poste de ministre des Affaires européennes. Rien ne permet d'affirmer que ce changement aurait réussi à imposer une plus grande cohérence et une plus grande discipline aux ministères rivaux. Il est difficile d'imaginer en effet un ministre des Affaires européennes, même élevé au rang de membre du Cabinet, dicter sa loi au ministère des Finances. On peut penser toutefois qu'une personnalité de haut rang (le Premier ministre aurait envisagé de confier les affaires européennes à Peter Hain ou à Alan Milburn) aurait réussi à astreindre les ministères responsables à une plus grande discipline et à définir d'une manière plus claire la ligne stratégique globale du Royaume-Uni. Cette proposition a finalement été abandonnée sur l'insistance de Jack Straw qui ne voulait pas d'un autre état-major sur la question européenne (*The Independent*, 12 et 21 juin 2003).

### La politique intérieure et la presse

Si les discussions détaillées sur les positions de négociation britanniques se déroulaient à Whitehall (le Foreign Office), c'est sur la route de Westminster (la Chambre des Communes) que les *grandes lignes* politiques étaient le plus profondément définies. La réaction politique du Premier ministre à son retour de Laeken donne une idée précise des antagonismes partisans à propos de la question européenne. Comme nous l'avons dit, il est difficile d'imaginer que la déclaration de Laeken aurait pu être plus sensible aux préoccupations britanniques, à moins peut-être d'avoir été rédigée par le Foreign Office. Toutefois, lors de son intervention à la Chambre des communes, le Premier ministre a été accusé par le chef du parti conservateur Iain Duncan Smith de conduire le Royaume-Uni sur la voie d'une plus grande intégration politique dans l'Europe (*Financial Times*, 18 décembre 2001).

Quoi qu'il en soit, pendant les premières phases des négociations, le gouvernement a sans doute été heureusement surpris par l'absence quasi totale de réaction, à Westminster, sur les événements qui se déroulaient à Bruxelles. La presse ne s'en est pas souciée et Iain Duncan Smith n'en a pas parlé une seule fois pendant les séances de questions au Premier ministre. Cette courte période de quiétude s'est brutalement terminée en avril 2003, lorsque la crise irakienne a atteint son paroxysme et que les premiers textes du traité ont été publiés. Dans son style inimitable, *The Sun* (le 17 avril 2003) n'a pas hésité à établir un lien entre les deux événements : « M. Blair vient de livrer un combat auquel l'Allemagne et la France s'opposent farouchement. Le fossé entre l'axe des fouines et des alliés comme le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie se creuse. Les marchandages minables des capitulards montrent qu'il faut se méfier de bon nombre des pays de l'UE. »

Pour les négociateurs britanniques, les choses se sont sérieusement envenimées en mai, lorsque la presse s'est déchaînée contre le gouvernement et la Convention dans l'attente de la publication imminente de l'intégralité du projet de traité. L'opposition au traité constitutionnel était clairement liée aux appels croissants pour un référendum. En mai 2003, la question fut portée sur la place publique lorsque le quotidien de droite *Daily Mail* a lancé sa campagne en faveur de l'organisation d'un référendum sur la Constitution, en raison de la menace qu'il faisait peser sur « l'indépendance, la souveraineté et, en vérité, l'âme » de la nation (19 mai 2003). Le même jour, Conrad Black, qui était (à l'époque) propriétaire du groupe de presse *Telegraph*, a annoncé que ses journaux feraient eux aussi campagne en faveur du référendum (*The Guardian*, 20 mai 2003). Pour le gouvernement, le comble a sans doute été

d'apprendre par la rumeur que certains députés travaillistes étaient favorables à l'idée d'un référendum (*The Scotsman*, 20 mai 2003).

Au lieu d'adopter une position cohérente sur la question du référendum, les ministres sont apparus mal informés, en décalage les uns par rapport aux autres. Confiant, Peter Hain a déclaré que le traité représentait à peine plus qu'un « toilettage » par comparaison avec l'Acte unique européen ou le traité de Maastricht, qui n'avaient ni l'un ni l'autre fait l'objet d'un référendum (*Financial Times*, 13 mai 2003). Quelques jours plus tard, il a pourtant admis dans l'émission *The Today Programme* de la station *Radio Four*, visiblement sans avoir consulté les autres membres du gouvernement, qu'il serait « ravi de se présenter aux prochaines élections européennes sur une liste travailliste qui approuverait le traité », que « les conservateurs pourraient s'y opposer » et que « ce serait alors à la population de se prononcer ». Deux mois plus tard, malgré les démentis affolés opposés par Downing Street aux rumeurs qui suggéraient que les élections européennes pourraient faire office de référendum de substitution ou que le gouvernement comptait organiser un référendum, le ministre des Affaires européennes Denis MacShane a déclaré simplement, mais non sans ambiguïté, qu'il était « tout simplement trop tôt pour organiser un référendum » (*EUObserver*, 17 juillet 2003).

Comme la polémique enflait, l'opposition conservatrice, en la personne de Iain Duncan Smith, s'est saisie de l'occasion pour réclamer un référendum sur le traité constitutionnel – un appel immédiatement repris par son successeur à la tête du parti conservateur, Michael Howard. Dans l'intervalle, le gouvernement a continué à donner des verges pour se faire battre. Dans l'entretien qu'il a accordé au *Times* au début du mois de septembre, Peter Hain s'est montré franc, mais mal inspiré, lorsqu'il a décrit la manière dont le Premier ministre avait expliqué à ses ministres que la Convention était potentiellement plus importante que la crise irakienne. Inutile de dire que cette déclaration s'accordait mal avec la position martelée à maintes reprises par le gouvernement, selon lequel la nouvelle Constitution ne redéfinissait pas radicalement les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Les assauts ont redoublé d'intensité en septembre, au moment où le gouvernement s'apprêtait à publier son Livre blanc sur la CIG. Le 10 septembre, soit le lendemain de la publication du Livre blanc, *The Sun* a publié à la une une photo de Tony Blair coiffé d'un chapeau d'entrepreneur des pompes funèbres sous le titre « Derniers sacrements : Blair-le-croque-mort

enterre notre nation ». En octobre, le *Telegraph* (16/10/03) proclamait sur sa première page que la Reine elle-même devenait de plus en plus nerveuse à propos de l'affirmation, dans l'article 10 du projet de Traité de la primauté du droit communautaire, qui pouvait remettre en cause son rôle de Chef d'Etat.

L'intérêt de ce qui précède ne réside pas dans la sophistication journalistique des tabloïdes britanniques, mais dans l'impact que l'hostilité de l'opinion à l'égard de l'action du gouvernement a eu sur la politique britannique. Ce n'est certainement pas un hasard si les négociateurs britanniques se sont montrés positifs, les plus conciliants et optimistes pendant la période où la presse et l'opposition étaient plongées dans la torpeur. Ce n'en est pas un non plus s'ils ont sensiblement durci le ton lorsque la presse et l'opposition ont adopté une attitude plus négative aux alentours du mois d'avril 2003.

Le traitement maladroit de cette question par le gouvernement a certainement renforcé la pression sous laquelle il s'est alors trouvé. Des messages maladroits et mal venus et un langage souvent inapproprié de Whitehall et de Westminster n'ont rien fait pour calmer l'ardeur pro-référendaire de la droite, tout en confortant l'image d'un gouvernement en plein désarroi. La pression sur le Premier Ministre pour provoquer un référendum s'intensifia quand son porte parole officiel déclara à la presse londonienne qu'on pouvait se faire une "idée raisonnable" de la position britannique en considérant que si certaines "lignes rouges" étaient franchies, un référendum devrait avoir lieu (*EU Observer*, 16 octobre 2003).

La pression politique sur l'appel au référendum a un poids tout à fait spécifique au Royaume-Uni. La surveillance constante des négociations par les comités parlementaires, en particulier le Comité spécial pour l'Europe de la Chambre des Lords, jointe à la nécessité d'informer régulièrement la Chambre de l'avancement des discussions, signifie qu'il est impossible pour le gouvernement de faire passer sous le tapis la difficile question du traité constitutionnel. Comme l'a reconnu une source très élevée du Ministère des Affaires Etrangères, "sur des questions telles que la supériorité du droit communautaire, nous ne pouvons pas, comme le font d'autres Etats-membres, déceler le risque de conflit avec le droit constitutionnel national et en même temps l'ignorer. Nous devons répondre aux questions potentielles du Parlement".

Ajoutons que cette agitation a apporté de l'eau au moulin des ministres soucieux de faire étalage de leur patriotisme et qu'elle n'a fait que les encourager à défendre leur chasse gardée et à laisser le Premier ministre prendre la responsabilité des concessions – et en faire les frais. Il n'est donc pas surprenant que même une note véhémement adressée par le conseiller du Premier ministre à des membres éminents du ministère des Affaires étrangères pour leur enjoindre d'adopter un ton moins agressif et moins négatif à la Convention soit restée lettre morte (*The Times*, 15 mai 2003).

Au moment du sommet de Bruxelles, la pression politique monta encore d'un cran lorsque la représentante du parlement britannique à la Convention, Gisela Stuart, donna l'impression de désavouer ses mandants. En décembre, elle lança une attaque brutale et inattendue, à la fois contre le Traité et contre le processus par lequel la Convention l'avait produit, déclarant que le gouvernement "ne devait pas l'accepter" (*EUObserver* et *Financial Times*, 8 décembre 2003). Son coup de colère ranima la pression sur le gouvernement pour décider d'un référendum, conduisant le précédent ministre pour l'Europe Keith Vaz à s'interroger publiquement, au moment même du sommet, sur la question de savoir si le référendum n'était pas devenu inévitable. Le même week-end, trente et un parlementaires signaient une lettre ouverte en faveur du référendum, alors que des murmures (même si non convaincants) s'élevaient sur les bancs du Labour selon lesquels le Premier Ministre pourrait rencontrer son propre Maastricht s'il s'obstinait à refuser un scrutin populaire. Le Premier Ministre lui-même sembla baisser le ton à la sortie du sommet quand, interrogé sur sa volonté d'éviter un référendum, il déclara "attendons de voir ce que nous aurons comme Constitution européenne" (*Sunday Times*, 14 décembre 2003).

Il n'y a pas d'indices que la pression politique se soit atténuée après le Conseil européen de Bruxelles. Le débat a certainement été rendu plus difficile par l'intervention de Gisela Stuart qui, en dépit de sa réputation de pro-européanisme, s'était positionnée en paradoxal leader intellectuel du camp eurosceptique. La véritable crainte des négociateurs britanniques doit maintenant être que, confrontés à la poursuite de la CIG dans un climat politique marqué par l'abandon du rapport Hutton, et avec la perspectives d'élections générales en 2005 réduisant encore la marge de manœuvre du gouvernement, le prochain round de négociation ne s'avère beaucoup plus difficile que celui des deux dernières années.

Par conséquent, le gouvernement sera sans doute moins enclin que jamais à résister aux attaques eurosceptiques sur le projet de Traité. La thèse de la dernière partie de cette étude est que cette attitude peut constituer un expédient politique, mais risque de compromettre l'un des objectifs centraux de la politique européenne du Premier Ministre Blair.

## IV - EVALUATION DES RESULTATS

### « Vendre » l'Europe

Pour évaluer le rôle du Royaume-Uni dans les travaux de la Convention et de la CIG, il faut se replacer dans le contexte plus large de ses relations avec l'UE et du débat qu'elles suscitent dans l'opinion. Un étrange paradoxe en ressort. La perception négative qu'a l'opinion de la place du Royaume-Uni dans l'Europe contraste fortement avec une autre réalité, européenne celle-là : de l'avis général, le Royaume-Uni est un État membre de l'UE digne de ce nom qui a fait plus que la plupart des autres pays pour dessiner ses nouveaux contours (Menon et Wright, 1999).

Le gouvernement Blair s'est distingué par sa volonté apparente de réconcilier ces deux perspectives conflictuelles en persuadant l'opinion de l'importance de l'influence et du rôle du Royaume-Uni dans l'Union. Depuis son arrivée au pouvoir en 1997, Tony Blair a régulièrement donné l'impression qu'il entendait combattre des préjugés courants :

« Pour brutale qu'elle soit, la vérité est que depuis plus d'un demi-siècle, la politique britannique à l'égard du reste de l'Europe conjugue erreurs grossières d'appréciation – combien de fois n'avons-nous pas pris nos désirs pour des réalités ? –, hésitation, hostilité et incompréhension avec quelques sursauts de clairvoyance géniale qui n'ont servi qu'à accroître la frustration de nos partenaires à l'égard de notre comportement habituel. »

(Blair, 2000)

Il a renouvelé ses critiques l'année suivante à l'occasion d'un discours à l'European Research Institute de l'Université de Birmingham : « L'avenir du Royaume-Uni est inextricablement lié à celui de l'Europe [...] Pour en tirer le meilleur parti, nous devons y mettre toutes nos forces et toute notre influence [...] Nous devons être des partenaires de tout cœur et non à notre cœur défendant » (Blair, 2001).

Au gouvernement, nombreux sont ceux qui estimaient que la Convention serait une occasion idéale de balayer des idées reçues à propos des relations entre le Royaume-Uni et l'Europe. Ils avaient raison à certains égards, car la Convention a permis de lutter contre des préjugés qui foisonnent dans le discours britannique à propos de l'Union. À d'autres égards, le gouvernement – le Premier ministre surtout – avait un autre objectif en ligne de mire, celui d'utiliser la Convention pour favoriser la victoire du « oui » lors d'un éventuel référendum sur l'euro. En fait, après avoir essayé à plusieurs reprises de « vendre » l'euro à une opinion de

plus en plus sceptique, le Premier ministre pensait que la Convention pourrait aider à séparer les débats politiques à propos de l'Union européenne de ce qu'il aimait à décrire comme la question purement économique de l'euro<sup>10</sup>. Peter Hain l'a confirmé une fois que la Convention avait terminé ses travaux : le "résultat [...] comme Tony Blair l'a toujours voulu, nous a mis dans une bonne position pour gagner le débat sur l'euro et crée un contexte favorable au succès de la question de l'euro" (*Financial Times*, 29 juillet 2003).

C'est la raison pour laquelle au début de l'année 2002, un oukase du Premier ministre a, selon des membres du ministère des Affaires étrangères, enjoint à ceux qui participaient à la Convention d'adopter un ton plus positif. Lors des préparatifs de la Convention, au début 2002, il était encore plausible que le gouvernement puisse organiser un référendum sur l'euro dès l'automne 2003. Par conséquent, user d'un ton excessivement hostile ou négatif dans les négociations en cours aurait, pensait-on, attisé le scepticisme de la population à l'égard de l'euro au lieu de le réfréner.

Nous l'avons vu, ce ton positif s'est décliné sous deux formes : d'une part, l'évaluation favorable des travaux de la Convention et de la participation du Royaume-Uni à ceux-ci, une ligne que tous les représentants britanniques ont gardée pendant l'année 2002 et, d'autre part, l'importance accordée à l'équilibre institutionnel jusqu'à la fin de l'année, en partie dans le souci d'expliquer au plus grand nombre que les traditionnelles phobies britanniques – à l'égard de la Commission surtout – n'avaient peut-être pas lieu d'être. Citons à titre d'exemple cet extrait du discours que le Premier ministre a prononcé à Cardiff en novembre 2002 :

« C'est facile de dénigrer la Commission. Elle est par définition une administration lointaine puisqu'elle est basée à Bruxelles, même si elle est plus petite en taille que bien des ministères britanniques. Elle prend des décisions impopulaires parce qu'elle doit veiller à ce que les États membres respectent leurs engagements. Ce rôle de gardien n'est pas enviable certes, mais il est essentiel. Les gouvernements lui reconnaissent rarement le mérite de ses accomplissements, mais sont prompts à critiquer ses manquements. Il est vrai aussi qu'il lui est arrivé dans le passé de négliger des problèmes de gestion interne [...] Mais nous devons défendre la Commission. Elle joue un rôle capital. Avec la Cour de justice, elle est le meilleur garant de l'égalité dans l'Union, car elle veille à ce que les petits pays ou les nouveaux États membres ne soient pas traités comme des membres de seconde classe. Elle a

---

<sup>10</sup> Peter Hain l'a expliqué après la fin des travaux de la Convention : « Comme Tony Blair l'a toujours voulu, [...] le résultat nous a placés dans une situation favorable pour gagner la bataille de l'euro et nous sert de contexte pour l'aborder » (*Financial Times*, 29 juillet 2003). Lord Owen est allé dans le même sens lorsqu'il a déclaré dans l'émission *Today* le 18 septembre 2003 qu'il n'écarterait pas la possibilité de se montrer plus favorable à l'idée de l'adoption de l'euro si la Conférence intergouvernementale bridait les ambitions fédéralistes de l'Europe.



toujours été un puissant facteur de progrès dans les domaines de l'élargissement, de la modernisation économique et de la réforme de la PAC. »

Toutefois, ce discours positif a fait long feu. Au cours de l'année 2003, sous l'effet conjugué d'une attitude plus défensive au sein de la Convention et, surtout, de la réaction politique qui se dessinait dans le pays, le gouvernement a de plus en plus semblé croire qu'il était à la fois plus facile et plus utile de flatter les mythes eurosceptiques que de les remettre en cause.

C'est alors que les relations entre le Royaume-Uni et la Convention sont entrées dans leur seconde phase et que les thèmes traditionnels de la diplomatie britannique à l'égard de l'Union ont resurgi. Plutôt que de se montrer confiants dans leur capacité à dessiner les nouveaux contours de l'Europe, les représentants britanniques ont commencé à exprimer la crainte de voir la Commission s'arroger certains des pouvoirs des États à la première occasion. L'hostilité aux liens entre le ministre des Affaires étrangères de l'Union et la Commission et au recours possible au vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la sécurité sociale et de la fraude fiscale transfrontalière a officiellement été justifiée en ces termes. Citons à titre d'exemple ce que Peter Hain a déclaré à propos de la fraude fiscale :

« On pourrait croire qu'il est sage de donner à la Commission de Bruxelles les moyens de mettre un terme à la fraude fiscale transfrontalière. Supposons qu'un État membre, un pays qui vient d'adhérer à l'Union par exemple, ne dispose pas d'un arsenal anti-fraude aussi sophistiqué que celui mis en place dans un pays comme le nôtre. L'hypothèse semble très plausible, mais en fait cela permettrait à la Commission et au Parlement européen d'entrer subrepticement dans notre système fiscal ».

*(The Times, 9 septembre 2003)*

Réprimer l'évasion fiscale transfrontalière était donc tout à fait à propos – et pas seulement pour un chancelier de l'Échiquier à qui ce type de fraude coûtait cher. Mais c'était une étape qu'il aurait été beaucoup trop périlleux de franchir. Il faut rappeler en effet que c'est le même Peter Hain qui, lors de sa désignation au poste de représentant du gouvernement britannique à la Convention, a souligné qu'il se préoccupait « avant tout des résultats, et pas du processus » (*The Independent*, 25 janvier 2002). Il est frappant de constater à quel point la crainte de l'avenir hante un gouvernement qui avait pourtant clairoonné qu'il était capable de le façonner <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ce manque d'assurance n'est pas le lot du seul gouvernement. Un haut représentant du Confederation of British Industry (le patronat britannique) a admis que ni le vote à la majorité qualifiée sur les questions de fraude fiscale transfrontalière, ni l'inclusion de la Charte moyennant des limites explicites de son applicabilité ne posait de problème en soi, mais que son organisation s'opposait à ces deux propositions tout simplement parce qu'elle ne se fiait pas aux ministres pour défendre correctement ces positions à l'avenir.

Une nouvelle clarification de l'avenir a été apportée au début du mois de juin, lorsque le ministère des Finances a publié dix-huit volumes de preuves à l'appui du dossier de 246 pages sur l'évaluation des tests sur la monnaie unique. Comme prévu, le chancelier de l'Échiquier a annoncé que l'évaluation à grande échelle du ministère des Finances avait conclu que seul un des cinq tests économiques de l'adoption de la monnaie unique s'était révélé positif et qu'il fallait modifier le marché du logement, l'objectif d'inflation du Royaume-Uni et les règles régissant la Banque centrale européenne pour que le pays puisse entrer dans la zone euro sans danger.

Devant la profonde déception qu'a suscitée cette déclaration dans le clan des pro-européens, Gordon Brown et Tony Blair en ont profité pour organiser une conférence de presse conjointe lors de laquelle ils ont fait part de leur décision d'envoyer des ministres au front pour promouvoir un « consensus pro-européen positif ». Gordon Brown a par ailleurs annoncé une série de manifestations dans tout le pays pour combattre les « préjugés anti-européens ».

Ce ne fut toutefois qu'un simple effet de manche : le show pro-européen promis n'a jamais démarré. Un Ministre a déclaré que la campagne promise pour combattre les "préjugés anti européens" n'avait pas eu de suite. Ce n'a été qu'un tour de passe-passe. "Le 9 septembre, Simon Buckby a annoncé qu'il démissionnait de son poste de directeur de la campagne « Britain in Europe ». Et avec quelle flèche du Parthe ! Amer, il a constaté que le gouvernement était moins confiant à l'égard de l'euro et qu'il n'avait pas réussi à suivre une stratégie cohérente : « À mon arrivée, on m'a dit que Tony Blair voulait s'attaquer aux préjugés anti-européens. Un discours tous les six mois ne suffit pas pour faire campagne. La valse hésitation ne sert à rien. »

Libérés de la perspective d'un référendum imminent sur l'euro et, donc, de leur obligation d'afficher de l'enthousiasme pour persuader des électeurs réticents que l'Union européenne représente une opportunité et non une menace pour leur pays, les ministres ont adopté une attitude plus eurosceptique. Après la présentation du texte de la Convention, juste avant l'ouverture de la CIG, Peter Hain n'y est pas allé de main morte lorsqu'il a accordé un entretien à Martha Kearney dans *International Affairs*.

MK : « [...] Vous parlez toujours de la lutte contre l'influence et le pouvoir de la Commission européenne. Vous lui reprochez d'empiéter sur nos prérogatives, de vouloir ceci, de vouloir cela.

PH : C'est le ton du débat avec eux.

MK : C'est le ton dont vous usez pour débattre avec eux.

PH : Je n'ai pas le choix.

MK : Mais l'impression que vous donnez et que votre parti donne est que vous vous battez. Et cela alimente les craintes de beaucoup de gens à l'égard de l'Union européenne, n'est-ce pas ? On a l'impression d'être sur un tapis roulant, d'être toujours en train de tirer des lignes dans le sable.

PH : Le problème, c'est qu'il existe – bien que le terme soit affreusement caricatural – il existe des fédéralistes, ils sont bien représentés à la Commission et au Parlement et ils veulent toujours plus de pouvoir ; c'est leur ambition. »

Au fil du temps, les institutions supranationales sont donc devenues l'ennemi, en vif contraste avec les discours du Premier ministre et de Peter Hain lui-même en novembre de l'année précédente. Et il est apparu clairement que l'équilibre institutionnel avait été jeté aux orties lorsque le gouvernement a publié son Livre blanc sur la CIG. Apparemment inconscients de l'ironie de la chose, les auteurs citent mot pour mot un passage du discours de Cardiff où le Premier ministre parle de la nécessité de renforcer toutes les institutions européennes et critique ceux qui considèrent l'UE comme une arène où s'opposent l'approche intergouvernementale et l'approche supranationale (page 16, paragraphe 5). Quelques pages plus loin, ils claironnent dans un encadré (p. 31) que « la commission de la Chambre des lords chargée de l'Union européenne a conclu le 15 mai dans son vingt et unième rapport : *il est clair qu'au sein de l'UE, les pouvoirs vont être rééquilibrés au détriment de la Commission et au profit des États membres si les propositions [de la Convention]... sont acceptées* ».

Le ministère des Affaires étrangères était tellement ravi à cette idée que, non content de citer le même passage lors du discours qu'il a prononcé à la Chambre pour présenter le Livre blanc, il a insisté sur ce point (contre l'avis de au moins plusieurs diplomates) en se félicitant du fait que doter le Conseil européen d'une présidence permanente « reviendrait en pratique à transférer des pouvoirs de la Commission aux gouvernements nationaux » (Chambre des communes, Hansard, 9 septembre 2003, colonne 173).

Deux mois plus tard, le chancelier de l'Échiquier, celui-là même qui avait promis de combattre les préjugés anti-européens, a écrit un article étonnant, tant par sa publication dans le très eurosceptique *Daily Telegraph* que par son titre ("Brown le sceptique pulvérise le

fédéralisme européen"), tout comme par son contenu. Sur un ton péremptoire qui n'était pas sans rappeler celui de Margaret Thatcher, Gordon Brown a fait la leçon aux autres pays d'Europe en leur expliquant comment s'y prendre pour suivre l'exemple économique britannique. Quels qu'aient pu être les points forts ou faibles de sa thèse économique, la formulation, le rejet désormais habituel de l'idée d'un super-État européen et le ton arrogant, voire condescendant, se sont conjugués pour montrer que le temps de l'écoute, de l'esprit de conciliation et de la quête d'alliances basées sur la confiance était bel et bien révolu.

Les dangers inhérents à cette dérive rhétorique ont été résumés par un conseiller de Tony Blair : « Si nous attaquons les propositions de la Convention à tout bout de champ, nous envoyons de nouveaux messages négatifs à propos de l'UE [...] Nous devons présenter un tableau plus équilibré, sinon nous ne ferons qu'aggraver les préjugés de la population à propos de l'Europe » (*The Independent*, 20 juin 2003).

### Façonner l'Europe

C'est donc en vain que le gouvernement a tenté de persuader des Britanniques sceptiques des aspects positifs de l'appartenance à l'UE. En soi, l'échec de la stratégie de la « séduction » n'avait pas grande importance, eu égard au refus du gouvernement d'organiser un référendum sur le traité constitutionnel et au veto du chancelier de l'Échiquier à la tenue d'un référendum sur l'euro dans un avenir proche.

Malheureusement, ce repli sur des positions plus acceptables aux yeux de la presse eurosceptique n'a pas uniquement joué sur l'opinion publique ou sur la possibilité d'un référendum sur l'adoption de l'euro. Conséquence tout aussi importante, le revirement politique est allé jusqu'à menacer l'efficacité britannique au sein de l'Union européenne, une efficacité que le gouvernement Blair aimait à souligner de temps à autre.

En battant en retraite sur la question de l'équilibre institutionnel qui lui avait tant tenu à cœur, le gouvernement s'est détourné de certaines priorités politiques qui servaient ses intérêts au sein de l'Union. À Whitehall, des haut fonctionnaires avaient de réelles inquiétudes quant aux implications de l'élargissement pour le fonctionnement de l'Union. Dans son discours de Cardiff, le Premier ministre n'a pas seulement engagé la lutte pour convaincre son opinion publique des avantages de l'Union pour le Royaume-Uni, il a également souligné à quel point ces avantages dépendaient d'institutions supranationales fortes. Ce discours reste l'une des

évaluations les plus honnêtes du rôle de la Commission qu'un Premier ministre britannique en poste ait jamais livrées :

« Son rôle est double : elle prépare des propositions détaillées dans le cadre des priorités stratégiques définies par le Conseil européen et met en oeuvre les décisions politiques. Je veux voir ces deux rôles renforcés. Je suis convaincu que le moment est venu de communautariser une grande partie du pilier Justice et Affaires intérieures. Bien entendu, cela ne remettra pas en cause l'accord que le Royaume-Uni a conclu à Amsterdam en 1997 à propos du contrôle des frontières. Mais cela permettra de lutter de manière intégrée et efficace contre le crime organisé, le trafic de drogues et les problèmes de droit d'asile et d'immigration qui sévissent partout en Europe, qui créent une grande détresse et d'énormes difficultés et auxquels les pays ne peuvent s'attaquer sérieusement en agissant seuls [...] La Commission est à juste titre responsable de veiller à ce que les règles du jeu soient équitables pour tous les États membres et à ce que les dispositions juridiques puissent être modifiées rapidement lorsque la situation le nécessite : par exemple, par le biais de [...] procédures qui nous permettent de préserver la compétitivité de notre secteur financier dans le nouveau marché mondial. Il faut améliorer la façon dont la Commission procède à ses consultations à propos de nouveaux cadres législatifs. De plus, je suis favorable à l'idée d'un renforcement de l'autorité de la Commission pour qu'elle puisse veiller à l'application des règles européennes et qu'elle puisse engager rapidement des recours en cas d'infraction. »

(Blair, 2002)

Ce passage ne demande guère d'explication. Le Royaume-Uni a joué un grand rôle dans la création du marché unique et en a bénéficié autant sinon plus qu'un quelconque autre de ses partenaires. À ce titre, il a de bonnes raisons – meilleures que celles de la plupart des autres pays – de vouloir que la Commission puisse remplir ses missions comme il se doit, surtout si l'on tient compte du déclin récent d'autorité dont souffre cette institution (Kassim et Menon, 2003). Toutefois, le gouvernement n'a pu s'en tenir à sa stratégie concernant l'équilibre institutionnel à cause de l'hostilité de la population et de ses préjugés, forgés au fil d'années de discours trompeur. La nécessité de renforcer la Commission a été jetée aux oubliettes et, dans un éclat mémorable, Peter Hain a même suggéré de supprimer les fondements juridiques de l'ensemble du projet de construction européenne.

Le gouvernement Blair n'est pas le premier à réclamer le beurre et l'argent du beurre de cette manière. Lorsqu'ils étaient au pouvoir, les conservateurs ont eux aussi bénéficié de l'engagement britannique dans l'Union et, surtout, du marché unique, tout en fustigeant les institutions dont dépendaient leurs avantages. Toutefois, la situation est très différente aujourd'hui. La perspective de l'adhésion de dix nouveaux pays en mai 2004 a changé la donne. Dans un marché intérieur élargi à vingt-cinq membres, le contrôle et l'application des politiques devront être plus efficaces que jamais. Et les perspectives de négociation de

nouvelles réformes dans des CIG lorsque vingt-cinq pays seront prêts à brandir la menace du veto ne sont guère encourageantes. Les implications potentielles de la position britannique sont donc loin d'être prometteuses.

## CONCLUSION

L'évaluation du rôle et de la performance du Royaume-Uni dans les négociations sur le traité constitutionnel doit nécessairement être nuancée. D'une part, les négociateurs britanniques ont admirablement réussi à atteindre les objectifs qu'ils avaient annoncés. C'est remarquable si l'on pense non seulement à la composition de la Convention et aux buts de la majorité de ses membres, mais aussi à l'isolement de plus en plus grand du Royaume-Uni au début de l'année 2003 et au ton de plus en plus acerbe qui a marqué les négociations au fil de la crise irakienne. Malgré les commentaires majoritairement négatifs de la presse, le traité est nettement plus proche de l'idéal britannique que beaucoup n'auraient pu l'espérer à Whitehall au début des travaux de la Convention.

D'autre part, les négociateurs britanniques ont peu à peu revu leurs priorités en 2003, lorsque les discussions sont devenues un enjeu de politique nationale et ont commencé à susciter une certaine agitation. Ainsi, ils ont minimisé l'importance qu'ils accordaient auparavant à l'équilibre institutionnel pour adopter une attitude défensive, surtout à propos des mesures qui visaient à promouvoir et renforcer le contrôle national sur « Bruxelles ». L'aplomb affiché par les Britanniques à l'entame des travaux a rapidement été supplanté par un comportement plus habituel, c'est-à-dire négatif, tatillon et défensif.

Mais ce changement de ton n'a pas nui à la capacité des négociateurs britanniques d'accomplir ce qu'ils avaient dit vouloir. Au contraire ! On peut soutenir que la machine gouvernementale a défendu avec brio des positions essentiellement négatives, comme le montre l'enthousiasme avec lequel certains ministères ont ajouté leurs propres lignes rouges. De plus, les Britanniques ne manquent pas d'expérience lorsqu'il s'agit de combattre des propositions ou de conclure de petites alliances tactiques pour contrer les initiatives défendues par d'autres.

Cette approche négative, née de la volonté de se plier à des pressions politiques immédiates, aurait toutefois pu être lourde de conséquences à plusieurs égards. En premier lieu, la manière dont Londres a abordé les négociations, en particulier en 2003, n'a guère aidé le gouvernement à atteindre son objectif d'ancrer le Royaume-Uni au cœur de l'Union. À l'évidence, la crise irakienne a sérieusement dégradé les relations tant avec les Français

qu'avec les Allemands. Le seul espoir de rapprochement qui subsistait a encore été amoindri par l'attitude de Londres lors des négociations de la CIG. Il est vrai que ses menaces de veto tranchaient sur l'esprit de coopération de Paris et de Berlin. De surcroît, le fait que le Royaume-Uni ait décidé, pour des raisons semble-t-il pratiques, de soutenir l'Espagne et la Pologne, qui exigeaient le maintien des pondérations de voix adoptées à Nice, a crispé les responsables allemands et français. Certains ont indiqué après le sommet de Bruxelles que Jacques Chirac tenait Tony Blair pour responsable de l'échec de la réunion.

En second lieu – mais la chose est peut-être plus importante –, les positions que les négociateurs britanniques ont fini par défendre n'étaient pas forcément celles qui auraient permis de créer une Union concordant avec les intérêts du Royaume-Uni. Comme nous l'avons dit, le Royaume-Uni a autant à gagner que tout autre État membre dans la réalisation d'une Union efficace dotée d'un marché unique dynamique. Comme plusieurs ministres importants, dont le Premier ministre lui-même, l'ont reconnu ouvertement vers la fin de l'année 2002, il faut renforcer la Commission européenne, lui permettre d'agir en toute indépendance et lui donner les pouvoirs et les ressources nécessaires pour qu'elle puisse gérer ce marché. Toutefois, les pressions politiques qui ont commencé à s'exercer sur le gouvernement ont favorisé l'abandon de ce discours au deuxième semestre 2002. Le dénigrement de la Commission, devenu systématique (du moins chez Peter Hain), était politiquement plus aisé que l'argumentation rationnelle en faveur de l'équilibre institutionnel. Après tout, les désavantages d'un traité allant à l'encontre des intérêts britanniques mettraient du temps à se manifester et seraient loin d'être évidents.

En dernier lieu, le style et le ton des négociateurs britanniques – qui avaient été tellement réfléchis et positifs pendant les premiers mois de la Convention – ont desservi un autre objectif du gouvernement, qui avait clamé à plusieurs reprises son intention d'expliquer clairement les avantages de l'appartenance à l'UE et de lutter contre les préjugés eurosceptiques de la population. Au lieu de se lancer dans cette voie, le gouvernement a décidé de flatter les mythes eurosceptiques dès le début de l'année 2003. Ce faisant, il a non seulement minimisé les bons résultats manifestés par un texte relativement favorable, mais il a aussi contribué à accentuer les a priori négatifs sur l'Union européenne qu'il avait déclaré vouloir combattre.



Ce changement d'attitude, auquel la plupart de ces conséquences négatives doit être attribuée, a essentiellement été dicté par la situation politique nationale. Parmi les personnalités interrogées tant à Whitehall qu'à Westminster, plus d'une a invoqué les pressions politiques nationales pour expliquer la timidité apparente du gouvernement dans ses efforts pour « vendre » une image plus positive de l'Union européenne à ses citoyens.

Le dernier reproche que l'on peut adresser au gouvernement à cet égard est de n'avoir pas eu un plus grand courage politique, qui lui aurait selon toute vraisemblance permis de marquer des points en changeant la donne du débat politique dans le pays. Loin du cauchemar fédéraliste décrié par la plus grande partie de la presse britannique, le projet de traité propose une Union européenne qui repose fermement sur des principes intergouvernementaux. Le spectre d'un super-État, qui avait commencé à s'éloigner depuis une dizaine d'années, semble avoir disparu. S'il y a jamais eu une chance sérieuse de remettre en cause les préjugés dominants sur l'UE, c'est ce gouvernement pro-européen qui l'a eue, fort de ce projet de traité et d'une majorité écrasante à la Chambre des communes. Mais il l'a laissée échapper, comme si souvent dans l'histoire de l'intégration britannique à la CEE, puis à l'Union européenne.

## BIBLIOGRAPHIE

Blair, T. *A Clear course for Europe*, Cardiff, Novembre 2002.

Blair, T. *Britain's role in Europe*, discours du Premier Ministre prononcé à l'European Research Institute de l'Université de Birmingham, 21 novembre 2001.

Blair, T. Discours du Premier Ministre prononcé à la bourse polonaise, Varsovie, Octobre 2000.

Hain, P. *Europe: a vision for the world*, échange entre Peter Hain et Martha Kearney, International Affairs 79, 5 octobre 2003.

Menon. A. « *Foreign and Security Policy* », in H. Kassim, G. Peters And A. Menon (dir.) Co-ordinating the EU: constructing policy co-ordination and coherent action in a multi-level system (à paraître en 2004).

Menon A. « *Britain and the Convention on the Future of Europe* » International Affairs, 79, 5, 963-978, 2003.

Menon A. et Wright, V 'The paradoxes of "failure": British EU Policy Making in Comparative Perspective' *Public Administration and Public Policy* 13.4, 1998.

Ministère des Affaires Etrangères 'The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003' présenté au Parlement par le secrétaire d'Etat en septembre 2003.

Straw, J. (2002). '*Reforming Europe: new era, new questions*', The Hague, 21 February 2002.

Présidence italienne, Addendum au document de la Présidence, [http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyresB6D8B2AC-707C-4FC8-AA34-12FD3C396EC8/0/1209CIG60add1\\_en.pdf](http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyresB6D8B2AC-707C-4FC8-AA34-12FD3C396EC8/0/1209CIG60add1_en.pdf)

Présidence italienne, Conclusions de la présidence, Réunion du Conseil européen à Laeken les 14 et 15 décembre 2001, Sn 300/1/01 Rev 1, Annexe I, Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 2001.

## **ANNEXE 1**

### **DISPOSITIONS FISCALES**

#### **Article III-62**

1. Une loi ou une loi-cadre européenne du Conseil des ministres établit les mesures touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects pour autant que cette harmonisation soit nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence. Le Conseil des ministres statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.
2. Lorsque le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, constate que les mesures visées au paragraphe 1 concernent la coopération administrative ou la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale illégale, il statue, par dérogation au paragraphe 1, à la majorité qualifiée lorsqu'il adopte la loi ou la loi-cadre européenne qui établit ces mesures.

#### **Article III -63**

Lorsque le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, constate que des mesures relatives à l'impôt sur les sociétés concernent la coopération administrative ou la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale illégale, il adopte, à la majorité qualifiée, une loi ou une loi-cadre européenne établissant ces mesures, pour autant qu'elles soient nécessaires pour assurer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

Cette loi ou loi-cadre est adoptée après consultation du Parlement européen et du Conseil économique et social.

## ANNEXE 2

### LE TRAITE SUR LA CONSTITUTION EUROPEENNE – CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS IMPORTANTS

#### **23 Novembre 2001**

Premier discours majeur de Tony Blair sur la place de la Grande Bretagne dans le débat sur l'avenir de l'Europe, Institut européen de Recherche : "Britain's role in Europe"

<http://www.pmo.gov.uk/output/Page1673.asp>

#### **14-15 décembre 2001**

Le conseil européen de Laeken est favorable à l'organisation d'une convention pour débattre sur l'avenir de l'Europe

<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> *déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Europe*

<http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=68827&LANG=2&File=/pressData/en/ec/68827.pdf&Picture=0> *conclusions de la présidence*

#### **21 Février 2002**

Premier discours de Jack STRAW sur le processus de la convention : "Reforming Europe: New Era, New Questions"

L'élément du discours qui retient le plus l'attention –à ce stade du processus- est son soutien au concept d'une constitution européenne écrite.

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029393411&a=KArticle&aid=1014918160874> *texte complet du discours.*

#### **28 février 2002**

##### **Première session plénière de la Convention**

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1845695.stm> *analyse de la BBC.*

#### **24-25 juin 2002**

Session plénière de la convention : consultation de la société civile.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00167en2.pdf> *résumé de la session.*

#### **27 août 2002**

Discours de Jack Straw à Edimbourg : "Strength in Europe begins at home". Il explique la manière dont l'Ecosse réussit à combiner plusieurs niveaux d'identité et de souveraineté, et réitère son soutien à l'idée de constitution écrite.

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029393411&a=KArticle&aid=1030405878065> *texte complet.*

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/world\\_at\\_one/2219046.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/world_at_one/2219046.stm) et

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2218136.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2218136.stm) *commentaires de la BBC.*

#### **10 octobre 2002**

Article de Jack Straw dans *the Economist*, "A constitution for Europe", où il précise son idée d'une constitution européenne : elle doit être simple, source d'inspiration et transparente, comme l'est la constitution américaine.

[http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=1378559](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=1378559)

**28 octobre, 2002**

**Le premier projet de constitution européenne est dévoilé par Valéry Giscard d'Estaing**

Il s'agit de la charpente d'un texte qui ne fait que suggérer des êtes de chapitres pour la nouvelle constitution, mais qui envisage aussi en principe de fusionner tous les traités qui étayent l'UE pour ne faire qu'un document, beaucoup plus simple.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2367237.stm>

**8 novembre 2002**

Valéry Giscard d'Estaing dans *Le Monde* estime que les partisans de l'adhésion de la Turquie sont des adversaires de l'Union » ; selon lui, l'entrée de la Turquie signifierait «la fin de l'Europe ».

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2420697.stm>

**28 novembre 2002**

Discours de Tony Blair à Cardiff: "A clear course for Europe". Il lance un appel pour une nouvelle constitution qui clarifie la séparation des pouvoirs, qui confie plus de pouvoirs aux institutions européennes et qui instaure une nouvelle présidence de plus longue durée, un Europe plus forte et capable de mieux faire appliquer ses décisions.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2522931.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2522931.stm) *compte rendu et résumé de la BBC*

<http://www.pmo.gov.uk/output/Page1739.asp> *texte complet du discours*

**15 janvier 2003**

Après avoir parlé avec Gerhard Schröder, Jacques Chirac annonce des propositions franco-allemandes sur la réforme de la présidence de l'Union : un des co-présidents serait élu par le Parlement européen, et l'autre par les ministres.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2659445.stm>

**24 février 2003**

Le projet controversé de la France et de l'Allemagne pour transformer la façon dont fonctionne l'UE est soumis à sa première épreuve réelle en session plénière. Il se heurte clairement à l'opposition des petits Etats et de la Commission.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2676379.stm>

**6 février 2003**

Giscard d'Estaing présente les quinze premiers projets d'article de la constitution.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2735205.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2735205.stm)

**25 avril 2003**

Une clause de sortie permet aux Etats membres de quitter l'Union européenne s'ils le décident est agréée.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2977143.stm>

**13 mai 2003**

Peter Hain rejette toute idée de référendum, en réponse aux exigences des Conservateurs.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3023493.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3023493.stm)

### **16 mai 2003**

Une lettre signée par les représentants de 16 petits pays et futurs Etats-membres de l'Union adressée à Valéry Giscard d'Estaing, demandant le maintien de la présidence tournante et d'un commissaire par Etat membre.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3035231.stm>

### **27 mai 2003**

Publication de l'avant-dernière version de la constitution

Du point de vue britannique, une charte des droits fondamentaux des citoyens européens, une harmonisation de la fiscalité et un projet de création d'un bureau du procureur européen sont les éléments clés ; les plus petits pays (et la Commission) s'opposent aux pouvoirs que le projet propose d'attribuer au « Président » et au « Ministre des Affaires Etrangères ». D'autres exemples britanniques sont symboliques, telle la suppression du mot « fédéral » du texte, et le fait que l'UE ait retenue de préférence « Europe unie » aux « Etats Unis d'Europe ».

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2939646.stm>

### **28 mai 2003**

Anders Fogh Rasmussen annonce que le Danemark organisera un référendum sur la nouvelle constitution européenne. Le même jour, Tony Blair écarte l'éventualité d'un référendum au Royaume-Uni.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2944034.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2944034.stm) discours de Tony Blair

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2943418.stm> discours de Anders Fogh Rasmussen

### **28 mai 2003**

La publication du projet de constitution de l'UE peine à se faire une place parmi les titres de la presse dans certains pays, et la BBC fait état de l'apathie avec laquelle la nouvelle est reçue à travers le continent.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2944384.stm>

### **6 juin 2003**

Valéry Giscard d'Estaing annonce que « le fondement d'un consensus » sur les réformes des institutions européennes a été obtenu lors de l'avant-dernière session plénière de la Convention.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2967684.stm>

### **7 juin 2003**

Lors du séminaire de la Convention sur l'avenir de l'Union, Jack Straw salue la performance de son gouvernement à la Convention et le succès de sa défense des intérêts britanniques.

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029393411&a=KArticle&aid=1055784241918> texte complet du discours

### ***13 juin, 2003***

Dernière session plénière de la convention, une version finale du projet de constitution est approuvée après des négociations difficiles de dernière minute.

“Ce sera un bon fondement pour les négociations finales... Le résultat est un bon fondement pour une Europe moderne et démocratique mieux ancrée à ses Etats-nations et plus responsable devant ses citoyens.”

Peter Hain

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00814en03.pdf> pour le résumé des débats à la convention.

### ***17 juin 2003***

Jack Straw à la l'émission “4's Today ” (BBC) : le gouvernement ne croit pas qu'un référendum se justifiait.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2996322.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2996322.stm)

### ***19-20 juin 2003***

**Sommet de Thessalonique, dominé par le débat sur la Constitution. Les dirigeants de l'Union font un accueil réservé au projet de constitution européenne.**

Les conclusions officielles de la présidence déclarent :

“Le Conseil européen se félicite du projet de traité constitutionnel, présenté par Mr Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention. Cette présentation marque une étape historique en vue de promouvoir la réalisation des objectifs de l'intégration européenne... Le Conseil européen a décidé que le texte du projet constitutionnel était une bonne base de départ pour la Conférence intergouvernementale. Il invite la future présidence italienne à lancer, lors de la session du Conseil en juillet, la procédure visée à l'article 48 du traité, afin que la conférence puisse être convoquée en octobre 2003. Celle-ci devrait achever ses travaux et approuver le traité constitutionnel dans les meilleurs délais et à temps pour que les citoyens européens en aient connaissance avant les élections du Parlement européen de juin 2004. ...”

[http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200603\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200603_en.pdf)

### ***29 juin 2003***

Le Pape Jean Paul II presse l'Union européenne d'intégrer dans la Constitution la reconnaissance à l'héritage chrétien de l'Europe.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3029456.stm>

### ***10 juillet 2003***

Dernière réunion de la Convention, discours de clôture de Valéry Giscard d'Estaing.

<http://ue.eu.int/pressdata/fr/conveur/76615.pdf>

### ***18 juillet 2003***

L'Union européenne reçoit le projet de constitution. Valéry Giscard d'Estaing a remis officiellement le document au président en exercice, le premier ministre italien, Silvio Berlusconi, au cours d'une cérémonie à Rome.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3076641.stm>

### ***1er septembre 2003***

Un groupe de petits pays de l'Union et pays candidats au cours d'une rencontre à Prague, appelle à une révision de certaines parties du projet de Constitution européenne.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3197635.stm>

### ***9 septembre, 2003***

Publication d'un Livre Blanc du Royaume-Uni sur la CIG.

[http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE\\_IGC\\_Paper\\_cm5934\\_sm,0.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE_IGC_Paper_cm5934_sm,0.pdf)

### ***16 septembre 2003***

Débat à la Chambre des Communes sur un appel de Michael Ancram en faveur d'un référendum sur le Traité Constitutionnel.

[http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/cm030916/debtext/30916-20.htm#30916-20\\_head0](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/cm030916/debtext/30916-20.htm#30916-20_head0)

### ***20 septembre 2003***

Le Premier ministre britannique, Tony Blair et le Président français Jacques Chirac rencontrent le Chancelier allemand Gerhard Schroeder à Berlin, ils sont à la recherche d'un terrain d'entente sur l'Irak. Les dirigeants ont aussi discuté du projet de constitution controversé, le chancelier allemand et le président français réitérent qu'ils souhaitent que le projet soit adopté dans sa totalité.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3112860.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3112860.stm)

### ***16-17 octobre 2003***

Réunion du Conseil européen à Bruxelles. Parlant entre deux réunions du Conseil, le Premier ministre britannique a de nouveau insisté sur le fait qu'il n'accéderait pas aux requêtes en faveur d'un référendum sur le projet de constitution. Le ministre des affaires étrangères, Jack Straw avait déjà insisté sur l'absence de justification d'un vote sur le sujet.

Au milieu de communications faisant état de préoccupations américaines, le Premier ministre a réitéré l'engagement de son pays vis à vis de l'OTAN en rappelant que le Royaume-Uni ne permettra pas à la nouvelle constitution européenne d'interdire sa souveraineté en matière de défense, de fiscalité et de politique étrangère.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3195016.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3195016.stm)

### ***20 octobre 2003***

*Déclaration de la Chambre des Communes:* Les allégations selon lesquelles la nouvelle constitution européenne saperaient les bases de l'indépendance britannique sont "franchement absurdes", aux dires du ministre aux affaires étrangères, Jack Straw ; celui-ci remplaçait le Premier ministre et s'adressait aux membres de la Chambre des Communes. Monsieur Straw a également souligné que les dispositions prises en matière de défense européenne ne porteraient pas atteinte à l'OTAN.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3208168.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3208168.stm)

### ***23 octobre 2003***

Les Conservateurs intensifient leur campagne en faveur de l'organisation par Tony Blair et de la tenue d'un référendum sur le projet européen, Michael Ancram se rendant à Downing Street pour lui remettre en main propre une lettre prévenant le gouvernement qu'en l'absence de référendum national sur la question, il aurait à faire face à une pétition.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3210354.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3210354.stm)



### **17 novembre, 2003**

*CBI Conference statement:* Le premier ministre Tony Blair dit aux dirigeants du secteur privé que le Royaume-Uni maintiendra sa maîtrise de la fiscalité, malgré la nouvelle constitution européenne et ajoute que de nombreux pays européens devraient mettre en œuvre sans tarder les réformes économiques et que la Grande-Bretagne devrait se préserver la possibilité d'adhérer ultérieurement à l'euro.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3277107.stm>

### **24 novembre 2003**

Au cours du premier sommet bilatéral depuis les fractures occasionnées en Irak, Tony Blair et Jacques Chirac insistent sur le fait que les projets visant à doter l'Europe de sa propre capacité militaire, n'aurait pas pour effet de remettre en cause l'indépendance de l'OTAN.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3231820.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3231820.stm)

### **26 novembre 2003**

Huit Etats membres décident par leur vote d'écarter la position de la Commission européenne et de permettre à la France et à l'Allemagne d'échapper aux pénalités prévues en cas de violation des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3037672.stm>

### **27 novembre 2003**

*Naples:* A la veille des négociations entre ministres des Affaires étrangères, la présidence italienne suggère de soumettre les décisions sur les propositions du ministre européen des affaires étrangères à un vote à la majorité qualifiée. Mr Straw a déclaré devant la Chambre des Communes : 'Nous ne pourrions adhérer au traité que sous réserve de certains changements.'

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3244676.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3244676.stm)

### **28 novembre 2003**

*Naples:* A la conférence de Naples, Jack Straw dit que 'la vie continuerait' dans le cas où les dirigeants européens ne parviendraient pas à un accord sur le projet de Constitution : 'Si le processus de la Convention devait s'enliser, et qu'un pays ou un autre ne devait pas le ratifier, alors, je le dit sans management, ce ne serait pas la fin du monde'.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3245704.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3245704.stm)

### **28 novembre 2003**

Jack Straw précise que le Royaume-Uni rejeterait le projet s'il signifiait que les Etats perdaient leur droit de veto sur la politique étrangère. La ministre espagnole des Affaires Etrangères Ana Palacio, cependant, « a déclaré que les dispositions du projet qui ont pour effet de diluer les pondérations de voix de la Pologne et de l'Espagne ont gagné au Sommet de Nice il y a trois ans ».

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3247826.stm>

### **28 novembre 2003**

*Sommet trilatéral sur la défense* : La Grande Bretagne, l'Allemagne et la France sont parvenus à un accord informel sur un dispositif de défense commune européenne. Les correspondants affirment qu'il est peu vraisemblable que les Etats-Unis approuvent cet accord ils seraient particulièrement contraires par les appels à la création d'un quartier général de défense européen. Prenant la parole à Naples durant une suspension de séance du Conseil, le ministre des Affaires Etrangères français, Dominique de Villepin, a déclaré qu'il était crucial pour l'Europe d'avancer dans la direction d'une défense commune. Mais un fonctionnaire britannique ajoutait que 'toute capacité de planification des opérations de l'UE devait s'avérer compatible avec l'OTAN'.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3247826.stm>

### **29 novembre 2003**

*Naples* : Etats membres et futurs membres s'entendent sur les grandes lignes d'un plan visant à élargir le bras exécutif de l'Union pour que chacun des 25 Etats ait son commissaire. Le ministre italien des Affaires Etrangères Franco Frattini a annoncé que l'accord à la fin de deux jours de négociations sur le futur de la constitution européenne. Des progrès ont également été enregistrés en matière de renforcement de la coopération militaire. Mais des désaccords constitutionnels importants subsiste sur la question du système de vote et de la place donnée à l'héritage chrétien de l'Europe.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3249236.stm>

### **30 novembre 2003**

Mr Straw a dit à l'émission de Radio 4's "The World This Week end" que les Etats membres n'envisageaient pas que les discussions puissent au-delà de la fin de l'année. Le secrétaire au Foreign Office britannique a également dit qu'il espérait qu'un accord puisse être trouvé sur le projet de constitution européenne avant la fin de l'année, ajoutant que les négociations de la semaine antérieure entre ministres des Affaires Etrangères à Naples avaient été plus positives qu'il ne l'espère.

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3251042.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3251042.stm)

### **6 décembre 2003**

Le parti national écossais entame une campagne contre le projet de traité constitutionnel européen. Son leader John Swinney a annoncé dans un discours au Congrès national de son parti à Glasgow samedi ; que son parti ne pourrait soutenir un tel projet qui aurait pour effet de pérenniser le contrôle exercé par l'UE sur la politique de la pêche.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/3295883.stm>

### **7 décembre 2003**

Prenant la parole à Berlin, les leaders allemands et italiens ont averti qu'un accord pourrait ne pas être trouvé au prochain sommet sur le projet de traité constitutionnel. Silvio Berlusconi a affirmé qu'il était optimiste à 55% pour l'obtention d'un accord. Son hôte, Gerhard Schröder, déclare que les deux n'excluaient pas un échec à Bruxelles vendredi.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3298441.stm>

### **8 décembre 2003**

Gisela Stuart à l'émission Today de Radio 4's (BBC) : Si la constitution devait être acceptée dans l'état où nous l'avons remise aux chefs de gouvernement, je ne la trouverait pas acceptable.'

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3299905.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3299905.stm)

### ***8 décembre 2003***

L'Italie se dépêche d'apporter des changements de dernière minute au projet de constitution de l'UE pour essayer de persuader les Chefs d'Etat de donner leur accord. Les fonctionnaires cherchent une formulation qui permettrait d'établir un pacte de défense mutuelle qui n'indisposerait pas les quatre Etats-membres neutres.

Le rejet par les ministres des Affaires Etrangères des propositions visant à donner au parlement le dernier mot sur le budget de l'UE, suscite une réaction furieuse du Président du parlement européen Pat Cox.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3301567.stm>

### ***11 décembre 2003***

Les discussions entre la Pologne et l'Allemagne à Berlin pour résoudre le différend sur le système de vote au sein de l'Union européenne avant l'échec du sommet européen de ce week-end, ne permettent pas de sortir de l'impasse et la Pologne en est réduite à menacer de recourir à son droit de veto. Mr Kwasniewski après avoir rencontré Mr Schröder jeudi à Berlin- a déclaré qu'aucun progrès n'avait été enregistré pendant la période précédent le sommet. Le Président Aleksander Kwasniewski a dit que la Pologne pourrait opposer un veto au projet de traité si son vote était réduit lors de son entrée dans l'Union l'année prochaine.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3308917.stm>

### ***12 décembre 2003***

Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne se mettent d'accord sur la politique de défense de l'Union européenne, un accord qui a créé beaucoup de controverse et de préoccupations aux Etats-Unis. Le chef de l'OTAN, George Robertson, a bien accueilli le nouvel accord, ce qui signifie que la cellule de planification de l'OTAN serait approchée en cas de crise avant celle de l'UE. La nouvelle proposition répond aux préoccupations de l'OTAN et des Etats-Unis relatives à la manière dont une politique de défense européenne séparée pourrait saper les bases de l'Alliance Atlantique dans la mesure où elle rend explicite le recours prioritaire à la cellule de planification de l'OTAN. C'est seulement en cas de carence de cette dernière, qu'il serait fait appel aux quartiers généraux britanniques et français existants, et puis, en dernier recours, à la cellule de planification de l'UE qui maintiendrait une liaison étroite avec l'OTAN

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3312265.stm>

### ***12 -13 décembre 2003***

#### **Sommet de Bruxelles**

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3315447.stm>

### ***14 décembre 2003***

Le secrétaire Foreign Office, Jack Straw a dit qu'il regrettait que les chefs d'Etat européen aient échoué à trouver un accord sur le projet de traité constitutionnel. A l'émission « Breakfast with Frost » de la BBC, Mr Straw a déclaré "Ce dont nous avons besoin et ce que nous avons effectivement maintenant, c'est une période pour réfléchir."

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3317473.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3317473.stm)

### ***16 décembre 2003***

Six des Etats membres les plus riches ont appelé à un plafonnement du futur budget, ce qui pourrait entraîner une réduction de l'aide aux pays les plus pauvres. L'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Suède ont déclaré que le budget ne devrait pas excéder 1% du PNB européen à partir de 2007. Leur appel est arrivé juste après que l'Espagne et la Pologne bloquent l'accord sur le projet de constitution européenne lors des négociations de Bruxelles. <http://news.independent.co.uk/europe/story.jsp?story=473762>

## ANNEXE 3

### PRINCIPALES INTERVENTIONS DES REPRESENTANTS BRITANNIQUES

**21 mars 2002**

Intervention de Peter Hain sur l'objet de la Convention.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/412.pdf>

**23 mai 2002**

Intervention de Peter Hain sur l'efficacité et la légitimité de l'Union dans ses missions.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/682.pdf>

**6 juin 2002**

Intervention de la Baronne Scotland sur la Justice et les Affaires intérieures.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/892.pdf>

**24 juin 2002**

Intervention de Peter Hain à la Session plénière de la Société Civile.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1138.pdf>

**24 juin 2002**

Intervention de la Baronne Scotland à la Session plénière de la Société Civile.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1149.pdf>

**11 juillet 2002**

Intervention de Peter Hain sur l'action extérieure de l'Union.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1480.pdf>

**12 juillet 2002**

Intervention de la Baronne Scotland sur la politique Etrangère et de Sécurité Commune.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1491.pdf>

**12 septembre 2002**

Intervention de Peter Hain sur la simplification des instruments et des procédures.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3233.pdf>

**20 décembre 2002**

Intervention de Peter Hain sur l'action extérieure

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/6598.pdf>

**20 décembre 2002**

Intervention de Peter Hain sur la défense.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/6609.pdf>

**6 février 2003**

Intervention de Peter Hain sur l'Europe sociale

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7039.pdf>

**7 février 2003**

Intervention de Peter Hain sur le rôle des Régions.

<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7050.pdf>

## ANNEXE 4

### AGENDA DES SEANCES DE LA CONVENTION

Site de la Convention calendrier des sessions plénières et du praesidium,  
<http://european-convention.eu.int/calendrier.asp?lang=FR>

Résumés des débats en séance plénière  
[http://european-convention.eu.int/sessplen\\_all.asp?lang=fr](http://european-convention.eu.int/sessplen_all.asp?lang=fr)

#### PHASE INITIALE D'ECOUTE – FEVRIER - JUILLET 2002

##### *février*

**28** Session inaugurale de la Convention

##### *mars*

**21-22** Session plénière – “Qu’attendez vous de l’Union européenne ?”

##### *avril*

**15-16** Session plénière – “Les missions de l’Union européenne”

##### *mai*

**23-24** Session plénière– “La manière dont l'Union européenne remplit ses missions, efficacité et légitimité”

##### *juin*

**6-7** Session plénière – “Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne” et discussion «l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : le rôle de l'Union et des Etats membres

*[21/22 Conseil Européen – Séville°]*

**24-25** session plénière – Ecoute de la Société Civile

##### *juillet*

**11-12** session plénière – Action extérieure de l'UE et Rapport établi par la Convention des jeunes

##### *septembre*

**12-13** session plénière – Simplification des instruments et des procédures

**RAPPORTS DES GROUPE DE TRAVAIL, DEBUT DE LA SECONDE PHASE : LA PHASE DES DISCUSSIONS**

*octobre*

- 3-4** session plénière – La subsidiarité : débat sur le rapport du Groupe I  
La personnalité juridique de l'Union : débat sur le rapport du  
Groupe III

*[24/25 CONSEIL EUROPEEN – Bruxelles]*

- 28-29** session plénière – La Charte des droits fondamentaux : débat sur le rapport du  
Groupe II.  
Le rôle des Parlements nationaux : débat sur le rapport du  
Groupe IV «Parlements nationaux»

**Avant-projet de Traité constitutionnel**

*novembre*

- 7-8** session plénière – Les compétences complémentaires : débat sur le rapport du  
Groupe V  
coordination des politiques économiques : a) débat sur le rapport  
du Groupe VI présidé par M. Hänsch / b) débat sur l' Europe Sociale

*décembre*

- 5-6** session plénière – La simplification des instruments et des procédures: débat sur le  
rapport du Groupe IX  
Constitution du groupe de travail XI "Europe sociale  
Sécurité et Justice: débat sur le rapport du Groupe X

*[12/13 CONSEIL EUROPEEN – Copenhague]*

- 20** session plénière – L'action extérieure : débat sur le rapport du groupe VII  
La défense : débat sur le rapport du groupe VIII

*janvier*

- 20-21** session plénière – **le fonctionnement des institutions**

*février*

- 6-7** session plénière – **Présentation par le Praesidium du projet d'un premier  
groupe d'articles de la Partie I du Traité constitutionnel**  
Présentation par M. Katiforis du rapport du Groupe de travail XI  
La dimension régionale et locale
- 27-28** session plénière – Présentation du projet d'articles 24 et suivants sur les  
instruments  
Débat sur le projet d'articles 1er à 16



***mars***

**5** session plénière – Débat sur le projet d'articles 8 à 16

**17-18** session plénière – **Présentation du projet d'articles sur: les finances de l'Union; la liberté, la sécurité et la justice**

Débat sur le projet d'articles 24 et suivants

Débat sur: le projet de protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité le projet de protocole sur le rôle des parlements nationaux

*[21/22 (vendredi et samedi) CONSEIL EUROPEEN ]*

***avril***

**3-4** session plénière – Débat sur le projet d'articles relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Présentation du projet d'articles relatifs au: Titre VI: La vie démocratique de l'Union; Titre IX: L'Union et son environnement proche; Titre X: L'appartenance à l'Union de la première partie du Traité constitutionnel; 3ème partie: Dispositions générales et finales

Débat sur le projet d'articles relatifs aux finances

**24-25** session plénière – **Présentation d'un nouveau projet d'articles.**

Débat sur le projet d'articles concernant: a) titre VI: La vie démocratique de l'Union b) titre IX: L'Union et son environnement proche de la première partie du Traité constitutionnel.

Débat sur le projet d'articles concernant: a) titre X: L'appartenance à l'Union, de la première partie du Traité constitutionnel b) troisième partie: Dispositions générales et finales

***mai***

**15-16** session plénière – Méthode de travail de la Convention durant sa phase finale et processus de recherche du consensus

Débat sur le projet d'articles concernant les institutions (partie I - Titre IV)

Débat sur le projet d'articles concernant l'action extérieure et la défense

**30-31** session plénière – Débat sur les projets de textes concernant les coopérations renforcées

Débat sur les projets de textes concernant : 1- la gouvernance économique et 2- les ressources propres et la procédure budgétaire

Débat sur le projet des parties II et III de la Constitution

***juin***

**5-6** session plénière – Débat sur : - la partie I (titres I à III et V à IX) les protocoles sur le rôle des parlements nationaux et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

- la partie IV (dispositions générales et finales)

**11-13** session plénière – **Présentation du texte révisé de la totalité de la Partie I, précédé du préambule et accompagné du protocole sur le rôle des parlements nationaux et du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

*[20/21 vendredi et samedi CONSEIL EUROPEEN*

*juillet*

**4** session plénière – Compte rendu du Président concernant la réunion du Conseil européen du 20 juin

Débat sur les réactions au document CONV 802/03 (821/03) et à la version révisée figurant dans le document CONV 836/03

**9-10** session plénière – Session de clôture.

## **LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES**

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- ***L'Irlande et l'Europe : continuité et changement. La présidence 2004*** (Brigid Laffan)  
*Disponible en français et anglais (décembre 2003).*
- ***L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?*** (Timo Behr)  
*Disponible en français et anglais (novembre 2003)*
- ***Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen*** (Bénédicte Suzan)  
*Disponible en français uniquement (octobre 2003).*
- ***L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003*** (Roberto Di Quirico)  
*Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).*
- ***Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique*** (Anand Menon et Jonathan Lipkin)  
*Disponible en français et anglais (mai 2003).*
- ***Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre*** (Kalypso Nicolaidis et Paul Magnette)  
*Disponible en français et anglais (mai 2003).*
- ***L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer*** (Bérénice Picciotto)  
*Disponible en français et anglais (mai 2003).*
- ***La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?*** (Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)  
*Disponible en français et anglais (avril 2003).*
- ***Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*** (Eric Philippart)  
*Disponible en français et anglais (mars 2003).*
- ***La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003*** (George Pagoulatos)  
*Disponible en français et anglais (décembre 2002).*
- ***La question du gouvernement européen*** (Jean-Louis Quermonne)  
*Disponible en français et anglais (décembre 2002).*
- ***Le Conseil européen*** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)  
*Disponible en français et anglais (septembre 2002).*
- ***Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence*** (Søren Døsenrode)  
*Disponible en français et anglais (juin 2002)*
- ***Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)*** (Michal Illner)  
*Disponible en français et en anglais (juin 2002).*

- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)  
Disponibles en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)  
Disponibles en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).  
Disponibles en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).  
Disponibles en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).  
Disponibles en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).  
Disponibles en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).  
Disponibles en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).  
Disponibles en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).  
Disponibles en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).  
Disponibles en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).  
Disponibles en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).  
Disponibles en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).  
Disponibles en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (Jean-Louis. Arnaud)  
Disponibles en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).  
Disponibles en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).  
Disponibles en français, anglais et allemand (avril 1997).