

La fonction européenne du président de la République sous la Cinquième République

« Mais je pense que, si Rome ne fut pas bâtie en un jour, il est dans l'ordre des choses que la construction de l'Europe requière des efforts prolongés »¹

Didier Blanc
Professeur des Universités,
Université Toulouse I Capitole - IRDEIC

A l'issue du scrutin présidentiel des 10 et 24 avril 2022, les électeurs français désigneront pour cinq ans l'un des membres du Conseil européen², institution de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne³. Naturellement, les enjeux politiques à chaque élection présidentielle renvoient exclusivement à son statut et à son rôle tels qu'ils ressortent de la Constitution et de sa pratique. Pour l'essentiel, le débat se concentre sur la dimension interne de la politique qu'entend conduire un candidat une fois élu. Pourtant, le président de la République exerce une fonction européenne en faisant un acteur majeur de l'Union. Cela est rendu plus manifeste et sensible lors de la présidence française du Conseil de l'Union comme en témoigne le premier semestre 2022 (1^{er} janvier-30 juin 2022).

Sous la Cinquième République point de Déclaration Schuman. Ce discours prononcé le 9 mai 1950, par le ministre des Affaires étrangères est considéré à juste titre comme à l'origine de la construction européenne, au point d'être devenu la date de célébration de la Journée de l'Europe. Or, il n'aurait pu advenir sous la Cinquième République. Ce moment inaugural aurait été identifié au verbe présidentiel tant il a marqué par la suite les développements de l'Europe communautaire jusqu'à la fondation de l'Union.

A n'en pas douter, la fonction internationale du chef de l'État depuis 1958, bien que se situant dans la continuité des républiques précédentes, fonde ses prérogatives en matière européenne. Leur exercice va s'en trouver renforcé au regard de la place prise par le président de la République dans le nouveau régime⁴. En vertu de la tradition républicaine, le chef de l'État se voit confier des attributions centrales en matière extérieure puisqu'invariablement jusqu'à la IV^{ème} République il est celui qui « négocie et ratifie les traités »⁵. Il faut attendre la fin de la Première guerre mondiale pour que la « "Constitution Grévy" qui s'appliquait à la politique intérieure s'applique dorénavant à la politique étrangère »⁶. De fait, le président de la République ne joua qu'un rôle formel dans les négociations précédents la signature du traité de Versailles le 28 juin 1919. Cette tendance au retrait dans les relations internationales est consacrée par la IV^{ème} République. Si ses pouvoirs de représentation, de nomination et de ratification demeurent, il n'est plus expressément mentionné comme le responsable des négociations. L'article 31 al. 1 prévoit seulement qu'il « est tenu informé

¹ C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962*, Plon, 1970, p. 204.

² Institution de l'Union mentionnée à l'article 88-5 C.

³ Article 15 TUE.

⁴ En conclusion des premières assises nationales à Bordeaux, de l'Union pour la nouvelle République (UNR) soutenant le général de Gaulle, Jacques Chaban-Delmas, député-maire de la ville affirmait : « Le secteur présidentiel comprend l'Algérie, sans oublier le Sahara, la communauté franco-africaine, les affaires étrangères, la défense ». Sur cette formule a prospéré la notion impropre de « domaine réservé ».

⁵ Art. 53 de la Constitution de 1848, art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

⁶ É. Zoller, *Droit des relations extérieures*, PUF, 1992, p. 47.

des négociations internationales ». En d'autres termes, privé de toute influence sur les négociations internationales, il n'est pas celui qui oriente la politique extérieure de la France. Ce rôle est dévolu au ministre des Affaires étrangères sous l'autorité du président du Conseil.

Dés lors, en droit, la Constitution de 1958 représente moins une rupture dans la tradition républicaine qu'un retour aux sources comme l'atteste la formule de l'article 52 C : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification »⁷. Cette disposition entre en résonance avec l'article 5 C permettant d'approcher au plus près la fonction présidentielle dans la mesure où il en fait « le garant (...) du respect des traités » engageant la République. L'article 16 C permet le cas échéant de répondre aux menaces pesant sur « l'exécution de ses engagements internationaux ». Ajouté au pouvoir de nomination qu'il tient de l'article 13 C, le président de la République, chef de l'État et de l'exécutif, est aussi chef de la diplomatie. Pour autant, la précision selon laquelle il « négocie les traités » ne doit pas s'entendre littéralement⁸, elle signifie qu'il tient de la Constitution le pouvoir d'orienter les négociations conduites au nom de la France. En outre, son pouvoir de signer les traités, qui n'est pas expressément prévu dans la Constitution procède de sa capacité à les négocier⁹. Ne relevant pas de la catégorie des actes dispensés du contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables suivant les termes de l'article 19 C, cette formalité est nécessaire.

Dans le cadre des Communautés européennes, puis de l'Union, le président de la République a pesé sur les négociations conduites à l'occasion des révisions d'ensemble des traités, de l'Acte unique européen (AUE, 1986) au traité de Lisbonne (2007). Mais elles furent menées sous l'autorité directe du ministre des Affaires étrangères. La procédure ordinaire de révision des traités prévue à l'article 48 TUE § 2 à 5 prévoit la tenue d'une « Conférence des représentants des gouvernements des États membres » (CIG) chargée « d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités ». En règle générale, lors des précédentes révisions, chaque CIG a donné lieu à une rencontre mensuelle de niveau ministériel. De même, alors qu'il s'agit de traités et non d'accords en forme simplifiée, les traités relatifs aux Communautés européennes et à l'Union se sont toujours vus apposer la signature du ministre des Affaires étrangères suivant la pratique inaugurée sous la IV^{ème} République en sa qualité d'organe des relations extérieures de l'État, à l'exception notable du traité établissant une Constitution pour l'Europe¹⁰.

Ainsi, le droit constitutionnel comme le droit de l'Union ne parviennent pas à donner une image fidèle de la fonction européenne du président de la République¹¹. Il n'est pas possible dans le cadre de cette contribution, à supposer que la chose le soit¹², de rendre compte de l'intégralité et de

⁷ Le développement des relations internationales a rendu nécessaire cette distinction entre les traités nécessitant une ratification et les accords en forme simplifiée n'en nécessitant pas.

⁸ Comme l'indique É. Zoller, la chose est exceptionnelle ; elle s'est produite au sujet du traité dit de l'Élysée du 22 janvier 1963, *op. cit.*, p. 74. En ce sens : J. Bariéty, « De Gaulle, Adenauer, et la genèse du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, Tome V. L'Europe, La documentation française – Plon, 1992, spéc. p. 363. Le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 en constituant la réplique n'a pas donné lieu à négociations directes entre ses signataires, le président de la République E. Macron et la chancelière allemande A. Merkel. En revanche, F. Mitterrand signa les deux protocoles annexés au traité le 22 janvier 1988.

⁹ A cet égard, la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux indique : « L'article 52 de la Constitution prévoit que le Président de la République négocie et ratifie les traités. Le texte constitutionnel ne prévoit pas qu'il les signe, mais ne l'exclut pas », JORF n°125, 31 mai 1997.

¹⁰ A l'issue de la signature du Traité constitutionnel à Rome le 29 octobre 2004, le Président Chirac affirmait : « Aujourd'hui, nous avons franchi une nouvelle étape importante, et c'est la raison pour laquelle j'ai tenu à signer moi-même ce traité ».

¹¹ Sur le rôle spécifique du président de la République en matière européenne : L. Lombart, *Le Président de la Vème République française sur la scène internationale*, PUAM, 2008, pp. 437-461.

¹² Pour une tentative : G. Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France. - 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, P.I.E., Lang, 2005, 630 p.

l'étendue du rôle du président de la République en la matière, à peine affecté lors des trois précédentes cohabitations¹³. D'autant plus qu'il n'agit pas seulement au titre de ses prérogatives constitutionnelles en matière de relations extérieures, mais également comme membre éminent d'un État fondateur au sein d'une institution de l'Union : le Conseil européen. Aussi pour le dire d'une formule, le président de la République est-il à la fois en dehors au dedans de l'Union. Il s'agit plutôt ici de distinguer le rôle décisif qu'il a joué tout au long du processus visant une « Union sans cesse plus étroites entre les peuples de l'Europe ». De ce positionnement singulier, il ressort que le président de la République voit parfois l'Europe comme la France en plus grand et s'efforçant de bâtir une Europe à la française (I) ; inversement son action tend d'autres fois à rendre la France européenne (II).

I. - L'Europe à la française du président de la République

Garant de la souveraineté nationale au titre de l'article 5 C, le président de la République entend exercer pleinement cette mission (A) tout en militant pour un renforcement de la dimension politique externe de l'Union, animé par l'idée d'une « souveraineté européenne » (B).

A) Le président de la République, garant de la souveraineté nationale

A n'en pas douter, la nouvelle République « naît dans un climat hostile à l'intégration européenne qui avait eu la faveur des hommes politiques démocrates chrétiens et socialiste sous le régime précédent »¹⁴. La conception du premier président de la République, le général de Gaulle, quant à son rôle en matière européenne¹⁵, est celle d'un défenseur scrupuleux des intérêts français. Considérant que la mise en œuvre du Marché Commun tend « à empêcher la France de disposer d'elle-même », il sera « à plusieurs reprises amené à intervenir pour repousser les menaces qui pèsent sur notre cause »¹⁶. En d'autres termes, « garant de l'indépendance nationale », le président de la République entend assurer la défense de la souveraineté nationale. Celle-ci passe dans les années 1960 par l'appui indéfectible porté à l'agriculture française dans le cadre de la politique agricole commune (1°) et par le rejet de l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés européennes (2°).

1° Toute atteinte portée par la politique agricole commune (PAC) aux intérêts de l'agriculture française est un *casus belli* aux yeux du général de Gaulle. Il en va du respect de l'équilibre au fondement de la Communauté économique européenne (CEE). Le premier président de la République estimant que « ce qu'il y a de profitable pour la France dans le Marché commun agricole est la compensation indispensable de ce qu'il y a de risqué dans le Marché commun industriel »¹⁷. Dans ces conditions, la proposition de la Commission présentée au Parlement européen le 23 mars 1965¹⁸ quant au financement de la PAC par des ressources propres dont elle aurait par la suite l'entière gestion déplut fortement aux autorités françaises. Ajoutée à la fin de l'unanimité dans plusieurs domaines selon le calendrier prévu par le traité CEE, cette initiative

¹³ La pratique a démontré une convergence entre les deux têtes de l'Exécutif, à partir le plus souvent de la position présidentielle.

¹⁴ J. Petot, « L'Europe, la France et son président », *RDP*, 1993, n°2, p. 355. Cette faveur s'est éteinte comme l'illustre le défaut de ratification par la France du traité instituant la Communauté européenne de défense en 1954.

¹⁵ V. l'ouvrage fondateur : E. Jouve, *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe*, 1967, LGDJ, 2 vol., (881 et 969 p.). V. également, *De Gaulle en son siècle*, Tome V. L'Europe, *op. cit.*

¹⁶ *Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962*, Plon, 1970, p. 194. Sans développer plus en avant, la France par la voix du général de Gaulle a amplement contribué à vider de sa substance la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). V. P. Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie nationale, 1983, pp. 267-271.

¹⁷ A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, 2000, tome 3, p. 185.

¹⁸ La forme agaçante également les représentants français, l'usage étant que la primeur des propositions de la Commission soit réservée au Conseil.

causa une crise sans précédent entre la France, les autres États membres et les institutions communautaires.

L'échéance prochaine (décembre 1965) de l'élection présidentielle française n'eut pas pour effet de dissuader – contrairement à certaines attentes européennes - le général de Gaulle d'entrer en conflit ouvert avec la Commission et son président W. Hallstein¹⁹. Afin de marquer son profond désaccord avec le sens pris, bien qu'en partie prévisible, par la construction européenne, « la France adopterait une position de totale réserve, ne participant plus aux Conseils de Bruxelles, rappelant son représentant permanent et bornant ses activités communautaires à la gestion des affaires courantes »²⁰. Connue sous le nom de la crise de la chaise vide, cet épisode au-delà de ses répercussions européennes²¹, traduit la volonté du président de la République exprimée dans sa conférence de presse du 9 septembre 1965 de se revendiquer de la Constitution pour conduire les affaires européennes de la France²².

2° La perspective de l'élargissement a été également perçue comme remettant en cause la place de la France dans les Communautés et son projet d'une Union politique entre les États membres indépendante des États-Unis. Aussi par deux fois, le président de la République usa-t-il du droit de veto que lui reconnaît les traités²³. La première fois, lors d'une conférence de presse du 14 janvier 1963 au terme de laquelle de façon unilatérale le président de la République faisait part de son opposition à la poursuite des négociations et de ses raisons²⁴. La seconde fois, dans des circonstances comparables, à l'occasion d'une conférence de presse du 27 novembre 1967²⁵, avec cependant une inflexion dans le verbe présidentiel ; le général de Gaulle indiquant que la France ne peut « entrer actuellement, avec les Britanniques et leurs associés, dans une négociation qui conduirait à détruire la construction européenne à laquelle elle fait partie »²⁶. Après avoir surmonté la « crise de la chaise vide », l'Europe communautaire demeure marquée d'une empreinte française et le président de la République entend la protéger autant que la prolonger.

Plus près de nous, si les temps et les termes ont changé comme le lieu de la conférence de presse, c'est sous cette forme que le 18 octobre 2019 à Bruxelles, le Président de la République, Emmanuel Macron a manifesté son opposition quant à l'ouverture de négociations d'adhésion avec la

¹⁹ Il use à son égard de termes frôlant l'offense, voyant en lui le partisan d'un « super-État » européen et « d'abord un Allemand ambitieux pour sa patrie. Car dans l'Europe telle qu'il la voudrait, il y a le cadre où son pays pourrait, gratuitement, retrouver la respectabilité et l'égalité des droits que la frénésie et la défaite d'Hitler lui ont fait perdre », *op. cit.*, p. 195.

²⁰ M. Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, 1971, p. 334.

²¹ F. de la Serre, « La Communauté économique européenne et la crise de 1965 », *RFSP*, 1971, pp. 402-420.

²² « On voit à quoi pourrait nous conduire une telle subordination si nous nous laissons entraîner à renier, à la fois, la libre disposition de nous-mêmes et notre Constitution, laquelle fixe que "la souveraineté française appartient au peuple français, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum", sans qu'il y soit prévu aucune espèce d'exception ».

²³ Art. 98 CECA, 205 CEEA et 237 CEE « Tout État européen peut demander à adhérer au présent traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion ». Cette exigence d'unanimité confère à chaque État membre un droit de veto.

²⁴ « Alors il est possible qu'un jour, l'Angleterre parvienne à se transformer elle-même suffisamment pour faire partie de la Communauté européenne sans restriction, sans réserve et de préférence à quoi que ce soit. Et dans ce cas-là les six lui ouvriraient la porte et la France n'y ferait pas d'obstacle bien qu'évidemment la simple participation de l'Angleterre à la Communauté changerait considérablement sa nature et son volume ».

²⁵ « Faire entrer l'Angleterre, et par conséquent, engager maintenant une négociation à cet effet, ce serait pour les Six, étant donné que tout le monde sait de quoi il retourne, ce serait pour les Six donner d'avance leur consentement à tous les artifices, délais et faux-semblants qui tendraient à dissimuler la destruction d'un édifice qui a été bâti au prix de tant de peine et au milieu de tant d'espoir ».

²⁶ Sur le contexte politique et international des deux vetos français : P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Notre Europe, Imprimerie nationale, 1983, pp. 291-315 et pp. 331-346.

Macédoine du Nord et l'Albanie²⁷, liant cette démarche à une réforme du fonctionnement de l'Union.

L'adhésion de nouveaux États membres est ainsi une question touchant à la fonction européenne du président de la République. G. Pompidou à la fois désireux de lever le veto de la France, sans se démarquer de l'esprit de son prédécesseur est à l'origine du premier référendum européen le 23 avril 1972 sous la Cinquième République²⁸. Organisé sur le fondement de l'article 11 C, le recours à la technique référendaire laisse un large pouvoir d'appréciation au président de la République dans la mesure où le projet de loi soumis à référendum tend « à autoriser la ratification d'un traité, qui sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». Or, en l'occurrence, les incidences relatives à l'adhésion d'un nouvel État membre sont indirectes en ce qu'elles n'affectent pas le fonctionnement interne des institutions. Au demeurant, cet usage de l'article 11 C illustre implicitement les effets sur la Constitution de la construction européenne.

B) Le président de la République, héraut de la souveraineté européenne

Seul État membre des Communautés puis de l'Union avant l'adhésion du Royaume-Uni et après son retrait à disposer d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, seule puissance nucléaire dans ce même contexte, la France occupe une place singulière. D'autant plus qu'elle dispose traditionnellement des effectifs militaires les plus importants depuis la fin de la seconde guerre mondiale et d'un des réseaux diplomatiques et consulaires les plus étendus au monde. En vertu de ces atouts d'une « puissance moyenne »²⁹, le chef de l'État qui est aussi le chef des armées selon l'article 15 C, voit dans la construction européenne le relais de la puissance française, que ce soit sur le terrain diplomatique (1°) ou militaire (2°).

1° Le discours prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017 par le président de la République Emmanuel Macron ordonné autour de l'idée d'une « souveraineté européenne à construire » fait écho aux propos tenus en 1963 par le général de Gaulle. Ce dernier était désireux d'écarter le risque d'une « Communauté Atlantique colossale sous dépendance et direction américaine, et qui aurait tôt fait d'absorber la Communauté de l'Europe », pour s'en démarquer : « mais ce n'est pas du tout ce qu'a voulu faire et ce que fait la France et qui est une construction proprement européenne ». Ce discours prolonge celui fait à Athènes le 7 septembre 2017 – à l'endroit même où le 28 mai 1959 André Malraux rendait son vibrant Hommage à la Grèce. Donner une dimension politique à l'action des États membres réunis au sein des Communautés est l'une des grandes constantes de la doctrine européenne des divers présidents de la République.

Elle commence par le projet de statut de l'Union politique européenne, élaboré par un comité intergouvernemental dirigé par Christian Fouchet, alors ambassadeur de France, à la suite de la réunion du Conseil des 10 et 11 février 1961 présidée par le général de Gaulle. Son intention est univoque : « organiser tout de suite la coopération politique des Six »³⁰. Si la tonalité intergouvernementale du projet et la perspective d'une politique commune de défense, distincte de celle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont provoqué son échec, la présidence de la République, quel que soit le titulaire de la charge en fait un axe central de la politique de la France.

²⁷ « Mais très clairement, plusieurs pays étaient réticents à ouvrir aujourd'hui les négociations. La France a fait partie de ces pays de manière très claire, non pas pour dire que des efforts n'ont pas été faits, que des progrès ne sont pas là. Mais pour dire d'abord, tous les progrès demandés ne sont pas là et nous avons encore des problèmes ».

²⁸ V. J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel et J. Benetti, *Histoire de la Ve République*, Dalloz, Classic, 2017, 16^{ème} éd., pp. 176-181.

²⁹ Ch. Zorgbibe, « La France : les initiatives d'une « puissance moyenne » », *RFSP*, 1976, n°4, pp. 724-734.

³⁰ *Mémoires, op. cit.*, p. 207.

G. Pompidou est ainsi l'origine de la Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des Six qui s'est tenue à La Haye, les 1^{er} et 2 décembre 1969. En évoquant la réalisation de « progrès dans le domaine de l'unification politique », elle inaugure le mouvement conduisant à la mise en place d'une coopération politique européenne tout au long des années 1970 et que vient timidement consacrer l'Acte unique européen³¹. V. Giscard d'Estaing en poussant à la création du Conseil européen (*infra* II. B, 2^o) et F. Mitterrand à la convocation d'une CIG consacrée à l'Union politique en 1990 (*infra* lettre Mitterrand-Kohl), débouchant sur l'instauration par le traité de Maastricht d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), prolongent cette entreprise au long cours. Seulement, à partir de la présidence de V. Giscard d'Estaing, les initiatives présidentielles en matière européenne sont parfois prises conjointement avec le chef du gouvernement allemand³². Quoi qu'il en soit cette appétence présidentielle pour une Europe puissance ne s'est jamais démentie. Du traité d'Amsterdam, jusqu'au traité de Lisbonne, le renforcement de la PESC constitue un invariant de la politique européenne de la France.

2^o Permettre à l'Europe de s'exprimer d'une « seule voix en politique étrangère » suivant les termes de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne de Stuttgart (19 juin 1983) doit s'accompagner de sa capacité à assurer la défense de ses intérêts stratégiques. Telle est la mission dévolue au volet sécurité et défense de la PESC introduit avec prudence par la mention de « la définition progressive d'une politique européenne de défense commune » par le traité d'Amsterdam. A la suite du sommet franco-britannique de Saint Malo du 4 décembre 1998 réunissant le président de la République, J. Chirac et le Premier Ministre britannique, A. Blair, le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 entendait « doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense »³³. Conclu durant la présidence française, le traité de Nice conforte ensuite « les progrès enregistrés dans la construction de l'Europe de la défense »³⁴. Enfin, le traité de Lisbonne transforme cette Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)³⁵. L'une de ses innovations marquantes tient dans la possibilité pour les « États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacité militaire » d'établir « une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union », suivant les termes de l'article 42 § 6 TUE. Le Président Macron, s'inspirant du précédent de l'accord de Schengen s'agissant de la libre circulation des personnes, a appuyé la mise en œuvre de ce nouveau dispositif en 2017³⁶.

Le rôle déterminant de la présidence de la République en la matière vise à donner corps à une « souveraineté européenne » plus facilement tangible en matière de sécurité et de défense³⁷. Par conséquent, parmi les trois principaux objectifs de la présidence française du Conseil figure l'ambition d'une « Europe plus souveraine (...) : par une Europe plus forte et capable d'agir en matière de sécurité et de défense ». Cet axe prolonge la déclaration conjointe du 19 juin 2018 faite à l'issue d'une rencontre entre E. Macron et A. Merkel. Elle s'insère dans le cadre de la préparation

³¹ V. M. Gainar, *Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, 2012, P.I.E-Peter Lang, 642 p.

³² V. H. Miard-Delacroix, « Le mythe et sa fonction : l'exemple de l'efficacité franco-allemande en Europe », *AFRI*, 2011, pp. 529-544.

³³ Annexe III : Déclaration du Conseil européen et rapport de la présidence concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

³⁴ RI n°2905 sur le bilan de la présidence française, présenté par A. Barrau, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE, 31 janvier 2001, p. 44.

³⁵ Art. 42 TUE.

³⁶ Discours du 26 septembre 2017 « Pour une Europe souveraine, unie, démocratique : « En juin dernier, nous avons posé les bases de cette Europe de la Défense ; une coopération structurée permanente ».

³⁷ V. D. Blanc, « Les manifestations de l'idée de "souveraineté européenne" dans la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union », in F.-V. Guiot (dir.), *Souveraineté européenne : du discours politique à une réalité juridique ?*, Mare & Martin, 2022, pp. 277-295.

de la Boussole stratégique pour l'Union³⁸. Aussi, lors de sa conférence de presse du 9 décembre 2021 présentant les priorités de la France, E. Macron a-t-il insisté pour que soit adopté ce document permettant de « définir véritablement une souveraineté stratégique européenne ». Le Conseil européen des 24 et 25 mars 2022 préparé par la rencontre informelle des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne, les 10 et 11 mars 2022 au château de Versailles est censé pourvoir à cette mission.

II. – La France européenne du président de la République

La fin de la présidence du général de Gaulle marque un tournant dans la mesure où les titulaires de la charge s'attacheront le plus souvent à donner une impulsion à la construction européenne et de revêtir les habits d'un faiseur d'Europe (A). Le président de la République n'échappe pas aux contingences défavorables qui depuis une quinzaine d'années ont causé un recul de sa figure européenne (B).

A) Le président de la République faiseur d'Europe

La déclaration faite par le président Pompidou le 1^{er} décembre 1969 à La Haye constitue le point de départ d'une profonde relance de la construction européenne. En mentionnant « l'achèvement », « l'approfondissement » et « l'élargissement » des Communautés³⁹. Il fixe suivant ce triptyque, le programme des deux prochaines décennies aboutissant à la création de l'Union européenne en 1992. Ce dépassement des Communautés (1^o) est dû pour une large part à la présidentialisation du système institutionnel européen, suivant une orientation bien française (2^o).

1^o L'initiative présidentielle de 1969 est renouvelée par une invitation adressée aux chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de la Communauté élargie, réunis pour la première fois les 19 et 20 octobre 1972 à Paris. A l'issue de ce sommet européen les « États membres de la Communauté, élément moteur de la construction européenne, affirment leur intention de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne ». Cette affirmation est le signe d'une rupture avec la pratique gaullienne. Toutefois, la référence à une construction dominée par les États et l'accent mis sur la coopération politique européenne (CPE) dans la déclaration de Paris sont autant d'éléments de continuité.

La transformation des Communautés en Union passe, à côté de la mise en place d'une CPE et de la PESC, par un approfondissement réalisé par la constitution d'une Union économique et monétaire (UEM). Durant la présidence de la République, alors exercée par G. Pompidou, se met en place le serpent monétaire européen à la suite de l'Accord de Bâle du 10 avril 1972. Toutefois, le premier choc pétrolier en 1973 perturbe son fonctionnement. Il revient à son successeur, V. Giscard d'Estaing d'œuvrer en faveur d'une plus grande stabilité entre les monnaies européennes. Ancien ministre des finances (1959-1966 puis 1969-1974), très au fait des questions monétaires, il s'accorde avec le chancelier allemand pour que le Conseil européen de Copenhague d'avril 1978 fasse sien cet objectif de stabilité monétaire. La création le 13 mars 1979 du Système monétaire européen (SME) doit beaucoup à la volonté présidentielle, au point de devenir une constante supplémentaire de la doctrine française. Élu le 10 mai 1981, F. Mitterrand va marquer son attachement à la défense du SME en 1983 en opérant un changement de politique économique passé à la postérité sous l'expression de « tournant de la rigueur ». J. Delors, alors ministre de l'Économie et des finances favorable à cet ancrage européen, fut ensuite président de la Commission à l'instigation de l'Élysée⁴⁰. A ce poste, il a joué un rôle central dans l'avènement de la monnaie

³⁸ V. RI n° 753, Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne, présenté par R. Le Gleut et H. Conway-Mouret, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 7 juillet 2021.

³⁹ *Bull. CE*, 1970, n°2, p. 36.

⁴⁰ *Mémoires*, Plon, Pocket, 2004, pp. 206-212

unique. Inscrite dans le traité de Maastricht, elle a rencontré des obstacles au milieu des années 1990. Ils furent en partie surmontés s'agissant de la désignation de la future monnaie européenne grâce au président de la République, J. Chirac lors d'une réunion mouvementée du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995⁴¹.

L'entente entre le chef de l'État français et le chef du gouvernement allemand permet de faire l'Europe, ou à tout le moins éviter qu'elle ne se défasse comme en témoigne la signature du traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012. Les lettres adressées par N. Sarkozy et A. Merkel au président du Conseil européen les 17 août et 7 décembre 2011 ont puissamment contribué à l'adoption de ce traité et à la définition de son contenu⁴². C'est dans ce contexte que le 1^{er} décembre 2011 à Toulon, le président de la République affirmait : « La crise a poussé les chefs d'État ou de gouvernement à assumer des responsabilités croissantes parce qu'au fond eux seuls disposaient de la légitimité démocratique qui leur permettait de décider. C'est par l'intergouvernemental que passera l'intégration européenne parce que l'Europe va devoir faire des choix stratégiques, des choix politiques ». Cette vision s'inscrit dans la continuité des conceptions présidentielles à l'origine de la création et du rôle attribué au Conseil européen.

2° La présidentialisation de l'Union est manifeste au regard de la place prise par le Conseil européen dans la construction européenne⁴³. Sa création résulte d'une initiative présidentielle, d'abord avec G. Pompidou, qui échoua à la réaliser⁴⁴, puis avec V. Giscard d'Estaing. Ce « nouveau » Conseil européen largement marqué par l'influence du Président français⁴⁵ traduit une inflexion intergouvernementale. A ses débuts, sa composition a pu être source d'interrogations quant au respect de la Constitution française. Le communiqué final des 9 et 10 décembre 1974 prévoit que « les chefs de gouvernement ont, en conséquence, décidé de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». Or, de toute évidence en France, le Premier ministre est seul habilité à diriger le gouvernement. Pourtant, le Président de la République va se considérer comme le véritable chef du gouvernement. Ce faisant, il « n'a fait qu'exprimer une réalité de la politique française depuis les débuts de la V^e République »⁴⁶. Il reste que cette particularité du système constitutionnel français a eu pour effet à partir du Conseil européen de Copenhague (7 et 8 avril 1978) de faire apparaître l'expression « chefs d'État et de gouvernement » dans ces conclusions⁴⁷.

La reconnaissance du Conseil européen au fil des révisions des traités s'achève par sa qualité d'institution de l'Union telle qu'elle ressort du traité de Lisbonne. L'esprit ayant présidé à sa création se retrouve dans la définition générale de son rôle : « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales » (art. 15 TUE §, 1). Difficile de ne pas voir dans cette formulation un écho, certes atténué, de la fonction présidentielle telle que fixée par l'article 5 C et exercée depuis 1958. Le Conseil européen, comme le président français, ont un pouvoir d'impulsion et d'orientation

⁴¹ V. le récit qu'en fait J. Quatremer, *Il faut achever l'euro*, Calmann-Lévy, 2019, pp. 184-188.

⁴² V. J.-V. Louis, « Un traité vite fait, bien fait ? », *RTDE*, 2012, n°1, pp. 5-22.

⁴³ V. D. Blanc, « La parole du Conseil européen : de *lexis* en *praxis*, quand dire c'est faire », in O. Desaulnay (dir.), *La parole en droit public*, L'épilogue, coll. L'Unité du Droit, 2020, pp. 43-60.

⁴⁴ D'autres initiatives pompidoliennes furent davantage couronnées de succès à l'instar de la lettre du 6 août 1971 adressée en particulier à ses partenaires européens et aboutissant à la constitution du « Groupe Pompidou ». Il met en place une coopération intergouvernementale afin de lutter contre l'augmentation de la consommation et du trafic de produits stupéfiants. Ce groupe a par la suite été rattaché au Conseil de l'Europe. V. V. Giuseppe. « Le "Groupe Pompidou" et la lutte européenne contre la Drogue », *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 1987, n°1, Pp. 47-54 ;

⁴⁵ C. Blumann, « Le Conseil européen » *RTDE*, 1976, n°1, p. 4.

⁴⁶ *Ibid*, p. 6.

⁴⁷ L'AUE consacre cette expression en son article 2 : « Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ».

politique général. Si bien que ce dernier est un habitué de la diplomatie des sommets, qu'elle se déroule ou non au sein de divers G, 5, 6, 7, 20...

Ainsi, l'institution suprême de l'Union qu'est devenu le Conseil européen doit non seulement beaucoup à la présidence de la République, mais sa physionomie institutionnelle, son positionnement en surplomb des autres institutions politiques (Commission, Conseil et Parlement européen) attestent d'une présidentialisation du fonctionnement de l'Union renvoyant comme l'image déformée de la Vème République. Dans ces conditions s'explique mieux la place prise en son sein par le président de la République. Néanmoins, sa figure européenne est en recul pour des raisons à la fois constitutionnelles et politiques.

B) Le recul de la figure européenne du président de la République

Seul membre du Conseil européen élu directement au suffrage universel direct par un corps électoral ayant la Nation pour cadre jusqu'à l'élargissement de 2004⁴⁸, le président de la République a pu exercer une grande influence en vertu de cette légitimité inégalée dès son apparition en 1974. Néanmoins, au milieu des années 1970 il n'est plus seul à incarner ce *leadership* (1°) d'autant que l'utilisation de ses prérogatives en matière européenne peut entraîner un abaissement de sa fonction (2°).

1° C'est précisément au moment où la pérennité des Sommets européens fut assurée par la survenance du Conseil européen, que l'efficacité « de la méthode franco-allemande axée sur le pragmatisme trouva une première apogée après l'accession presque simultanée d'Helmut Schmidt à la Chancellerie et de Valéry Giscard d'Estaing à l'Élysée en mai 1974 »⁴⁹. Toutefois, à l'exception notable du SME, peu de réalisations durables sont à mettre au crédit de cette association. En revanche, leurs successeurs, F. Mitterrand et H. Kohl surent peser au sein du Conseil européen pour que s'engage avec l'AUE la première révision d'ensemble des traités fondateurs⁵⁰. Par la suite, la technique de la lettre franco-allemande fut utilisée lors des négociations préalables au traité de Maastricht ou d'Amsterdam (1997)⁵¹. En 2011, les deux lettres communes consacrées à l'UEM et à stabilité de la monnaie unique (*supra* II. A, 1°), résonnent comme un lointain écho d'une période où la présidence française appuyée par le chef du gouvernement allemand déterminait le sens pris par l'Europe communautaire. C'est sans doute à cette aune que doit être appréciée la multiplication des conférences de presse commune du Président Macron et de la Chancelière Merkel, dont certaines, comme celle du 18 mai 2020 consacrée à un plan de relance européen, entraînent de fortes répercussions sur l'avenir de l'Union. La signification est évidente : le président de la République peut difficilement disposer à lui seul de la capacité d'orienter la politique européenne.

D'autant plus que la réforme constitutionnelle visant à réduire la durée du mandat présidentiel de 7 ans à 5 ans⁵² est venue borner son influence au sein du Conseil européen dans une Europe élargie. Auparavant, le septennat offrait la garantie au président de la République d'occuper une place centrale grâce à la présidence tournante du Conseil 2 fois durant son mandat⁵³. Puis l'élargissement des Communautés a réduit le rythme de cette rotation. Au point qu'en dépit de 2 mandats consécutifs, l'un de 7 ans et l'autre de 5 ans, J. Chirac ne fut dans cette position qu'une seule fois,

⁴⁸ Le président de la République de Chypre, celui de la Lituanie et de la Roumanie sont également élus au suffrage universel direct pour 5 ans et siègent en leur qualité de chef de l'État au Conseil européen.

⁴⁹ H. Miard-Delacroix, « Le mythe et sa fonction : l'exemple de l'efficacité franco-allemande en Europe », *AFRI*, 2011, p. 536.

⁵⁰ H. Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand*, Fayard, 1996, p. 396.

⁵¹ Respectivement lettre commune du 20 avril 1990 (Kohl-Mitterrand) et du 9 décembre 1996 (Kohl-Chirac).

⁵² Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 constitutionnelle relative à la durée du mandat du Président de la République, *JORF*, n°229, 3 octobre 2000, texte n° 1.

⁵³ 1974 et 1979 pour V. Giscard d'Estaing, 1984 et 1989 pour F. Mitterrand, et en 1995 lors des derniers mois de son second septennat.

durant le second semestre 2000⁵⁴. Le passage au quinquennat dans une Union européenne comptant plus de 20 États membres ne rend plus mécanique la présidence française du Conseil de l'Union pour tout président de la République. Si N. Sarkozy a pu remplir cet office lors du second semestre 2008, son successeur n'a pas eu l'occasion d'y pourvoir. Ce n'est qu'en 2022 que cette présidence semestrielle est revenue à la France. En outre, l'impossibilité à ce jour pour tout président de la République élu pour 5 ans d'avoir pu effectuer un mandat supplémentaire ajoute à ce déclin. D'autant plus que parallèlement, la chancelière fédérale A. Merkel est restée pendant 16 ans à la tête du gouvernement allemand. Les thèmes à l'agenda européen (crise financière, euro, stabilité budgétaire) ont davantage conforté sa position. Aussi, l'accent mis sur la souveraineté européenne et la dimension de sécurité et de défense de l'Union par le Président Macron peut-il être lu comme une réaction visant, sinon à restaurer le *leadership* exclusif de la présidence française, à tout le moins à la replacer sur un pied d'égalité avec la chancellerie allemande.

Il est vrai que la position de la France et de son président dans l'Union a été sensiblement affectée par le résultat négatif du référendum visant à autoriser la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe le 29 mai 2005. Le choix de cette voie, risquée et à l'issue incertaine, est revenu au Président Chirac. Si formellement l'initiative appartient au Gouvernement, en réalité c'est le président de la République qui tranche entre l'option d'une autorisation de ratification soumise au Parlement ou à référendum. Il s'ensuit que cet échec a été vu comme celui du président de la République, le privant - au surplus à la fin de son second mandat - de toute action sur le cours des affaires européennes. Facteur aggravant, c'est le Président Chirac qui, le 26 juin 2000 à l'Université Humboldt (Allemagne), fut parmi les premiers dirigeants européens à évoquer l'idée d'une Constitution européenne. Par ailleurs, il a appuyé la désignation de V. Giscard d'Estaing à la tête de la Convention européenne chargée d'élaborer le projet de traité-constitutionnel. Il a fallu attendre la présidence semestrielle de l'Allemagne en 2007 et de manière concomitante l'élection d'un nouveau président de la République, pour qu'un nouveau cadre juridique rénové soit adopté (traité de Lisbonne, 2007).

La campagne référendaire relative au traité-constitutionnel fut contemporaine de l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie, conduisant ainsi à l'insertion dans la Constitution d'une disposition. Dans un premier temps, elle prévoyait : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République »⁵⁵. Cette révision a été dictée par la volonté du constituant d'assurer aux électeurs appelés à se prononcer par référendum pour un traité de révision qu'à l'avenir il en irait de même pour tout traité d'adhésion. Seulement, l'issue négative du référendum de 2005 et la nécessité d'une nouvelle révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Lisbonne ont conduit à une nouvelle révision d'un dispositif jamais appliqué mais dont les risques qu'il faisait courir à la construction européenne appelaient précisément sa réforme⁵⁶. Désormais l'article 88-5 C prévoit que l'expression des parlementaires suivant une majorité renforcée offre une alternative par une autorisation de ratification donnée conformément « à la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 »⁵⁷, i.e. par le Congrès statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Ce nouveau dispositif prive le président de la République du choix des modalités de l'autorisation à ratification afin de l'exonérer de toute responsabilité. Si bien qu'il s'agit là moins d'une baisse de ses attributions en matière européenne que d'une protection de sa fonction.

⁵⁴ Donnant ainsi le nom d'une ville française – Nice - à un traité (2001), 50 ans après celui de Paris (1951).

⁵⁵ Loi constitutionnelle n°2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution, JORF n°51, 2 mars 2005, texte n°1.

⁵⁶ V. D. Blanc, « L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : l'hypothèque constitutionnelle française », *Rev. UE*, 2011, n° 549, pp. 391-394.

⁵⁷ Art. 44 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n°171, 24 juillet 2008, texte n°2.

Une suppression de cet article 88-5 C restaurerait le président de la République dans sa position d'arbitre et d'aiguilleur ; elle serait sans effet sur le tour pris par la figure européenne du président de la République. En la matière, la volonté politique est seule la clé d'une puissance présidentielle retrouvée à l'échelle européenne. Les discours d'Athènes et de la Sorbonne en 2017 constituent l'ébauche d'une reconquête. Elle témoigne sans aucun doute possible d'une prise de conscience du titulaire d'une fonction présidentielle s'accommodant mal d'une *capitis diminutio* dans un domaine où il a longtemps brillé d'un éclat sans pareil. L'entreprise présidentielle a fini par s'incarner à Strasbourg 4 ans plus tard par le lancement le 9 mai 2021 de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

A Athènes, le président de la République avait appelé à la refondation de l'Europe par une « méthode nouvelle », qui ne soit pas celle d'« un traité négocié en catimini » ou d'un « texte discuté derrière des portes dans une salle obscure à Paris, Bruxelles ou Berlin ». Cette intention s'est manifeste dans la constitution de panels de citoyens européens ainsi que dans la mise en place d'une plateforme numérique multilingue ouverte à toute personne souhaitant contribuer. Après un faux départ dû à la situation sanitaire au printemps 2020, les travaux de la Conférence pour l'avenir de l'Europe, prévus pour durer deux ans, vont avoir le même terme, à savoir la présidence française du Conseil de l'Union puisqu'elle a remis son rapport final, toujours à Strasbourg, le 9 mai 2022. La présidence de la République n'a pas seulement exercé une influence quant à la méthode, mais également quant au fond. Aussi, à l'occasion de la clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le président République a-t-il émis le souhait que soit prochainement engagée une révision des traités. S'il est naturellement trop tôt pour en apprécier l'issue, d'autant plus que le même jour, 13 États membres (Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Suède, République tchèque) adoptaient un *non paper* favorable à un *statu quo*⁵⁸, cette séquence enjambant les mandats présidentiels dit assez la place singulière que continue d'occuper leur titulaire.

⁵⁸ Ces États membres considèrent qu'au regard du contexte géopolitique européen né de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Union a d'autres priorités qu'une réforme des traités. En réponse, le 13 mai, 6 autres États membres, dont 5 fondateurs (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) ont adopté une position contraire, et proposent la création d'un groupe de travail *ad hoc* au sein du Conseil pour discuter et examiner les propositions institutionnelles. De son côté, le Parlement européen souligne dans sa résolution du 9 juin 2022 sur la convocation d'une convention pour la révision des traités « qu'il est nécessaire que les traités soient rapidement modifiés afin de permettre à l'Union d'agir plus efficacement à l'occasion de crises futures ».

