

# QUELLES DIFFICULTES RENCONTRE LA NOUVELLE CONVENTION EUROPEENNE ?

**Florence Deloche-Gaudez**

Conscients de leur impuissance à réformer les institutions européennes dans le cadre de la dernière conférence intergouvernementale (CIG) qui a abouti au traité de Nice, les chefs d'Etat et de gouvernement ont accepté, en décembre 2001, à Laeken, d'ouvrir la procédure de révision des traités à de nouveaux acteurs. Ils ont décidé de convoquer une Convention sur l'avenir de l'Europe, composée non seulement de représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement mais aussi des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne. Ils lui ont confié la vaste tâche "*d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union*" et ils lui ont demandé de faire des propositions de réponses à la prochaine Conférence intergouvernementale(1). Le choix de recourir à cette nouvelle enceinte s'explique par le bilan positif qui a été fait de la première Convention mise en place pour élaborer une charte des droits fondamentaux (2). **L'utilisation du terme identique de "Convention" ne doit toutefois pas faire oublier les différences qui existent entre les deux assemblées, qu'il s'agisse de leur composition ou de leur mandat - différences qui pourraient être la source de difficultés susceptibles d'entraver les travaux d'une Convention pourtant chargée d'une tâche cruciale pour l'avenir de l'Union européenne.**

**La Convention sur l'avenir de l'Europe, rebaptisée Convention européenne, compte tout d'abord un nombre beaucoup plus important d'acteurs.** Le nombre de représentants de la Commission européenne est passé de un à deux et, surtout, les pays candidats y sont représentés. L'assemblée compte ainsi 105 membres titulaires et plus de 230 Conventionnels en incluant les observateurs et les suppléants (3) - soit environ le double des membres de la précédente Convention. En outre, si lors de la précédente Convention, les représentants de la société civile n'avaient pas tous perçu à temps l'importance et les opportunités offertes par cette nouvelle méthode, beaucoup plus transparente et ouverte qu'une conférence intergouvernementale, nombre d'entre eux sont aujourd'hui sur les "*starting blocks*", prêts à faire valoir leurs points de vue auprès des Conventionnels. Alors qu'environ 70 organisations avaient été auditionnées par la première Convention, plus d'une quarantaine d'instituts se sont déjà inscrits à l'un des huit groupes de contact mis en place pour préparer les auditions qui auront lieu les 24/25 juin prochains (4).

Cette ouverture du processus d'élaboration des textes fondateurs à de nouveaux acteurs comprend bien des aspects positifs et pourrait aboutir à de nouvelles avancées. Ainsi il se dégage des premières discussions sur les missions de l'UE et sur la répartition des compétences, l'impression qu'une assemblée non exclusivement composée de diplomates devrait faire sortir la Politique étrangère commune du cadre intergouvernemental qui limite son efficacité. Plus généralement, la majorité des membres de la Convention sont régulièrement confrontés à leurs électeurs et apparaissent, de ce fait, particulièrement attentifs à leurs sentiments à l'égard de la construction européenne. Même si les interventions des pays candidats sont parfois apparues au départ un peu générales (il est vrai qu'ils ne parlent souvent pas leur langue), leur présence a le mérite de ne pas limiter le débat sur l'avenir de l'Union aux Etats membres actuels. Enfin, il est trop tôt pour évaluer le degré d'ouverture de la Convention à la société civile mais elle est un des moyens, parmi d'autres, d'accroître l'influence des citoyens sur le processus de décision européen et d'accroître la légitimité de l'Union. Plus prosaïquement, pour renforcer la propre légitimité de ses travaux, notamment face à la future conférence intergouvernementale censée prendre sa suite, la Convention a tout intérêt à montrer qu'elle prend en compte les attentes des citoyens et qu'elle sait y répondre (5).

Mais l'implication d'un grand nombre d'acteurs n'est pas sans inconvénient. Le fait que le Président Valéry Giscard d'Estaing ait cité comme résultat positif de ces premières sessions que les Conventionnels "*commencent à se connaître*" en dit long sur la difficulté à faire travailler rapidement une assemblée aussi importante et hétérogène (6). Aux clivages qui divisaient la première Convention, s'ajoutent en effet ceux qui peuvent séparer pays membres et pays candidats. Au début de la Convention, ces derniers se sont d'ailleurs attachés à limiter certaines différences entre leur situation et celle des Etats membres : ils ont déjà obtenu la présence d'un "invité" au présidium (7) et la possibilité de parler leur langue (à condition de fournir un interprète) (8).

**La deuxième différence fondamentale entre les deux Conventions tient à la nature du mandat qui leur a été confié.** La première devait faire un travail de codification, alors que la seconde doit faire œuvre de

création. La première avait pour tâche d'expliquer dans un texte unique et clair des droits existants alors qu'en vertu de la longue déclaration du Conseil européen de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, la seconde semble pouvoir se saisir de tout sujet. Elle n'a pas à travailler à droit constant et "l'*adoption d'un texte constitutionnel*" est même une option qui a été envisagée par les chefs d'Etat et de gouvernement. Là encore, il ne s'agit pas d'incriminer un mandat que nous avions nous-mêmes appelé, dans l'étude précitée, à élargir au delà des quatre points de la déclaration relative à l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice. Le caractère extrêmement ouvert du mandat de la Convention européenne offre l'opportunité inédite de se pencher sur les résultats de la construction européenne sans "*aucun tabou*", ainsi que l'a précisé le Président Valéry Giscard d'Estaing lors de son intervention devant la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (9). Mais les premières sessions plénières de la Convention ont illustré la difficulté de la tâche. L'écart paraît immense entre une succession d'interventions de 3 minutes sur des sujets aussi vastes que les missions de l'Europe, qui nécessairement partent un peu "*dans tous les sens*", et la rédaction d'un texte juridique, dont on ne connaît par ailleurs toujours pas précisément les caractéristiques, en dépit des éclaircissements demandés par certains Conventionnels (faut-il seulement modifier les traités ? faut-il rédiger un nouveau texte ? une constitution ?) (10).

**Si des différences majeures séparent donc les deux Conventions, le processus de décision apparaît en revanche globalement inchangé.** Le recours à des votes est toujours exclu, en particulier par le Président Valéry Giscard d'Estaing, au motif qu'il ne s'agit pas d'une assemblée parlementaire. Comme dans la première Convention, le texte final devrait être adopté par un consensus le plus large possible. Nous l'avons vu lors du premier exercice, ce mode de décision a l'avantage de favoriser l'adoption d'un texte unique, soutenu par la quasi-totalité des Conventionnels. Mais, dans le cas présent, le consensus risque d'être plus long à se former : les questions sont plus complexes ; du fait de l'accroissement de la taille de l'assemblée, le nombre de Conventionnels qui doivent s'exprimer pour qu'un consensus émerge est plus grand. La séance de la Convention consacrée à l'espace de liberté de sécurité et de justice, le 6 juin 2002, a illustré la difficulté de la tâche. Certes, on a pu constater un certain consensus pour que ces questions soient davantage traitées au niveau européen. Mais cette discussion a tout de même occupé une séance de plus de 5 heures (qui est la durée minimum pour que tous les membres titulaires s'expriment chacun 3 minutes) (11) ; dès le début, les représentants du gouvernement allemand et du Bundesrat, MM. Glotz et Teufel, ont plaidé pour que les Etats gardent néanmoins la maîtrise des politiques d'immigration (12) ; lorsqu'il s'est agi plus précisément des instruments et des procédures souhaitables, les divergences sont alors apparues plus manifestes. Finalement, le Président a annoncé qu'un groupe de travail allait être mis en place pour traiter certains "points" soulevés par les Conventionnels, notamment l'identification des tâches qui peuvent être communautarisées (13).

**Le processus de décision de la seconde Convention se distingue en effet de la première Convention sur un point : la constitution de groupes de travail, dont la tâche pourrait toutefois rester limitée (14).** Comme nous l'avions déjà soutenu (15), compte tenu de la taille de la nouvelle assemblée, du travail de création qui lui est demandé et de l'absence de votes en séance plénière, il paraît indispensable de travailler dans le cadre de petits groupes, plus efficaces et aussi plus inclusifs : les "*nouveaux venus*" d'Europe centrale et orientale s'y intégreront plus facilement ; des relations suivies et approfondies peuvent être nouées avec des représentants de la société civile, qui n'appartiennent pas forcément aux fédérations européennes présentes à Bruxelles (16). Encore faut-il s'entendre sur le rôle de ces groupes de travail. D'après le Président de la Convention, ils doivent seulement "*examiner des questions spécifiques*" et non des "*sujets de portée horizontale*", afin que la Convention ne soit pas "*morceau*" et que le "*travail de substance*" reste du ressort de l'assemblée (17). D'où l'intitulé relativement restrictif de certains groupes de travail tels que celui consacré aux "*compétences complémentaires*" et le refus de créer un groupe qui traite de l'ensemble de la PESC (18). Il nous semble à l'inverse que pour réussir à rédiger un texte dans les délais impartis, il faudrait que des groupes de travail puissent proposer des projets de texte substantiels, préfigurant des parties du document final, qui seraient ensuite discutés en séance plénière. Composés de Conventionnels (19), ils seraient plus légitimes à le faire que le secrétariat de la Convention dirigé par Sir John Kerr qui, sinon, deviendra "*la plume*" de la Convention, comme l'avait été la task force lors de la première expérience. Il est d'ailleurs possible que les groupes aillent de facto au-delà du mandat qui leur a été initialement donné. Comme il l'a fait à d'autres reprises, par exemple à propos du rôle des suppléants, le Président, qui ne peut aller totalement à l'encontre de la Convention, pourrait de son côté infléchir sa position initiale pour tenir compte des souhaits des Conventionnels.

**Il n'en reste pas moins que la méthode retenue jusqu'ici par le Président Valéry Giscard d'Estaing suscite des interrogations.** Dans son discours inaugural, le 28 février 2002, le Président a indiqué que le

programme des travaux de la Convention comprendrait trois phases : une première phase "d'écoute", puis la recherche de "réponses aux questions posées dans la déclaration de Laeken" et "enfin, la démarche vers une Constitution pour les citoyens européens" - en d'autres termes une phase d'écoute, puis d'étude et enfin de rédaction (20). Une telle décision peut se défendre. Commencer par demander aux Conventionnels de s'exprimer sur des questions très larges (Qu'attend-on de l'Europe ? Quelles sont les missions de l'Europe ? Comment l'Union européenne remplit-elle ses missions ?) a eu l'avantage de mettre en lumière certains points de convergence (par exemple sur la nécessité de mieux faire respecter le principe de subsidiarité). Et le fait de traiter ensuite des sujets mieux délimités a atténué l'impression qui pouvait prévaloir d'une succession de généralités difficiles à écouter des heures durant. La séance du 7 juin 2002 consacrée au rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne a par exemple clairement montré l'opposition de la majorité des Conventionnels à la création d'une nouvelle institution composée de députés nationaux. Mais cette organisation des travaux n'est pas sans inconvénient. Tout d'abord, elle peut donner l'impression regrettable que l'écoute de la société civile prendra fin quand les choses sérieuses commenceront. Surtout, quiconque a eu un texte à rédiger sait que le travail d'écriture fait lui-même surgir des questions qu'il faut avoir le temps de résoudre. Or du temps, la Convention n'en a guère. Même si le Président a pu paraître prêt à prendre quelques libertés avec le délai fixé par le Conseil européen de Laeken (21), et qu'il semble envisager une CIG "relativement rapide" (22), il reste un peu plus d'un an à la Convention pour achever ses travaux si l'on veut que les citoyens aient connaissance d'un texte définitif (approuvé par la Convention et la conférence intergouvernementale) lors des élections au Parlement européen au printemps 2004. Ainsi, la stratégie choisie par Valéry Giscard d'Estaing alimente la rumeur selon laquelle il serait d'autant moins pressé de voir la Convention aborder la phase de rédaction qu'il aurait une idée précise des réformes à accomplir et attendrait le moment opportun pour mettre sur la table des projets qu'il serait alors trop tard pour remettre en cause significativement.

**En conclusion, la Convention européenne fait face à de réelles difficultés mais, pour les surmonter, elle peut compter sur la volonté d'aboutir de ses membres qui se manifeste régulièrement. Encore faut-il qu'ils puissent s'atteler à la mission qui est la leur : rédiger un texte qui recueille un large soutien.**

Note : Pour une discussion sur la méthode de la Convention, voir l'étude de *Notre Europe "La convention pour l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?"*, [Florence Deloche-Gaudez](#), décembre 2001.

(1) Annexe 1 aux conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001 (<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>). Au sujet de l'articulation entre Convention et CIG, ils ont plus précisément demandé à la Convention d'établir "un document final" et ont prévu qu'il "servira de point de départ pour les discussions de la Conférence intergouvernementale qui prendra les décisions définitives". Florence Deloche-Gaudez, La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?, Etudes et Recherches de Notre Europe, n° 15, Novembre 2001.

(2) Florence Deloche-Gaudez, La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?, Etudes et Recherches de Notre Europe, n° 15, Novembre 2001.

(3) La Convention est composée d'1 président, de 2 vice-présidents, de 15 représentants des chefs d'Etat et de gouvernements des Etats membres (un par Etat membre), de 30 membres issus des parlements nationaux des Etats membres (2 par Etat membre) de 16 membres du Parlement européen, de 2 représentants de la Commission, de 13 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement des pays candidats (un par pays) et 26 représentants des parlements nationaux (1 par pays). A ces 105 membres titulaires s'ajoutent 13 observateurs (Comité économique et social, comité des régions, partenaires sociaux, médiateur). A part le président Valéry Giscard d'Estaing et les deux vice présidents, MM. Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, tous les membres ont un suppléant. Contrairement à ce que semblaient indiquer les conclusions du Conseil européen de Laeken ("les membres de la Convention ne pourront se faire remplacer par leurs suppléants que s'ils sont absents"), les suppléants ont obtenu de pouvoir siéger "lors de toute session de la Convention", même en présence de leur titulaire, mais ils ne peuvent s'exprimer qu'en son absence. Voir la Note sur les méthodes de travail, CONV 9/2/02 , REV 2 (fr), article 5 (disponible sur le site de la Convention européenne, <http://european-convention.eu.int>, rubrique Documents).

(4) Il s'agit du groupe Monde académique et groupes de réflexion. Les autres groupes de contact portent sur le secteur social, l'environnement, les droits de l'homme, le développement, les régions et collectivités locales, la culture, les citoyens et les institutions (<http://european-convention.eu.int>, rubrique Société civile).

(5) Dans une contribution adressée à la Convention, M. Alain Lamassoure suggère même l'envoi d'un petit questionnaire pour toucher " le public le plus large " et répondre " au besoin de la Convention de s'appuyer sur l'opinion publique de manière crédible ". In CONV 36/02, CONTRIB 18.

(6) Conférence de presse du 7 juin 2002.

(7) En la personne de M. Peterle, un des représentants du parlement slovène (voir le début du compte rendu de la séance du 15-16 avril 2002 dans le document CONV 40/02, <http://european-convention.eu.int>, rubrique Documents).

(8) Voir CONV 18/02. Il s'agissait d'une revendication symboliquement importante pour les pays candidats mais cette possibilité n'est pas systématiquement utilisée car elle comporte des contraintes techniques (système de double traduction). Le fait que les représentants des pays candidats ne disposent pas de capacité de blocage en cas d'adoption d'un texte par consensus n'a en revanche pas été évoqué. Le Conseil européen de Laeken prévoit en effet que les pays candidats " participeront aux délibérations sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les Etats membres ".

(9) Voir le compte rendu de cette réunion sur le site du Parlement européen, [http://www.europarl.eu.int/hearings/default\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/hearings/default_fr.htm).

(10) Lors de son discours introductif, afin d'"d'éviter toute querelle sémantique ", le Président de la Convention a opté pour le terme ambigu de " traité constitutionnel ". Voir Discours prononcés lors de la session inaugurale de la Convention le 28 février 2002, CONV 4/02. Lors de la séance du 24 mai, en réponse à une question d'Andrew Duff, le Président a précisé que d'après lui, " il faudra un texte nouveau avec une architecture nouvelle et une réécriture des articles clés ". Voir le verbatim de la séance sur le site <http://european-convention.eu.int>, rubrique Sessions plénières.

(11) En réalité, ce délai est rarement respecté et, durant une séance de 5 heures, environ les 2/3 des membres titulaires peuvent s'exprimer.

(12) Ils ont fait valoir qu'il fallait pouvoir tenir compte de la situation des marchés de l'emploi.

(13) Voir le verbatim des séances des 6 et 7 juin 2002, <http://european-convention.eu.int>, rubrique Sessions plénières.

(14) Sur les raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de groupes de travail lors de la première Convention, voir Florence Deloche-Gaudez, op. cit., partie 1.4.

(15) Ibid, partie 2.7.

(16) Lors de la première réunion du groupe de travail sur la subsidiarité, qui s'est tenue le 7 juin 2002, il a été suggéré d'inviter des experts pour connaître leurs points de vue et l'un des membres du groupe s'est également interrogé sur les moyens de toucher le plus grand nombre.

(17) Note relative à la session plénière, 23/24 mai 2002, CONV 60/02. Lors de la séance du 7 juin 2002, il a confirmé que les groupes de travail ne devaient pas " dépouiller " la Convention mais faire avancer les travaux (cf verbatim de la session, <http://european-convention.eu.int>, rubrique Sessions plénières)

(18) A ce jour, le présidium a décidé la création de 6 groupes de travail traitant respectivement de la subsidiarité, de la charte, de la personnalité juridique de l'Union, du rôle des parlements nationaux, des compétences complémentaires et de la gouvernance économique. Voir CONV 52/02. Lors de la session du 7 juin 2002, le Président a indiqué que d'autres groupes de travail devraient être créés à l'avenir, notamment pour traiter de la sécurité et de la justice, de " points précis " relatifs à de la politique étrangère commune et la simplification des traités (cf verbatim de la session, <http://european-convention.eu.int>, rubrique Sessions plénières).

(19) Les suppléants peuvent également participer aux groupes de travail. Voir Note sur les méthodes de travail, CONV 9/02, REV 2 (fr)Article 16.

(20) In CONV 4/02. Lors de la séance du 24 mai, en réponse à une question de Maria Berger, il a confirmé qu'il n'envisageait pas de s'atteler tout de suite à la rédaction de textes : " nous ne la commencerons pas, pour ce qui est de la rédaction, avant l'été. Nous commencerons peut-être certains éléments pendant l'automne. Dans ce traité futur et cette constitution future, il y aura des éléments qui seront discutés pour leur substance. Nous ne pouvons pas commencer à les rédiger ". Voir le verbatim de la séance, <http://european-convention.eu.int>, rubrique Sessions plénières.

(21) Le Conseil européen de Laeken a prévu que " la Convention tiendra sa séance inaugurale le 1er mars 2002 " et que ses " travaux s'achèveront après une année, à temps pour permettre au Président de la Convention d'en présenter les résultats au Conseil européen ". Lors de son discours introductif, le Président a indiqué que la Convention s'efforcerait de respecter le délai " relativement court " qui lui était imparti. Mais, a-t-il ajouté, " je ne suis prêt à sacrifier ni l'authenticité de l'écoute des citoyens européens, ni la qualité des travaux de notre Convention et des propositions élaborées par elle ". In CONV 4/02.

(22) Conférence de presse, 16 avril 2002. Il a ajouté qu'il était " normal " que les gouvernements " regardent le texte " mais qu'à présent, il ne voyait pas pourquoi ils " rouvriraient le débat ".

Florence Deloche-Gaudez

12 juin 2002