

# LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE :

## UN RENDEZ-VOUS MANQUE

18 avril 2005

Le 10 mai 2005 les électeurs français devront accepter ou refuser le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Ce texte a été élaboré par une Convention réunie pendant 17 mois. Les conventionnels ont pour la plupart participé avec enthousiasme et dévouement à ce grand projet. Mais le texte qui en est sorti ne fait pas l'unanimité. Certains citoyens ont du mal à y reconnaître la constitution dont ils rêvaient pour la construction européenne. La façon dont a été élaboré ce texte laissait, en fait, augurer du résultat.

### I LA DECLARATION DE LAEKEN

Lors du traité de Nice les Chefs d'états et de gouvernements se félicitent d'avoir ouvert la voie à l'élargissement. Ils souhaitent *qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne*. Ils se donnent rendez-vous au Conseil de Laeken qui doit se tenir en décembre 2001 pour adopter « *une déclaration contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus.* »

Un an plus tard est signée la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne<sup>1</sup>: Au travers de cette déclaration le Conseil européen souligne que l'Europe est à un carrefour du fait de son élargissement. Elle « *va enfin, sans effusion de sang, devenir une grande famille...cette véritable mutation demande une autre approche* » et nécessite un « *nouveau rôle de l'Europe dans un environnement mondialisé* ».

Il note les attentes des citoyens entre autres :

- ✓ pour davantage de démocratie;
- ✓ pour un rôle de régulation sociale à l'échelon mondial « *l'Europe une ...puissance qui veut faire évoluer les rapports dans le monde de sorte qu'ils produisent des avantages pas uniquement pour les pays riches mais aussi pour les plus pauvres* » ;
- ✓ à l'intérieur de l'Europe, pour une approche sociale « *Le citoyen européen demande des résultats dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que ... la cohésion économique et sociale* » ;
- ✓ pour la protection de l'environnement : « *il exige une approche commune à l'égard de la pollution, des changements climatiques, de la sûreté des aliments.* »

Mais le Conseil attribue aussi à ce citoyen des conclusions pour le moins décalées : « *ce même citoyen trouve que l'Union va trop loin et affiche un comportement trop bureaucratique dans nombre d'autres domaines. **Le bon fonctionnement du marché intérieur et de la monnaie unique doit rester la pierre angulaire de l'environnement économique, financier et fiscal sans que la spécificité des états membres soit compromise...*** »

Le Conseil tire de ces constatations des réformes nécessaires à une Union renouvelée :

- ✓ Une meilleure répartition des compétences entre l'Union et les états membres ;
- ✓ La simplification des instruments de l'Union. Il s'agit de voir si les directives, normes, avis, recommandations... sont bien appropriés ;
- ✓ Le besoin de davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité, en s'interrogeant et éventuellement en modifiant les trois institutions de l'Union : Commission, Parlement et Conseil. Pour rapprocher les peuples de l'Union une réflexion sur le rôle des parlements nationaux devra être menée.

Enfin, le Conseil se demande, d'une façon plus globale, s'il ne faudrait pas une simplification des traités actuels « **sans en changer le contenu.** » Il s'interroge sur un éventuel réaménagement des traités et des procédures de modifications et de ratifications. Le traité devrait-il intégrer la Charte des droits fondamentaux ? Au final, la question de savoir si cette simplification et ce réaménagement des traités ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel est posée.

Pour répondre à ces défis et faire une ou plusieurs propositions à la prochaine conférence intergouvernementale, le Conseil décide de « *convoquer une Convention rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union.* » La déclaration de Laeken en détermine précisément la composition et les méthodes de travail. Il nomme d'ores et déjà le futur président de cette Convention : Valéry Giscard d'Estaing et les deux vice-présidents : Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene.

## **II LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'UNION**

### **1. Composition**

Le 28 février 2002 s'ouvre donc la Convention. Outre le président et les vice-présidents, 102 personnes, dont seulement 17 femmes, y sont désignées par leurs instances ainsi qu'un suppléant pour chacun d'eux :

15 représentants des Chefs d'états et de gouvernement des pays membres de l'Union ;  
13 représentants des Chefs d'états ou de gouvernements des pays alors candidats à l'adhésion, y compris la Turquie ;  
30 représentants des Parlements nationaux (2 par Etat) ;  
26 représentants des pays candidats à l'époque ;  
16 représentants du Parlement européen.

13 observateurs, membres du comité économique et social, des comités régionaux, représentants des partenaires sociaux et le médiateur européen sont également invités à participer.

Un forum est ouvert aux représentants de la société civile. Ils doivent être régulièrement informés des travaux en cours et consultés sur certains sujets.

Un site internet est créé où tous les travaux de la Convention peuvent être consultés.

Un Præsidium de 13 membres dont le président et les vice-présidents est chargé d'impulser la Convention et de préparer le travail.

Convention et Præsidium sont aidés par un secrétariat.

Les pays candidats à l'époque, participent aux délibérations sans toutefois pouvoir empêcher un consensus qui se dégagerait entre les états membres.

Quelques particularités sur la composition de cette convention peuvent immédiatement être pointées et se confirmeront lors de la suite des travaux.

Le président et les vice-présidents, nommés par le Conseil européen « *tirent leur légitimité, non de la Convention mais des chefs de gouvernement des quinze qui les ont désignés... N'ayant pas été élus par la Convention, ils n'en étaient pas dépendants. Ils lui étaient, d'une certaine façon, extérieurs.*<sup>2</sup> » C'est pourtant eux qui sont la clé de voûte du système. De même « *le rôle du secrétariat a été essentiel et, parfois, celui de son Secrétaire général, déterminant...M.Kerr, a bien souvent pesé sur les travaux du Præsidium au point d'y jouer parfois un rôle décisif, le plus souvent en faveur des positions défendues par ses compatriotes britanniques.*<sup>3</sup> »

Le site internet a permis à tous les Européens motivés de suivre l'évolution des travaux. Cependant, le citoyen lambda restera peu conscient de ce qui se joue à Bruxelles. Les représentants envoyés par les parlements nationaux n'ont pas été élus sur un programme pour l'Europe, mais sur des enjeux nationaux. Aucun débat sur l'Europe qu'il souhaite n'a eu lieu et il n'a jamais été consulté sur une possible Constitution. Les

conventionnels seront soucieux de maintenir le flou pendant la durée des travaux « *il vaut mieux progresser sans le dire, imposer d'abord l'objectif du texte unique et l'écrire, ... comme si, ensuite, il deviendrait la Constitution de l'Union*<sup>4</sup>. » Or, la Convention européenne ne peut pas être comparée à une assemblée constituante.

Enfin, certains représentants de la société civile semblent dépités par les auditions auxquelles ils participent « *présence massive d'associations subventionnées par la Commission, locaux trop petits pour accueillir tous les intéressés, temps de parole réduit à la plus simple expression, verrouillage des débats... On aurait voulu donner l'impression de consultations alibis que l'on ne s'y serait pas pris autrement*<sup>5</sup> ».

Cependant, il faut bien reconnaître que, par rapport à la façon dont ont été rédigés les traités antérieurs, la méthode aurait pu sembler meilleure, s'il ne s'était agi d'écrire, en fait, un texte qui nous sera imposé en tant que Constitution.

## **2. Les méthodes de Travail**

La Convention est constituée, le travail peut commencer. Il se déroule en séance publique à Bruxelles dans les onze langues officielles.

Après une phase d'écoute, des groupes de travail sont constitués, ils sont le reflet des préoccupations des conventionnels :

Subsidiarité - Charte - Personnalité juridique - Compétences complémentaires - Parlements nationaux - Gouvernance économique - Simplification - Action extérieure - Défense - Liberté sécurité justice.

C'est seulement en janvier 2003, qu'après quelques réticences Valéry Giscard d'Estaing acceptera que soit formé un groupe sur l'Europe sociale.

Chaque groupe rend un rapport de synthèse de ses travaux. Le Præsidium s'en inspire, plus ou moins, pour rédiger des projets d'articles qu'il propose aux conventionnels réunis en séances plénières. C'est lors de ces séances, 26 au total, qu'ont lieu les débats sur les amendements déposés par les conventionnels. Les projets d'articles sont ensuite remaniés par le Præsidium. La présentation par tranche des futurs articles ne permet pas une vision globale du texte. Les conventionnels peuvent difficilement évaluer les implications avec les autres parties.

Le mode d'adoption des décisions est le consensus. « *N'étant par définition pas quantifiable, ni même définissable, le consensus a renforcé le pouvoir de ceux qui étaient en charge de le percevoir, de le faire émerger et de le conforter, c'est à dire en premier lieu le Président et les vice-présidents avec l'appui du Præsidium*<sup>6</sup>. En fait c'est bien un rapport de force qui s'établit où les plus pugnaces vont parvenir à imposer leur point de vue, le Præsidium, effectivement mais aussi certains pays aux représentants très déterminés tel celui « *du gouvernement britannique Peter Hain, qui mena tous les combats possibles contre l'intégration de la Charte dans la Constitution. La trace en est l'adjonction d'une phrase bizarre au préambule de la Charte...*<sup>7</sup> ».

## **3. L'insertion de La Charte des droits fondamentaux**

La décision d'incorporer la Charte des droits fondamentaux ne sera définitivement prise que dans les derniers mois du mandat de la Convention. Elle n'est pas l'œuvre des conventionnels qui n'ont fait que lui apporter quelques modifications, peu nombreuses certes, mais qui en ont diminué la portée.

Ce qui deviendra la partie II est un texte rédigé par une autre Convention et adoptée en décembre 2000 lors de la Conférence de Nice. C'est d'ailleurs de la méthode de travail de

cette Convention pour la Charte que s'est inspiré le Conseil de Laeken pour établir l'organisation de la Convention européenne.

La Charte des droits fondamentaux subira peu de modifications à part les restrictions imposées par les Britanniques qui étaient opposés à son intégration telle quelle. Ils ont finalement accepté qu'elle soit incorporée à condition d'avoir des garanties qu'elle ne puisse pas être appliquée pour changer les lois nationales.

Elle sera peu discutée en plénière. Mais une péripétie va montrer les limites de la Convention européenne. Huit jours avant que la Charte soit présentée au Conseil de Thessalonique, les conventionnels en reçoivent une nouvelle version. Ils découvrent qu'elle devra être interprétée en prenant en considération les « explications » établies par la Convention qui l'a rédigée. Certains membres de la société civile s'en offusquent immédiatement : « *en essayant de limiter la portée juridique de la Charte le Præsidium et les conventionnels porteraient une lourde responsabilité. Ils proposeraient aux citoyens de l'Europe une constitution en régression par rapport aux droits nationaux déjà existants et aux droits reconnus par les conventions et chartes internationales*<sup>8</sup>. » C'est pourtant bien cette version qui sera adoptée dans l'urgence.

Il faut dire que les conventionnels viennent également de découvrir pour la première fois les parties III et IV dans leur intégralité !

#### **4. Les politiques et le fonctionnement de l'Union : l'insertion des traités**

Pour la partie III, le postulat posé par la déclaration de Laeken : simplifier les « *traités actuels sans en changer le contenu* » a plutôt bien été suivi. Les conventionnels ont peu travaillé sur cette partie. Même si des modifications ont été apportées, elles n'ont pas changé l'orientation, fondamentalement libérale, adoptée au cours des précédents traités. La définition de politiques économiques fait que cette partie ne saurait avoir sa place dans une Constitution.

Pour sa rédaction, le Præsidium s'est adressé à un groupe d'experts désignés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ils ont proposé une réorganisation des textes et en fonction des choix fait par la Convention dans la partie I, ils ont compilé et adapté les textes des traités en vigueur (Acte unique, traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice). Le Præsidium a ensuite inséré des modifications liées aux résultats des groupes de travail. Il s'agit principalement des articles qui ont trait aux relations extérieures de l'Union, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et aux coopérations renforcés. La plupart des autres articles n'ont pas été discutés en plénière lorsque, le 27 mai 2003, l'ensemble des articles est enfin transmis aux conventionnels pour la séance du 30 mai, certains s'en plaignent. Mais le temps manque et c'est finalement un texte sans les parties III et IV qui, sous l'appellation « *Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe* », est présenté au Conseil européen, à Thessalonique le 20 juin 2003. A l'époque s'en suit une telle méprise que des membres du Conseil européen eux-même s'y perdent un peu et qu'« *un certain nombre ont indiqué qu'ils étaient disposés à accepter en l'état la Constitution rédigée par la Convention.*<sup>9</sup> » !

Cependant, le Conseil autorise les conventionnels à un mois de plus pour terminer leurs travaux. Force est de constater que « *le mandat complémentaire donné par le Conseil européen était trop étroit pour autoriser des avancées substantielles sur des points déterminants comme l'extension du vote à la majorité qualifiée ou l'instauration de procédures de révisions, allégées ou moins contraignantes, une fois la Constitution en vigueur*<sup>10</sup> ». Durant le mois de juillet une autre plénière suivie d'une séance de clôture mettront fin aux débats et verront l'insertion des deux parties manquantes.

Pour la partie III les conventionnels ont donc « *simplement validé, compilé (et légèrement modifié) les textes antérieurs écrits par des acteurs à la fois partisans et partiaux.*<sup>11</sup>. »

La partie IV ne fera pas l'objet de grands débats mais plutôt de grands renoncements. Olivier Duhamel rapporte ainsi les propos du vice-président, Jean-Luc Dehaene : « *mon ami Giuliano Amato m'a dit que le professeur de droit constitutionnel qu'il est se suiciderait si l'on gardait l'unanimité [pour la révision de la Constitution]...Mais Dehaene de tempérer son désespoir en précisant que l'homme politique Amato survivrait*<sup>12</sup> »

## **5. Les débats : désillusions**

L'essentiel des débats n'a donc porté ni sur la partie II, ni sur les parties III et IV ; ils se sont concentrés sur la partie I qui est certes celle qui pourrait mériter le nom de Constitution. Les échanges ont été abondants et nourris même si l'autorité du Præsidium s'est parfois imposée. Des avancées ont eu lieu : une architecture d'ensemble simplifiée, la répartition des compétences précisée, l'extension du champ de la majorité qualifiée à de nouveaux domaines, la personnalité juridique de l'Union acquise, l'association des parlements nationaux, des institutions permettant de mieux fonctionner à 25...Mais tout cela s'est fait dans le cadre des traités actuels.

Pour parvenir à ce résultat, l'enthousiasme du début a dû laisser place peu à peu aux tractations. Il est frappant de voir la lucidité avec laquelle certains représentants à la Convention analysent les écueils du texte qui s'élabore avec leur participation jour après jour. Ainsi sur la partie III « *le projet de troisième partie...cède trop à l'immobilisme. Vous nous proposez un préambule de qualité. Il rappelle ce qui fait le sel politique de la civilisation européenne, le couplage entre démocratie et progrès social. Cette identité la Constitution doit la développer. Elle ne le fait pas sur deux points essentiels pour nombre de citoyens européens : sur les services publics...sur la non-discrimination*.<sup>13</sup> » Leurs analyses sont extrêmement pertinentes. Alors que la rédaction des articles ne va pas dans le sens de ce qu'ils préconisaient, de ce contre quoi ils se battaient avec virulence, ils ont finalement laissé tomber leurs ambitions de départ. Celles-ci font cruellement défauts au texte adopté au final. Dès octobre 2002 un conventionnel fait ce constat désabusé : « *Il apparaît de plus en plus clairement que le contenu des politiques ne sera guère discuté. Ceux qui espéraient une Europe plus active pour coordonner ses politiques économiques, renforcer son contenu social, peser sur la scène internationale, ne peuvent que le regretter fortement... Autrement dit, on se dirige vers une amélioration de l'appareil institutionnel qui permette de préserver l'élargissement, ce que fait l'Europe. On s'éloigne d'une redéfinition de ce qu'elle doit faire*.<sup>14</sup> »

Des sept propositions de la Confédération européenne des Syndicats seules les deux premières : économie sociale de marché et plein emploi ont été partiellement reprises par la Constitution, oubliés la gouvernance économique ou le soutien à la création d'emplois comme mission de la banque centrale européenne<sup>15</sup>...Les socialistes français du parlement européen déposeront à la Convention leurs objectifs dont beaucoup seront abandonnés en route, quid de l'harmonisation sociale, de la définition des services publics, de l'harmonisation de la fiscalité, des ressources propres de l'Union, de la fixation de minima sociaux européens, du contrat de travail européen, de la légalisation des aides d'états pour les services publics...<sup>16</sup>

Domage qu'ils n'aient pu imposer davantage de leurs propositions, elles auraient pu faire pencher la balance du côté de l'Europe sociale

## **III LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE**

Le 18 juillet 2003, après 17 mois de travaux, le président remet officiellement le projet complet d'« un traité instituant une Constitution pour l'Europe » à la Présidence italienne du Conseil européen.

Le 4 octobre s'ouvre à Rome la Conférence Inter-Gouvernementale dans un climat d'incertitude. Pendant huit mois encore, entre échecs et espoirs, le texte va subir quelques modifications, quelques reculs : abandonnée la majorité qualifiée pour la fiscalité, pour le domaine financier, pour la coopération judiciaire et pénale, c'est l'unanimité qui fera loi ; restreints les pouvoirs budgétaires du parlement européen, ainsi que ceux d'un éventuel parquet européen ; supprimé l'article permettant la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ...

Le 18 juin 2004 les 25 Etats membres parviennent enfin à un accord et adoptent le texte définitif.

C'est donc sur celui-ci que nous devons nous prononcer. Les conventionnels auraient-ils pu faire mieux ? Ce n'était pas évident, le projet était vicié dès le départ. L'incorporation des traités, une constitution qui ne dit pas son nom, une assemblée non élue par les citoyens de l'Europe, un peuple associé artificiellement, tout cela ne pouvait pas conduire à une véritable constitution. La déclaration de Laeken portait déjà en germe les échecs de la Convention.

Denise Reverdito

### **Les français présents à la Convention pour l'avenir de l'Europe**

Pour la Commission Michel Barnier

Pour le parlement UE Olivier Duhamel et André Lamassoure

Suppléants William Abitbol et Pervenche Bérés

Pour la France (Etat membre) Dominique Villepin Suppléante Pascale Andreani

Pour le parlement français Pierre Lequiller et Hubert Haenel

Suppléants Jacques Floch et Robert Badinter.

### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

<sup>1</sup> Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union Européenne [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>2</sup> Etienne de Poncins – Vers une constitution européenne – Editions 10/18, 2003, p.12-13 – ISBN 2 264 03817 9

<sup>3</sup> Etienne de Poncins – Vers une constitution européenne – Editions 10/18, 2003, p.29 – ISBN 2 264 03817 9

<sup>4</sup> – Olivier Duhamel – Pour l'Europe, la constitution européenne expliquée et commentée – Editions du Seuil, 2005 p.– ISBN 2 02 079464 0

<sup>5</sup> Bernard Cassen - Une convention européenne conventionnelle - Le Monde diplomatique, 08/02, p.4

<sup>6</sup> Etienne de Poncins – Vers une constitution européenne – Editions 10/18, 2003, p.35 – ISBN 2 264 03817 9

<sup>7</sup> Jacques Ziller – La nouvelle constitution européenne – Editions La Découverte, p.57 –

<sup>8</sup> FIDH-AE, Communiqué, Bruxelles, 13/06/2003

<sup>9</sup> Etienne de Poncins – Vers une constitution européenne – Editions 10/18, 2003, p.41 – ISBN 2 264 03817 9

<sup>10</sup> Etienne de Poncins – Vers une constitution européenne – Editions 10/18, 2003, p.42 – ISBN 2 264 03817 9

<sup>11</sup> Etienne Chouard – Une mauvaise constitution qui révèle un secret cancer de notre démocratie – <http://etienne.chouard.free.fr>

<sup>12</sup> Olivier Duhamel – Pour l'Europe, la constitution européenne expliquée et commentée – Editions du Seuil, 2005, p.123 – ISBN 2 02 079464 0

---

<sup>13</sup> Olivier Duhamel – Pour l'Europe, la constitution européenne expliquée et commentée – Editions du Seuil, 2005, p.109– ISBN 2 02 079464 0

<sup>14</sup> Olivier Duhamel – Pour l'Europe, la constitution européenne expliquée et commentée – Editions du Seuil, 2005, p.67– ISBN 2 02 079464 0

<sup>15</sup> Demain l'Europe, N°10, octobre 2002, p.4

<sup>16</sup> Olivier Duhamel – Pour l'Europe, la constitution européenne expliquée et commentée – Editions du Seuil, 2005 p.60-61– ISBN 2 02 079464 0