

# La Convention pour l'avenir de l'Europe mise en perspective

M. D. Indjoudjian (41),  
*vice-président de X-Europe*

" Il est remarquable que l'homme d'Europe n'est pas défini par la race, ni par la langue, ni par les coutumes, mais par les désirs et par l'amplitude de la volonté! "

PAUL VALÉRY  
(Discours de 1922  
à l'université de Zurich)

**A** LAEKEN, le 15 décembre 2001, le Conseil européen a décidé de convoquer **une Convention chargée de préparer les réformes de l'Union élargie**. Celle-ci a commencé ses travaux à Bruxelles le 28 février 2002 sous la présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing.

Il serait difficile de parler utilement de cette Convention sans broser à grands traits l'évolution historique qui a abouti à la situation actuelle. Ni les objectifs de la Convention, ni la difficulté de sa tâche, ni les incertitudes de ses résultats ne seraient intelligibles. Même si ce rappel historique laisse moins de place à l'examen des travaux de la Convention jusqu'à ce jour, il semble indispensable.

**La préhistoire :** la *Déclaration Schuman* (9 mai 1950) et le *traité de Paris* (18 avril 1951) ont donné naissance à la première *Communauté européenne*, celle *du charbon et de l'acier*; puis on a longuement pâti de l'échec de la *Communauté européenne de défense* (CED), rejetée par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954.

**L'histoire** de ce qui deviendra l'Union européenne commence par les *traités de Rome* (25 mars 1957) dont le principal crée la *Communauté économique européenne*. Entre les six membres d'origine (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) s'établissent en outre une certaine coopération politique et une mise en place progressive d'institutions européennes. Trois

membres nouveaux entrent le 1<sup>er</sup> janvier 1973 : le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande. Deux événements majeurs surviennent en 1974 : la décision d'élire (à partir de 1978) le Parlement européen au suffrage universel et la création du *Conseil européen* des chefs d'État et de gouvernement.

À Stuttgart (19 juin 1983) le rôle de ce Conseil européen est précisé :

- donner à la construction européenne une impulsion politique générale;
- définir les orientations favorisant la construction européenne et les lignes directrices d'ordre politique;
- délibérer des questions relatives à l'Union européenne en veillant à leur cohérence;
- susciter la coopération dans de nouveaux secteurs d'activité;
- exprimer de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures.

Après l'entrée de la Grèce au début de 1981, de l'Espagne et du Portugal au début de 1986, un énorme effort de syn-

thèse et d'efficacité a été accompli pour réaliser un marché unique sans frontières intérieures et dans lequel la libre circulation des marchandises, mais aussi des personnes, des services et des capitaux doit devenir effective. C'est l'**Acte unique** (février 1986) qui doit beaucoup au talent et à la persévérance du président de la Commission qu'était Jacques Delors. Cet Acte dépasse le champ communautaire et élargit le domaine des décisions prises à la majorité. Il a été une étape importante vers le **traité de Maastricht** (7 février 1992) qui a consacré un "cadre institutionnel" unique dans lequel, selon les domaines, les pouvoirs et les procédures sont différents. La structure définie par ce traité est extrêmement complexe, avec ses "trois piliers" :

- **le premier pilier** ou pilier **communautaire** (politique et administratif), avec des compétences étendues à de nouveaux domaines, principalement en matière économique et monétaire, et une démocratisation partielle des institutions;
- **le deuxième pilier**, instaurant **une coopération intergouvernementale** en matière de Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), avec la possibilité d'une extension à la Politique européenne de défense (PED) en coopération avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO)<sup>1</sup> ;
- **le troisième pilier**, également **de nature intergouvernementale**, celui de la justice et des affaires intérieures.

À peine ce traité élaboré, les partis ont pris conscience du caractère quelque peu improvisé de tout ce qui ne concerne pas l'Union économique et monétaire, ainsi que de la difficulté de mettre en œuvre trois systèmes différents (singulièrement à l'intersection de la politique extérieure **commune** et

de la politique étrangère et de sécurité, **intergouvernementale**); ils ont donc inclus dans le traité l'article N qui prévoyait une Conférence intergouvernementale en 1996.

Celle-ci a abouti au **traité d'Amsterdam** (2 octobre 1997) qui se situait dans la perspective d'un élargissement à 25 États membres ou davantage. Toutefois, les questions posées par cet élargissement, faute d'une volonté politique, ont été éludées et renvoyées à une nouvelle CIG devant se tenir un an avant le passage à plus de 20 États membres; le rôle de cette nouvelle Conférence étant d'élaborer de nouvelles dispositions concernant le nombre des commissaires et une meilleure pondération des voix au Conseil<sup>2</sup>.

Quant aux progrès apportés par le traité d'Amsterdam, ils portent sur une référence plus explicite à divers principes (liberté, démocratie, droits de l'homme, État de droit); sur la coordination des politiques favorables à l'emploi et sur des dispositions sociales; sur la communautarisation à terme d'une partie importante des dispositions du troisième pilier; sur le renforcement de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, maintenue, celle-là, dans le troisième pilier (intergouvernemental); sur une amélioration (de principe) de la politique étrangère et de sécurité commune (et notamment la création d'un poste de haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune<sup>3</sup>); sur le recours **partiel** dans ce dernier domaine à la majorité qualifiée; enfin sur l'extension du **pouvoir de codécision du Parlement européen** et le renforcement de l'autorité du président de la Commission.

Le caractère insuffisant de la réforme des institutions introduite par le traité d'Amsterdam a conduit à élaborer, dans les mêmes conditions d'opacité vis-à-vis des citoyens, un nouveau traité, le **traité de Nice** (26 février 2001), assorti de la simple proclamation d'une **Charte des droits fondamentaux**, sans que la portée juridique de celle-ci en soit aucunement définie.

Le **traité de Nice** avait pourtant un objectif initial qui répondait à l'attente de l'opinion : esquissée à Maastricht, ébauchée à Amsterdam, la réforme des institutions devait parvenir à Nice, comme **préalable à l'élargissement** de l'Union européenne vers l'Est, à rendre l'Union plus efficace. Or, après Nice, il est devenu plus difficile de décider qu'auparavant... même à quinze. Le traité devait rapprocher l'Europe des citoyens; mais le nouveau texte est encore plus ésotérique.

Il devait renforcer les institutions communautaires pour qu'elles permettent la direction efficace d'une Union élargie à 20, 25 ou davantage; mais les trois institutions majeures ("le triangle institutionnel") en sont sorties affaiblies : la capacité de décision du Conseil est diminuée ; la composition de la Commission reflète après Nice purement et simplement l'intérêt des États membres, alors que **le rôle absolument essentiel de la Commission est d'identifier et de défendre l'intérêt commun**. Quant au Parlement européen, son effectif approchera le chiffre ridicule de 800 députés et son fonction-

1. Union de l'Europe occidentale, absorbée depuis par l'Union européenne.

2. Il s'agit, non du Conseil européen, mais du Conseil de l'Union européenne, ou Conseil de ministres (pas toujours les mêmes), dont le rôle est essentiellement législatif.

3. Familièrement appelé Monsieur PESC!

nement sera alourdi et rendu incompréhensible à l'opinion, tant les procédures de son intervention sont multiples et complexes.

Pourquoi cet échec? Et pourquoi, nonobstant cet échec, les gouvernements des États membres se sont-ils déclarés satisfaits? Pour une raison fort simple, mais lamentable : chacun a demandé et obtenu la possibilité de conserver un droit de veto dans les domaines qui lui tiennent le plus à cœur, le régime d'immigration pour l'Allemagne, les fonds régionaux de soutien pour l'Espagne, l'exception culturelle pour la France, la fiscalité pour le Luxembourg, la politique sociale pour le Royaume-Uni.

Victoires individuelles! Défaite pour l'Europe!

Il était devenu clair que la méthode utilisée jusque-là (accord entre gouvernements après négociation entre leurs experts et leurs diplomates) avait épuisé ses possibilités.



L'idée est donc apparue, puis mise en application au Conseil européen de Laeken (décembre 2001), d'associer enfin à la recherche d'améliorations institutionnelles les citoyens ou leurs représentants élus. Le fait que la Charte des droits fondamentaux avait été établie de manière non-intergouvernementale par une "Convention" explique peut-être et la méthode et le nom de l'assemblée *ad hoc* créée à Laeken. En vérité l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux était un exercice *d'une nature* incomparablement moins difficile que la mission de la "Convention pour l'avenir de l'Europe". L'appellation est plu-

tôt, semble-t-il, une référence implicite à la Convention de Philadelphie (1787) dont il est intéressant de rappeler qu'elle avait pour objet "de rendre la constitution du gouvernement fédéral adéquate aux exigences de l'Union".

Le Conseil européen de Laeken a désigné M. Valéry Giscard d'Estaing comme président de la Convention et MM. Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene comme vice-présidents. Ces trois personnalités et neuf autres constituent le "*praesidium*". Celui-ci dirige les travaux des 105 membres de la Convention : 15 représentants des gouvernements<sup>4</sup>, 50 membres des parlements nationaux, 2 représentants de la Commission européenne<sup>5</sup>, 39 représentants des États candidats et 16 députés européens. Siègent aussi un certain nombre d'observateurs. La publicité des débats est assurée.

Les travaux de la Convention se succèdent en trois périodes :

- une période d'*écoute* pour faire apparaître les attentes des citoyens telles que les perçoivent les conventionnels;
- une période d'*analyse* pour dégager les diverses propositions et en comparer les avantages et les inconvénients;
- une période de *synthèse* entre ces propositions et d'*élaboration du document final* qui doit servir de base aux décisions de la Conférence intergouvernementale.

Le *praesidium* fait tous ses efforts pour que ce rapport final fasse l'objet d'un large consensus et ne comporte pas de variantes (ou qu'il en comporte peu), car c'est dans ces conditions que la CIG prévue pour 2003 (cf. *infra*) pourrait difficilement dénaturer le projet. La Convention avait pour objectif d'achever ses travaux à la mi-

juin 2003, afin que son président puisse remettre fin juin le document final au Conseil européen qui marquera la fin de la présidence semestrielle grecque. Nous verrons plus loin que ce calendrier ne sera probablement pas tenu, du fait des graves événements internationaux actuels.



Quelle a été la mission initialement confiée à la Convention par le Conseil européen de Laeken? Élaborer des propositions concernant :

- *le partage des compétences* entre l'Union et les États;
- *le statut de la Charte* des droits fondamentaux;
- *la simplification des traités et le rôle des parlements nationaux*.

Une telle mission ne peut être accomplie de façon satisfaisante qu'en impliquant *une vision d'ensemble des finalités politiques de l'Union européenne*. Elle incitait donc la Convention à étendre d'elle-même sa mission en se donnant pour objectif l'élaboration d'*une Constitution* ou d'*un Traité constitutionnel*, en y incluant, tant le besoin en est devenu manifeste, des propositions institutionnelles concernant la "Politique étrangère et de sécurité commune" (PESC) et la "Politique européenne de défense" (PED).

La Convention, avant même la fin de la phase d'écoute, a créé 11 groupes de travail dont les travaux sont achevés depuis la fin février :

4. Dont Dominique de VILLEPIN et Joschka FISCHER, ministres des Affaires étrangères de France et d'Allemagne.

5. Dont Michel BARNIER, ancien ministre français des Affaires européennes.

6. Ce néologisme a une signification très vague. Il est, à mes yeux, plus nuisible qu'utile.

1. Subsidiarité
2. Charte des droits fondamentaux
3. Personnalité juridique
4. Parlements nationaux
5. Compétences complémentaires
6. "Gouvernance" économique<sup>6</sup>
7. Action extérieure
8. Défense
9. Simplification des procédures
10. Liberté, sécurité et justice
11. Questions sociales.

Ces groupes de travail, présidés chacun par un membre du *praesidium*, ont abouti à un rapport qui, bien sûr, est plus ou moins constructif et reflète des degrés divers de consensus. Voici quelques-unes des conclusions qui se sont dégagées :

- doter l'Union européenne d'une **personnalité juridique unique** ;
- créer un **contrôle public de la subsidiarité** (avec, en principe, l'intervention des parlements nationaux);
- **simplifier les traités** en substituant aux quatre existants un seul traité constitutionnel... et lisible, complété par quelques protocoles annexes;
- **donner force constitutionnelle à la Charte des droits fondamentaux** ;
- maintenir aux États membres leurs compétences économiques, mais avec des dispositions de nature à assurer une meilleure cohérence.

Quant au Traité constitutionnel lui-même, son architecture, puis un projet partiel d'articles ont été présentés à la Convention qui en a débattu.

Un certain nombre de questions importantes n'ont pas jusqu'à présent fait l'objet d'un large consensus et notamment les suivantes :

- degré du mode fédéral en matière de fiscalité et de police;

- désignation et degré de stabilité du président de l'Union;
- désignation du président de la Commission;
- composition de la Commission;
- domaines des décisions prises à la majorité qualifiée et pondération des voix;
- politique étrangère et de sécurité commune, même si des progrès à cet égard sont souhaités par une large majorité ;
- meilleure efficacité des coopérations renforcées.

Comme on l'a déjà mentionné, la guerre d'Irak a perturbé l'avancement des travaux, même si – à quelque chose malheur est bon! – elle a mieux mis au jour le grave déficit de politique étrangère commune. La Convention doit-elle remettre au Conseil européen un texte final achevé ou un projet très imparfait? Le plus vraisemblable est que les travaux de la Convention seront poursuivis jusqu'à la fin octobre 2003 dans l'espoir de parvenir à un document solide. En outre, il se pourrait que le début de la CIG soit lui-même reporté à 2004. À priori ces modifications de calendrier ne sont pas de très bon augure.

Reste une question majeure, celle de la ratification du traité auquel aboutira la CIG. Dans l'état actuel du droit européen, il suffirait qu'un seul État membre – par exemple l'un de ceux, parmi les dix admis, qui auront décidé d'entrer effectivement dans l'Union européenne – ne le ratifiât pas pour que cet énorme effort soit sans effet!

Il est donc hautement souhaitable que conventionnels, juristes et gouvernants s'ingénient à trouver le moyen, au mieux, de faire en sorte que suffise à la ratification une majorité (à définir) des États membres représentant une

majorité (à définir) des populations; et, au pire, de rendre possible une bonne partie des améliorations incluses dans le traité.

Il importe aussi que des dispositions soient prises pour qu'à l'avenir seules les modifications majeures du traité requièrent l'unanimité.

Enfin, on peut craindre que les gouvernants et autres responsables politiques n'attachent pas une importance suffisante à l'information des citoyens – et ce suffisamment longtemps avant la ratification, singulièrement là où elle sera soumise à référendum<sup>7</sup>. Une information sérieuse ne devrait pas mettre la charrue devant les bœufs : elle ne devrait pas porter d'emblée sur les institutions. Certes, celles-ci sont d'une très grande importance, mais il faut d'abord beaucoup mieux éclairer l'opinion sur **les acquis et les finalités de l'Union européenne** et aussi sur **les problèmes majeurs** que seule pourra résoudre, patiemment, une Europe plus intégrée ou, du moins, plus efficace, ces problèmes étant véritablement insolubles individuellement par chaque pays.

La technicité des débats de la Convention ne doit faire oublier ni à ses membres ni aux gouvernements (qui prendront les décisions conséquentes), ni aux citoyens que, **dans une vingtaine d'années** :

- il y aura 16 pays au monde de plus de 100 millions d'habitants, mais aucun dans l'Union européenne, si toutefois celle-ci n'acquiert pas d'ici là les attributs d'un véritable acteur sur la scène mondiale ;
- l'Union européenne de 15 membres (ou de 25) comptera alors 370 millions d'habitants

7. Un référendum est obligatoire ou possible dans 22 États membres sur 25.

(ou 440) contre 1440 millions d'habitants en Chine, dont le taux d'augmentation du revenu annuel par tête semble installé au niveau de 6%, contre moins de 2% pour les pays "riches"; de sorte que l'on doit se demander quels grands partenaires auront en 2025 sur la scène internationale les États-Unis d'Amérique, aujourd'hui seule "hyperpuissance".

Les gouvernants de l'Union européenne sauront-ils corriger leur myopie et faire prendre aux citoyens la mesure des enjeux?



Quelles qu'en soient les imperfections, le projet européen a eu depuis cinquante ans des résultats majeurs que l'on a tendance à oublier – bien

qu'ils ne soient pas "naturels". Ces résultats mériteraient, dans la première étape d'une information sérieuse des citoyens, d'être rappelés avec quelque détail :

- la paix, la stabilité des rapports politiques au sein de l'Union européenne;
- un marché commun, puis unique;
- des règles communes pour les entreprises et pour les consommateurs;
- enfin une monnaie unique pour 12 des 15 États membres actuels.

Imparfaites, les institutions actuelles ont permis ces progrès incontestables parce qu'elles procèdent d'une triple audace :

- elles assurent un équilibre entre grands et petits États,
- elles opèrent un partage raisonnable des pouvoirs;
- elles confient à la Commission

### Nota bene

Un moyen commode d'approfondir les questions ici évoquées s'offre au lecteur intéressé (et muni d'un ordinateur): se rendre sur le site du groupe X-Europe (<http://mapage.noos.fr/xeuosite/>).

Il y trouvera un examen de la construction européenne sous tous ses aspects (objectifs, institutions, attentes des citoyens...).

De nombreux thèmes y sont étudiés avec leur problématique et diverses options vis-à-vis de chacun.

Des "liens" permettent d'accéder aisément à d'autres sites.

Enfin chacun peut formuler sa propre option vis-à-vis de tel ou tel thème.

**européenne, institution indépendante, composée de membres de nationalités diverses et prêtant serment, le rôle d'un**

	PROPOSITIONS DE M. GISCARD D'ESTAING	PROPOSITIONS DU PRAESIDIUM
CONSEIL EUROPÉEN	Autorité suprême de l'Union européenne. Coordination générale de l'Union européenne.	Supprimé.
<i>président</i>	Deux ans et demi renouvelables (au lieu de six mois). À temps plein. Et poste de vice-président.	Maintenu, sauf vice-président.
<i>bureau</i>	Directoire : président + vice-président + présidents des formations spécialisées du Conseil des ministres.  Commission exclue de la préparation des Conseils.	Seulement trois chefs de gouvernement, avec rotation.  Commission associée.
COMMISSION	Définition restreinte de ses missions.	Adjonction d'une fonction exécutive et d'une fonction de coordination.
<i>président</i>	Désigné par le Conseil européen. Le Parlement européen s'exprime à la majorité des deux tiers.	Proposé par le Conseil européen, compte tenu des élections; élu par le Parlement à la majorité de ses membres.
<i>commissaires</i>	Double responsabilité, 11 membres au maximum choisis par le président de la Commission sur liste (proposition de trois membres par État membre). Plus des "conseillers".	Responsables devant le seul Parlement européen; 15 commissaires et 15 "commissaires délégués".
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	Désigné par le seul Conseil européen, dont il dépend.	Codésigné par le Conseil et par le président de la Commission; investi par le Parlement européen.
VOTE AU CONSEIL	Suppression du système de Nice. Double majorité des États membres représentant les deux tiers de la population.	Double majorité des États et des 3/5 de la population.
CONGRÈS	Deux tiers de parlementaires nationaux, un tiers de parlementaires européens. Entend des rapports sur l'état de l'Union. Intervient dans la révision de la Constitution.*	Chargé seulement de rapports sur l'état de l'Union.

\* À terme élit le président du Conseil européen.