

La Convention européenne de 2002/2003: ombres et lumières, avec un regard sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe

Paolo Ponzano, Segretario generale del Movimento europeo Italia

22 aprile 2021

Dix-sept ans après la tenue de la Convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing et à la veille de la Conférence sur l'avenir de l'Europe proposée par le Président Macron, (qui devrait démarrer ses travaux dans les premiers mois de 2021 sous Présidence portugaise), il semble utile de réfléchir de manière plus objective sur la valeur de la méthode utilisée et sur le résultat global de ses travaux. Une telle réflexion pourrait être utile pour orienter de manière positive les travaux de la future Conférence et pour éviter en même temps de répéter les erreurs de procédure qui ont conditionné les résultats de la Convention de 2002/2003 sur la structure institutionnelle de l'Union européenne. Avant tout, il importe d'éviter de conditionner le jugement de la Convention sur la base d'une expectative que celle-ci ne pouvait pas satisfaire, à savoir qu'elle puisse produire le miracle du précédent historique le plus connu, c'est à dire la Convention de Philadelphie qui permit d'adopter la Constitution fédérale des Etats-Unis d'Amérique.

Le "miracle" de Philadelphie ne fût pas uniquement celui d'avoir produit un système constitutionnel exemplaire et encore valable aujourd'hui, mais aussi celui d'être allée au-delà de son mandat officiel et d'avoir accouché d'une Constitution fédérale qui aurait pu entrer en vigueur avec la ratification des trois/quarts des Etats participants (neuf sur treize) Philadelphie réalisa ainsi celle qu'on pourrait appeler aujourd'hui la "rupture constitutionnelle" entre le mandat reçu — qui exigeait l'accord unanime de tous les Etats — et le résultat final qui produit une nouvelle entité politique autonome (l'Etat fédéral américain) dont la légitimité serait découlée de l'adhésion majoritaire des Etats confédérés.

La Convention européenne est allée elle aussi au-delà du mandat reçu étant donné qu'elle a produit un texte complet de "Traité instituant une Constitution européenne" et non pas uniquement un rapport répondant au mandat reçu par le Conseil européen de Laeken. Toutefois, la Convention n'a pas produit – et ne pouvait pas produire – un texte constitutionnel de nature fédérale comparable à la Constitution américaine. Cette impossibilité découlait non seulement d'une différente situation historique (les anciennes colonies britanniques en Amérique avaient des racines culturelles et linguistiques communes dont ne disposent pas tous les Etats nationaux européens) mais aussi d'une composition bien différente des deux Conventions: à Philadelphie, les participants se partageaient entre défenseurs de la souveraineté des Etats confédérés et partisans d'un nouveau — et fort — pouvoir fédéral: à Bruxelles, bien peu de "Conventionnels" (à savoir les participants à la Convention) pouvaient être considérés comme partisans d'un Etat fédéral en Europe, comme d'ailleurs peu de "Conventionnels" appartenaient à la catégorie des "eurosceptiques" défenseurs d'une restitution de compétences de l'Union européenne aux Etats nationaux (la déclaration de minorité rédigée par le parlementaire danois Bonde — contraire aux résultats de la Convention - n'avait recueilli que le vote favorable d'une dizaine de Conventionnels).

La Convention de Bruxelles devait plutôt choisir entre deux modèles d'intégration déjà présents en cinquante ans d'histoire des Communautés européennes : d'une part, le modèle communautaire - caractérisé par l'exercice en commun de compétences étatiques déléguées aux Institutions communautaires et exercées par celles-ci sur la base de principes élaborés par Jean Monnet ou introduits progressivement dans les Traités communautaires (le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et le pouvoir de

codécision du Parlement européen). D'autre part, le modèle intergouvernemental pratiqué par les organisations internationales classiques et introduit par le Traité de Maastricht pour la politique étrangère et de sécurité commune et, partiellement, pour les affaires judiciaires. En d'autres mots, la Convention de Bruxelles devait choisir, en substance, entre l'extension de la méthode communautaire aux autres secteurs d'activités de l'Union (position défendue, pour l'essentiel, par la Commission européenne, le Parlement européen et les Etats plus "intégrationnistes") et le maintien d'une double structure institutionnelle qui puisse limiter la méthode communautaire aux politiques internes de l'Union et consacrer la méthode intergouvernementale pour les secteurs les plus sensibles, tels que la politique étrangère et de sécurité, la défense et la plupart de la coopération judiciaire. Par conséquent, la perspective de créer un Etat fédéral européen était exclue à priori ("le Royaume-Uni ne sera jamais le Baden-Württemberg d'Europe" selon l'expression d'un représentant britannique).

Toutefois, beaucoup de "Conventionnels" avaient l'ambition de "revisiter" le fonctionnement institutionnel de l'Union aux fins d'introduire des améliorations et simplifications importantes dans le modèle communautaire existant. Par exemple, le Vice-Président Amato n'avait pas caché, dès son premier discours, l'ambition de réexaminer en profondeur les mécanismes de décision de l'Union s'inspirant aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs ("Montesquieu n'a jamais visité Bruxelles" selon sa propre expression dans la séance inaugurale).

La Convention s'est cependant rendue compte, dès le début de ses travaux, qu'il aurait été très difficile d'examiner en profondeur les nombreux mécanismes de l'expérience communautaire et de parvenir à des solutions largement partagées avec la seule procédure des discussions générales en séance plénière. La création de six groupes de travail, devenus ensuite onze, a permis aux "Conventionnels" de débattre en profondeur les compétences de l'Union, ses nouvelles missions et les principaux mécanismes institutionnels (tels que, par exemple, l'application du principe de subsidiarité et le rôle des Parlements nationaux). Cette phase des travaux de la Convention s'est révélée comme la plus efficace et la plus productive étant donné qu'elle a permis aux Conventionnels de proposer des nouvelles solutions et d'aboutir à des larges ententes après avoir examiné les expériences déjà faites par l'Union et vérifié avec les experts des différents domaines la faisabilité juridique et politique des solutions proposées. Les principaux succès de la Convention (l'insertion dans le Traité de la Charte des Droits fondamentaux; la simplification des instruments et des procédures de décision; la nouvelle figure institutionnelle du Ministre des Affaires Etrangères, avec une double légitimité à l'égard de la Commission européenne et du Conseil, les nouveaux mécanismes de coopération en matière de défense européenne, le nouveau système de contrôle de l'application du principe de subsidiarité, l'extension des compétences de l'Union en matière de coopération judiciaire, la personnalité juridique unique de l'Union, etc...) ont été réalisés en vertu de l'action propositive des groupes de travail et du large débat intervenu entre ces derniers, le Presidium et la séance plénière.

La transparence des débats et la publication des documents sur le site informatique de la Convention ont contribué sans doute à la recherche de solutions consensuelles et, partant, au succès de la Convention.

Alors que l'action propositive des groupes de travail et les débats successifs intervenus au sein du Presidium et de la séance plénière ont été l'élément positif qui a assuré le succès de la méthode "conventionnelle", l'on ne peut tirer la même conclusion pour les solutions apportées par la Convention au rôle des Institutions. Contrairement aux autres problèmes, la Convention n'a pas

institué des groupes de travail sur le rôle des différentes Institutions, ce qui aurait permis aux membres de la Convention de discuter, sur la base de l'expérience acquise, le fonctionnement pratique des Institutions. Par exemple, contrairement à la procédure de codécision législative ou au principe de subsidiarité, aucun groupe de travail n'a examiné le fonctionnement pratique de la Commission européenne ou le problème de la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil. Il est difficile de se défaire de l'impression que le Président Giscard d'Estaing eut déjà à l'esprit ses propres solutions aux principaux problèmes institutionnels ou alors qu'il voulusse en discuter directement avec les Chefs de gouvernement (en particulier de certains Etats membres) plutôt que "prendre la température" de la Convention suivant la méthode utilisée pour les problèmes confiés aux groupes de travail. Une confirmation indirecte de cette orientation se retrouve dans les nombreuses interviews et déclarations faites par le Président Giscard d'Estaing sur la création d'un congrès de parlementaires européens et nationaux (solution écartée par une majorité de "Conventionnels"), sur l'impossibilité de maintenir la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil, etc...L'absence d'un débat préliminaire sur le fonctionnement des différentes Institutions est liée de pair avec la publication de documents sur la problématique institutionnelle de la part de nombreux Etats membres (voir le mémorandum des pays du Benelux du 4 Décembre 2002, le mémorandum franco-allemand du 15 Janvier 2003 et celui successif des gouvernements britannique et espagnol). Cette prolifération de documents des différents gouvernements a coïncidé avec la participation aux travaux de la Convention de certains Ministres des Affaires Etrangères (notamment ceux de la France, de l'Allemagne, de la Grèce et de l'Espagne). Cette période des travaux de la Convention, que l'on peut situer entre Décembre 2002 et Janvier 2003, a représenté le début d'une phase de négociation beaucoup plus proche d'une Conférence intergouvernementale que de la méthode de travail d'une Convention. Une confirmation de cette évolution a été le débat en séance plénière des 20/21 Janvier 2003. A cette occasion, comme souligna de manière pointilleuse une déléguée néerlandaise (M.me Maij Weggen), les trois-quarts des membres de la Convention se prononcèrent contre la proposition franco-allemande de créer un Président plus permanent du Conseil européen (désigné pour deux ans et demi et avec un mandat renouvelable jusqu'à cinq ans).

Ce résultat ne fût pas considéré comme représentatif par le Président Giscard d'Estaing, en se prévalant du principe que l'on ne pouvait pas additionner de manière arithmétique le nombre des délégués favorables ou contraires, mais qu'il fallait tenir compte de leur "poids spécifique pondéré".

Cette orientation, quoique justifiée par la disparité de représentativité au sein de la Convention (où le Luxembourg disposait, au niveau des représentants nationaux, du même nombre de "Conventionnels" que l'Allemagne) confirma cependant la volonté du Président de la Convention de tenir compte davantage de certaines opinions par rapport à d'autres, indépendamment des résultats des débats en séance plénière.

Cette orientation préjudicielle en faveur des positions défendues par certains "grands" Etats membres sur les problèmes institutionnels entraîna la formation d'un front commun des "petits" et "moyens" Etats participants à la Convention, qui déboucha dans la position commune de ces derniers pendant la réunion des Chefs de gouvernement à Athènes le 16 Avril 2003. L'insistance des "petits" et "moyens" pays participants sur le principe de l'égalité des Etats dans la nouvelle architecture institutionnelle (principe qui postulait le maintien d'un Commissaire pour chaque Etat membre et/ou de la rotation égalitaire des Etats au niveau de la Présidence du Conseil) confirma le Président de la Convention dans sa conviction qu'il aurait fallu introduire dans le Traité

constitutionnel issu de la Convention le principe opposé de l'égalité des citoyens au sein des Institutions de l'Union européenne.

Cet article n'est pas le lieu approprié pour un examen approfondi de cette question. Il suffit de rappeler que, dans les Etats à structure fédérale, des mécanismes existent pour garantir le respect de ces deux principes opposés. Aux Etats-Unis, par exemple, la Chambre des représentants est élue sur une base proportionnelle, alors que le Sénat reflète l'égalité des Etats. En Allemagne, le Bundesrat est composé par les différents Landers de manière non entièrement proportionnelle à la population respective. A cet argument, il y a lieu d'ajouter la remarque que l'Union européenne n'est pas un Etat fédéral et que, par conséquent, le principe de l'égalité des citoyens ne saurait prévaloir à fortiori sur celui de l'égalité des Etats.

Indépendamment du débat théorique, le Président de la Convention proposa en Mai 2003, tout de suite après la réunion de Athènes, un projet d'articles sur le rôle des Institutions qui était calqué, pour l'essentiel, sur la position des "grands" Etats membres (création d'un Président stable du Conseil européen, abandon de la Présidence semestrielle du Conseil, réduction à 15 du nombre des Commissaires, etc...). Avec cette proposition, modifiée seulement en partie par le Présidium, le Président Giscard d'Estaing avait déplacé le "centre de gravité" de la négociation en faveur du tandem franco-allemand et consacré le passage définitif de la méthode conventionnelle à la méthode de négociation classique d'une Conférence intergouvernementale.

Cela explique pourquoi le compromis atteint par la suite au sein de la Convention sur les problèmes institutionnels a été un compromis classique d'une Conférence intergouvernementale : la concession faite par les "petits" pays en acceptant le Président stable du Conseil européen et l'abandon de la Présidence à rotation semestrielle du Conseil a été "compensée" avec la proposition d'une Commission composée de 15 membres titulaires du droit de vote, à laquelle cependant tous les Etats auraient eu un égal accès de manière paritaire. Il serait difficile d'affirmer que cette solution "transactionnelle" entre petits et grands Etats ait été fondée sur un examen objectif du fonctionnement de la Commission (d'où il résulte, par exemple, que la Commission décide par une procédure de vote majoritaire dans des cas très rares, estimés entre 1% et 2% des décisions prises en procédure orale).

Pour cet ensemble de raisons, il n'est pas possible de partager l'interprétation suivant laquelle le Président de la Convention aurait proposé son propre système institutionnel en tant que réaction à la demande de nombreux Conventionnels de revenir aux dispositions du Traité de Nice (à savoir un Commissaire par Etat membre, voté majoritairement fondé sur une pondération des voix et non pas sur la double majorité des Etats et de la population).

Une confirmation supplémentaire du glissement progressif de la Convention vers la méthode négociable des Conférences intergouvernementales est représentée par le résultat final de la Convention sur le vote à la majorité qualifiée. La Convention, après avoir atteint un consensus de principe avant le Conseil européen de Salonique sur les deux premières parties du projet de Traité constitutionnel, avait décidé de réexaminer les dispositions de la partie III du projet de Traité sur les politiques aux fins d'étendre autant que possible le vote majoritaire à la place de l'unanimité. Lors des deux sessions plénières de Juillet 2003, une large majorité de Conventionnels appartenant aux quatre composantes de la Convention (Etats membres, Parlements nationaux, Parlement européen et Commission) avaient demandé l'extension du vote majoritaire dans les secteurs de la fiscalité, de politique étrangère, des mesures contre les discriminations, de la politique sociale et aussi pour la révision future de certaines dispositions du nouveau Traité. En dépit de l'existence d'une large

majorité en faveur de cette demande, les seules modifications apportées par le Presidium et approuvées par la séance plénière ont été le rétablissement de l'unanimité pour la conclusion d'accords commerciaux qui puissent porter préjudice à la diversité culturelle (demande française) et celui de la compétence nationale pour fixer les quotas d'immigrés que chaque Etat membre déciderait d'accepter sur son territoire (demande allemande) Ces deux décisions visaient de manière évidente à "blinder" les futures décisions de la Conférence intergouvernementale sur le vote majoritaire, donnant une satisfaction anticipée aux demandes essentielles des "grands" Etats membres. Un raisonnement analogue vaudrait pour le passage manqué à la règle majoritaire pour la fiscalité et la politique étrangère, décisions qui se seraient heurtées pendant la Conférence intergouvernementale au veto du Royaume-Uni.

Le fait que la méthode conventionnelle n'ait pas été utilisée pleinement pour les problèmes de nature institutionnelle explique en large mesure pourquoi les solutions retenues par la Convention sur ces problèmes n'aient pas été globalement satisfaisantes (en particulier la solution sur la composition de la Commission qui prévoyait des Commissaires de deuxième classe privés du droit de vote, ceux que le Président Prodi avait qualifiés dans un communiqué de presse de "chatrés").

Cela explique aussi pourquoi cette solution n'ait pas été retenue ni par la Conférence intergouvernementale ni ensuite par le Traité de Lisbonne. Pour cette raison, l'avis adressé par la Commission européenne à la CIG en Septembre 2003 avait mis l'accent sur le caractère inapproprié des solutions de la Convention sur la composition du Collège des Commissaires, sur le vote à la majorité qualifiée et sur la révision du Traité constitutionnel.

Un autre résultat insatisfaisant de la Convention européenne de 2002/2003 a été la procédure suivie pour la consultation de la société civile et de ses organisations jugées les plus représentatives sur les politiques communautaires. En réalité la Convention n'a pas voulu discuter quant au fond le contenu des politiques communautaires retenues pour l'essentiel dans les Traités existants, de sorte que la consultation des organisations de la société civile sur ces aspects n'avait pas beaucoup de sens. En outre, les représentants des ONG consultés par la Convention étaient pour la plupart des "fonctionnaires" des ONG résidents à Bruxelles et non pas les véritables représentants des ONG qui opèrent sur le terrain dans les différents Etats membres. C'est la raison pour laquelle la journée de consultation des organisations de la société civile - dirigée par le Vice-Président Dehaene - est passée à l'histoire sous la dénomination de "Brussels speak to Brussels". Il faut espérer que la prochaine Conférence sur l'avenir de l'Europe — qui devrait débuter dans les premiers mois de 2021 — puisse innover de manière substantielle la consultation des organisations de la société civile en associant ces dernières aux travaux de la Conférence et en favorisant l'organisation de véritables débats "transnationaux" entre les ONG réellement représentatives des citoyens européens.

De conclure.

Le caractère non satisfaisant des innovations introduites par la Convention à la composition et aux compétences des Institutions explique pourquoi, à la différence de la plupart des autres domaines - pour lesquels la Conférence intergouvernementale de 2003/2004 a substantiellement repris, avec quelques corrections, les textes issus de la Convention - la CIG a apporté des changements importants aux propositions de la Convention dans le domaine institutionnel. Toutefois, les difficultés de méthode et de substance rencontrées par la Convention sur les problèmes institutionnels ne doivent pas faire passer au deuxième plan le succès global de la méthode conventionnelle pour apporter des solutions novatrices en ce qui concerne le 90% environ

du projet de Traité constitutionnel. Ce n'est pas par hasard que le Traité de Lisbonne a introduit dans la procédure de révision des Traités (art. 48, par. 3 TUE) la convocation d'une Convention composée de la même manière que la Convention de 2002/2003 (représentants des Etats membres, des Parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission).

Toutefois, les gouvernements nationaux dans la future Conférence européenne ne devraient pas oublier que l'adoption d'un Traité constitutionnel rigide, en l'absence de mécanismes de révision majoritaires, ferait toujours peser sur les futures modifications des Traités l'épée de Damoclès de l'accord unanime d'au moins 27 Etats membres (doublé de la nécessité de referenda constitutionnels dans certains pays). L'échec des referenda populaires sur le Traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005 devrait plaider désormais pour l'adoption de nouvelles procédures de révision des Traités tels que, par exemple, l'adoption par le Parlement européen – légitimé à cette fin par son rôle de représentant privilégié des citoyens européens – d'un projet de Constitution européenne qui serait soumis directement pour ratification définitive aux Parlements nationaux ou à un referendum pan-européen (moyennant la clause additionnelle que la Constitution entrerait en vigueur dans les seuls pays qui auraient reçu un vote favorable de leurs Parlements nationaux ou de leurs citoyens dans le referendum pan-européen).