



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE
Président : Jacques Delors

**LA CONVENTION POUR L'ÉLABORATION DE LA
CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX :
UNE MÉTHODE D'AVENIR ?**

Florence Deloche-Gaudez

Études et Recherches n° 15
Novembre 2001

ÉTUDE ÉGALEMENT DISPONIBLE EN ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud15-en>

© *Notre Europe*, novembre 2001

Florence Deloche-Gaudez

Florence Deloche-Gaudez, docteur en science politique, est actuellement chargée de mission au Centre européen de Sciences Po. Elle a été consultante pour les questions européennes au Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) du Ministère des affaires étrangères, en particulier pour un travail franco-allemand sur une Europe de 30 membres. Elle a participé au rapport sur l'avenir des institutions européennes réalisé par le Commissariat au Plan («Rapport Quermonne»). Florence Deloche-Gaudez a publié plusieurs articles sur les positions de la France relatives à l'élargissement de l'Union et aux réformes qu'il exige, notamment dans le cadre de TEPSA. Après avoir été chargée de cours sur la construction européenne dans différents établissements (Fondation de l'Ecole Polytechnique, Centre de Formation des Journalistes, Ecole des Mines de Paris, Fondation Journalistes en Europe), elle enseigne aujourd'hui à Sciences Po sur les relations extérieures et les institutions de l'Union.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins deux fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Florence Deloche-Gaudez tient à remercier toutes les personnes qui ont eu la gentillesse de lui accorder un entretien, et sans lesquelles cette étude n'aurait pu voir le jour (la liste des personnes interrogées figure à l'annexe 1).

AVANT PROPOS

La « méthode » de la Convention, telle qu'elle s'est définie lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux adoptée par les trois institutions européennes, constitue sans conteste une des innovations majeures dans le fonctionnement de l'Union européenne depuis Maastricht. Par l'amalgame original qu'elle a instauré entre représentants des États membres et de la Commission, parlementaires européens et nationaux, ainsi que par une ouverture novatrice à la « société civile », elle a indiscutablement ouvert une voie, mieux adaptée à l'extension du champ politique de l'Union que la méthode diplomatique traditionnelle des Conférences intergouvernementales. La rapidité avec laquelle la Commission, le Parlement européen et le Conseil européen ont adopté son projet témoigne de la productivité de ce mode de travail, en dépit de sa complexité apparente.

Aussi est-il sain et naturel que l'on s'oriente vers la reconduction de cette méthode pour organiser le débat sur l'avenir de l'Union qui s'est ouvert à la suite des conclusions de Nice. Le danger serait cependant que cette extension « spontanée » ne s'accompagne d'aucun travail d'analyse approfondi sur l'expérience de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et sur les conditions qui en ont assuré le succès. Un tel travail est nécessaire si l'on veut transformer en « méthode » ce qui n'est jusqu'à présent qu'une expérience réussie et s'assurer qu'elle est reproductible et extensible à d'autres sujets.

Entamer cette réflexion incontournable est l'objectif que s'est assigné *Notre Europe* en commanditant cette étude, dont les conclusions sont, bien sûr, propres à leur auteur. Il s'agissait pour nous d'essayer de poser les bonnes questions et de respecter le caractère éminemment politique des décisions à prendre -il s'agit après tout de sujets de « nature constitutionnelle » pour l'Union- en évitant la facilité de propositions normatives.

Florence Deloche-Gaudez a mené cet exercice avec rigueur, en s'appuyant sur de nombreux témoignages d'acteurs de la première Convention. En soulignant l'importance du mandat de la Convention, de l'articulation avec la Conférence des États qui lui fera suite, du mode de participation des différents acteurs et de l'organisation de leurs débats, elle a, comme nous le lui demandions, choisi et discuté les bonnes questions et contribué à éclairer les décisions à prendre. Elle ouvre ainsi un débat qui est amené à se développer dans l'enceinte même de la future Convention. *Notre Europe* est prête à y contribuer, sur la base des réactions que suscitera cette étude.

Notre Europe

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 - QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DE LA PREMIÈRE CONVENTION ?	5
1.1 Le mandat confié à la Convention a encadré ses travaux	5
1.2 En dépit de leur homogénéité, les acteurs de la Convention ont réussi à travailler ensemble	8
1.3 La Convention a constitué un exemple réussi de dialogue avec la société civile	16
1.4 Les méthodes de travail de la Convention ont été plus controversées	24
2 - QUELLES QUESTIONS SOULÈVE LA TENUE D'UNE NOUVELLE CONVENTION ?	35
2.1 Quel mandat donner à une nouvelle Convention ?	35
2.2 Sur quelles bases la Convention pourrait-elle travailler ?	36
2.3 Faut-il modifier la composition de la Convention ?	37
2.4 Peut-on envisager de recourir à des votes ?	39
2.5 Quel devrait être le produit final de la Convention ?	40
2.6 Comment favoriser le dialogue avec la société civile ?	41
2.7 Quelle doit être l'organisation de la Convention ?	44
2.8 Quelle articulation entre la Convention et la Conférence intergouvernementale ?	45
CONCLUSION	47
ANNEXES	49
ANNEXE I : Liste des personnes interrogées	49
ANNEXE II : Conclusions du Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999)	50
ANNEXE III : Conclusions du Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999)	51
ANNEXE IV : Composition de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux	53

INTRODUCTION

Au début de l'année 2000, la Convention chargée d'élaborer une Charte des droits fondamentaux a entamé ses travaux dans un certain scepticisme. En témoignent la faible couverture médiatique dont elle a fait l'objet en France¹, ou encore les doutes que des universitaires renommés ont exprimés à ce sujet². On pouvait en effet s'interroger sur l'apport d'une nouvelle Charte des droits fondamentaux dont le caractère contraignant n'était pas assuré, alors qu'en la matière, le citoyen européen apparaissait plutôt bien loti, en particulier grâce à la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'était pas non plus évident qu'explicitier les droits fondamentaux respectés par l'Union renforcerait la légitimité de la construction européenne – le premier objectif des promoteurs de la charte³. Il pouvait sembler plus urgent de s'attaquer, par des actions concrètes, à d'autres insécurités, y compris sanitaire ou écologique, qui préoccupent davantage les Européens au quotidien. Quant à la faible « lisibilité » de la construction européenne - autre source de distance entre l'Union et ses citoyens -, elle est d'abord due à un processus de décision complexe que les Européens comprennent mal et qu'une charte ne changerait en rien.

Par comparaison, la conférence intergouvernementale chargée de réformer les institutions de l'Union européenne, qui s'est ouverte au même moment, apparaissait autrement plus cruciale. Elle répondait à un réel impératif : assurer la capacité de décision d'une Union dont le nombre de membres allait doubler.

Depuis que les deux enceintes ont achevé leurs travaux, les esprits semblent avoir évolué. De nombreux observateurs ont jugé les réformes prévues par le Traité de Nice insuffisantes au regard des exigences d'une Union élargie⁴. L'idée que ce modeste résultat serait lié à une mauvaise méthode s'est progressivement imposée : après des tours de table

¹La presse britannique a été plus franchement critique. Voir par exemple : "The EU and human rights : necessary ?", *The Economist*, February 5th 2000. En revanche des articles plus positifs sont parus dans la presse italienne. Cf. *European Law Review*, vol. 26, N°2, April 2001.

² Voir par exemple : J.H.H. Weiler, "Does the European Union Truly Need a Charter of Rights ?", *European Law Journal*, vol. 6, N° 2, June 2000, 95-97.

³ Le 12 janvier 1999, devant le Parlement européen, le ministre des affaires étrangères allemand J. Fischer explique qu'il s'agit de consolider « la légitimité et l'identité de l'Union européenne », Débats du Parlement européen, *Journal officiel des Communautés européennes*, 1999, Annexe, n°4-531/30, Grainne de Burca, "The drafting of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Law Review*, vol 26, N°2, April 2001.

⁴ Voir par exemple la réaction de Jean-Louis Bourlanges dans *Le Monde* du 13/12/2000 : "Il ne faut pas ratifier le Traité de Nice".

sans fin entre des diplomates sûrs de leurs droits de veto, les véritables négociations se sont finalement déroulées en quelques jours à Nice entre des chefs d'Etat et de gouvernement d'abord soucieux de leurs intérêts nationaux.

A l'inverse, le texte élaboré par la Convention, et le processus même de la Convention, ont fait l'objet d'une appréciation de plus en plus positive⁵. Ses défenseurs ont fait valoir que la charte réunissait dans un même document droits politiques, droits sociaux, et même «nouveaux droits» (environnement, bioéthique...), complétant ainsi utilement la Convention européenne des droits de l'homme. Contrairement à la majeure partie des textes communautaires, la charte est rédigée dans un style clair. Aux citoyens susceptibles de la lire, elle n'explique certes pas le fonctionnement des institutions européennes mais elle dit «quelque chose» de la dimension politique de l'Union européenne et des valeurs de l'Europe⁶. Enfin, la charte a été rédigée dans les délais imposés, et courts, de neuf mois⁷. La méthode donc a attiré l'attention. Dès le début, elle est apparue plus novatrice que la charte elle-même qui devait se limiter, d'après les conclusions du Conseil européen de Cologne, à un exposé explicite de droits déjà existants. Elle a ensuite passé avec succès l'épreuve des faits : réunis dans une même enceinte, représentants des gouvernements, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne ont réussi à travailler ensemble. Mieux, des représentants de la société civile ont pu suivre, et influencer, le travail de la Convention, ce qui paraît répondre à la nécessité souvent évoquée de renforcer le pouvoir des citoyens sur le processus de décision européen⁸.

Enfin, la comparaison entre la Conférence intergouvernementale et la Convention a tourné à l'avantage de la seconde. Il est désormais entendu que la prochaine Conférence intergouvernementale, prévue pour 2004, sera précédée d'une nouvelle Convention⁹.

⁵ Voir par exemple Laurent Cohen Tanugi, "Un succès pour l'Europe", *Le Monde*, 8-9/10/2000.

⁶ Lors de son intervention à un séminaire interne de *Notre Europe*, le 3 avril 2001, le représentant du chef de l'Etat et du gouvernement français à la Convention, Guy Braibant, a fait remarquer que les Etats-Unis ne pourraient pas signer la charte, en raison notamment de ses dispositions sur la peine de mort, les droits sociaux et la bioéthique.

⁷ Après une première séance inaugurale le 17 décembre 1999, la Convention a vraiment commencé à travailler au début de l'année 2000 (la deuxième séance plénière a lieu le 1^{er} février). Elle s'est interrompue durant le mois d'août et a finalement approuvé la charte le 2 octobre 2000.

⁸ J.H.H. Weiler. *The Constitution of Europe*, 1999.

⁹ *Agence Europe*, 11/09/2001 ; 09/10/2001.

Cette étude s'intéresse à la méthode de la Convention plutôt qu'au contenu de la charte. Son objet est double. Face à la soudaine « popularité » de cette méthode, elle vise tout d'abord à mieux comprendre son fonctionnement, ses atouts et ses limites. Comment la première Convention a-t-elle travaillé ? Comment la charte a-t-elle été concrètement élaborée ? Toutes les composantes de la Convention y ont-elles pris une part égale ? Quel a été le pouvoir du « Présidium » qui rassemblait seulement quelques personnes ? La société civile a-t-elle pu vraiment influencer le contenu de la charte ?

Le deuxième objectif de cette étude est d'examiner les questions que soulève la réutilisation de la méthode de la Convention. Que peut-on attendre d'une nouvelle Convention, sachant qu'il n'a été demandé à la première qu'une simple œuvre de codification sur la base de textes déjà reconnus ? Quel mandat lui confier ? Quel « produit final » la prochaine Convention pourrait-elle élaborer ? Faudrait-il modifier la composition initiale de la Convention ? Contrairement à ce qui s'est produit lors de la première Convention, faudrait-il envisager de recourir à des votes ?

Pour répondre à ces questions, nous étudierons dans une première partie le mandat qui a été confié à la Convention et la façon dont elle s'en est acquittée (1.1). La composition originale de la Convention et ses effets seront ensuite examinés (1.2.). Puis nous nous pencherons sur les contacts qui ont été établis avec la société civile (1.3). Enfin les méthodes de travail de la Convention et les modalités de la prise de décision qui y ont prévalu seront analysées (1.4). A la lumière de ces enseignements, nous tenterons dans une deuxième partie de cerner les facteurs susceptibles de favoriser le succès de la prochaine Convention.

1. QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DE LA PREMIÈRE CONVENTION ?

1.1. Le mandat confié à la Convention a encadré ses travaux

Dès le mois de juin 1999, le Conseil européen de Cologne a défini le mandat de la **Convention** : établir une Charte des droits fondamentaux « afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union ». Les chefs d'Etat et de gouvernement ont même précisé les droits qui devraient, à leur « avis », figurer dans la charte : « les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire », « les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union », et « des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (article 136 TCE) dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union » (voir conclusions du Conseil européen de Cologne en annexe 2).

Première source de légitimité de la Convention, le mandat a constitué un point de repère auquel il a été fait régulièrement référence. Dès la première réunion, le 17 décembre 1999, le président Roman Herzog s'y est implicitement référé pour encadrer le travail de l'enceinte. Il a rappelé que la tâche assignée à la Convention était d'élaborer un « catalogue » des droits fondamentaux et il a précisé qu'il ne faisait « aucun cas d'objectifs très ambitieux », comme par exemple l'élaboration d'une constitution européenne¹⁰.

Il n'a pas été le seul à agir de la sorte. Ainsi, le commissaire Antonio Vitorino, qui était personnellement favorable à une charte ambitieuse, incluant des droits sociaux et bénéficiant à la population la plus large possible, ne s'en est pas moins tenu au mandat en sa qualité de représentant de la Commission au sein de la Convention. Une des communications

¹⁰ Discours prononcé par Roman Herzog lors de la première réunion de l'enceinte. Voir CHARTE 4105/00, BODY 1.

de la Commission a même précisé que la tâche de la Convention était « *plus un travail de révélation que de création, plus un travail de compilation que d'innovation* »¹¹. S'agissant du contenu de la charte, il y était admis que certains droits, comme le droit au travail ou le droit à une rémunération équitable, qui avaient été au départ envisagés, ne pouvaient être repris dans la charte car ils ne fixaient « *que des objectifs politiques* »¹². Tout au long de la Convention, Antonio Vitorino a régulièrement indiqué ce que stipulait le droit de l'Union. Il semble avoir veillé à justifier la présence de la Commission en endossant un rôle de gardien du droit qui n'est pas sans rappeler celui qui incombe traditionnellement à cette institution. Le respect des conclusions de Cologne n'a pas été seulement le fait de quelques personnes isolées. Les membres de l'assemblée ont fréquemment cherché à justifier leurs propositions en faisant référence au mandat qui leur avait été confié. Cette attitude a d'ailleurs contribué à introduire une certaine discipline au sein de la Convention.

Il ne faudrait pas pour autant en déduire que le mandat de Cologne a toujours été scrupuleusement respecté. Tout d'abord, les ambiguïtés de ce même mandat autorisaient certains choix. Par exemple, la portée concrète de la demande à « *prendre en considération* » « *des* » droits économiques et sociaux, et à écarter ceux qui ne constitueraient que des « *objectifs* », n'était pas évidente, comme l'a souligné Guy Braibant, le représentant du chef de l'Etat et du gouvernement de la France à la Convention¹³. Notons ici que la Convention n'avait pas à trancher la question du statut juridique de la charte qui avait été laissée ouverte à Cologne, du fait notamment de l'hostilité du Royaume-Uni à un texte contraignant. Les Chefs d'Etats et de gouvernements avaient renvoyé à plus tard la question de savoir si la charte serait intégrée dans les traités, mais elle a tout de même provoqué de nombreuses prises de positions au sein de la Convention.

Il est aussi arrivé que les membres de la Convention prennent délibérément certaines libertés avec les conclusions de Cologne. L'assemblée a même commencé ses travaux par un acte d'indépendance : à l'appellation peu flatteuse d'« *enceinte* » que lui avaient donné les chefs d'Etat et de gouvernement, elle a substitué le terme, plus symbolique, de « *Convention* ». L'initiative est venue du Parlement européen. Un vote a montré qu'une

¹¹ CHARTE 4477/00, CONTRIB 328. Il était également stipulé que la charte ne devait « *pas céder à la tentation de la nouveauté à tout prix* » et rester « *dans le cadre fixé par le mandat de Cologne* ».

¹² *Ibid.*

¹³ "Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Regards sur l'actualité*, n°24, août 2000, p. 13.

large majorité y était favorable¹⁴, même si les motivations des uns et des autres n'étaient pas toujours identiques. L'un des instigateurs de ce changement, le député européen Andrew Duff, s'est par exemple dit sensible à ce « *petit goût révolutionnaire* »¹⁵, alors que le président Roman Herzog et le comité de rédaction ont simplement estimé que le nom de Convention était « *davantage en accord avec l'importance et la nature du mandat confié à cet organe* »¹⁶.

Surtout, le contenu de la charte déroge parfois au principe, qui se dégage des conclusions de Cologne, d'une codification à droit constant¹⁷. Ainsi l'article 3 de la charte sur le droit à l'intégrité humaine reprend certaines dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine qui n'est pourtant ratifiée que par un nombre limité d'Etats membres¹⁸. L'interdiction de la traite des êtres humains affirmée à l'article 5 ne s'appuie, quant à elle, sur aucun texte de droit positif de l'Union européenne qui soit en vigueur¹⁹. Enfin, l'article 9 sur le droit de se marier et le droit de fonder une famille s'inspire de la Convention européenne des droits de l'homme mais sans reprendre la formule « *l'homme et la femme* », ce qui autorise des personnes du même sexe à fonder une famille²⁰.

Mais dans l'ensemble, et dans la perspective d'une deuxième Convention, il est possible de retenir deux enseignements. Premièrement, le mandat a compté : il a encadré les travaux de la Convention et il a été globalement respecté. Plus généralement, qu'il s'agisse du mandat ou, nous le verrons, de la composition de la Convention, les choix opérés au cours de la phase de préparation se sont révélés déterminants. L'expérience de la première Convention incite donc à penser que cette période constitue pour les représentants des Etats membres, qui

¹⁴ CHARTE 4134/00, CONVENT 6.

¹⁵ Document de travail du 7 décembre 1999, PE 232.397. ; *Agence Europe*, n°7617, 17/12/1999.

¹⁶ CHARTE 4107/00, BODY 2.

¹⁷ Pour un des membres de la "task force" qui assistait la Convention, le mandat de Cologne n'était pas toujours clair sur ce point dans la mesure où il assignait à la Convention la tâche de révéler des droits « *tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres* », ce qui, d'après lui, laissait « *une grande marge à la créativité* », In Gilles de Kerchove, *L'initiative de la charte et le processus de son élaboration*, manuscrit.

¹⁸ Jacqueline Dutheil de la Rochère, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Editions du Juris-classeur (à paraître).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* La Convention européenne des droits de l'homme stipule qu'« *à partir de l'âge nubile l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit* ». En vertu de la Charte des droits fondamentaux, « *le droit de se marier et de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice* ».

restent les décideurs en dernier ressort des demandes adressées à l'enceinte, un moment propice pour en influencer les caractéristiques. Deuxièmement, les ambiguïtés du mandat ont eu des effets contrastés. Elles ont eu l'avantage de laisser une certaine marge de manœuvre aux membres de la Convention et d'alimenter un processus de délibération. Mais elles ont eu l'inconvénient de ralentir le travail de la Convention.

1.2. En dépit de leur hétérogénéité, les acteurs de la Convention ont réussi à travailler ensemble

L'originalité de la Convention tenait d'abord à sa composition. Elle a rassemblé dans une même enceinte représentants des Etats membres, de la Commission, du Parlement européen et des Parlements nationaux. Le fait que la Convention soit parvenue à s'acquitter de son mandat tend à faire oublier que ce choix, plus empirique que rationnel, comportait le risque d'une hétérogénéité trop grande.

La composition de la Convention, arrêtée par le Conseil européen de Cologne en juin 1999, a résulté d'une série de compromis, plus que d'une décision rationnelle. Aucun des nombreux documents qui ont appelé à élaborer une Charte des droits fondamentaux avant la tenue de la Convention ne paraît avoir été directement à l'origine du choix de mêler représentants des Etats membres, des Parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission dans une même enceinte²¹. Au début de la présidence allemande, durant laquelle le projet de Convention s'est concrétisé, le ministre des affaires étrangères Joschka Fischer n'envisageait lui-même qu'une assemblée parlementaire²². Deux options auraient ensuite été envisagées : premièrement, une enceinte composée seulement de

²¹ Le rapport "*Pour une Europe des droits civiques et sociaux*", rédigé par un comité des Sages sous la présidence de Maria Lourdes Pintasilgo, recommandait toutefois dès 1996 d'"engager un processus d'élaboration collective d'un catalogue moderne de droits et de devoirs civiques et sociaux". Devaient notamment y participer, à divers moments, le Parlement européen, la Commission, les Parlements nationaux et les gouvernements. Certains interlocuteurs ont également attiré notre attention sur un discours de François Mitterrand devant le Parlement européen en octobre 1989. Il y évoque le projet de réunir des « *assises sur l'avenir de la Communauté* » auxquelles participeraient, aux côtés des députés européens, des « *délégations des parlements nationaux et les représentants de la Commission et des gouvernements* ». (In *Débats du Parlement européen*, 25 octobre 1989, n° 3-382/163). Ce projet a donné lieu aux Assises de Rome qui toutefois ne comprenaient pas de représentants de gouvernements. Il est peu probable qu'il ait influencé, dix ans plus tard, les choix relatifs à la Convention.

²² Devant le Parlement européen, le 12 janvier 1999, il a indiqué que, selon lui, devraient « *prendre part à la rédaction* » d'une telle charte le Parlement européen et les Parlements nationaux, ainsi que « *le plus grand nombre possible de groupes participant à la vie civile* », *Débats du Parlement européen, Journal officiel des Communautés européennes*, 1999, Annexe, n°4-531.

parlementaires européens et nationaux, qui avait la préférence du gouvernement français ; deuxièmement, une enceinte comprenant, en outre, des représentants des Etats membres – formule qui avait la faveur du Royaume-Uni, du secrétariat général du Conseil et finalement de l'Allemagne. En définitive, c'est cette seconde option qui l'a emporté.

Au départ, il semble que l'on ait envisagé de cantonner la Commission à un rôle d'« observateur ». Mais par rapport aux autres observateurs que seront finalement la Cour de justice et le Conseil de l'Europe, la Commission a vraisemblablement disposé d'un atout pour assurer sa participation à part entière à la Convention : la présence de l'un des siens au COREPER où a été évoquée cette question²³. Notons qu'avant le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, la Commission a de nouveau réussi à renforcer son poids au sein de la Convention. Contrairement à ce qui était initialement prévu, il a été décidé à Tampere que le comité de rédaction de la Convention comprendrait non seulement des représentants des Etats membres, du Parlement européen et des Parlements nationaux mais aussi un « *représentant de la Commission européenne* ».

Le nombre de représentants par composante, tel qu'il a été fixé par le Conseil européen de Tampere en octobre 1999 (voir conclusions en annexe 3), a également fait l'objet de négociations. Ainsi, en réaction aux premiers papiers de la présidence finlandaise qui prévoyaient moins de députés européens, le Parlement a demandé, dans une résolution du 16 septembre 1999, que « *le nombre de membres du Parlement européen soit égal au nombre de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres pour conférer une visibilité à l'égalité entre ces deux composantes* »²⁴. C'est précisément pour cette raison qu'au sein d'un COREPER, le représentant permanent de la France, Pierre de Boissieu, se serait opposé à une telle parité, quitte à ce que le nombre de députés européens soit supérieur. Le secrétariat du Conseil aurait alors proposé le chiffre de 16 députés européens, conscient que cela pourrait induire une autre parité, celle-là non évoquée au COREPER : entre représentants

²³ Lors d'un entretien avec l'auteur, le secrétaire général adjoint de la Commission, Bernhard Zepter, a quant à lui plutôt insisté sur le fait qu'il n'existait pas de réelle opposition à la participation de la Commission.

²⁴ PE 279.943/37.

des pouvoirs exécutifs (15 représentants des exécutifs nationaux plus un représentant de la Commission) et législatifs européens²⁵.

Il n'était pas évident qu'une assemblée aussi hétérogène puisse travailler collectivement. D'ailleurs, d'emblée, les membres de la Convention sont apparus divisés sur plusieurs points essentiels : la marge de manœuvre dont ils disposaient par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme ; la nature et l'étendue des compétences de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux ; la question de savoir jusqu'à quel point la charte s'appliquait aux Etats membres ; et enfin le caractère contraignant, ou non, de la charte²⁶.

Il est vrai que la Convention était traversée par davantage de « lignes de clivage » qu'une CIG : aux clivages politiques et nationaux se sont ajoutés des clivages entre exécutifs et législatifs, d'une part, entre institutions européennes et nationales, d'autre part.

Par rapport aux autres acteurs de la Convention, chaque représentant personnel des gouvernements des Etats membres avait ainsi l'avantage de représenter, à lui seul, un des membres du Conseil européen qui allait décider, à l'unanimité, de l'avenir du projet de charte²⁷. Le poids respectif de chaque Etat membre pouvait néanmoins introduire certaines différences. Ainsi lors de l'avant-dernière séance plénière de la Convention, le 26 septembre 2000, après s'être longuement opposé à certains aspects du projet final, le représentant britannique, Lord Goldsmith, a finalement annoncé qu'il ferait un « *rapport extrêmement positif au premier ministre* » et qu'il espérait « *vivement* » que le Royaume-Uni donnerait son « *accord (...) à ce texte* »²⁸. Chacun a ensuite pensé que la charte serait approuvée par la Convention et n'a pas vraiment prêté attention à l'intervention réservée de

²⁵ Le nombre de parlementaires nationaux a été fixé à 30, ce qui ne paraît pas avoir posé de problème pour deux raisons : d'une part, il paraissait assez logique de retenir l'option de deux parlementaires par Etat membre, l'un pour la chambre basse, l'autre pour la chambre haute ; d'autre part, il s'agissait d'un nombre assez élevé, faisant de la composante des parlementaires nationaux la plus importante en termes quantitatifs. Enfin, n'oublions pas que les parlementaires nationaux, éparpillés dans différentes assemblées, pouvaient difficilement adopter une position commune sur ce point.

²⁶ Grainne de Burca, *op. cit.*

²⁷ Les conclusions du Conseil européen de Cologne avaient prévu que la Convention présenterait son projet au Conseil européen qui « *proposera[it]* » aux autres institutions européennes de « *proclamer solennellement* » la charte.

²⁸ CHARTE 4958/00, CONVENT 53.

Michael O’Kennedy, le représentant du gouvernement irlandais, si ce n’est pour observer qu’il n’avait guère prévu ce « faux bond » britannique...

Le représentant allemand, Roman Herzog, était, quant à lui, dans une position singulière puisqu’il a été élu à la présidence de la Convention par cette dernière²⁹. Il a de ce fait exercé une influence notable au début de la Convention. Nous l’avons dit, dès la première séance, Roman Herzog a fait allusion au mandat pour écarter toute idée de constitution. Il est surtout à l’origine de la doctrine du « comme si » qui a encadré les travaux de la Convention. Vu l’incertitude qui entourait le statut juridique ultérieur de la charte, il convenait de la rédiger, a-t-il proposé, « *comme si* » elle devait « *acquérir un jour, dans un avenir relativement proche, un caractère contraignant* » - un choix qui, comme il l’a lui-même indiqué, introduisait « *une certaine discipline* »³⁰. C’est aussi Roman Herzog qui, le premier, a suggéré de diviser la charte en six chapitres, finalement intitulés Dignité, Libertés, Egalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice. Enfin, concernant la prise de décision, il s’est prononcé en faveur de la règle du consensus³¹ qui a finalement prévalu.

Mais des raisons personnelles l’ont ensuite obligé à s’absenter et la présidence de la Convention est devenue plus collégiale. Certes, il continuait à se tenir au courant des travaux de la Convention. D’après certains membres de l’assemblée, son éloignement physique a même pu renforcer son ascendant. Il est apparu comme un président tutélaire qui surveillait, de loin, le travail de ses « *compagnons de route* »³². D’ailleurs, en septembre 2000, c’est à lui que Lionel Jospin et Jacques Chirac ont fait part du refus français de toute référence à un « héritage religieux »³³. Il n’en reste pas moins vrai qu’à partir du mois de juin, Roman Herzog n’a quasiment plus siégé à la Convention. N’ayant au départ pas de suppléant, il n’a

²⁹ Il n’était pas automatique que la présidence revienne à un des représentants personnels des chefs d’Etats et de gouvernements. Certes, une présidence tournante, similaire à celle des différents Conseils, avait été initialement envisagée. Mais, à la demande du chancelier Schröder lui-même, les chefs d’Etat et de gouvernement ont finalement convenu à Tampere que le président de l’enceinte serait directement élu par ses membres. Il était dès lors difficile qu’elle échappe à Roman Herzog que le gouvernement allemand avait déjà choisi de nommer pour le représenter. Sa double qualité d’ancien président de la République fédérale et de la cour suprême de Karlsruhe en faisait un candidat sans réel concurrent.

³⁰ CHARTE 4105/00, BODY 1.

³¹ CHARTE 4147/00, CONVENT 11.

³² L’expression est tirée du discours qu’il a prononcé lors de la première réunion de la Convention, CHARTE 4105/00, BODY 1.

³³ Paris défend l’idée d’une Union européenne laïque, *Le Monde*, 27/09/2000.

pu être remplacé, si ce n'est par ses assistants³⁴. Cela a sans conteste renforcé le rôle des vice-présidents et du Présidium dans son ensemble.

Les atouts des députés européens étaient moins évidents au début de la Convention mais ils sont apparus clairement dans la dernière ligne droite des négociations. Ils se connaissaient, ont l'habitude de travailler ensemble et de se plier à une certaine « *discipline* » parlementaire. Ils pouvaient aussi se rencontrer facilement en dehors des réunions par composante prévues avant chaque session de la Convention. Ils avaient enfin l'avantage du « terrain ». Les conclusions du Conseil européen de Tampere avaient précisé que l'enceinte se réunirait « *à Bruxelles, alternativement dans les locaux du Conseil et dans ceux du Parlement européen* ». En raison des plus grandes facilités offertes par le Parlement européen, la Convention a fini par travailler exclusivement dans ses locaux, ce qui a grandement facilité la tâche des députés européens. L'ensemble de ces éléments explique, par exemple, qu'au début du mois de septembre, après une réunion de la délégation du Parlement européen, son président, M. Mendez de Vigo, ait pu arriver au Présidium l'après-midi même, avec un document présentant clairement, en français et en anglais, les amendements demandés par les députés.

De son côté, la Commission avait l'avantage, et l'inconvénient, de n'avoir qu'un représentant : celui-ci n'a évidemment pas perdu de temps en concertation. Mais il est arrivé que la Commission ne soit représentée à certaines séances ni par le Commissaire, ni par son suppléant³⁵. Il semble néanmoins qu'en dépit d'un agenda chargé, le commissaire se soit arrangé pour être présent à la plupart des réunions.

Ce sont les parlementaires nationaux qui ont paru au départ les plus désavantagés pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ils ont pu pâtir d'une des dispositions du Conseil européen de Cologne qui prévoyait que seuls le Parlement européen, la Commission et le

³⁴ Les conclusions du Conseil européen de Tampere ouvraient la possibilité de désigner des suppléants mais les membres titulaires ne l'ont pas tous fait.

³⁵ Au cours de la Convention, le suppléant de M. Vitorino, Carlo Trojan, a quitté son poste de secrétaire général de la Commission et il a été remplacé par David O'Sullivan.

Conseil proclameraient la charte³⁶. Surtout, bien que plus importante en nombre, puisque chaque Parlement national était représenté par deux parlementaires, leur composante a souffert de défections. N'étant pas déchargés de leurs responsabilités nationales, les députés devaient en effet insérer dans leur emploi du temps des allers et retours fréquents à Bruxelles, d'autant plus prenants que leurs Assemblée et circonscription en étaient éloignées. En outre, contrairement à ce qui s'est produit pour les députés européens, les suppléants des parlementaires nationaux n'étaient généralement pas présents. Enfin, ces élus n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, ils n'étaient pas « chez eux » et ils ne disposaient pas d'un secrétariat commun. D'après un des Français présents, la première réunion de la délégation des parlementaires nationaux a démarré sans suffisamment d'interprètes, dans une certaine confusion.

En dépit de ces différences, et de leurs divergences d'opinion, les membres de la Convention ont réussi à s'entendre sur un texte final. Une des représentantes du Parlement européen, Pervenche Bérès, n'hésite pas à parler à ce sujet d'« *alchimie collective* ». D'autres y voient plutôt une nouvelle illustration de ces compromis européens qui se font en dépit de divergences sérieuses³⁷. Trois explications peuvent en tout cas être avancées.

En premier lieu, les organes exécutifs de la Convention - Présidium et « task force » - ont joué un rôle central dans la rédaction du projet de charte. Nous le verrons plus loin, l'influence de ces acteurs a pu être jugée excessive, mais force est de reconnaître qu'ils ont facilité le travail de la Convention.

Les conclusions du Conseil européen de Tampere prévoyaient l'existence d'un comité de rédaction « *composé du président, des vice-présidents et du représentant de la Commission* ». Les vice-présidents étaient au nombre de trois, issus respectivement des représentants du Parlement européen, des Parlements nationaux et des gouvernements des Etats membres. Le comité de rédaction comptait donc au début le président Herzog, le vice-

³⁶ Les dispositions exactes des conclusions de Cologne sont les suivantes : « *Cette enceinte doit présenter un projet en temps utile avant le Conseil européen en décembre de l'an 2000. Le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base du dit projet. Ensuite, il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités* ». C'est seulement s'il avait été décidé de l'intégrer dans les traités que les parlementaires nationaux auraient retrouvé un pouvoir d'approbation finale au moment de la ratification des traités.

³⁷ Grainne de Burca, *op. cit.*

président Iñigo Mendez de Vigo choisi par le Parlement européen, le vice-président Gunnar Jansson élu par les députés nationaux et le représentant de la Finlande, vite remplacé par celui du Portugal qui exerçait la présidence au premier semestre 2000, Pedro Bacelar de Vasconcellos. Dès le départ s'y est ajouté le représentant français, Guy Braibant, qui n'aurait dû pourtant y siéger qu'à partir de juillet 2000, au moment où la France prenait la présidence de l'Union. Mais il a obtenu d'être présent au motif que cela faciliterait ensuite la coordination avec la présidence française³⁸. Le commissaire Antonio Vitorino faisait également partie du Présidium. Enfin, il ne faudrait pas oublier les membres de la « task force »³⁹. Toujours d'après les conclusions de Tampere, le rôle de ce comité de rédaction était d'« élaborer un avant-projet de charte en tenant compte des propositions de texte soumises par tout membre de l'enceinte ». **Assez rapidement le nom de « Présidium » s'est substitué à celui de comité de rédaction⁴⁰ et cet organe a conçu son rôle de façon large.** Tout au long de la Convention, le Présidium a produit une succession de textes qui tenaient compte des discussions en cours tout en les orientant.

Le Présidium a rempli ce rôle avec le soutien d'une « task force ». Une petite équipe du Secrétariat général du Conseil a été en effet chargée du « *secrétariat* » de la Convention⁴¹ – avec toute l'ambiguïté qui s'attache à ce terme. Elle en a certes assuré le secrétariat à proprement parler (réserver des salles, prévoir des interprètes, faire traduire les textes, alimenter le site internet...). Mais elle en a aussi été la plume, une plume d'autant plus influente que la charte a été adoptée par consensus (voir plus loin). Cette « task force » a travaillé avec les deux autres « task force » mises en place au Parlement européen et à la Commission⁴². Certes, la task force du Conseil est restée le rédacteur en dernier ressort, mais

³⁸ En contrepartie, le représentant portugais est resté dans le Présidium durant toute la durée de la Convention.

³⁹ Bien entendu, les assistants des uns et des autres participaient aussi aux réunions du Présidium.

⁴⁰ Au départ, le mot de « Bureau » a été aussi parfois utilisé.

⁴¹ Les Conclusions du Conseil européen de Tampere stipulaient que le « *Secrétariat général du Conseil* » assurerait « *le secrétariat de l'enceinte* ». D'après un document du Secrétariat Général du Conseil, la task force « *Projet de Charte* » comprenait Jean-Paul Jacqué, en qualité de directeur, Margit Huy, son assistante, Gilles de Kerkove, Luis Manuel Teixeira Da Costa, Marta Arpio, Mauritz Enqvist et Nathalie Creste (les personnes sont citées dans l'ordre adopté par le document). Le professeur Meinhard Hilf en a fait partie pendant six mois pour des travaux de recherche.

⁴² Les conclusions du Conseil européen de Tampere précisait elles-mêmes que pour « *garantir une bonne coordination* », des « *contacts étroits* » seraient établis avec le secrétariat général du Parlement européen, de la Commission et « *dans la mesure du possible* » avec les secrétariats des Parlements nationaux. La task force du Parlement européen s'est mise en place autour de Jean-Guy Giraud et de Danièle Réchard, celle de la Commission autour de Gustaaf Borchardt.

une véritable concertation s'est instaurée dès le départ. Par exemple, les « task force » du Conseil et du Parlement se sont partagées le travail de synthèse des amendements⁴³.

En second lieu, le succès de la Convention s'explique par l'intérêt que les participants ont porté à cette tâche : promus rédacteurs d'un texte fondateur européen, que nombre d'entre eux estimaient d'ordre constitutionnel⁴⁴, ils ont voulu collectivement faire la preuve de leur efficacité et montrer l'importance qu'ils accordaient à ce travail.

En troisième lieu, il semble que les délibérations intervenues au sein de la Convention ont fini par produire une forme de compréhension mutuelle, ce qui a facilité l'accord final⁴⁵. La marge de manœuvre dont disposaient les acteurs de la Convention a contribué à l'émergence d'un processus délibératif. Les parlementaires nationaux n'avaient guère d'instructions. En France en tout cas, si les élus ont tenu leurs assemblées respectives informées des travaux de la Convention, ces séances n'ont pas abouti au vote de directives précises. S'agissant des députés européens, leur Parlement a certes adopté au cours de la Convention une résolution que les membres de la délégation ont été conviés à « *défendre activement* ». Elle recommandait par exemple l'inclusion de « *droits fondamentaux tels que le droit d'association dans les syndicats et le droit de grève* »⁴⁶. Mais les députés européens ne se sont pas sentis liés par ce document, qui de toute façon ne contenait pas de dispositions précises sur chacune des questions traitées au sein de la Convention.

Même les représentants personnels n'étaient pas tout à fait dans la même situation que des représentants d'un Etat membre au sein d'une Conférence intergouvernementale. Certes, il a pu en aller différemment selon les pays et selon les moments. Ainsi, lors de la phase finale de l'élaboration de la charte, il semble que les liens entre chaque capitale et son représentant se soient resserrés. Certains estiment même que la composante des représentants personnels s'est alors apparentée à une « *mini CIG* ». Au début du mois de septembre, Lionel Jospin s'est rendu à Londres pour discuter avec Tony Blair des

⁴³ CHARTE 4360/00, CONVENT 37, CHARTE 4383/00, CONVENT 41.

⁴⁴ Justus Schönlau, "Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-Twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights". Papier présenté lors d'un colloque à Oslo les 8 et 9 juin 2001 et disponible sur le site www.arena.uio.no. ('A large number of the Convention members seemed to be acutely aware of the 'constitutional significance' of their undertaking').

⁴⁵ Justus Schönlau, *op. cit.* Cette idée est détaillée plus loin.

⁴⁶ Résolution disponible sur le site du Parlement européen (www.europarl.eu.int, aller à la séance plénière du 16 mars 2000).

projets de la Convention. Les Britanniques auraient alors exigé que la charte reste une simple déclaration – une position qu’ils avaient défendue dès le départ. En contrepartie, les Français ont obtenu qu’elle comprenne explicitement le droit de grève. Restent deux différences fondamentales par rapport à une CIG. D’une part, les représentants des chefs d’Etat ou de gouvernement des Etats membres formaient un groupe beaucoup plus hétérogène, composé notamment de juristes et d’hommes politiques. D’autre part, ils n’avaient pas de mandat impératif à suivre. Ainsi, Guy Braibant a été en contact avec l’Elysée et Matignon de sorte qu’il pouvait connaître le sentiment des dirigeants français. Mais il affirme n’avoir reçu aucune instruction.

Enfin, de façon un peu paradoxale, l’hétérogénéité même de l’ensemble de l’assemblée s’est révélée être un facteur favorable au développement de délibérations. Devant la difficulté à faire siéger les participants par groupe politique⁴⁷, il a été décidé de les placer par ordre alphabétique – décision qui a contribué à les « mêler » les uns aux autres et à éviter un dialogue « de composante à composante ».

En conclusion, il s’est sans conteste produit « quelque chose » au sein de la Convention. La volonté collective d’aboutir à un résultat l’a emporté sur les divergences. Aucune des personnes interrogées n’a regretté sa participation dans une aventure souvent présentée comme exceptionnelle, et qui fait parfois penser à l’arrivée de « sang neuf » dans une famille.

1.3. La Convention a constitué un exemple réussi de dialogue avec la société civile

Concernant les acteurs de la Convention, il est un autre aspect à évoquer, qui a également tranché avec la façon dont se déroulent les Conférences intergouvernementales : **l’existence de contacts divers entre membres de la Convention et ONG censées représenter la société civile.** Inédits et imparfaits, ils ont été aussi inégaux selon les organisations. Mais ils sont allés au-delà de ce à quoi les membres de la Convention étaient

⁴⁷ Il était difficile de déterminer la place de représentants personnels sans coloration politique particulière ou, par exemple, de Guy Braibant désigné à la fois par un président de droite et un gouvernement socialiste.

tenus de faire⁴⁸ et ils se sont parfois traduits par l'émergence d'un véritable dialogue.

C'est finalement par le biais d'une ouverture relativement informelle que la Convention a le plus « entendu » la société civile. Certes, une tentative de concertation avec des réseaux d'ONG a d'abord eu lieu mais elle est restée isolée. Le 2 mars 2000, le Présidium a réuni les représentants du Forum permanent de la société civile, de la Confédération européenne des syndicats, de la Plate-forme des ONG européennes du secteur social et de la coordination « ONG - Droits fondamentaux »⁴⁹. Plusieurs raisons pourraient expliquer que l'expérience n'ait pas été renouvelée : le manque de temps ; le discours très ambitieux des représentants des réseaux, en décalage avec le mandat de Cologne⁵⁰ ; ou encore le fait qu'ils aient plutôt privilégié les revendications sectorielles à la demande, en commun, de nouvelles rencontres de ce type.

En outre, une journée d'auditions s'est tenue le 27 avril 2000. Toutes les ONG qui le souhaitaient ont pu y participer et elles ont été près de 70 à le faire⁵¹. Mais l'évaluation qu'elles ont faite de cette journée a été plutôt négative. Les deux critiques le plus souvent avancées ont visé, d'une part, le temps limité (5 minutes) qui a été imparti à chaque intervenant pour s'exprimer⁵² et, d'autre part, le caractère clairsemé de la Convention ce jour là⁵³. Ainsi, tout en se réjouissant de la « convergence » des demandes de la plupart des ONG, Olivier Gerhard, qui a parlé au nom de la Plate-forme des ONG du secteur social, a regretté que ceux qui auraient « dû le voir » n'aient pas été là. A ces critiques, les membres de la

⁴⁸ Les conclusions du Conseil européen de Tampere n'étaient guère contraignantes. Il était seulement précisé que « d'autres instances, groupes sociaux et experts pouv[ai]ent être entendus par l'enceinte ». Ces dispositions paraissaient même en retrait par rapport aux conclusions approuvées à Cologne, où il était indiqué que les groupes sociaux « devraient être entendus ».

⁴⁹ CHARTE 4148/00, CONVENT 12. Pour connaître les ONG membres du Forum permanent de la société civile, voir le site : europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/ngo/appel-or.htm ; le site de la Plate-forme des ONG du secteur social est : www.socialplatform.org ; celui de la Confédération européenne des syndicats (CES) est : www.etuc.org.

⁵⁰ Les représentants présents ont par exemple demandé l'inclusion des personnes en situation irrégulière dans les destinataires de la charte, ils ont évoqué la « marge d'action innovatrice » de la Convention en matière de droits sociaux, et ont enfin fait référence à la charte sociale révisée du Conseil de l'Europe qui n'était même pas encore signée par tous les Etats membres. Sur le plan des procédures, les ONG ont suggéré que les auditions soient l'occasion de présenter des amendements aux propositions de textes en discussion. Roman Herzog a conclu la rencontre en rappelant le « rôle premier » des membres de la Convention dans l'élaboration de la charte. Voir CHARTE 4148/00, CONVENT 12.

⁵¹ Une note de la "task force", datée du 8 novembre 2000, fait état de 67 ONG. Le compte rendu de cette journée mentionne le chiffre de 70 ONG (CHARTE 4306/00, CONVENT 32).

⁵² Certains ont de surcroît désapprouvé que le temps imparti ait été le même pour toutes les associations, quelle qu'ait été leur importance.

⁵³ Il est difficile de connaître précisément le chiffre des membres présents. Il semble que le Présidium ait été présent de façon relativement constante. Quant aux députés européens, ils sont souvent « passés » au cours de la journée et ils ont pu y envoyer leurs assistants.

Convention ont essentiellement répondu qu'il était possible d'exprimer un point de vue en 5 minutes⁵⁴ et que les ONG pouvaient par ailleurs faire connaître leurs positions par l'intermédiaire de contributions écrites. **Il est néanmoins certain qu'une audition ouverte à toutes les ONG et limitée à une journée n'offrirait pas les conditions de véritables échanges de vues.** Les représentants présents ont seulement eu le temps d'exposer tour à tour et rapidement leur point de vue.

Enfin, c'est surtout par le biais de deux autres moyens que les ONG ont pu influencer le contenu de la charte : l'envoi de contributions écrites à une adresse e-mail ouverte à cet effet par la Convention ; l'établissement de contacts directs avec les membres de l'enceinte à la propre initiative des ONG. Nombre d'organisations ont en effet utilisé la possibilité qui leur était offerte de faire connaître leurs positions via des contributions écrites⁵⁵. Elles en ont même profité pour présenter de véritables amendements. Pour être efficace, ce type d'ouverture à la société civile suppose néanmoins que les membres de la Convention aient la volonté, et le temps, de lire les documents adressés. Au vu des entretiens menés, il est apparu difficile pour un seul membre de la Convention de lire toutes les contributions⁵⁶. Mais, d'une part, leurs assistants ont pu les aider dans cette tâche. D'autre part, il semble que se soit spontanément instaurée au sein de la Convention une forme de « division du travail » en fonction des intérêts de chacun, qui a pu assurer la lecture de la plupart des textes. Bien entendu, les représentants des ONG gagnaient à nouer parallèlement des contacts avec les membres de la Convention les plus sensibles à leur cause.

Ces contacts ont, certes, dépendu du réseau relationnel de chaque organisation. Par exemple, il est arrivé que des membres de la Plate-forme des ONG du secteur social, qui connaissaient déjà certains députés européens, « travaillent » avec des parlementaires socialistes. Au cours de réunions communes à propos des droits sociaux, la discussion a même porté sur la rédaction d'articles et la Plate-forme a retrouvé certaines de ses propositions dans des amendements ultérieurs. Tout à la fin des négociations, Pervenche

⁵⁴ Les députés européens ont en particulier souligné que le temps moyen d'intervention au Parlement européen est souvent inférieur.

⁵⁵ D'après une note de la task force du 8 novembre 2000, il y a eu 255 contributions de la « société civile et des pays adhérents », contre 100 des membres de la Convention. Il est vrai que, contrairement aux premiers, les seconds pouvaient utiliser la « procédure d'amendements » pour influencer la charte et ils l'ont massivement fait (1054 amendements).

⁵⁶ Guy Braibant a affirmé, lors d'un séminaire interne de *Notre Europe* (3 avril 2001), avoir lu toutes les contributions sauf une, celle d'un psychiatre qui faisait 70 pages.

Bérès, qui présidait la délégation des députés européens socialistes, a par exemple demandé l'introduction d'un nouvel article sur le droit des personnes âgées⁵⁷. Grâce à des soutiens dans d'autres composantes, il a été ajouté in extremis⁵⁸. Il reprend pratiquement mot pour mot une proposition de la Plate-forme⁵⁹. Quant au secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats (CES), Emilio Gabaglio, il a pu s'entretenir directement avec les responsables qui exerçaient la présidence française de l'Union au second semestre de l'année 2000, y compris au plus haut niveau. Il leur a expliqué qu'en l'absence de dispositions explicites sur le droit de grève, sa Confédération « *s'opposerait franchement à cette charte* »⁶⁰ - une menace qui semble avoir eu son importance au vu des dispositions finales de la charte⁶¹.

Les contacts entre société civile et Convention ont de toute façon été favorisés par la composition et la transparence de l'enceinte. D'une part, de par sa composition même, il s'est agi d'une assemblée plus proche de la société qu'une CIG. Elle en était tout d'abord un meilleur reflet. Les femmes y étaient par exemple beaucoup plus nombreuses, tout en restant encore largement minoritaires⁶². Cette diversité en a fait, en outre, une assemblée plus accessible. Celles des ONG qui n'ont pas d'accès privilégié aux membres des gouvernements nationaux pouvaient là se tourner vers les élus ou même les universitaires de la Convention. Pour les autres, l'hétérogénéité de l'enceinte a pu en revanche accroître le nombre de personnes à convaincre. D'autre part, l'ouverture des séances de la Convention au public a, elle aussi, facilité les contacts entre Convention et société civile. Lorsque les réunions se tenaient au Parlement européen, les salles étaient même assez grandes pour que le public puisse s'asseoir juste derrière la dernière rangée occupée par les membres de la Convention⁶³.

De façon plus générale, la transparence à la fois des documents de la Convention (disponibles sur internet) et de ses délibérations ont accru l'influence des ONG. Fortes de leur connaissance des débats en cours, certaines ONG ont en effet adapté leurs revendications.

⁵⁷ Agence Europe, n°7804, 22/09/2000.

⁵⁸ Agence Europe, n°7807, 27/09/2000.

⁵⁹ La Plate-forme a demandé l'inclusion du « *droit des personnes âgées à une existence décente et indépendante, et à une pleine participation de la vie publique, sociale et culturelle* », CHARTE 4492/00, CONTRIB 342. L'article 25 de la charte stipule que « *l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle* ».

⁶⁰ L'Humanité, 06/12/2000.

⁶¹ L'article 28 de la charte stipule que les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit (...) de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.

⁶² 15% des membres titulaires de la Convention étaient des femmes.

⁶³ En revanche, lorsque les séances se tenaient au Conseil, les représentants d'ONG devaient suivre les débats depuis une autre salle. Mais la majorité des réunions s'est déroulée dans les locaux du Parlement européen.

Ainsi, la Plate-forme des ONG du secteur social avait initialement revendiqué des droits « programmatiques » (par lesquels l'Union européenne « s'engage » à prendre telle ou telle mesure pour assurer la mise en œuvre d'un principe). Au vu des nombreuses références faites au sein de la Convention au mandat de Cologne, qui prévoyait une simple codification des droits existants, les responsables de la Plate-forme ont compris qu'ils seraient plus influents s'ils se concentraient sur la demande de droits « directement justiciables ».

De leur côté, les ONG ont cherché à renforcer leur influence sur la Convention en menant des actions communes. Par exemple, à l'initiative du Forum permanent de la société civile, une « Journée Portes ouvertes », qui comprenait la mise en place d'une vingtaine de « stands » d'ONG, a eu lieu au Parlement européen le 6 juin 2000⁶⁴. La Confédération européenne des syndicats (CES) et la Plate-forme des ONG du secteur social ont organisé conjointement une série de manifestations dans tous les Etats membres qui ont culminé avec la tenue, le 31 août et le 1^{er} septembre 2000, d'une conférence à Bruxelles⁶⁵. Ce type de démarche a certes été contrecarré par la propension de chaque association à se concentrer sur ses propres revendications. Finalement, actions collectives et isolées ont coexisté.

Il convient pour finir de préciser que **contrairement à ce que certains exemples précités pourraient laisser penser, ce ne sont pas seulement les fédérations basées à Bruxelles qui ont été « entendues » par la Convention.** Certes, le Présidium lui-même avait fait le choix de se concentrer sur les « fédérations opérant au niveau européen » et il avait recommandé « l'organisation, au niveau national, d'auditions de tous les organes, ONG, associations ou instances compétentes »⁶⁶. Il revenait donc aux représentants nationaux, comme d'ailleurs aux fédérations européennes, de faire « remonter » les demandes des ONG nationales. Il en a été différemment d'un pays à l'autre. Il semble par exemple que les représentants français aient entendu qui le souhaitait mais qu'ils n'aient rien entrepris de

⁶⁴ Agence Europe, n°7730, 3/06/2000. Toujours à l'initiative du Forum, une « déclaration commune » a été rédigée et soumise à la signature des organisations auditionnées le 27 avril. Voir Agence Europe, n°7705, 27/04/2000. A la fin du premier semestre 2000, un questionnaire a été envoyé à toutes les ONG du Forum pour mieux connaître leurs positions sur différents projets d'articles. Près de la moitié d'entre elles ont répondu, ce qui a permis de faire connaître à la Convention les demandes concordantes.

⁶⁵ Agence Europe, n°7786, 29/08/2000.

⁶⁶ CHARTE 4107/00, BODY 2.

particulier en direction des ONG. Les deux parlementaires nationaux se sont davantage attachés à informer leur assemblée respective⁶⁷.

Il est également vrai - et c'est là un deuxième élément qui a favorisé les fédérations européennes -, que la rapidité avec laquelle la Convention a travaillé, a pu pénaliser certaines ONG nationales. Pour peu qu'elles aient mis un peu de temps à comprendre l'intérêt de la Convention, il leur était ensuite difficile de suivre un processus qui s'appuyait sur des textes sans cesse renouvelés. Ainsi, en mai et juin 2000, le Lobby européen des femmes (LEF) a envoyé deux projets de position à ses membres sans recueillir de réactions précises. Le plus grand nombre de commentaires que la responsable du dossier a reçu en réponse à l'envoi, un an plus tard, d'une « *lecture critique de la charte* » incite à penser qu'un certain temps a été nécessaire à une prise de conscience - temps d'autant plus long que l'information de départ était faible⁶⁸.

Pour autant, il s'est trouvé d'importantes fédérations, basées à Bruxelles, qui n'ont pas été entendues et des organisations plus modestes qui ont pesé sur le contenu de la charte. Par exemple, alors que les ONG de ce secteur sont plutôt réputées pour leur dynamisme, le Bureau européen de l'environnement n'est pas apparu très influent. D'après le rapporteur du Forum permanent de la société civile, ces organisations ont commencé à agir « *bien avant* » la Convention et elles avaient déjà obtenu satisfaction sur la majeure partie de leurs revendications grâce aux dispositions des Traités de Maastricht et d'Amsterdam. L'idée d'une codification des droits était donc de nature à les rassurer et leurs revendications étaient limitées⁶⁹. Dans le même temps, certains membres à l'intérieur de la Convention ont « *contesté* » l'idée d'un droit à l'environnement. Il en est résulté un article que certains considèrent comme relativement pauvre et une charte qui a « mauvaise presse » auprès des défenseurs de l'environnement⁷⁰.

⁶⁷ Voir les documents produits par les deux assemblées : "Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Les Documents d'information de l'Assemblée nationale*, 16/2000 ; "Colloque La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *DIAN*, 37/2000 ; "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *DIAN*, 59/2000 ; "L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux", *Les rapports du Sénat*, n°395, 1999-2000.

⁶⁸ Document du LEF daté du 6 juin 2000, intitulé « Lecture critique de la charte, projet de publication de la Plate-forme, contribution du LEF ».

⁶⁹ Sur le site du Conseil, il se trouve une seule contribution relative à l'environnement : une contribution du Conseil européen du droit à l'environnement qui comprend une résolution adoptée le 22 septembre et présentée le 26 septembre, jour de l'avant-dernière séance de la Convention...

⁷⁰ Pour Guy Braibant, c'est même l'article « *le plus faible de la charte* » car « *il ne dit rien* » (Intervention à un séminaire interne de *Notre Europe*, 3-04-2001).

A l'inverse, certaines associations plus modestes ont obtenu gain de cause. Le droit à l'objection de conscience ne figurait par exemple ni dans le projet initial de la « task force », ni dans le projet de juillet. Le Présidium aurait redouté que cela pose problème, en particulier au Royaume-Uni, où le service militaire obligatoire n'existe pas. A la suite de nombreux e-mails, il a néanmoins été inclus dans le projet du 14 septembre et cela n'a finalement pas suscité d'opposition. Il ne faudrait pas pour autant en conclure qu'il suffisait d'envoyer des e-mails pour obtenir satisfaction. Les défenseurs des droits des animaux l'ont également fait, mais sans succès.

L'exemple de l'Association des femmes de l'Europe méridionale (AFEM) montre comment, en utilisant judicieusement tous les moyens mis à sa disposition, une ONG relativement modeste pouvait s'avérer influente. Certes, il ne s'agit pas d'une organisation nationale puisqu'elle couvre cinq pays (Espagne, France, Grèce, Italie, Portugal). Mais, contrairement au Lobby européen des femmes, l'AFEM n'est pas non plus une fédération européenne⁷¹. Or, en dépit de moyens qui nous sont apparus bien moindres, l'AFEM a souvent paru plus active. Tout d'abord, l'Association a réagi très vite. En effet, en 1998, lors de la célébration du cinquantenaire de la déclaration universelle des droits de l'homme, Micheline Galabert, co-fondatrice de l'Association, avait été frappée du peu de cas qui avait été fait de la violation des droits des femmes de par le monde. Dès qu'elle a entendu parler du projet de charte, elle y a vu une occasion d'agir. En janvier 2000, le conseil d'administration de l'AFEM réuni à Paris avait déjà adopté une déclaration sur la Charte des droits fondamentaux qui a été envoyée à la Convention⁷². Une jeune juriste grecque de l'Association, Sophia Spiliotopoulos, a ensuite pris « l'affaire en main ». Dès le mois de mars, l'AFEM a fait parvenir une deuxième contribution beaucoup plus complète⁷³. Ainsi que des membres de la Convention leur avaient conseillé de le faire, les femmes de l'Association y ont inséré de véritables propositions d'articles qui s'appuyaient sur des textes juridiques existants. Le même mois, l'Association a organisé un colloque à Strasbourg, auquel elle a invité des membres de la Convention. Micheline Galabert n'a pas non plus hésité à appeler à

⁷¹ Le Lobby européen des femmes regroupe des coordinations nationales et des organisations européennes présentes dans minimum 7 pays. L'AFEM n'en couvrant que 5, elle est seulement membre associé du LEF. (www.womenlobby.org)

⁷² CHARTE 4120/00, CONTRIB 16.

⁷³ CHARTE 4157/00 ADD 1, CONTRIB 42. La contribution visait en particulier à faire comprendre en quoi que les discriminations en raison du sexe étaient « *d'une nature particulière* » et combien elles affectaient les femmes qui ne sont « *pas une minorité* » mais « *plus que la moitié de la population européenne* ». D'où la demande d'un article spécifique sur l'égalité hommes-femmes.

plusieurs reprises, Guy Braibant, qui s'est décrit quasiment « harcelé » ... Sa suppléante Jacqueline Dutheil de la Rochère estime pour sa part avoir reçu une « leçon de lobbying » !

Toutes ces actions ne sont pas indifférentes à ce que la version finale de la charte contienne non seulement un article sur la non-discrimination mais aussi un article spécifique sur l'« égalité entre hommes et femmes ». Surtout, cet article ne se limite pas à assurer l'égalité hommes-femmes en matière d'emploi et de travail, comme c'était le cas dans le projet de juillet⁷⁴, mais il le fait dans « *tous les domaines* ». Enfin, la majeure partie de la charte est rédigée dans un langage neutre du point de vue du genre⁷⁵.

Ces dispositions ne sont évidemment pas le résultat des seules actions de l'AFEM. L'expérience a montré l'importance des « coalitions de soutien ». Les efforts de l'AFEM ont ainsi rencontré ceux du Lobby européen de femmes. Destinée à un plus grand public que celle de l'AFEM, la première contribution du LEF a souligné, avec juste raison, les effets du faible nombre de femmes présentes à la Convention, sans parler du Présidium qui n'en comptait aucune parmi ses titulaires... Devant les limites du projet de juillet, le LEF a publié un communiqué de presse très critique, intitulé « les femmes exclues de la Charte des droits fondamentaux : lacunes et langage sexiste »⁷⁶. Si certains (hommes) l'ont trouvé agressif, il a certainement attiré l'attention, en particulier sur la contribution du Lobby qui a suivi⁷⁷. En outre, la présence de femmes au sein de la Convention a été précieuse pour relayer ces revendications. Par exemple, le 31 août, 16 femmes membres de l'enceinte ont écrit au président et aux vice-présidents pour demander les mêmes changements : que le langage de la charte ne soit pas « discriminatoire » ; que l'article spécifique sur l'égalité entre hommes et femmes s'applique « *à tous les domaines* ».

En conclusion, dans la perspective d'une nouvelle Convention, trois enseignements peuvent être tirés de cette première expérience. Premièrement, sans pour autant comprendre des représentants d'ONG, la Convention a réussi à travailler avec certaines de ces organisations. Le caractère largement informel de l'ouverture à la société civile a

⁷⁴ Dans le projet de juillet, l'article stipulait que « *l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris l'égalité de rémunération pour un même travail ou pour un travail de valeur égale doit être assurée* », CHARTE 4422/00, CONVENT 45.

⁷⁵ Dans le chapitre IV « solidarité », le Présidium a toutefois laissé les termes de « travailleur » ou d'« employeur » (cf. articles 27, 28, 30 et 31).

⁷⁶ CHARTE 4439/00, CONTRIB 293.

⁷⁷ Agence Europe, n°7775, 09/08/2000 ; CHARTE 4461/00, CONTRIB 315.

favorisé les ONG les plus actives, plutôt que les plus « établies ». Deuxièmement, l'influence est revenue à ceux et celles qui ont su « coaliser » autour de leurs revendications des soutiens venus à la fois de la Convention et de la société civile. Nombre des modifications apportées au premier projet complet de juillet ont été acquises de la sorte. Troisième et dernier enseignement : le terme de « société civile » ne doit pas induire en erreur. Les citoyens européens n'ont pas massivement participé à cet exercice. A ce propos, Jean-Baptiste de Foucauld évoque avec justesse le rôle d'« *élites associatives* ».

1.4. Les méthodes de travail de la Convention ont été plus controversées

Au sein de la Convention, le processus de décision a pris la forme d'une « recherche itérative du consensus » qui a fait l'objet d'appréciations contrastées. **Si la charte a pu effectivement être adoptée par consensus dans les délais impartis, ce mode de décision a, dans certaines limites, pesé sur la transparence de l'exercice et a avantagé certains acteurs.**

Revenons tout d'abord sur deux raisons qui ont milité pour la recherche du consensus : le manque de temps et la difficulté à voter. **En effet, débattre des modalités de vote risquait, en premier lieu, de retarder le démarrage de la Convention.** Les règles de vote proposées par deux députés européens, Andrew Duff et Johannes Voggenhuber, n'ont donc pas été vraiment discutées⁷⁸. Plus généralement, la Convention n'a pas adopté de règlement intérieur, ce qui n'a pas toujours favorisé la lisibilité du processus de décision. Quelques règles ont néanmoins été fixées, en sus des modalités pratiques prévues par le Conseil européen de Tampere⁷⁹. D'une part, les suppléants ont été autorisés à participer à toutes les séances de la Convention mais avec un droit de parole seulement lors des séances informelles⁸⁰. Le fait que ces séances informelles ont été les plus nombreuses et qu'il n'a pas été procédé à des votes pour adopter le projet de charte a donc doté les suppléants d'un pouvoir d'influence non négligeable. D'autre part, le temps de parole a été limité à 3 minutes

⁷⁸ Agence Europe, n°7644, 29/01/2000.

⁷⁹ Les conclusions du Conseil européen de Tampere prévoyaient la tenue des réunions à Bruxelles, et l'application du « régime linguistique intégral » pour les réunions de l'enceinte.

⁸⁰ CHARTE 4134/00, CONVENT 6.

par intervenant (disposition qui a été en fait peu respectée)⁸¹. Enfin, il a été décidé que seuls les membres de la Convention pourraient déposer des amendements.

Toujours en partie à cause du manque de temps, il n'a pas été constitué de groupes de travail où il aurait pu être plus facile de voter. Le Conseil européen de Tampere envisageait pourtant la constitution de « *groupes de travail ad hoc* ». L'idée de créer trois groupes de travail (droits civils/droits du citoyen/droits économiques et sociaux) a même été évoquée dès la première réunion de la Convention. Mais la discussion n'a pas été conclusive⁸². Finalement, devant la difficulté à répartir les droits fondamentaux entre différents groupes de travail et pour permettre à chacun de participer autant qu'il le souhaitait aux travaux de la Convention, il a été décidé, sur proposition du Présidium, que l'assemblée plénière se réunirait elle-même « *en tant que groupe de travail* » auquel chaque membre de l'enceinte était libre de participer « *en fonction de ses centres d'intérêt et/ou de ses compétences propres* »⁸³. C'est pourquoi certaines séances de la Convention ont été qualifiées de « groupes de travail » ou de « séances informelles ».

Un deuxième élément a confirmé les vues de ceux qui estimaient que le consensus était plus adapté à une assemblée hétérogène, non exclusivement parlementaire : l'expérience, peu concluante, des quelques votes qui sont intervenus sur le contenu de la charte. Certes, les premiers votes relatifs au changement de nom de l'assemblée et aux règles de participation des suppléants n'ont pas soulevé de problèmes particuliers⁸⁴. Il n'en a pas été de même quand il s'est agi de voter sur le texte de la charte. Il semble qu'un vote ait été tenté sur les premiers articles de la charte. L'épisode aurait eu lieu en mars, lors de la troisième réunion plénière de la Convention présidée, en l'absence de Roman Herzog, par un parlementaire habitué aux votes, Iñigo Mendez de Vigo. D'après ses termes mêmes, cette tentative s'est révélée « *catastrophique* ». Tout d'abord, à cause de problèmes de traduction, les membres de la Convention n'ont eu connaissance que tardivement des nombreux amendements déposés. Il était dès lors difficile de voter sur chacun d'entre eux mais il

⁸¹ CHARTE 4148/00, CONVENT 12 ; CHARTE 4154/00, CONVENT 14.

⁸² Roman Herzog a en particulier souligné que le mandat indiquait plutôt cinq thèmes : la liberté, l'égalité, les droits économiques et sociaux, la procédure et les droits des citoyens, CHARTE 4105/00, BODY 1.

⁸³ CHARTE 4107/00, BODY 2 ; CHARTE 4134/00, CONVENT 6.

⁸⁴ Le changement de dénomination de l'assemblée figurait à l'ordre du jour de la deuxième réunion, les 1^{er} et 2 février 2000. Le député européen Georges Berthu, élu français de l'Union pour l'Europe des Nations, s'y est opposé au motif que le mandat du Conseil européen de Cologne parlait d'une « enceinte » et il a demandé qu'il soit procédé à un vote. Le nom de « Convention » a été adopté à une large majorité, CHARTE 4107/00, BODY 2 ; CHARTE 4134/00, CONVENT 6, *Agence Europe*, n° 7647, 03/02/2000.

n'était pas non plus satisfaisant de se prononcer uniquement sur les projets d'articles proposés par le Présidium. Plus généralement, les membres de la Convention n'ont pas toujours compris sur quoi l'on votait et les votes ont été très partagés. Comme l'a résumé plus tard Guy Braibant : « *nous avons essayé une fois de voter, cela n'a pas été un grand succès et nous n'avons pas recommencé parce qu'il y avait de la confusion sur le sens du vote et l'objet du vote* »⁸⁵. Sans surprise, le compte rendu officiel de la réunion a ensuite précisé que les propositions d'amendements n'étaient « *pas destinées à être soumises à examen ou à vote* » mais qu'elles devaient « *servir de base au Præsidium réuni en comité de rédaction pour la version définitive du projet de charte, celle-ci devant être soumise ultérieurement à la Convention* »⁸⁶.

Etait ainsi défini le processus de recherche itérative du consensus qui a dès lors prévalu jusqu'à la fin de la Convention. Le Présidium faisait des propositions à la Convention qui en discutait ; au vu de ces discussions, le Présidium faisait de nouvelles propositions... et ainsi de suite jusqu'à ce que les dispositions de la charte ne soulèvent pas, ou peu, d'opposition. Ce « peu d'opposition » n'a jamais été clairement défini. Il était seulement entendu que le niveau de consensus requis se situait entre l'unanimité et la majorité. Dans la pratique, à la fin du mois de septembre, il a été considéré comme atteint lorsque seuls trois députés européens (le français Georges Berthu, le danois Jean-Peter Bonde et l'autrichien Hans-Peter Martin) ont manifesté leur opposition au texte final au sein de la délégation du Parlement européen. M. Martin étant rapidement revenu sur sa position, les opposants au texte étaient relativement « marginaux » au Parlement européen⁸⁷. Dans une lettre au président Jacques Chirac, Roman Herzog a d'ailleurs indiqué que le projet de charte avait été adopté à la « *quasi-unanimité* »⁸⁸.

Trois éléments peuvent être portés à l'actif de ce mode de décision. En premier lieu, il a tout simplement réussi. En dépit des divergences évoquées plus haut, il a permis d'aboutir, en un temps limité, à la rédaction d'une charte acceptable pour la quasi-totalité des membres de la Convention, y compris pour les plus « allants » d'entre eux. Il faut en

⁸⁵ CHARTE 4959/00, CONVENT 54.

⁸⁶ CHARTE 4212/00, CONVENT 24.

⁸⁷ Georges Berthu appartenait au groupe Union pour l'Europe des Nations présidé par Charles Pasqua et Jens-Peter Bonde au Groupe pour l'Europe des Démocraties et des Différences. Le 2 octobre 2000, la Convention s'est réunie une dernière fois pour proclamer la charte. MM. Berthu et Bonde ont manifesté à nouveau leur opposition en refusant de se lever lorsque l'hymne européen a retenti.

⁸⁸ CHARTE 4960/00, CONVENT 55.

effet souligner ici que les projets du Présidium ne reflétaient pas forcément le plus petit dénominateur commun mais pouvaient au contraire faire preuve d'ambition.

En second lieu, la décision par consensus a renforcé la légitimité de la charte. On peut remarquer à ce sujet qu'au Conseil européen de Biarritz, les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas amendé le projet de charte qui leur avait été transmis. Il est vrai qu'ils étaient alors probablement plus préoccupés par le déroulement de la Conférence intergouvernementale et qu'il a vite été entendu que la charte n'aurait pas de caractère contraignant. Pour certains, il aurait été en tout cas « *quasiment impensable* » que le Conseil européen modifie la charte sans consulter à nouveau la Convention.

En troisième et dernier lieu, le refus de recourir au vote a laissé plus de temps aux débats et à l'échange d'arguments – toutes choses qui ont favorisé la naissance d'un dialogue entre membres de la Convention, voire d'une forme de compréhension mutuelle. Ainsi, lors des premières discussions relatives au préambule, un projet proposé par Lord Goldsmith, en juillet 2000, faisait référence à « *certain principes, en particulier dans le champ de la protection sociale qui sont communs aux Etats membres* »⁸⁹. D'aucuns considèrent que ce document révélait un changement des positions britanniques⁹⁰. Jusque-là, s'agissant des droits sociaux, Lord Goldsmith avait soutenu que les « objectifs » d'une politique différaient de « droits existants » et qu'ils n'avaient pas leur place dans la charte - objectifs dans lesquels il incluait par exemple le droit à l'information et la consultation des travailleurs. Ce changement reflétait sans doute la volonté britannique de contrer des demandes plus ambitieuses et le souci de ne pas donner l'image d'un Royaume-Uni hermétique aux droits sociaux. Mais on peut aussi y voir le résultat d'un processus de discussion des arguments d'autrui. Guy Braibant s'est par exemple attaché à discuter régulièrement les positions de Lord Goldsmith⁹¹.

La recherche du consensus a eu en revanche deux inconvénients. Le premier a été de rendre certains « plus égaux que d'autres ». Tout d'abord, l'influence du Présidium

⁸⁹ Cet exemple est tiré du papier de Justus Schönlau, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Lors de la séance des 20 et 21 mars, la première intervention de Guy Braibant commence par la phrase : « *je voudrais répondre à Lord Goldsmith pour lui dire que...* » ; sa deuxième intervention se produit juste après celle de Lord Goldsmith et il se dit « *ennuyé par la dernière intervention de Lord Goldsmith* » ; lors de sa troisième intervention, il reconnaît rejoindre « *sans doute* » Lord Goldsmith sur un point..., CHARTE 4218/00, CONVENT 25.

s'en est trouvée considérablement renforcée. Une suite d'interventions au sein d'une vaste assemblée dessine rarement une position claire. Or il revenait au Présidium d'en faire la synthèse et d'en tirer des articles précis pour la charte. La marge de manœuvre dont il disposait peut être illustrée par l'exemple du service public. En séance plénière, tous ne se sont pas exprimés sur le sujet et ceux qui l'ont fait se sont partagés à peu près équitablement entre partisans et opposants de ce concept. De l'avis général, sans l'insistance de Guy Braibant au Présidium, il est fort probable que la charte ne contiendrait pas d'article sur le « *service d'intérêt économique général* ». D'ailleurs, la rédaction même de l'article, qui n'évoque que l'« *accès au service d'intérêt économique général* », et reprend la formule prudente « *reconnait et respecte* », témoigne des obstacles auxquels s'est heurté le représentant français⁹².

Les premiers projets de préambule illustrent quant à eux le sentiment d'arbitraire qu'ont pu éprouver les membres de la Convention face aux choix du Présidium. Le projet de charte du 28 juillet comprenait certaines des modifications suggérées lors d'une précédente discussion⁹³ mais laissait en revanche inchangée la formule « *les peuples européens* » ('peoples of Europe') en dépit des nombreuses interventions en faveur d'un changement. Il est vrai qu'elles n'étaient pas toujours concordantes mais pas moins de 30 membres s'étaient prononcés en ce sens⁹⁴.

Il en est également résulté un renforcement de la « task force ». Ce sont en effet les fonctionnaires de la task force qui, au vu des débats de la Convention, ont rédigé les projets successifs de la charte. Ils ont donc contrôlé les « inputs » et les « outputs » de la Convention. Le privilège du Présidium était finalement d'avoir la primeur de ces projets et d'être en contact direct, régulier avec les rédacteurs du texte. La comparaison entre le premier projet de liste des droits fondamentaux rédigé par la task force et la version finale de

⁹² Jacqueline Dutheil de la Rochère, *op.cit.*

⁹³ Justus Schönlaue, *op. cit.* Le premier projet de préambule a été discuté le 19 juillet 2000. Il commençait par : « *les peuples européens ont établi entre eux une union sans cesse plus étroite et partagent désormais le même destin* », CHARTE 4400/00, CONVENT 43. Le premier projet complet de charte du 28 juillet s'ouvrait par la phrase « *les peuples européens ont établi entre eux une union sans cesse plus étroite et ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes* », CHARTE 4422/00, CONVENT 45. La nouvelle référence à « *des valeurs communes* » résulterait des interventions de Peter Mombaur, Jürgen Meyer, Catherine Lalumière et Peter Altmaier en faveur de l'idée d'une « communauté de valeurs ».

⁹⁴ Jo Leinen a par exemple proposé « le peuple européen » tandis que Gabriel Cisneros a plaidé pour une prise en compte du rôle des Etats membres (« les citoyens des Etats membres »). Andrew Duff aurait enfin souhaité que la double légitimité sur laquelle repose l'Union (des Etats et des peuples) apparaisse plus clairement dans le préambule (« les peuples de l'Union européenne et des Etats membres »).

la charte illustre son influence⁹⁵. Seuls cinq droits ne figuraient pas à un titre ou à un autre dans le premier projet (la liberté d'entreprise, l'accès au service d'intérêt économique général, le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique, le droit à l'objection de conscience et la protection en cas de licenciement injustifié). Si l'on considère que les articles sur les droits des personnes âgées et sur le droit à une bonne administration, ainsi que les paragraphes sur la liberté des media et sur les droits des enfants à avoir des contacts avec ses deux parents vont vraiment au-delà respectivement du droit à une pension, du droit à s'adresser à l'Union, des articles sur la liberté d'expression et sur la protection des enfants auxquels le projet initial faisait référence, les différences se montent alors à neuf droits⁹⁶.

Par rapport à la procédure du vote, la recherche du consensus a enfin accru le pouvoir des représentants personnels des Etats membres. L'exemple le plus souvent cité à ce sujet est celui de Lord Goldsmith, qui s'est régulièrement opposé à l'inclusion de droits sociaux dans la charte. On peut penser que sa position n'était pas majoritaire au sein de la Convention et qu'un vote l'aurait marginalisé. A l'inverse, la recherche du consensus a valorisé sa position de représentant unique d'un des « approbateurs finaux » de la charte et lui a permis d'obtenir un certain nombre de garanties. Ainsi le projet de charte proposé en juillet par le Présidium comprenait un article sur la liberté d'entreprise qui a semblé tomber tout droit du ciel...britannique ! Il ne figurait pas dans le projet initial de liste des droits fondamentaux de janvier 2000 ; d'après un des membres du Parlement européen, il n'avait jamais été discuté auparavant ; dans la synthèse des amendements qui a été présentée par le Présidium en juin, seul un amendement de Peter Altmaier, simple suppléant, demandait l'insertion d'un article sur le principe de l'activité privée⁹⁷. De même, lorsque Guy Braibant a fait savoir que les dirigeants français ne sauraient accepter la référence à un « héritage religieux » dans le préambule de la charte, sa position était visiblement minoritaire mais il a été écouté.

La recherche du consensus n'a pas seulement suscité des « distorsions » d'influence, elle a eu pour second inconvénient de limiter la transparence, par ailleurs recherchée, de l'exercice. Certes, par rapport à une Conférence intergouvernementale, la Convention est restée un processus relativement transparent. La plupart des documents de

⁹⁵ CHARTE 4112/2/00 REV 2, BODY 4.

⁹⁶ G. de Burca compte aussi 8 ou 9 différences. Rappelons que la Charte comprend 53 articles.

⁹⁷ CHARTE 4360/00, CONVENT 37.

travail étaient disponibles sur internet⁹⁸ et les sessions de la Convention étaient publiques. A la fin des négociations, le transfert d'une partie des discussions vers les différentes composantes a montré a contrario l'intérêt de cette publicité. On peut ainsi regretter que les différends suscités par la référence à un « héritage religieux » dans le préambule n'ait pas donné lieu à des délibérations publiques, en séance plénière. Il est en tout cas devenu plus difficile pour les observateurs, en particulier de la société civile, de suivre des discussions éparpillées entre plusieurs groupes, qui, de surcroît, se sont parfois réunis à huis clos⁹⁹.

Mais, même lorsque les débats se sont déroulés au sein de l'assemblée plénière, la publicité de ces réunions ne suffisait pas à rendre compte de tout le processus de décision. La recherche du consensus a fait du Présidium et de la « task force » deux lieux stratégiques où se prenaient, loin des joutes des séances plénières et à l'abri du regard de la société civile, les décisions de retenir ou d'écarter tel ou tel projet d'article. L'absence de votes n'a toutefois pas été le seul élément qui a entravé la transparence de l'exercice. Il est apparu que, plus structurellement, se recréent inévitablement des lieux où les discussions se font « en catimini ». Ainsi tout au long de la Convention, des négociations ont eu lieu hors de l'enceinte, dans les couloirs, les bureaux...

Précisons pour finir qu'il ne faut toutefois pas s'exagérer le pouvoir du Présidium et la task force. Tout d'abord, les propositions de cette dernière tenaient évidemment compte des positions exprimées au sein de la Convention et du Présidium. Quant à l'influence, évoquée ci-dessus, du premier projet qu'ils ont rédigé, les membres de la « task force » l'expliquent surtout par les caractéristiques de l'exercice : dès lors qu'il s'agissait d'une codification de textes existants, il n'était pas difficile de les répertorier. Le véritable objectif de la Convention était que, grâce à un processus public, ce qui était « invisible » devienne « visible »¹⁰⁰ et qu'un plus grand nombre de citoyens européens s'approprient ces droits. Le Présidium dans son ensemble n'avait pas davantage le pouvoir d'aller à l'encontre

⁹⁸ Les différents projets rédigés par le Présidium et soumis à la Convention, les comptes rendus des réunions de ce même Présidium, les contributions des membres de la Convention ou celles adressées par des représentants d'ONG sont toujours disponibles sur le site internet du Conseil. Compte tenu de leur nombre, les amendements proposés par les membres de la Convention n'ont en revanche jamais figuré sur le site. Mais il était possible de les demander auprès de la task force.

⁹⁹ Tel a été le choix, le 12 septembre 2000, des délégations du Parlement européen et des représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement. Voir *Agence Europe*, n°7797, 13/09/2000.

¹⁰⁰ L'expression est de Jean-Paul Jacqué.

de la Convention. La meilleure preuve en est le devenir du projet qu'il a proposé en juillet 2000. Ce dernier a soulevé un certain nombre de critiques parmi les autres membres de la Convention qui ont obtenu des modifications non négligeables concernant en particulier les droits sociaux.

La délégation du Parlement européen a alors fait preuve d'une efficacité remarquable. Avant la « réunion de rentrée » du Présidium, grâce à un compromis ('package deal') entre les deux principaux groupes politiques, les députés européens se sont accordés sur un certain nombre d'amendements à revendiquer en commun. Le PSE réclamait essentiellement des droits sociaux, en particulier la mention du droit de grève et du droit au travail¹⁰¹; en échange de ces concessions, le PPE a notamment demandé qu'il ne soit pas apporté de restrictions à la liberté d'entreprise et qu'il soit fait référence dans le préambule à « *l'héritage culturel, humaniste et religieux* » de l'Union. A la question de savoir qui avait été à l'origine de cette expression qui a tant choqué en France, le nom le plus souvent cité est celui d'Ingo Friedrich, député européen originaire de la CSU¹⁰². Il pouvait compter sur le soutien du suppléant Peter Mombaur, lui aussi allemand et membre du PPE, dont un des amendements suggérait une référence à « *la tradition judéo-chrétienne, aux idées de la révolution française et à la responsabilité des hommes politiques devant Dieu* » (!)¹⁰³. Le mot de « religieux » retenu par la délégation du Parlement européen était donc déjà un compromis par rapport aux demandes initiales en faveur de références à la tradition chrétienne ou à Dieu.

L'établissement d'un nouveau projet de charte amendé, que le vice-président Mendez de Vigo a pu présenter au Présidium, a doté la délégation du Parlement européen d'un « *avantage considérable* ». En effet, la controverse autour de l'« *héritage religieux* » ne doit

¹⁰¹ Parmi les amendements proposés par les députés socialistes, figurait également l'indication que la liberté de réunion et d'association ainsi que le droit de négociation et d'actions collectives soient reconnus « *au niveau européen* » ; Pervenche Berès est quant à elle à l'initiative d'un nouveau paragraphe sur le droit de l'enfant « *d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt* ».

¹⁰² C'est également Ingo Friedrich qui a insisté, à la fin de la Convention, pour que le mot de « spirituel » finalement retenu soit traduit en allemand par « *geistlichreligiös* ». Voir le verbatim de la séance du 26 septembre (CHARTRE 4958/00, CONVENT 53) ; *Agence Europe*, n°7807, 27/09/2000 ; n°7810, 30/09/2000.

¹⁰³ *Agence Europe*, n°7796, 12/09/2000. Au vu de son intervention lors de la séance du 26 septembre, il semble que le néerlandais Rijk van Dam ait pu aussi constituer un soutien : il regrette que « *dans le préambule on se contente de parler des patrimoines culturel et spirituel* » ajoutant que « *la dignité de l'être humain dérive du fait que nous sommes des créatures de Dieu* », CHARTRE 4958/00, CONVENT 53.

pas faire oublier que la plupart des revendications ainsi formulées ont été satisfaites¹⁰⁴. En revanche, devant l'opposition manifestée par les dirigeants français, l'expression d'« *héritage religieux* » a été remplacée par les termes de « *patrimoine spirituel* » qui s'inspirent du statut du Conseil de l'Europe¹⁰⁵.

A l'inverse, comme nous l'avons souligné, les parlementaires nationaux ne pouvaient se prévaloir des mêmes avantages. Il ne faudrait pas pour autant les considérer comme de simples spectateurs. Si leur composante, beaucoup plus hétérogène, n'a pas eu la même efficacité, cela n'a pas empêché les élus nationaux de trouver d'autres moyens de faire valoir leurs points de vue. Certains ont utilisé les clivages politiques qui existaient. Ainsi, à l'initiative de la délégation socialiste du Parlement européen, se tenaient des réunions ouvertes à tous les membres de la Convention qui se reconnaissaient dans cette famille politique¹⁰⁶. D'autres parlementaires nationaux ont plutôt cherché le soutien de leurs gouvernements. Par exemple, la principale demande du sénateur Hubert Haenel, membre du RPR, était que le préambule mentionne l'idée de devoirs. Il a profité d'une séance de questions orales avec débat au Sénat pour obtenir publiquement l'appui du ministre chargé des affaires européennes, Pierre Moscovici¹⁰⁷. Dès lors, il lui a été plus facile de convaincre Guy Braibant, jusque là « *assez « taisant » sur ce sujet* »¹⁰⁸. Quant aux représentants du parlement et du gouvernement britannique, ils ont paru s'accorder sur de nombreux points. Aux dires de certains observateurs, leurs interventions au sein de l'assemblée se faisaient « *écho* ».

En conclusion, la charte a pu être adoptée sans un seul vote, grâce à une « recherche itérative du consensus ». Plusieurs leçons peuvent être tirées de cette expérience. **Tout d'abord, le consensus n'est pas l'unanimité. C'est là une différence fondamentale entre**

¹⁰⁴ Il semble que seuls trois amendements ont été refusés : la référence à « *l'héritage culturel, humaniste et religieux* » (préambule), l'« *interdiction du clonage reproductif des êtres humains* » (droit à l'intégrité de la personne) et la mention du « *principe de neutralité de l'action publique* » (droit à une bonne administration). A propos du clonage, la délégation a suivi la position du Parlement européen qui s'était prononcé au même moment contre le clonage thérapeutique (voir *Agence Europe*, n°7794, 08/09/2000 ; n°7795, 09/09/2000).

¹⁰⁵ Il y est écrit que les gouvernements signataires sont « *inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples...* »

¹⁰⁶ D'après Pervenche Bérès, le représentant du gouvernement italien, Stefano Rodotà, et, de façon plus occasionnelle, le commissaire Antonio Vitorino auraient même participé à de telles réunions.

¹⁰⁷ "L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux", *Les rapports du Sénat*, n° 395, 1999-2000, p. 34 (question de M. Haenel) et p. 77 (réponse de M. Moscovici).

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 34. Auparavant, M. Haenel avait rédigé une contribution dans laquelle il avait appuyé sa revendication sur des exemples susceptibles de convaincre d'autres membres de la Convention (droits vis-à-vis des générations futures s'agissant de l'environnement), CHARTE 4200/00, CONTRIB 81.

Convention et Conférence intergouvernementale. Dans le cas de la CIG, on est en présence d'un processus de négociation où l'existence de droits de veto confère systématiquement aux positions isolées un pouvoir de blocage. La Convention a au contraire donné lieu à un processus délibératif. **Le plus souvent, ceux qui ont réussi à bâtir des « coalitions de soutien » autour de leurs revendications l'ont finalement emporté.** Le représentant britannique s'est par exemple opposé avec vigueur à l'inclusion du droit de grève dans la charte. Dans un premier temps, il a paru pouvoir l'emporter : le premier projet complet de la charte ne contenait pas de dispositions spécifiques sur le droit de grève. Mais après transmission du projet de juillet aux membres de la Convention, il s'est trouvé de nombreux soutiens à la mention explicite du droit de grève, non seulement sein du Parlement européen comme nous l'avons vu, mais aussi parmi les autres délégations (les parlementaires français et luxembourgeois, MM. Loncle et Fayot par exemple) et au sein de la société civile – positions sur lesquelles certains membres du Présidium comme Guy Braibant ont pu alors s'appuyer pour faire prévaloir leurs points de vue¹⁰⁹.

Par rapport au vote, les avantages du consensus sont plus controversés. Certes, il oblige à s'accorder sur un même texte qui, dès lors, acquiert une grande légitimité. Mais il présente deux inconvénients. Tout d'abord, il introduit des différences d'influence non négligeables. Il a fait du Présidium et de la « task force » deux instances cruciales. Le caractère non contraignant de la charte et l'absence de toute référence à un « héritage religieux » montrent également que lorsqu'ils l'ont vraiment voulu, certains Etats membres, dont la position était pourtant minoritaire, ont pu jouer un rôle décisif. Enfin et surtout, la recherche du consensus apparaît relativement aléatoire et nécessite du temps. Ce sont là des éléments à prendre en compte si l'on entend répéter l'expérience de la Convention.

¹⁰⁹ Agence Europe, n°7797, 13/09/2000.

2. QUELLES QUESTIONS SOULÈVE LA TENUE D'UNE NOUVELLE CONVENTION ?

Les limites du Traité de Nice, au regard des exigences d'une Europe élargie, et le bilan, plus flatteur, de la Convention expliquent que les responsables européens réfléchissent aujourd'hui à une nouvelle méthode d'élaboration de textes fondateurs qui mêlerait Convention et Conférence intergouvernementale (CIG). Le Conseil européen doit arrêter le mandat de la nouvelle Convention qui précèdera la prochaine CIG prévue pour 2004. Certaines de ses caractéristiques se dessinent déjà. L'objet de cette deuxième partie est de contribuer à la réflexion en cours en précisant, à la lumière de la précédente expérience, les questions qui se posent concernant le mandat de la nouvelle Convention (2.1.), ses bases de travail (2.2.), sa composition (2.3.), ses modalités de décision (2.4.), son « produit final » (2.5.), ses liens avec la société civile (2.6.), son organisation interne (2.7.), et enfin son articulation avec la Conférence intergouvernementale (2.8.).

2.1. Quel mandat donner à une nouvelle Convention ?

La première question qui se pose est celle du mandat de la Convention : une nouvelle Convention pour quoi faire ? Cette interrogation renvoie aux besoins de l'Union européenne, à la nécessité d'assurer son efficacité et de renforcer sa légitimité, en particulier dans la perspective de son élargissement aux pays candidats d'Europe centrale et orientale.

On peut dès lors s'interroger sur l'utilité de convoquer une Convention pour traiter seulement des quatre sujets évoqués dans la « déclaration relative à l'avenir de l'Union » annexée au Traité de Nice : le statut de la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités, le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne et la délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les Etats membres. Un tel ordre du jour paraît trop parcellaire pour apporter des réponses aux questions soulevées par l'avenir de la construction européenne, qu'elles touchent à la future architecture institutionnelle de l'Union,

à l'avenir des politiques communes ou encore à la plus grande participation des citoyens au processus de décision.

Si, comme cela est probable¹¹⁰, le mandat devait néanmoins mentionner ces quatre sujets, il apparaît indispensable de laisser une marge de manœuvre à la Convention et de l'indiquer explicitement. L'expérience de la première Convention a en effet montré l'importance des termes du mandat. Celui donné à la prochaine Convention doit donc mentionner explicitement l'existence d'une certaine latitude. Mais n'est-ce pas ce qu'implique l'expression « *entre autres* » qui figure déjà dans la déclaration relative à l'avenir de l'Union du Traité de Nice¹¹¹ ?

La Convention contribuerait par conséquent à la définition de son mandat, ce qui n'est pas une mauvaise solution. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'elle aura, à cette occasion et par la suite, à accomplir une tâche très différente de celle qui a été demandée à la première Convention. Certes la première Convention a fait des choix et a introduit de nouveaux droits. Mais globalement, il s'est agi d'un exercice de codification à partir de textes existants. Au contraire, la prochaine Convention aura à se prononcer sur des questions beaucoup plus ouvertes et engageantes sans disposer de textes aussi précis.

2.2. Sur quelles bases la Convention pourrait-elle travailler ?

S'agissant des bases de travail, là encore, la seconde Convention ne sera pas dans la même situation que la première. Certes, les principaux dirigeants européens se sont prononcés sur l'avenir de l'Europe élargie par voie de presse ou de conférences. Il existe également des études sur des points précis, par exemple sur la simplification des traités¹¹². La tenue d'une nouvelle Convention pourrait enfin susciter de nouvelles contributions, en particulier des projets de constitution européenne. Mais, par rapport aux textes dont disposait

¹¹⁰ Agence Europe, du 09/10/2001.

¹¹¹ La déclaration 23 du Traité de Nice stipule que « *ce processus devrait porter, entre autres, sur les questions suivantes* ». Le mémorandum du Benelux sur l'avenir de l'Europe offre un exemple de l'agenda qui peut être tiré de la déclaration de Nice. Il y est écrit que « *délimiter les compétences revient à se pencher sur les objectifs et les moyens de nos politiques* » et que « *simplifier les traités, c'est rendre l'Union plus compréhensible et ouvrir la voie à une constitution de l'Union* », europa.eu.int/futurum/documents/other/oth2000601_fr.htm

¹¹² "La réorganisation des traités. Traité fondamental de l'Union européenne", Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), Florence, Institut universitaire européen, 2000 : le secrétariat du Conseil a également travaillé sur ce thème.

la première Convention, trois différences subsistent. D'une part, il ne s'agit pas de textes déjà en vigueur. D'autre part, en raison de leur caractère souvent contradictoire, les prises de position politiques ne constituent pas une véritable base de travail. Enfin, le « produit final » que rendra la Convention étant moins défini, il est plus difficile de distinguer d'emblée parmi les documents disponibles, ceux qui seraient les plus utiles.

Une des façons de surmonter ces difficultés pourrait être de donner à la Convention les moyens de commander des études ad hoc, par exemple à des instituts universitaires ou des experts, voire même à la Commission dont le rôle naturel est de faire des propositions.

2.3. Faut-il modifier la composition de la Convention ?

Concernant la composition de la Convention, la tendance générale est « de ne pas changer une équipe qui gagne ». Il apparaît en particulier satisfaisant que l'assemblée continue à comprendre des représentants des Etats membres. Leur absence aurait décrédibilisé le travail de la Convention. Au contraire leur présence permet d'établir un lien avec la Conférence intergouvernementale qui examinera le travail de la Convention. Plus précisément, la première Convention l'a montré, on favorise ainsi l'expression et la discussion, voire l'évolution, des préférences des Etats membres avant qu'un projet ne leur soit transmis.

Un changement paraît néanmoins acquis : la participation de représentants des pays candidats à la Convention. Il semble justifié d'impliquer les pays candidats dans une réflexion sur le fonctionnement et les politiques d'une Union à laquelle ils vont adhérer. Or, dans la première Convention, leur rôle a été faible. Il a simplement été procédé à un « échange de vues » prévu par les conclusions de Tampere¹¹³ qui s'est en fait limité à la lecture, par les pays candidats, de leurs contributions¹¹⁴. Contrairement aux représentants de la société civile, ils ne semblent pas avoir véritablement cherché à influencer le processus par

¹¹³ Les conclusions du Conseil européen de Tampere prévoyaient d'organiser « un échange de vues approprié entre l'enceinte ou son président et les pays candidats ».

¹¹⁴ La journée d'auditions a eu lieu le 19 juin 2000 (voir *Agence Europe*, n°7742, 22/06/2000).

d'autres moyens. D'où l'intérêt de prévoir officiellement leur association aux travaux de la Convention.

Le plus probable est que les représentants de ces pays bénéficient d'un statut d'observateur, qui permet de prendre part aux débats mais pas aux votes¹¹⁵. Lors de la première Convention, les deux institutions « observatrices » qu'étaient le Conseil de l'Europe et la Cour de justice ont pu réellement en influencer les travaux. Il est vrai que l'absence de votes avait alors atténué la différence entre membres et observateurs de la Convention. Ce constat a conduit certains responsables à suggérer que les candidats participent aux discussions mais pas « à la qualification du consensus »¹¹⁶. Il est certes compréhensible qu'une distinction soit faite entre pays candidats et pays membres. Mais on peut se demander si de telles dispositions ne seraient pas délicates à appliquer et inutilement démotivantes pour les représentants des Etats candidats. Se pose néanmoins la question de savoir s'ils pourraient prendre part à des votes indicatifs.

Dans la mesure où les pays candidats devraient bénéficier d'un représentant pour chaque gouvernement et de deux représentants par Parlement national, on peut s'interroger sur la nécessité d'étoffer les deux autres composantes. Ainsi, M. Mendez de Vigo redoute que la délégation du Parlement européen ne se soit « noyée » dans la prochaine Convention¹¹⁷. Cela n'est pas certain. Si la Convention décide par consensus, nous avons montré que les députés européens savaient alors se montrer influents et susciter des coalitions de soutien autour de leurs positions. Si la Convention procède à des votes formels, les observateurs ne votant pas, on se retrouve dans la configuration de la première Convention. En outre, la taille de l'assemblée n'est pas extensible à l'infini. Il apparaît néanmoins important de prévoir plus d'un représentant pour la Commission. Rappelons que le rôle de cette institution a été important lors de la précédente expérience, que l'agenda, plus large, de la prochaine Convention rendra sa participation plus précieuse encore et qu'il semble difficile, en cas de représentant unique, que ce dernier puisse être systématiquement présent.

Il convient pour finir d'attirer l'attention sur l'intérêt d'avoir des acteurs autonomes. Certains pourraient être en effet tentés de réduire la plus grande incertitude qui

¹¹⁵ Agence Europe, 08-09/10/2001.

¹¹⁶ Agence Europe, 31/10/2001.

¹¹⁷ Agence Europe, 12/10/2001.

devrait entourer la seconde Convention en limitant la marge de manœuvre des participants - les gouvernements en nommant des représentants, par exemple des diplomates, auxquels il serait donné un mandat impératif, et les parlements en votant des résolutions précises. Or, nous l'avons souligné à plusieurs reprises à propos de la première Convention, la relative autonomie dont disposaient les différents participants a été une des clés du succès : elle a facilité l'émergence d'un processus délibératif et le rapprochement des points de vue. Sachant que la prochaine Convention sera suivie d'une Conférence intergouvernementale, les gouvernements gagneraient à penser leur représentation en termes de répartition des tâches : une personnalité relativement libre de ses positions pour la première enceinte, et un représentant davantage lié aux autorités en place pour la seconde.

2.4. Peut-on envisager de recourir à des votes ?

Lors de la première Convention, la recherche du consensus a eu de nombreux avantages. Elle a conduit l'ensemble de l'assemblée à s'accorder sur un texte unique qui, dès lors, a bénéficié d'une forte légitimité. Il n'a d'ailleurs pas été modifié par les chefs d'Etat et de gouvernement (qui se sont toutefois entendus pour ne pas en faire un texte contraignant). De façon plus générale, les partisans du consensus soulignent qu'en présence d'une assemblée aussi hétérogène, il n'est pas possible de recourir à des votes qui conduiraient à égaliser le pouvoir de chaque membre de la Convention. Des représentants des gouvernements des Etats membres pourraient en particulier être mis en minorité, alors même que le projet final serait ensuite transmis à la Conférence intergouvernementale où il devrait recueillir l'unanimité.

Il apparaît par conséquent souhaitable de commencer par rechercher le consensus qui, nous l'avons expliqué, n'équivaut pas à l'unanimité. Mais le succès de la première Convention ne doit pas faire oublier que cette manière de procéder peut exiger beaucoup de temps. **Compte-tenu des délais et de l'agenda de la nouvelle Convention, il serait hasardeux de s'en remettre uniquement à la recherche du consensus. Recourir à des votes pourrait aider à débloquer certaines situations, d'autant qu'il existe diverses façons de le faire.** En premier lieu, il pourrait s'agir de votes indicatifs. Pour éviter que les débats ne se prolongent ou faire en sorte que le sentiment de l'assemblée apparaisse plus clairement, le président de séance pourrait demander qu'il soit procédé à un vote sur une

question. Les votes restant indicatifs, il pourrait même requérir plusieurs votes à différents moments au cas où la Convention semblerait évoluer sur ce point.

En second lieu, des votes pourraient intervenir dans des groupes plus restreints. Des votes par composante permettraient par exemple de connaître l'opinion de chacune d'entre elles sur une question controversée. S'il était cette fois décidé de constituer des groupes de travail, des votes pourraient y être envisagés.

Enfin, on pourrait prévoir l'éventualité de votes sur des projets d'articles au sein de l'assemblée plénière. Tout d'abord, à l'instar de ce qui se passe lorsque le Conseil décide à la majorité qualifiée, le seul fait qu'il soit possible de voter pour trancher un différend pourrait encourager l'émergence du consensus. En cas contraire, un vote pourrait alors être conçu comme un moyen de distinguer les options majoritaires des opinions minoritaires. S'il révélait une large majorité, il pourrait même inciter les acteurs mis en minorité à reconsidérer leurs positions. Ces derniers auraient de toute façon la possibilité de rédiger des opinions dissidentes.

Ajoutons pour finir que de tels votes auraient l'avantage de renforcer la lisibilité et la transparence de l'exercice, sans forcément diminuer l'autorité des propositions de la Convention, qui tient, en large partie, à la composition de l'assemblée.

2.5. Quel devrait être le produit final de la Convention ?

Les ministres des affaires étrangères des Etats membres ont demandé à la Convention de proposer des options¹¹⁸. Comme cela vient d'être dit, la Convention pourrait en effet être amenée à distinguer sur certains points les options soutenues par la majorité de la Convention de celles qui sont minoritaires.

En revanche, plusieurs considérations plaident pour la rédaction d'un projet cohérent plutôt que d'une liste d'options comme cela a été évoqué¹¹⁹. Tout d'abord, la

¹¹⁸ Agence Europe, 09/10/2001.

¹¹⁹ *Ibid.* Dans le compte-rendu que fait l'Agence Europe du Conseil affaires générales d'octobre dernier, il apparaît que « d'après les premières orientations qui se dégagent » (...) « la Convention ne devra pas élaborer un projet de texte mais proposer une ou plusieurs options sur chaque thème ».

production de simples spéculations semble peu compatible avec le caractère représentatif des membres de la Convention. En outre, l'expérience de la première Convention a montré que la règle du « comme si » avait contribué au sérieux des travaux de l'assemblée. Plus précisément, rédiger un texte « *comme si* » il devait « *acquérir, un jour, dans un avenir relativement proche, un caractère contraignant* »¹²⁰ incite à se soucier, d'une part, du réalisme de ses dispositions et, d'autre part, de leur cohérence d'ensemble. Enfin, un texte construit, structuré, indiquant éventuellement sur certains points les options majoritaires et les opinions dissidentes, serait plus utile pour les responsables des Etats membres auxquels il sera transmis : il indiquerait plus clairement les réponses envisagées par les membres de la Convention aux questions que soulève l'avenir de l'Union.

2.6. Comment favoriser le dialogue avec la société civile ?

Le dialogue qui s'est instauré entre la première Convention et certaines ONG est un des éléments qui a milité pour la reprise de cette méthode. La diversité des contacts entre la prochaine Convention et la société civile semble être le meilleur moyen de renouveler l'expérience.

L'analyse de la première Convention incite, tout d'abord, à maintenir, le principe d'une ouverture informelle à la société civile, c'est-à-dire que la possibilité reste offerte à tous d'envoyer des contributions à la Convention ou de prendre contact avec ses membres. Le principal bénéfice de cette démarche est de permettre aux plus actifs et convaincants de l'emporter. Il suppose toutefois que les membres de la Convention restent accessibles. Or ils risquent de l'être un peu moins cette fois-ci. On peut penser que nombre d'ONG qui n'ont pas, ou peu, agi lors de la première Convention, faute d'information et de temps, vont chercher à participer plus activement au prochain exercice. Les membres de la Convention risquent de s'en trouver davantage sollicités, à la limite de leurs capacités de lecture ou de déplacement.

¹²⁰ Ces explications sont tirées du discours que président Roman Herzog a prononcé lors de la première réunion de la précédente Convention, le 17 décembre 1999, CHARTE 4105/00, BODY 1.

Il est donc justifié de prévoir parallèlement des contacts réguliers avec un « *réseau d'ONG représentatives* »¹²¹, à l'instar de la réunion qui a eu lieu le 2 mars 2000 entre le Présidium et quatre réseaux d'associations. De telles rencontres auraient le double avantage de permettre des échanges suivis et approfondis avec certains représentants d'ONG et de renforcer un mouvement déjà observé lors de la première Convention en faveur d'une plus grande structuration du monde associatif.

Il reste néanmoins deux questions à trancher. La première concerne la sélection des « ONG représentatives ». Les plus ardents défenseurs de ce type de dialogue « structuré » sont évidemment ceux qui feraient légitimement partie des « heureux élus ». Tel est le cas des représentants du Forum permanent de la société civile, de la Plate-forme des ONG du secteur social et de la Confédération européenne des syndicats. Les autres réseaux les plus souvent évoqués sont ceux de l'environnement, du développement, des droits de l'homme, des consommateurs, de l'éducation et la culture. Bien que le Conseil Affaires Générales ait au départ retenu le terme d'« ONG », il semble que l'on s'oriente vers un dialogue avec des « réseaux d'ONG », ce qui est justifié pour ce type de concertation en raison de leur plus grande capacité à diffuser et à faire remonter l'information.

La seconde question touche à la coordination de ces réseaux dans la mesure où les ministres des affaires étrangères ont évoqué l'existence d'un « *coordinateur qui ferait le lien entre le réseau et la Convention* »¹²². Certains membres du Comité économique et social verraient bien leur institution jouer ce rôle, d'autant qu'elle pourrait obtenir le statut d'observateur lors de la prochaine Convention¹²³. Cette solution éviterait de privilégier tel ou tel réseau d'ONG. Dans ce cas, la concertation entre ONG se ferait au sein du Comité économique et social, celui-ci constituant ensuite l'unique interlocuteur de la Convention. Cette variante se heurte toutefois à deux obstacles. D'une part, au sein même du Comité économique et social, cette proposition ne fait pas forcément l'unanimité. Il est vrai que le poids des représentants d'employeurs et de travailleurs au sein du Comité en fait une instance plus adaptée au dialogue social qu'à la représentation des multiples facettes de la société

¹²¹ Agence Europe, 08-09/10/2001.

¹²² Agence Europe, 08-09/10/2001.

¹²³ Dans la première Convention, le Comité économique et social faisait partie, comme le comité des régions et le médiateur des « *instances de l'Union européenne devant être entendues* ». Ainsi, lorsque la Convention se tenait dans les locaux du Conseil, contrairement aux observateurs, les représentants de ces « instances » devaient, comme ceux des ONG, suivre les débats depuis une autre salle. Le Comité des régions souhaiterait également obtenir le statut d'observateur lors de la prochaine Convention.

civile. D'autre part, les ONG n'y paraissent pas très favorables et elles se méfient de la tutelle que pourrait être tenté d'exercer le Comité économique et social. Bref, elles se disent « assez grandes pour se coordonner toutes seules ». Il est toutefois peu probable qu'un réseau d'ONG soit facilement accepté comme « coordinateur » par les autres. **Le plus simple serait probablement de dialoguer avec un nombre limité de réseaux et de les laisser se coordonner entre eux.**

Nous l'avons dit, **les ONG ne sont pas le « peuple » et certains suggèrent par conséquent d'accroître l'influence des Européens eux-mêmes.** Plusieurs moyens peuvent être envisagés pour ce faire. Le premier s'attache à donner aux citoyens la capacité de s'exprimer en favorisant la « mise en commun du savoir » – une des conditions qui, selon Habermas, est nécessaire à l'émergence d'un espace public. On pourrait dans ce cas s'inspirer d'un des projets du CAF ECS dont le principe est que des livres verts « *faisant le point des questions qui se posent* » soient élaborés par la Commission et fassent ensuite l'objet de débats dans les Etats membres et les pays candidats¹²⁴. Si la Convention pouvait commander des études « ad hoc », ainsi que nous l'avons suggéré, ces dernières pourraient être discutées dans le cadre du « débat sur l'avenir de l'Europe » qui dès lors serait plus motivant car plus articulé avec le travail de la Convention.

Un autre moyen consisterait à renforcer le pouvoir des citoyens européens en en faisant un « approbateur final » grâce à la tenue d'un référendum en fin de parcours. Le problème soulevé par cette option est que les Etats membres entendent rester maîtres des processus de ratification. Mais on peut se demander si après avoir ouvert la phase de l'élaboration du texte à l'influence des citoyens, il est envisageable d'en réserver celle de l'approbation aux seuls Parlements nationaux, alors que le calendrier imposera vraisemblablement un lien avec la campagne pour les élections européennes de 2004. Notons pour finir que la rédaction d'une constitution européenne serait susceptible d'accroître le rôle des Européens : le projet serait évocateur pour les citoyens, il inciterait à rédiger un texte lisible et se prêterait à une adoption par référendum.

¹²⁴ *La Croix*, 22/03/2001. Le CAF ECS est le Carrefour pour une Europe civique et sociale.

2.7. Quelle doit être l'organisation interne de la Convention ?

En matière d'organisation interne, il paraît sage de laisser une certaine marge de manœuvre à la Convention elle-même, comme cela a d'ailleurs été le cas lors de la première expérience.

Les chefs d'Etat et de gouvernements sont néanmoins plus avertis et ils cherchent logiquement à contrôler certains aspects du fonctionnement interne de la Convention. Ainsi le Présidium, dont le rôle avait été méconnu avant la première Convention, fait aujourd'hui l'objet de toutes les convoitises. Il semble néanmoins que **la formule d'un Présidium relativement ramassé et équilibré**, comprenant 5 membres (un président et un vice-président pour chacune des quatre composantes), soit la plus souhaitable. Certes lors de la première Convention, les représentants des deux pays qui ont exercé la présidence de l'Union (Portugal, France) ont siégé au Présidium durant toute la durée de l'exercice. D'où l'option envisagée par certains d'un Présidium de 7 membres avec des représentants des trois pays qui vont se succéder à la présidence de l'Union durant la prochaine Convention. Mais le déséquilibre entre les différentes composantes risquerait alors d'être trop manifeste.

Sans entrer dans le détail de l'organisation interne de la Convention, il est un autre point à évoquer : **les moyens du secrétariat**. La gestion quotidienne d'une Convention (réserver des salles, prévoir des interprètes, transmettre et faire traduire les différents documents, alimenter le site...). s'est révélée être une lourde tâche. Compte-tenu des caractéristiques de la prochaine Convention (mandat plus large, durée plus longue, membres plus nombreux), elle ne pourrait plus être assurée par un secrétariat aussi réduit que celui de la première Convention. Quant aux autres membres de la task force, qui ont alimenté la Convention en documents de travail (comptes-rendus des réunions, projets d'articles...), ils ont été plus sensibles aux avantages d'une petite équipe. Il semblerait néanmoins bénéfique de les décharger de toute autre mission, ce qui n'a visiblement pas été le cas au secrétariat du Conseil. Il est en revanche une caractéristique de la première task force dont plusieurs de nos interlocuteurs se sont félicités et qu'il semble opportun de conserver : c'est la coopération qui a existé entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

Enfin, la question des **groupes de travail** mérite d'être soulevée. La décision pragmatique qu'a prise la première Convention de ne pas constituer de groupes de travail a eu

le double avantage de ne pas fixer a priori de grandes catégories de droits et de permettre à tous les membres de l'assemblée de participer à l'ensemble des discussions s'ils le souhaitent. Mais il ne faut pas pour autant négliger les inconvénients d'une telle décision. La constitution de groupes restreints autorise un travail approfondi sur des sujets délimités – fait d'autant plus précieux que l'ordre du jour est étendu et l'assemblée nombreuse. Elle faciliterait aussi l'instauration d'un dialogue suivi avec les ONG intéressées par les questions traitées.

2.8. Quelle articulation entre la Convention et la Conférence intergouvernementale ?

Certains auraient tendance à éluder la question de l'articulation entre la Convention et la Conférence intergouvernementale, soit qu'ils n'entendent pas être liés par les réflexions menées au sein de la Convention, soit au contraire, qu'ils caressent l'espoir que le projet issu de l'assemblée s'impose de lui-même. Il est vrai que le Conseil européen a approuvé le projet de charte sans le modifier, mais sans non plus le transmettre à la Conférence intergouvernementale alors en cours. Ce n'est pas le cas de figure qui est prévu pour la nouvelle Convention. La question de son articulation avec la Conférence intergouvernementale se pose donc.

Pour y répondre, on pourrait envisager d'instaurer des « allers et retours » entre les deux instances. Cela suppose que la Convention se réunisse à nouveau pendant la Conférence intergouvernementale. Certes, les représentants des Etats membres pourraient y voir un moyen de contrôler leurs travaux. Mais la Convention serait ainsi en mesure de réagir à certaines orientations ou d'approfondir telle ou telle option retenue par les chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui aurait deux avantages. D'une part, cela compenserait le temps limité qui sera laissé à la Convention pour élaborer un projet. Il est en effet prévu qu'elle le fasse entre le printemps 2002 et juin 2003 afin de donner à la Conférence intergouvernementale le temps d'aboutir à un accord avant les élections des députés européens en 2004. D'autre part, cela éviterait de rompre, d'une façon brutale et difficile à justifier, le dialogue entamé avec la société civile. Dans le même esprit, plus les « Conventionnels » disposeront d'une marge d'autonomie, plus le dialogue avec la Conférence intergouvernementale sera de nature à alimenter le débat, tant au niveau national qu'au niveau européen.

CONCLUSION

En conclusion, la Convention apparaît comme une méthode susceptible de renforcer la légitimité du système politique européen. Plus précisément, elle permet d'agir sur trois fronts : la participation des citoyens, la clarté des textes qui fondent l'Union et la pertinence de leurs dispositions.

Par rapport à une conférence intergouvernementale, la précédente Convention a conduit, en premier lieu, à élargir le cercle des acteurs engagés dans l'élaboration d'un texte fondamental de l'Union européenne. La présence de nombreux parlementaires a eu en particulier deux effets positifs. Au lieu de rester cantonnés à un rôle de censeurs des institutions, ils ont été appelés à jouer un rôle positif d'élaboration et, par-là, à s'approprier la « chose communautaire ». De surcroît plus habitués, que par exemple des diplomates, à rendre compte à des électeurs, ils ont favorisé l'ouverture de la Convention à la société civile, et donc l'influence des citoyens sur le travail de l'assemblée. Au lieu de découvrir, en fin de parcours, un texte « à prendre ou laisser », certains Européens ont pu connaître, et infléchir, le contenu de la charte en amont. Compte-tenu de l'expérience acquise et du mandat plus large de la prochaine Convention, le nombre des citoyens engagés dans l'exercice devrait s'élargir.

En second lieu, en impliquant de nouveaux acteurs dans la rédaction d'un texte fondamental, la précédente Convention a favorisé la production d'un texte clair, susceptible d'être compris par le plus grand nombre.

La nouvelle Convention pourrait déboucher, en troisième lieu, sur l'adoption de dispositions pertinentes au regard des exigences d'une Union élargie. Il apparaît en effet difficile d'assurer la prise de décisions communes entre 25 ou 30 Etats membres sans un système plus intégré, au sein duquel les Etats membres devront en particulier renoncer à leur droit de veto. En réunissant des personnalités qui ne sont pas toutes chargées de défendre les intérêts des Etats et en créant les conditions d'un processus délibératif, la Convention pourrait ouvrir la voie à de nécessaires réformes institutionnelles. Cela suppose évidemment

que la Conférence intergouvernementale, à laquelle sera transmis le résultat des travaux de la Convention, tienne compte de ses propositions.

Notons enfin que la méthode de la Convention pourrait être utilisée à l'avenir pour d'autres projets, par exemple pour réfléchir aux objectifs d'une politique donnée ou examiner le système de ressources de l'Union. Là encore, la Convention offrirait un moyen, plus simple et consensuel que le projet français de seconde chambre, d'impliquer les parlementaires nationaux dans le processus de réforme communautaire. Cette nouvelle méthode contribuerait plus généralement à répondre à un besoin de la construction européenne : renforcer l'influence des Européens sur le processus de décision de l'Union.

ANNEXE 1 :
Liste des personnes interrogées

Pervenche BERES (Représentante du Parlement européen, vice-présidente de la composante)

Guy BRAIBANT (Représentant du chef de l'Etat et du gouvernement français, vice-président de la Convention)

Pier Virgilio DASTOLI (Forum Permanent de la Société Civile)

Jean-Maurice DEHOUSSE (Représentant du Parlement européen, suppléant)

Clarisse DELORME (Lobby Européen des Femmes)

Jean-Pierre DUBOIS (Ligue des droits de l'Homme, collectif sur la Charte)

Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE (Représentante du chef de l'Etat et du gouvernement français, suppléante)

Jean-Baptiste de FOUCAULD (CAFECS, Club Convictions)

Denise FUCHS (Lobby Européen des Femmes)

Emilio GABAGLIO (Confédération Européenne des Syndicats)

Micheline GALABERT (Association des Femmes de l'Europe Méridionale)

Olivier GERHARD (Plate forme des ONG européennes du secteur social)

Jean-Guy GIRAUD (Task Force Parlement européen)

Hubert HAENEL (Représentant du Sénat)

Jean-Paul JACQUE (Directeur de la Task Force du Conseil)

Olivier JEHIN (*Agence Europe*)

Gilles de KERCHOVE (Task force Conseil)

Catherine LALUMIERE (Représentante du Parlement européen, suppléante)

François LONCLE (Représentant de l'Assemblée nationale)

Iñigo MENDEZ de VIGO (Représentant du Parlement européen, vice-président de la Convention)

Frédéric PASCAL (CAFECS, Fonda)

Danièle RECHARD (Task Force Parlement européen)

Ferdinando RICCARDI (*Agence Europe*)

Anne-Marie SIGMUND (Comité économique et social)

Antonio VITORINO (Représentant de la Commission européenne, commissaire)

Bernhard ZEPTER (Commission européenne, Secrétaire général adjoint)

ANNEXE II :
CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE
3 ET 4 JUIN 1999
(Extraits)

*DECISION DU CONSEIL EUROPEEN CONCERNANT L'ELABORATION D'UNE CHARTE
DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE*

Le respect des droits fondamentaux est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne et la condition indispensable pour sa légitimité. La Cour de justice européenne a confirmé et défini dans sa jurisprudence l'obligation de l'Union de respecter les droits fondamentaux. Au stade actuel du développement de l'Union, il est nécessaire d'établir une charte de ces droits afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union.

Le Conseil européen est d'avis que cette charte doit contenir les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. La charte doit en outre contenir les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union. Dans l'élaboration de la charte, il faudra par ailleurs prendre en considération des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (article 136 TCE) dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union.

Le Conseil européen est d'avis qu'une enceinte composée de représentants des Chefs d'Etat et de gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux devrait élaborer un projet d'une telle charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Des représentants de la Cour de justice devraient y participer à titre d'observateurs. Des représentants du Comité économique et social et du Comité des régions ainsi que des groupes sociaux et des experts devraient être entendus. Le secrétariat devrait être assuré par le Secrétariat général du Conseil.

Cette enceinte doit présenter un projet en temps utile avant le Conseil européen en décembre de l'an 2000. Le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet. Ensuite il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités. Le Conseil européen donne mandat au Conseil "Affaires générales" d'engager les mesures nécessaires avant le Conseil européen de Tampere.

ANNEXE III :
CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE
15 ET 16 OCTOBRE 1999
(Extraits)

*COMPOSITION, METHODE DE TRAVAIL ET MODALITES PRATIQUES DE L'ENCEINTE
POUR L'ELABORATION DU PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE
L'UNION EUROPEENNE ENVISAGE DANS LES CONCLUSIONS DE COLOGNE*

A. COMPOSITION DE L'ENCEINTE

i. Membres

a. Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres

Quinze représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres.

b. Commission

Un représentant du président de la Commission européenne.

c. Parlement européen

Seize membres du Parlement européen désignés par celui-ci.

d. Parlements nationaux

Trente membres des parlements nationaux (deux par parlement) désignés par ceux-ci.

Les membres de l'enceinte peuvent être remplacés par des suppléants en cas d'empêchement.

ii. Président et vice-présidents de l'enceinte

L'enceinte élit son président. Un membre du Parlement européen, un membre d'un parlement national et le représentant du président du Conseil européen exercent les vice-présidences de l'enceinte, s'ils n'ont pas été élus à la présidence.

Le membre du Parlement européen exerçant la vice-présidence est élu par les membres du Parlement européen faisant partie de l'enceinte. Le membre du parlement national exerçant la vice-présidence est élu par les membres des parlements nationaux faisant partie de l'enceinte.

iii. Observateurs

Deux représentants de la Cour de justice des Communautés européennes désignés par la Cour.
Deux représentants du Conseil de l'Europe, dont un représentant de la Cour européenne des droits de l'homme.

iv. Instances de l'Union européenne devant être entendues

Le Comité économique et social

Le Comité des régions

Le médiateur

v. Echange de vues avec les pays candidats

Il convient d'organiser un échange de vues approprié entre l'enceinte ou son président et les pays candidats.

vi. Autres instances, groupes sociaux ou experts devant être entendus

D'autres instances, groupes sociaux et experts peuvent être entendus par l'enceinte.

vii. Secrétariat

Le Secrétariat général du Conseil assure le secrétariat de l'enceinte. Afin de garantir une bonne coordination, des contacts étroits seront établis avec le Secrétariat général du Parlement européen, avec la Commission, et, dans la mesure nécessaire, avec les secrétariats des parlements nationaux.

B. METHODES DE TRAVAIL DE L'ENCEINTE

i. Travaux préparatoires

Le président de l'enceinte propose, en étroite concertation avec les vice-présidents, un programme de travail pour l'enceinte et effectue les autres travaux préparatoires nécessaires.

ii. Transparence des délibérations

En principe, les débats de l'enceinte et les documents présentés au cours de ces débats devraient être rendus publics.

iii. Groupes de travail

L'enceinte peut constituer des groupes de travail ad hoc, qui sont ouverts à tous ses membres.

iv. Rédaction

Sur la base du programme de travail établi par l'enceinte, un comité de rédaction, composé du président, des vice-présidents et du représentant de la Commission et assisté par le Secrétariat général du Conseil, élabore un avant-projet de charte en tenant compte des propositions de texte soumises par tout membre de l'enceinte.

Chacun des trois vice-présidents procède régulièrement à des consultations avec les composantes respectives de l'enceinte dont il est issu.

v. Elaboration du projet de charte par l'enceinte

Lorsque le président de l'enceinte, en concertation étroite avec les vice-présidents, estime que le texte du projet de charte élaboré par l'enceinte peut être en définitive adopté par toutes les parties, celui-ci peut être transmis au Conseil européen conformément à la procédure préparatoire habituelle.

C. MODALITES PRATIQUES

L'enceinte se réunit à Bruxelles, alternativement dans les locaux du Conseil et dans ceux du Parlement européen.

Le régime linguistique intégral s'applique aux réunions de l'enceinte.

ANNEXE IV :
COMPOSITION DE LA CONVENTION
SUR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

La Convention sur la Charte des droits fondamentaux instituée par le Conseil européen de Cologne pour élaborer le projet de charte était constituée de :

15 représentants des Chefs d'Etat et de gouvernement

1 représentant de la Commission

16 représentants du Parlement européen

30 représentants des Parlements nationaux

La Convention était présidée par M. Roman Herzog, ancien Président de la République fédérale d'Allemagne et de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe.

MEMBRES DE LA CONVENTION

1. Représentants personnels des chefs d'Etats ou de gouvernements des Etats membres

Titulaires

HERZOG, Roman (D), Président de la Convention

BACELAR DE VASCONCELLOS, Pedro (P)

BRAIBANT, Guy (F)

DEHAENE, Jean-Luc (B)

GOLDSMITH QC, Lord (UK)

KORTHALS ALTES, Frits (NL)

MEYERS, Paul-Henri (L)

NEISSER, Heinrich (A)

NIKULA, Paavo (FIN)

O'KENNEDY, Michael (IRL)

OLSEN, Erling (DK)

PAPADIMITRIOU, George (GR)

RODOTÀ, Stefano (I)

RODRIGUEZ-BEREIJO, Alvaro (E)

TARSCHYS, Daniel (S)

Suppléants

BOT, Bernard (NL)

DERYCKE, Erik (B)

DE SERPA SOARES, Miguel (P)

DOSSI, Harald (A)

DUTHEIL de la ROCHÈRE, Jacqueline (F)

EATON, Martin (UK)

HAYES, Mahon (IRL)

LEHMANN, Tyge (DK)

MAGNUSON, Lars (S)
ROTKIRCH, Holger (FIN)
SANZ GANDASEGUI, Francisco (E)

2. Représentants de la Commission

Titulaire

VITORINO, Antonio (Commissaire)

Suppléant

O'SULLIVAN, David (Secrétaire général)

3. Représentants du Parlement européen

Titulaires

BERÈS, Pervenche (F) PSE
BERTHU, Georges (F) UEN
BONDE, Jens-Peter (DK) EDD
CEDERSCHIÖLD, Charlotte (S) PPE-DE
CORNILLET, Thierry (F) PPE-DE
DUFF, Andrew Nicholas (UK) ELDR
FRIEDRICH, Ingo (D) PPE-DE
KAUFMANN, Sylvia-Yvonne (D) GUE/NGL
KIRKHOPE, Timothy (UK) PPE-DE
LEINEN, Jo (D) PSE
MAIJ-WEGGEN, Hanja (NL) PPE-DE
MARTIN, David W. (GB) PSE
MARTIN Hans-Peter (A) PSE
MÉNDEZ DE VIGO, Iñigo (E) PPE-DE
PACIOTTI, Elena Ornella (I) PSE
VOGGENHUBER, Johannes (A) Verts/ALE

Suppléants

ALMEIDA GARRETT, Teresa (P) PPE-DE
BURG van den, Ieke (NL) PSE
BOUMEDIENNE-THIERY, Alima (NL) Verts/ALE
BUTTIGLIONE, Rocco (I) PPE-DE
DAM van, Rijk (NL) EDD
DEHOUSSE, Jean-Maurice (B) PSE
FRAHM, Pernille (DK) GUE/NGL
HATZIDAKIS, Konstantinos (GR) PPE-DE
HERMANGE, Marie-Thérèse (F) PPE
IIVARI, Ulpu (FIN) PSE
LALUMIERE, Catherine (F) PSE
MOMBAUR, Peter Michael (D) PPE-DE
NOBILIA, Mauro (I) UEN

RACK, Reinhard (A) PPE-DE
WATSON, Graham R. (UK) ELDR
WHITEHEAD, Phillip (UK) PSE

4. Représentants des Parlements nationaux

Titulaires

APOSTOLIDIS, Loukas (GR)
AZEVEDO, Maria Eduarda (P)
BARROS MOURA, José (P)
BEISSEL, Simone (L)
BENAKI-PSAROUDA, Anna (GR)
BOWNESS, Lord (UK)
BRAX, Tuija (FIN)
CISNEROS, Gabriel (E)
DE GUCHT, Karel (B)
DURKAN, Bernard (IRL)
EINEM, Caspar (A)
FAYOT, Ben (L)
GNAUCK, Jürgen (D)
GRIFFITHS, Wyn (UK)
HAENEL, Hubert (F)
HIRSCH BALLIN, Ernst (NL)
JANSSON, Gunnar (FIN)
JENSEN, Claus Larsen (DK)
LALLEMAND, Roger (B)
LONCLE, François (F)
MAGNUSSON, Göran (S)
MANZELLA, Andrea (I)
MELOGRANI, Piero (I)
MEYER, Jürgen (D)
O'MALLEY, Desmond (IRL)
OFNER, Harald (A)
PATIJN, Michiel (NL)
SOLÉ TURA, Jordi (E)
TOBISSON, Lars F. (S)
TØRNAES, Ulla (DK)

Suppléants

ALTMAIER, Peter (D)
AMELINE, Nicole (F)
BOSELLO, Furio (I)
BRAUNEDER, Willi (A)
CHIDGEY, David (UK)
CHRISTMAS-MØLLER, Pia (DK)
DE CASTRO MASAVEU, Alicia (E)
DIEULANGARD, Marie-Madeleine (F)
ERDMAN, Fred (B)

HANSEN, Knud Erik (DK)
HOLOUBEK, Michael (A)
HOWELLS OF ST. DAVIDS, Baroness (UK)
JURGENS, Erik (NL)
KVIST, Kenneth (S)
LEPPÄNEN, Johannes (FIN)
MOONEY, Paschal (IRL)
MORAEL, Jacky (B)
van OVEN, Gerritjan (NL)
PRUSTI, Riitaa (FIN)
SVENSSON, Ingvar (S)
TAYLOR QUINN, Madeleine (IRL)
VALETTO BITELLI, Maria Pia (I)
WEBER, Wolf (D)

OBSERVATEURS

1. Cour de Justice des Communautés européennes

ALBER, Siegbert (Avocat général)
SKOURIS, Vassilios (Juge)

2. Conseil de l'Europe

Titulaires

FISCHBACH, Marc (Juge)
KRÜGER, Hans Christian (Secrétaire général adjoint)

Suppléants

BARTLING, Alexander
CALLEWAERT, Johan

INSTANCES DE L'UNION EUROPEENNE DEVANT ETRE ENTENDUES

1. Comité économique et social

SIGMUND, Anne-Marie
BRIESCH, Roger
HORNUNG-DRAUS, Renate

2. Comité des Régions

BORE, Albert
du GRANRUT, Claude

3. Médiateur

SÖDERMANN, Jacob

LISTE DES "ÉTUDES ET RECHERCHES" DÉJÀ PARUES

(les plus récentes sont disponibles sur le site internet de *Notre Europe* :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- ***L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2001).
- ***La présidence belge 2001*** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- ***Le débat suédois sur l'Europe*** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- ***Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale*** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- ***Les français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française*** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- ***Portugal 2000 : la voie européenne*** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- ***Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne*** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- ***Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability*** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- ***Réussir l'Union Economique et Monétaire*** (partenariat *Notre Europe - Centro Europa Ricerche*).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- ***Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni*** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain*** (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (J.-L. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).

- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 1997).
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).

