

## Gaëtane RICARD-NIHOUL

Secrétaire Générale de *Notre Europe*. Docteur en politique européenne de l'université d'Oxford, elle s'est spécialisée dans les questions de développement institutionnel de l'Union. Elle est l'auteure, notamment, de l'étude

de *Notre Europe* « Le non français du 29 mai : comprendre, agir » paru en octobre 2005 et du bref «Le traité Réformateur et le Sommet de Juin : quelle issue ?» paru en juin 2007.

## VISIONS D'EUROPE

### Réviser les traités européens : le moment convention

Six arguments pour la sauvegarder, six propositions pour la réformer

Le nouveau Traité de Lisbonne prévoit que la méthode de la Convention devienne la procédure « ordinaire » pour toute révision significative des Traités européens. Mais les Etats Membres de l'Union seront-ils prêts à se lancer à nouveau dans l'aventure de la Convention, après les deux expériences qu'ont été la Convention sur la Charte des droits fondamentaux et celle qui a abouti au projet de Traité constitutionnel ? Dans ce policy paper, *Notre Europe* prend le parti de défendre la méthode de la Convention pour l'étape fondamentale de démocratisation du processus de révision des Traités qu'elle représente et pour les nombreux atouts dont elle dispose par comparaison aux Conférences Intergouvernementales classiques. Prenant en compte les critiques dont la Convention a fait l'objet, cet essai propose également des pistes pour améliorer son fonctionnement tant sur le plan de la démocratie que de l'efficacité. Fondées sur les travaux d'un groupe d'experts réunis à *Notre Europe*, ces recommandations ont l'ambition d'approfondir la réflexion sur les étapes « existentielles » pour l'Union que sont les révisions des textes fondamentaux qui sous-tendent le projet européen qu'elle souhaite porter à l'aube de ce XXI<sup>e</sup> siècle.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)

## Réviser les traités européens : le moment Convention

Six arguments pour la sauvegarder, six propositions pour la réformer

Gaëtane RICARD-NIHOUL

Sur base des réflexions d'un groupe de travail composé de :  
Hervé Bribosia, Alain Dauvergne, Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Clemens Ladenburger, Elise Launay-Rencki, Lukas Macek, Peter Norman, Alessandra Schiavo.

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa  
Vores Europa A mi Európánk Naše  
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe



## Réviser les traités européens : le moment Convention

Six arguments pour la sauvegarder, six propositions pour la réformer

par Gaëtane Ricard-Nihoul

Sur base des réflexions d'un groupe de travail composé de : Hervé Bribosia, Alain Dauvergne, Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Clemens Ladenburger, Elise Launay-Rencki, Lukas Macek, Peter Norman, Alessandra Schiavo.



## GAËTANE RICARD-NIHOUL

DIPLOMÉE DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE EN SCIENCE POLITIQUE ET ADMINISTRATION PUBLIQUE, GAËTANE RICARD-NIHOUL EST TITULAIRE D'UN MASTER ET D'UN DOCTORAT EN POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'UNIVERSITÉ D'OXFORD. DE 1999 À 2002, ELLE A ÉTÉ RESPONSABLE DE L'ÉQUIPE «AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES» DU CABINET D'ISABELLE DURANT, VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRANSPORTS AU SEIN DU GOUVERNEMENT BELGE. ELLE A, NOTAMMENT, ASSUMÉ DES TÂCHES DE COORDINATION PENDANT LA PRÉSIDENTE BELGE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. CONSEILLÈRE POUR LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES, ELLE A PARTICIPÉ AUX CONSEILS EUROPÉENS DE BIARRITZ, NICE ET LAEKEN ET AU GROUPE DE TRAVAIL DU GOUVERNEMENT BELGE POUR LA DÉCLARATION DE LAEKEN. GAËTANE RICARD-NIHOUL A ENSUITE REJOINT LA COMMISSION EUROPÉENNE À LA DIRECTION GÉNÉRALE EDUCATION ET CULTURE, DANS L'UNITÉ POLITIQUE AUDIOVISUELLE. MEMBRE DU SECTEUR RELATIONS EXTÉRIEURES, ELLE S'EST OCCUPÉE DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION AVEC LES 13 PAYS CANDIDATS DANS LE DOMAINE AUDIOVISUEL, DES RELATIONS AVEC LES BALKANS OCCIDENTAUX ET LES PAYS DU SUD DE LA MÉDITERRANÉE. ELLE A ÉGALEMENT ÉTÉ RESPONSABLE DE LA COORDINATION D'UN GROUPE INTER-SERVICES SUR LE DIALOGUE INTERCULTUREL ET DU SUIVI DES TRAVAUX DE LA CONVENTION DANS LE DOMAINE CULTUREL. EN AVRIL 2004, ELLE A INTÉGRÉ L'ÉQUIPE DE NOTRE EUROPE, COMME CONSEILLÈRE DU PRÉSIDENT PUIS COMME SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE L'ASSOCIATION. GAËTANE RICARD-NIHOUL EST MARIÉE ET A UN ENFANT. ELLE EST NÉE LE 29 MAI 1972 À LIÈGE.

L'auteur souhaite remercier Lord Kerr pour l'entretien qu'il a eu la gentillesse de lui accorder ainsi qu'Aurélien Hassin et Helder Constantino pour leur assistance précieuse dans l'élaboration de ce travail.

## Notre Europe

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie

*dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Résumé

---

Les solutions proposées pour sortir de la crise européenne provoquée par les rejets français et néerlandais du projet de Traité constitutionnel se sont concentrées sur les dispositions du Traité qui devaient être préservées. Elles n'ont jamais ou très rarement porté sur la méthode qui devrait être utilisée pour organiser cette nouvelle négociation. Or, la désaffection citoyenne pour le projet européen, visible depuis le début des années 1990, réclame une prise de conscience sur la nécessité d'associer les citoyens à la décision européenne et en particulier à la révision des actes fondamentaux que sont les Traités européens.

Avec ses forces et ses faiblesses, la méthode de la Convention a été une étape essentielle pour la démocratisation de la procédure de révision des Traités. Si le Traité de Lisbonne prévoit qu'elle devienne la norme pour toute réforme des Traités d'une certaine envergure, son utilisation reste aléatoire, soumise au bon vouloir des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Cet essai a dès lors un double objectif : d'une part, défendre le modèle

de la Convention en rappelant ses atouts par rapport à une Conférence Intergouvernementale classique ; d'autre part, proposer des solutions d'amélioration de son fonctionnement tant sur le plan de la démocratie que de l'efficacité.

Loin d'être un accident de l'histoire de l'intégration européenne, la Convention en est en réalité une forme d'aboutissement, une étape essentielle dans le rapprochement entre élites et peuples européens. Modèle réaliste, reflet de la double légitimité d'une Union d'Etats et de citoyens, la Convention, qui a abouti à la Charte des droits fondamentaux et au Traité constitutionnel, s'est révélée être une enceinte aux clivages multiples donnant lieu à de riches débats, ouverts au public, aux médias et à la société civile. Elle a mené une délibération efficace et abouti à un résultat consensuel, dénouant les nœuds institutionnels qui retenaient la dynamique communautaire depuis de nombreuses années.

Le modèle de la Convention n'a cependant connu que deux expériences, avec des mandats très différents. Elle a été l'objet d'un certain nombre de critiques, dont une partie était fondée. Il est donc important de réfléchir aux moyens d'améliorer son fonctionnement, de la manière la plus réaliste possible et compatible avec le nouveau dispositif du Traité de Lisbonne. Les propositions détaillées dans ce texte recouvrent cinq enjeux fondamentaux pour l'avenir de la Convention : sa composition, son Présidium, son mandat et son calendrier, son mode de délibération, son dialogue avec la société civile et sa visibilité au sein du grand public et enfin ses relations avec la CIG et ses conséquences pour la phase de ratification.

Le lecteur trouvera notamment les propositions suivantes : permettre l'élection des représentants des parlements nationaux dans les Etats membres qui le souhaitent ; faire approuver par la Convention la désignation par le Conseil européen du trio composé du Président et des Vice-présidents et rendre le fonctionnement du Présidium plus collégial ; veiller à ce que le

mode de décision par consensus soit le plus équitable possible ; confier à un comité des Sages la tâche de réfléchir au mandat et au calendrier de travail de la Convention ; mettre en place de vrais outils de dialogue avec la société civile et de participation citoyenne du niveau local à l'échelle européenne. Le texte se termine par une proposition très concrète : convoquer une Convention sur les politiques de l'Union après les élections européennes de 2009.

## Table des matières

---

<b>Introduction</b>	<b>p. 1</b>	<b>Conclusion</b>	<b>p. 39</b>
<b>I - Six arguments pour sauvegarder le modèle de la Convention</b>	<b>p. 5</b>	<b>Epilogue : une Convention sur les politiques de l'Union après juin 2009 ?</b>	<b>p.41</b>
1.1 Une étape historique de la construction européenne	p. 6	<b>Biographies des membres du groupe</b>	<b>p. 43</b>
1.2 Une enceinte démocratique aux clivages foisonnants	p. 10	<b>Bibliographie</b>	<b>p. 47</b>
1.3 Un modèle fondé sur la double légitimité de l'Union	p.13		
1.4 Le consensus ou la remise en cause du droit de veto	p.14		
1.5 L'ouverture et la transparence des débats	p.16		
1.6 L'efficacité du résultat	p.17		
<b>II - Six propositions pour réformer la Convention</b>	<b>p. 19</b>		
2.1 Une compositions plus «représentative»	p. 20		
2.2 Un Présidium plus légitimé et tourné vers le dialogue	p. 22		
2.3 Un mandat et un calendrier définis par des Sages	p. 25		
2.4 Une délibération par consensus efficace et équitable	p.28		
2.5 Une visibilité et un dialogue citoyen plus étendus	p.30		
2.6 Une CIG plus effacée et une européanisation de la ratification	p.33		

## Introduction

---

**A**près les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel et la suspension par sept Etats membres de leur procédure de ratification, les solutions proposées ici et là pour sortir de la crise européenne ont été nombreuses et très diverses. Les 18 pays qui ont ratifié le projet de Traité ont plaidé pour maintenir la « substance » de celui-ci tandis que l'idée, en France et ailleurs, de l'adoption rapide d'un texte strictement institutionnel faisait son chemin. Les trois pays les plus récalcitrants aux avancées institutionnelles – Royaume Uni, Pologne et République tchèque – ont cherché à sauver des décombres un Traité minimaliste, qui devait leur permettre d'affaiblir voire de supprimer les dispositions qui leur paraissaient les plus embarrassantes. Le nouveau « Traité Réformateur » est en quelque sorte une synthèse de ces trois positions.

Malgré leurs divergences, toutes ces options déclarées ont eu en commun de se pencher principalement sur ce qui, dans le Traité constitutionnel, devrait faire l'objet d'une révision et, dans le meilleur des cas, sur le mode

de ratification de ce nouveau texte. Mais toutes ont, de façon étrange, fait une part très réduite à la méthode qui devrait être utilisée pour organiser cette nouvelle négociation. La question est apparue souvent secondaire ou encore, sous prétexte de trouver rapidement une solution de relance, elle a été évacuée au motif que la seule voie possible était celle d'une courte Conférence Intergouvernementale<sup>1</sup> chargée d'établir un nouveau compromis politique. Certains ont évoqué l'idée d'une Convention pour une étape ultérieure de refonte plus substantielle des textes fondamentaux, en particulier pour lancer un grand débat sur ce que les Européens veulent vraiment faire ensemble, au travers d'une discussion sur les politiques de l'Union. Les promoteurs de cette idée – dont le gouvernement français – y ont cependant vite renoncé et ils sont restés généralement muets sur la valeur ajoutée de la Convention et sur la façon dont ils conçoivent son rôle et son fonctionnement.

Le débat sur la manière de réviser les Traités européens est pourtant vital pour l'avenir de l'intégration européenne. Parmi toutes les raisons qui expliquent le rejet du Traité, celle de « l'éloignement citoyen » par rapport au projet européen est une des rares qui soient communes aux contextes français et néerlandais. Et cette « désaffection citoyenne » est en réalité un phénomène visible dans l'Union européenne depuis une quinzaine d'années et contribuant largement au malaise identitaire que ressentent les citoyens de l'UE dans le monde globalisé d'aujourd'hui. Si l'on considère primordial de remédier à cette distance croissante entre la construction européenne et les populations sur lesquelles elle est censée s'appuyer, on ne peut faire l'impasse d'une réflexion sur la manière d'associer les citoyens à l'acte le plus fondamental de cette construction, à savoir la révision des textes qui forment sa charpente.<sup>2</sup>

1 La Conférence des représentants des gouvernements des États membres chargée de réviser les Traités.

2 Les moyens à mettre en œuvre pour diminuer l'écart grandissant entre citoyens et projet européens vont bien sûr au-delà de la méthode de révision des Traités.

Avec ses forces et ses faiblesses, la méthode de la Convention a été une étape essentielle pour la démocratisation de la procédure de révision des Traités. Si le Traité Réformateur est ratifié, elle sera même désormais la procédure « ordinaire », qui devrait être utilisée pour toute révision de grande ampleur.<sup>3</sup> Dans une première partie, nous nous pencherons sur les raisons fondamentales qui nous poussent à défendre ce modèle et à souhaiter qu'il s'installe de manière durable. Mais le fonctionnement de la dernière Convention a aussi soulevé de nombreuses questions tant en termes d'efficacité que de démocratie. Il n'est donc pas possible de plaider pour la méthode Convention sans tenir compte de ces critiques et interrogations et sans proposer des solutions d'amélioration.<sup>4</sup> Celles-ci sont développées dans une deuxième Partie. C'est seulement de cette manière, avec une nouvelle légitimité, que la Convention pourra trouver sa place dans le paysage institutionnel européen.

3 Selon l'article 48 du TUE tel que modifié par le Traité de Lisbonne, les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire ou simplifiée. La procédure de révision ordinaire est la suivante : le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

4 Il convient de souligner que les propositions d'amélioration proposées dans ce texte sont compatibles avec le nouveau dispositif de révision des Traités prévu par le Traité de Lisbonne.



## I - Six arguments pour sauvegarder le modèle de la Convention

---

**A**vant d'envisager les faiblesses du modèle de la Convention, il est primordial de rappeler ses atouts et le progrès qu'elle représente pour l'Union européenne en termes de démocratie et d'efficacité. Il faut dire et redire les forces de la Convention car, par le même mécanisme que l'on a vu se produire à propos du Traité constitutionnel, ceux qui la critiquent, sous prétexte que ce système ne va pas assez loin, contribuent en réalité à préserver le status quo – à savoir les Conférences diplomatiques Intergouvernementales (CIG). Or, le fonctionnement des CIG ne cesse de montrer que ce système joue en faveur des Etats membres qui, au nom de tel ou tel intérêt national, utilisent leur veto et font peu de cas de l'intérêt général européen. Ceci a souvent pour résultat, outre de freiner la construction européenne – ce que certains peuvent juger souhaitable -, d'empêcher sa démocratisation – ce qui ne semble être l'objectif d'aucun eurosceptique. Il convient également de rappeler que ce sont les Chefs d'Etat et de Gouvernement eux-mêmes qui, à Nice puis à Laeken, ont reconnu les limites d'une CIG pour sortir l'UE de l'impasse institutionnelle

où elle se trouvait à la veille du plus grand élargissement qu'elle ait connu. Il n'y a aucune raison pour que la Convention subisse le même sort que le Traité constitutionnel qu'elle a – au demeurant avec un certain succès – élaboré.

Même si elle devrait désormais - pourvu que le Traité Réformateur entre en vigueur - devenir la norme pour toute réforme des Traités d'une certaine envergure, son utilisation reste aléatoire, soumise au bon vouloir des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Or, ceux-ci ont senti, à l'occasion des deux expériences que cette méthode a connu, que la Convention leur faisait perdre une partie du contrôle qu'ils ont l'habitude d'exercer sur la révision des Traités au profit d'un système plus ouvert aux débats publics. Ils ne seront sans doute pas les premiers à proposer d'y recourir. La méthode de la Convention doit donc être défendue pour ses qualités évidentes afin qu'elle puisse se rendre peu à peu indispensable dans le système institutionnel européen.

### 1.1 Une étape historique de la construction européenne

En apparence, la Convention sur l'avenir de l'Europe a connu une existence relativement brève de février 2002 à juillet 2003, au point qu'elle pourrait apparaître comme un épisode parmi d'autres de la construction européenne, intéressant, certes, mais achevé. Elle n'est pourtant pas tombée du ciel et pour comprendre son importance dans l'histoire de l'intégration européenne, il faut rappeler d'où elle vient et pourquoi. Il faut remonter loin, en réalité, pour expliquer son origine. Alain Dauvergne (2004) explique, à juste titre, sa genèse en faisant un bond en arrière d'une douzaine d'années, jusqu'au milieu des années 1990. L'année 1994 est une année charnière, marquée par la fin de la Commission Delors et la période de dynamisme européen qui lui est associée, par l'échec des propositions de création d'un « noyau dur » des deux chrétiens démocrates allemands

Wolfgang Schäuble et Karl Lamers et par l'élargissement de douze à quinze Etats membres. Elle marque le début d'une longue réflexion sur les réformes dont l'Europe a besoin et d'une succession de plusieurs tentatives de réformes institutionnelles infructueuses.

Le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), entré en vigueur en 1993, prévoyait déjà la convocation d'une Conférence intergouvernementale afin de réviser certaines de ses dispositions. Le Traité d'Amsterdam, intervenu en juin 1997, après deux années d'études puis de négociations au sein d'une CIG, n'a pas permis de régler toutes les questions touchant au fonctionnement de l'Union. Il laisse en effet en suspens un certain nombre de points connus sous le nom de « reliquats d'Amsterdam » : taille et composition de la Commission, pondération des voix des Etats au Conseil et passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines. C'est donc seulement dix mois après l'entrée en vigueur de ce nouveau Traité qu'une nouvelle CIG est convoquée. Celle-ci sera courte : elle interviendra de février à décembre 2000 et restera dans l'esprit de ceux qui y ont participé comme de ceux qui l'ont observée la plus décevante de l'histoire de l'intégration.

Nice marque, à cet égard, un réel tournant. Les négociations ont pris la forme de marchandages de tapis à un point sans doute jamais égalé auparavant. Les résultats obtenus à l'arrachée dans la nuit – par crainte d'un manque de préparation face à un élargissement sans précédent plus que par la présence d'une vision commune - ont été presque unanimement jugés insuffisants et bancals. Sortant du Conseil européen aux petites heures du matin, les Chefs d'Etat et de Gouvernement eux-mêmes ont exprimé une volonté de transformer leur méthode de travail. Le « on ne peut pas continuer comme cela » lancé par Tony Blair, pourtant grand défenseur d'un mode de décision intergouvernemental, était sans doute le plus révélateur de l'état d'esprit général au sein du Conseil européen.

Cette insatisfaction est même couchée par écrit dans une Déclaration « relative à l'Avenir de l'Union » annexée au Traité, appelant à un débat plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne, associant les parlements nationaux et l'ensemble de l'opinion publique ainsi que les pays candidats. Elle prévoit également que, lors de sa réunion de Laeken en décembre 2001 sous présidence belge, le Conseil européen adopte une Déclaration contenant « des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus » qui devrait porter, entre autres, sur quatre questions : la délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les États membres; le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; la simplification des traités et le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Mais cette volonté de changer de méthode n'est pas seulement le résultat d'un sentiment de frustration chez les protagonistes de la CIG. Les années 1990 marquent aussi le début d'une nouvelle ère de la construction européenne : celle de l'éloignement progressif entre les citoyens et le projet européen. C'est en effet au début des années 1990 que, dans les enquêtes Eurobaromètres, s'amorce la baisse du soutien à l'appartenance à l'UE, en hausse plus ou moins continue depuis 1973 jusqu'à un pic de 70% en 1990 et aujourd'hui autour de 50%. Un des spécialistes de l'opinion publique européenne, Bruno Cautrès, identifie la période de l'adoption du Traité de Maastricht (1991/1992) comme un moment charnière de l'intégration, celui de la fin du « consensus permissif » qui caractérisait jusque là les relations entre décideurs et citoyens européens. Comme le rappelle Peter Norman (2005), la participation aux élections européennes de juin 1999 est passée pour la première fois en dessous des 50%.

En 2001, cette tendance est donc visible depuis 10 ans et commence à inquiéter. Comme le souligne Jacques Delors dans la préface du livre d'Alain Dauvergne (2004), « l'Union intervenant plus ostensiblement dans la vie des Européens, mais dans des conditions opaques, rares sont les

citoyens capables de dire « qui fait quoi » et « qui contrôle qui ». Faute d'avoir créé les conditions d'une adhésion démocratique, l'Union a cessé d'être l'objet d'un consensus mou pour devenir un sujet de controverses plus âpres. De fait, depuis Maastricht, ratifier les modifications des traités est de plus en plus périlleux et le prochain passage à vingt-cinq membres rend cette opération quasi dissuasive ».

Dans ce contexte, si le processus prévu par la Déclaration de Nice devait mener à la convocation d'une nouvelle CIG en 2004, les membres du Conseil européen reconnaissaient également « la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des États membres ». C'est pourquoi la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, document non dépourvu d'envergure, adoptée lors du Conseil européen de décembre 2001, prévoyait, « pour assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale », de convoquer une Convention « rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union ».

L'objet Convention n'est pas non identifié puisque celle-ci a un précédent. En juin 1999, au Conseil européen de Cologne, les Quinze avaient en effet mis en place 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 », pour élaborer un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette enceinte se rebaptisera elle-même « Convention » et sera un succès puisqu'elle parviendra à présenter un texte qui, à défaut d'être inséré dans les Traités suite aux réticences britanniques, fera l'objet d'une proclamation officielle à Nice sans que les Chefs d'Etat et de Gouvernement n'en altèrent un iota.

Outre ce résultat remarquable, la Convention « Charte » a surtout été applaudie pour son caractère délibératif et sa transparence qui contrastait avec les tractations diplomatiques et l'opacité des CIG traditionnelles. Selon les mots de Jacques Delors (Dauvergne 2004), « la formule de la Convention s'est imposée parce que la question du 'déficit démocratique' de l'Union européenne, s'inscrivant sur fond de 'désenchantement démocratique' dans la plupart des Etats membres est devenue centrale ». Loin d'être un accident de l'histoire de l'intégration, la Convention en est en réalité une forme d'aboutissement.

## 1.2 Une enceinte démocratique aux clivages foisonnants

Contrairement à ce qu'on a pu parfois entendre lors des campagnes référendaires de 2005, et particulièrement en France, la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui a démarré ses travaux le 28 février 2002 à Bruxelles, était une enceinte démocratique. Sa composition, en grande partie calquée sur le modèle de la Convention « Charte », était basée essentiellement sur trois catégories de représentants dont la légitimité démocratique peut difficilement être remise en cause : des représentants des gouvernements nationaux (15, soit un par Etat Membre à l'époque), des membres du Parlement européen (16) et des parlementaires nationaux (30, soit 2 par Etat Membre pour pouvoir prendre en compte les systèmes bicaméraux lorsqu'ils existent).

La Commission européenne était représentée par 2 Commissaires, Antonio Vitorino (Justice et Affaires intérieures) et Michel Barnier (institutions et politique régionale). A la différence de la première Convention, celle sur l'avenir de l'Europe incluait également des représentants des pays candidats (soit 13 avec la Turquie) : 1 par gouvernement et 2 par parlement, avec un statut légèrement différent puisque que ceux-ci ne pouvaient empêcher le consensus qui se dégagerait entre les Etats membres. A cela

s'ajoutait le Président, Valéry Giscard d'Estaing, et les Vice-présidents, Jean-Luc Dehaene et Giuliano Amato, désignés par le Conseil Européen, soit un total de 105 membres titulaires. En pratique, cependant, la distinction entre ces membres et leurs 102 suppléants<sup>5</sup> s'est avérée artificielle. Avec les 13 observateurs issus du Comité économique et social, des partenaires sociaux européens et du Comité des Régions, l'assemblée de la Convention réunissait 220 personnes.

Cette composition faisait de la Convention un modèle original, si ce n'est révolutionnaire, par rapport à la pratique usuelle des Conférences Intergouvernementales. Ces dernières fonctionnent en effet sur base de négociations diplomatiques entre Etats souverains, requérant donc la décision à l'unanimité, et sont strictement composées de représentants des gouvernements nationaux. La Convention s'ouvre à des parlementaires, issus – innovation intéressante – à la fois de l'instance représentant les citoyens au niveau européen et des assemblées législatives nationales. Elle a établi un mode de décision délibératif par consensus, créant des clivages et des alliances beaucoup plus riches et variés qu'au sein d'une CIG classique.

Aux conflits entre intérêts nationaux se juxtaposent en effet au moins deux autres clivages : celui des « composantes » de la Convention (représentants gouvernementaux, députés européens et membres des parlements nationaux) et celui des partis politiques (selon les partis européens soit le Parti Populaire européen, le Parti socialiste européen, le Parti des Libéraux, Démocrates et Réformateurs, les Verts etc). Par ailleurs, les délégations nationales comprenaient aussi bien des représentants de la majorité gouvernementale que de l'opposition. Les Conventionnels se réunissaient avant les sessions plénières à la fois par composantes institutionnelles et famille politique. En siégeant par ordre alphabétique plutôt qu'en choisissant d'emblée l'un de ces trois clivages, la Convention a laissé ouvert le champ

<sup>5</sup> Le Président et les Vice-présidents ne disposaient pas de suppléants.

des alliances possibles et transformé le jeu à somme nulle que deviennent souvent les négociations intergouvernementales en débats à géométrie variable, dont l'enchevêtrement s'est souvent avéré extrêmement riche.

Comme le souligne Florence Deloche-Gaudez (2007), « la rupture constituée par la Convention a moins tenu à la nature des clivages (institutionnels, nationaux et politiques) qu'à leur coexistence et leur superposition ». Cette complexité des clivages rendait sans doute la tâche du Praesidium plus difficile mais c'est aussi en grande partie grâce à leur richesse que certaines limites de la négociation diplomatique ont pu être dépassées. « Forts de leur appartenance à plusieurs types de groupes (pays, partis, institutions), les Conventionnels pouvaient 'changer de casquette' pour appuyer telle ou telle position et augmenter les soutiens dont elle bénéficiait » (Deloche-Gaudez 2007). Comme nous le verrons, la Convention a notamment permis d'aboutir à un accord sur les sujets institutionnels qui fâchaient depuis plus de dix ans, comme le système de vote et la pondération des voix au Conseil.

Beaucoup ont noté, par exemple, le changement d'attitude de Peter Hain, représentant du gouvernement britannique qui, voyant que la stratégie strictement nationale finissait par agacer, s'est appliqué à essayer de former différents types de coalitions. Et si l'arrivée en cours de route de plus grosses pointures politiques comme les Ministres des Affaires étrangères allemand ou français a pu apparaître comme une tentative de réinjecter dans les débats une plus forte dynamique intergouvernementale, elle a aussi été le signe d'une prise de conscience des Etats Membres que la délibération publique au sein de la Convention risquait d'être plus efficace que dix années de conférences diplomatiques et qu'il fallait dès lors « en être ».

### 1.3 Un modèle fondé sur la double légitimité de l'Union

En dépit de son caractère novateur, la Convention a parfois été critiquée pour sa forme hybride, à mi-chemin entre une CIG et une Assemblée constituante. Pour beaucoup, c'est le modèle incarné par cette dernière, soit une Assemblée composée exclusivement de parlementaires élus spécifiquement pour cette tâche, qui serait le seul acceptable pour concevoir une révision des Traités qui soit totalement légitime sur le plan démocratique et pouvant aboutir à l'adoption d'une Constitution européenne. L'argument est pourtant discutable si on souhaite non seulement appliquer un principe de réalisme mais aussi être fidèle à la nature du système de l'Union.

Le débat sur la pertinence d'une Assemblée constituante n'est pas neuf. Les fédéralistes les plus orthodoxes ont souvent plaidé pour l'adoption d'une Constitution européenne par le biais d'une véritable assemblée constituante. L'illustre résistant et député européen Altiero Spinelli en a été un des plus grands défenseurs tout au long de son parcours. Dès les années 50, après le rejet du Traité CED par la France, le Mouvement Fédéraliste européen proposait déjà, inspiré par Spinelli, de s'adresser directement aux citoyens en vue de la convocation d'une Assemblée Constituante européenne. Dès l'élection directe du Parlement européen en 1979, Spinelli entreprend un combat pour faire du Parlement européen une Assemblée constituante. En 1984, il réussit à faire adopter par le Parlement un projet de Traité pour l'Union européenne, qui n'a pas vu le jour mais a certainement contribué à la réflexion sur la relance institutionnelle. L'idée d'une Assemblée constituante revient régulièrement dans le débat lorsqu'il s'agit de revoir, de façon démocratique, les traités fondamentaux.

Aussi alléchant soit-il, force est de constater cependant que le projet d'Assemblée constituante n'est pas parvenu à se concrétiser. La Convention, elle, a connu déjà deux réalisations et son caractère hybride a été une des clés de ses succès. La légitimité de l'Union européenne est double : elle repose sur celle

des citoyens et celle des Etats. La Convention tire sa force du fait qu'elle incarne, d'une manière finalement assez équilibrée, cette double légitimité, en intégrant des députés européens et nationaux et des représentants des gouvernements. Débouter ces derniers du processus serait méconnaître la nature du système politique de l'Union tel qu'il a été conçu et tel qu'il continuera de se développer vers ce que Jacques Delors a appelé une « Fédération d'Etats-Nations ».

Par ailleurs, tant que les textes fondateurs de l'Union garderont la forme de Traités, ceux-ci devront être approuvés par les Etats membres via une Conférence Intergouvernementale et le principe de réalisme nous conduit à penser que cet état de fait risque de perdurer. Une CIG doit donc intervenir pour entériner le travail de la Convention et il semble, dans ce cas de figure, plus constructif et plus intéressant d'associer les représentants des gouvernements aux débats de la Convention afin que non seulement ils se sentent plus liés par ceux-ci mais qu'ils aient aussi la possibilité d'être à la fois convaincus et contraints par la délibération décrite ci-dessus.

#### 1.4 Le consensus ou la remise en cause du droit de veto

Le mode de décision par consensus s'est imposé à la Convention essentiellement pour deux raisons : tout d'abord l'héritage de la Convention Charte, qui, comme le rappelle F. Deloche-Gaudez (2007), a démarré ses travaux par quelques votes mais a conclu à l'impraticabilité de ceux-ci (problème de traduction, confusion sur l'objet des votes, résultats très partagés etc.) et s'en est remise à la dynamique du consensus. La deuxième raison est liée à la relative inégalité des composantes de la Convention : celle des membres des représentants gouvernementaux étant la plus restreinte, il aurait été difficile d'imaginer un système de votes qui fassent complètement abstraction du poids de chaque Etat membre (la pondération des voix étant la règle au Conseil). Par ailleurs, la Déclaration de Laeken invoquait le consensus à deux reprises, lorsqu'elle prévoyait d'une part que les pays

candidats ne pourraient freiner « le consensus » qui s'établirait entre les Etats membres et d'autre part que la Convention aboutirait à un document final qui serait rédigé soit sous la forme de différentes options soit celle de recommandations « en cas de consensus ».

Dans la première Convention comme dans la seconde, ce mode de travail par consensus était en réalité assez flou. Le Président Giscard d'Estaing a simplement souligné qu'il souhaitait « laisser mûrir la Convention » et ne pas recourir au vote. Certains conventionnels ont plaidé pour maintenir la possibilité de votes, à tout le moins indicatifs, mais sans succès. Il est généralement admis que le consensus se situe quelque part entre la majorité et l'unanimité, et plus proche de cette dernière. Il est en quelque sorte l'absence de dissensus apparent. Ce qui est certain, c'est que le consensus n'est pas l'unanimité et qu'en cela la Convention s'est clairement distinguée de la CIG.

La décision par consensus a ses faiblesses et nous y reviendrons mais elle a justement cet avantage fondamental de remettre en cause le droit de veto absolu d'un Etat membre qui rend stérile la négociation intergouvernementale classique et qui donne systématiquement l'ascendant au pays qui menace d'utiliser ce droit. Lors des deux expériences de la Convention, la règle du consensus a permis d'aboutir à un résultat avec une faible opposition. Dans le cas de la Convention sur l'avenir de l'Europe, seul un « rapport de minorité » a été adopté par huit conventionnels (4 titulaires et 4 suppléants) eurosceptiques se plaignant du manque de représentation de leur tendance.

## 1.5 L'ouverture et la transparence des débats

C'est là sans doute l'argument majeur en faveur du modèle de la Convention pour réviser les Traités européens. Si une certaine dynamique intergouvernementale est incontournable dans un système basé sur l'instrument du Traité international, l'opacité qui semble inhérente aux négociations diplomatiques devient de plus en plus problématique. Une CIG se réunit à huis clos, que ce soit au stade technique ou politique, et l'information distillée par les médias se concentre sur les jeux de pouvoirs et les détails des intérêts nationaux sans perspective d'ensemble.

Le grand atout de la Convention est non seulement l'ouverture de ses débats au public mais également son effort de prise en compte des positions de la société civile par le biais de différents mécanismes. Les travaux de la Convention ont démarré par une longue phase d'écoute, trop longue même aux yeux de certains. Un des Vice-présidents, Jean-Luc Dehaene, avait spécifiquement dans ses attributions le dialogue avec la société civile. Outre la mise en place d'un forum électronique où il était possible de déposer des contributions écrites, deux consultations plus « formelles » ont été organisées : une audition des organisations de la société civile en juin 2002 et une Convention « jeunes » en juillet 2002. De manière générale, la plupart des documents de la Convention étant accessibles, il était plus aisé pour des parties au débat de réagir en contactant, même de manière informelle, un certain nombre de Conventionnels.

Cette écoute de la société civile a provoqué des frustrations de part et d'autre et nous reviendrons sur les moyens de faire de cette écoute un véritable dialogue. La notoriété de la Convention auprès du grand public n'était pas non plus suffisante. En même temps, le saut qualitatif que permet la Convention en termes d'ouverture et de transparence par rapport à une CIG est immense. Or parmi les facteurs qui créent un éloignement croissant entre les citoyens et la construction européenne, celui

du sentiment d'opacité du mécanisme de prise de décision européen et de manque de vecteurs démocratiques permettant d'influencer celle-ci semble jouer un rôle crucial. La publicité de la délibération touchant à la révision des textes fondateurs de l'Union n'est donc pas un luxe, c'est une nécessité vitale pour l'avenir du projet européen.

## 1.6 L'efficacité du résultat

C'est un point qui n'apparaît peut-être pas comme le plus évident dans un plaidoyer pour l'utilisation de la Convention. Pourtant lorsqu'on y regarde de près, l'efficacité des Conventions a été jusqu'ici supérieure à celle des CIG qui les ont précédées ou suivies. Comme nous l'avons souligné plus haut, cela faisait une douzaine d'années que le Conseil européen tentait, de CIG en CIG, de résoudre un certain nombre d'équations fondamentales pour l'avenir de l'Union, qui allait presque doubler le nombre de ses Etats Membres. La question de l'équilibre institutionnel - entre anciens et nouveaux Etats membres, entre petits et grands pays, entre fédéralistes et intergouvernementalistes - avait fini par paraître insoluble.

La Partie I du Traité constitutionnel n'était pas parfaite mais elle avait le mérite de contenir un compromis cohérent sur ces aspects institutionnels. Ce compromis a d'ailleurs été repris dans sa majeure partie par le Traité Réformateur. Des avancées qui paraissaient peu probables jusque là comme la suppression de l'articulation des Traités en trois piliers, l'attribution de la personnalité juridique à l'Union ou encore la réduction de la taille de la Commission sont parmi les exemples illustrant l'efficacité des résultats de la Convention. Aux dires des Conventionnels eux-mêmes, la troisième Partie du TC sur les politiques n'était pas aboutie mais il convient de rappeler que la Convention II a demandé au Conseil européen à pouvoir disposer d'une prolongation dans le temps, ce que ce dernier lui a refusé. Il n'est pas absurde de considérer que, si la Convention avait eu ce temps

supplémentaire à sa disposition, elle en aurait fait bon usage, comme pour la première Partie du texte.

Mais le critère le plus explicite pour évaluer l'efficacité du travail de la Convention réside dans l'attitude de la CIG à l'égard du résultat de ses travaux. Les deux CIG qui ont succédé aux Conventions ont pris en compte le travail de celles-ci de manière tout à fait remarquable puisque la Charte des droits fondamentaux a été adoptée telle qu'elle par le Conseil européen tandis que ce dernier a conservé près de 90% du texte de la Constitution (dans le Traité Constitutionnel mais également, bien que dans une moindre mesure, dans le Traité de Lisbonne). En faisant cela, le Conseil a reconnu non seulement la qualité du travail effectué mais a également considéré qu'il n'était pas utile de revenir sur un certain nombre de débats au cours desquels toutes les sensibilités avaient pu s'exprimer, y compris nationales.

Alors que la Convention avait été conçue à l'origine comme une simple enceinte de préparation des travaux de la CIG, au même titre qu'un groupe des sages aurait pu le faire, la relation entre les deux instances s'est en réalité « inversée ». Le poids du travail de la Convention, par sa plus grande légitimité démocratique et par le caractère public de ses délibérations et de ses résultats, s'est imposé à la CIG, dont la marge de manœuvre a sans doute été in fine plus réduite que ne l'auraient imaginé les Chefs d'Etat et de Gouvernement le jour où ils ont en quelque sorte pérennisé le modèle à Laeken.

## II - Six propositions pour réformer la Convention

---

**L**e caractère soi-disant non démocratique et non transparent du travail de la Convention a été un des points soulevés par le camp du non et largement repris dans les débats citoyens dans les pays qui ont eu un référendum sur le Traité constitutionnel et particulièrement en France. Cette analyse est dans une certaine mesure révélatrice de la mauvaise foi de certains «nonistes» au vu des arguments positifs exposé ci-dessus. Cependant, balayer ces opinions d'un revers de la main serait contreproductif. Par ailleurs, des critiques plus mesurées ont été émises par des parties prenantes au processus ou par ses observateurs. La Convention n'en était qu'à sa deuxième édition, avec par ailleurs un mandat très différent de la Convention Charte. Il est donc normal de faire un bilan critique de son fonctionnement, tant en termes d'efficacité que de démocratie et de réfléchir aux moyens d'améliorer celui-ci.



## 2.1 Une composition plus « représentative »

La composition de la Convention est sans doute l'un des enjeux majeurs pour l'avenir du modèle car il joue un rôle central dans la perception de son caractère démocratique ou non. Comme il a été souligné ci-dessus, la légitimité démocratique de ceux qui ont participé aux Conventions est incontestable puisqu'ils procèdent tous – plus ou moins directement – du suffrage universel. Cependant, il est un fait que ceux-ci n'avaient pas été élus spécifiquement pour participer à la refonte des Traités en vigueur.

Comme nous l'avons dit également précédemment, le mélange entre représentants des gouvernements des Etats membres et parlementaires est essentiel pour tenir compte de la double légitimité de l'Union et faciliter l'articulation entre Convention et CIG, voire, à terme, imaginer que la première supplante la seconde. C'est pourquoi, en tenant compte également de la difficulté pratique d'un tel exercice, élire une Assemblée spécifiquement dédiée à la révision des Traités n'est pas, selon nous, la solution au problème. Si la composition de la Convention II (parlementaires européens et nationaux, représentants des gouvernements et de la Commission) est à préserver, comment alors renforcer le sentiment de « représentativité » chez les citoyens ?

Une élection d'ensemble ne paraît pas envisageable. Il est possible d'imaginer cependant trois procédures de désignation des composantes qui soient plus transparentes. Tout d'abord, les élections du Parlement européen offre l'opportunité de faire d'une éventuelle Convention un véritable enjeu de campagne : les candidats devraient expliquer, dans le cas de la convocation d'une Convention sur l'avenir de l'Union, quels seraient les réformes prioritaires qu'ils défendraient. En second lieu, la possibilité pour un Etat d'organiser une élection des représentants du Parlement national devrait être prévue, par exemple, pour éviter le coût d'une élection dédiée, à l'occasion d'autres élections nationales, régionales ou municipales. En tout

état de cause, si les députés nationaux étaient désignés par leurs pairs, cette désignation devrait se faire dans la plus grande transparence à l'occasion d'un débat parlementaire ouvert au public et retransmis sur une chaîne de télévision. Pour ce qui est de la désignation du représentant du gouvernement, celle-ci devrait aussi se faire de manière publique, le Chef d'Etat ou de Gouvernement devant s'en expliquer devant le Parlement et dans les médias.

Pour ce qui est du nombre global de Conventionnels, maintenir un nombre autour de 200 paraît acceptable. Par contre, la distinction entre titulaires et suppléants, assez artificielle, pourrait être supprimée. Le fait de siéger par ordre alphabétique plutôt que selon l'un des trois clivages existants (composante, parti, pays) semble également devoir perdurer car cette formule est la seule qui laisse la porte ouverte à toutes les alliances possibles. Deux éléments de la composition de la Convention II serait cependant à améliorer. Tout d'abord, un effort devrait être fait pour assurer une meilleure représentation des femmes. Seuls 40 Conventionnels soit environ 1/5 de la Convention II étaient des femmes.

Enfin, la représentation de la Commission, passée de une à deux personnes entre la Convention I et II, reste insuffisante. Le manque d'influence de la Commission au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe a été en grande partie le résultat du cafouillage engendré par le projet « Pénélope ». Ce dernier – par ailleurs de grande qualité - qui devait constituer la proposition de la Commission pour un texte constitutionnel, commandé par le Président Prodi à un groupe de fonctionnaires, n'avait pas été porté à la connaissance des deux Commissaires membres de la Convention. Malgré cet épisode regrettable, il serait utile de songer à renforcer le rôle de la Commission au-delà des deux Commissaires membres, par exemple, en permettant à l'ensemble des Commissaires d'avoir le statut d'observateurs, en s'assurant de la présence des Commissaires pertinents au sein

des groupes de travail et en procédant à des auditions de certains d'entre eux dans les séances plénières.

## 2.2 Un Présidium plus légitime et tourné vers le dialogue

La Convention sur l'avenir de l'Europe était présidée par Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République française, qui était assisté de deux Vice-présidents, anciens premiers Ministres, le belge Jean-Luc Dehaene, et l'italien Giuliano Amato. Ce triumvirat a été désigné par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001. Les Chefs d'Etat et de gouvernement se sont également mis d'accord à Laeken sur la composition du Présidium, à savoir le groupe restreint qui entourerait le trio susnommé et serait chargé de l'organisation du travail de la Convention. Neuf membres de la Convention, nommés par les différentes composantes, sont venus compléter le Présidium, à savoir trois représentants des gouvernements exerçant la présidence pendant la période de la Convention, deux parlementaires nationaux, deux députés européens et deux membres de la Commission. Une des premières décisions de la Convention a été d'ajouter à ces 12 personnes un représentant des pays candidats qui fut désigné par ceux-ci en la personne du slovène A. Peterle. Au total, le Présidium regroupait 13 personnes.

Toutes les analyses montrent que cet organe auquel étaient soumis l'ensemble des documents issus du travail du Secrétariat avant que ceux-ci ne soient transmis à la Convention, a joué un rôle majeur dans le fonctionnement de la Convention, et ce malgré certaines tensions internes qui ont pu apparaître en cours de route. Or, sa composition et son mode de fonctionnement ont fait l'objet d'une réflexion préalable assez limitée et ont essuyé de nombreuses critiques pendant et après le travail de la Convention, dont certaines n'étaient pas sans fondement.

Avant d'envisager quelques suggestions pour répondre à ces critiques, il faut aussi souligner la fonction essentielle qu'a exercée le Secrétariat de la Convention, dirigé par l'ancien Représentant Permanent du Royaume Uni auprès de l'Union, Sir John Kerr. Composé d'une quinzaine de rédacteurs issus des institutions européennes ou des diplomaties nationales et travaillant à plein temps pendant toute la durée de la Convention, il a accompli ces tâches fondamentales qui consistent à préparer les propositions de texte soumis aux débats de la Convention et à sélectionner les amendements déposés par le Conventionnels. Relativement équilibré et de très bon niveau, la composition et le mode de fonctionnement du Secrétariat ne nécessitent sans doute pas de grands changements, si ce n'est une collaboration plus étroite avec la Commission européenne.

Le Présidium d'une prochaine Convention pourrait, lui, bénéficier de modifications plus importantes, dont l'enjeu est de trouver le juste équilibre entre d'une part l'orientation générale donnée par le Conseil européen et l'autonomie de la Convention et, d'autre part, une plus grande transparence et l'efficacité de son travail. En listant les noms des personnalités devant composer le trio pilote et en déterminant les catégories et le nombre de membres qui devaient former le reste du Présidium, le Conseil Européen a tracé les contours de cette enceinte de manière assez contraignante. Des marges de manœuvre existaient pour la Convention, comme le démontre la désignation d'un treizièmembre, mais pourraient sans doute être élargies pour assurer une meilleure représentativité et donc une plus grande légitimité pour le Présidium. Les membres de la Convention ont besoin de pouvoir se reconnaître dans le Présidium.

Une solution pourrait être de maintenir un triumvirat composé d'un Président et de deux Vice-présidents, mais qui serait non plus imposé par le Conseil européen mais proposé par ce dernier à la Convention, qui devrait approuver ou non cette équipe. Les composantes de la Convention auraient ensuite la tâche de désigner leurs «représentants» au sein du

Présidium, qui seraient chargés d'informer - de manière raisonnable pour permettre l'efficacité du travail du Présidium – les membres de leur composante de l'évolution des discussions au sein du Présidium. L'idée serait de prévoir deux membres par composante, y compris pour les représentants des gouvernements, par exemple issus du pays exerçant la présidence et de celui qui lui succédera.<sup>6</sup>

Avoir trois représentants des gouvernements au sein du Présidium ne paraît pas nécessaire. Avec les trois membres de l'équipe dirigeante désignés par le Conseil, le poids des gouvernements au sein du Présidium est de toute façon déjà dominant. Les représentants des composantes pourraient faire l'objet d'un renouvellement ou d'une confirmation à mi-mandat, ce qui permettrait aux conventionnels d'exprimer un éventuel mécontentement si l'un des membres du Présidium négligeait son travail d'information. On pourrait également laisser la porte ouverte à ce qu'un des membres représente, comme dans le cas de la Convention II, le groupe des Etats candidats, mais il faudrait alors que la situation soit similaire c'est-à-dire que l'adhésion des Etats en question soit imminente. Avec les deux représentants de la Commission, deux représentants des gouvernements, le maintien du trio de la Présidence, et les deux représentants des composantes des parlements européen et national, le Présidium serait composé de 11 membres (éventuellement 12 avec un membre issus des pays candidats).

Parmi les tâches du Présidium qui lui ont conféré un pouvoir certain sur la Convention figurait la mise en place de groupes de travail. La longue discussion autour de la création ou non d'un groupe de travail sur les questions sociales, au départ exclue par le Président, en est l'illustration. D'où l'importance de maintenir des liens étroits entre les membres du Présidium et leur composante pour que les souhaits de celles-ci soient

<sup>6</sup> Quitte à avoir une rotation des représentants du gouvernement dans l'hypothèse où le temps de la Convention excède celui de deux présidences du Conseil.

dûment pris en compte. Les groupes de travail peuvent également représenter une occasion pour la Commission de renforcer son influence, en prévoyant, par exemple, qu'un Commissaire ou un haut fonctionnaire de la Commission compétent dans le domaine couvert par le groupe puisse y siéger.

### 2.3 Un mandat et un calendrier définis par des Sages

Parmi les questions qui sont au cœur d'un fonctionnement à la fois plus efficace et plus démocratique de la Convention, celle de la définition de son mandat de travail tient une place importante. Le mandat de la première Convention chargée de rédiger une Charte des droits fondamentaux était relativement circonscrit: il s'agissait de codifier l'ensemble des droits existants dans un texte unique, dont le statut – texte politique ou juridiquement contraignant – serait décidé par le Conseil européen. Le mandat de la Convention sur l'avenir de l'Europe était plus large et plus ouvert, même s'il identifiait quatre thèmes principaux: la répartition et la définition des compétences de l'UE, la simplification des instruments de l'Union, plus de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'UE, et la simplification et la réorganisation des Traités. La Convention a respecté ce mandat mais relevé son ambition de manière assez considérable puisque, dès l'ouverture, le Président a proposé d'aboutir à un seul texte (plutôt que, comme le prévoyait une des deux options proposées par le Conseil, différentes options) et que ce texte ne serait rien d'autre qu'une Constitution.<sup>7</sup>

L'Union européenne restant fondée sur des Traités entre Etats membres, il n'est pas anormal que le Conseil européen élabore les grandes lignes du mandat conféré à une Convention. En même temps, il est tout aussi naturel que la Convention ait la possibilité de prendre une certaine autonomie

<sup>7</sup> Même si la Déclaration de Laeken mentionnait timidement la perspective de l'adoption à terme d'une Constitution, la Convention a clairement étendu le champ de son mandat.

par rapport au mandat initial. Deux écueils sont cependant à éviter. Le fait que le mandat soit en quelque sorte «imposé» à la Convention par le Conseil européen peut lui donner la tentation de s'en affranchir d'une manière qui ne soit pas nécessairement en phase avec la volonté collective des Etats membres et de prendre un chemin qui peut se révéler ensuite parsemé d'embûches. Sans entrer dans le débat sur la nature réelle du Traité constitutionnel, il est un fait établi que le nom de «Constitution» que la Convention décida de donner au texte issu de ses travaux a provoqué un certain malaise dans quelques pays, que ce soit au Royaume Uni qui ne dispose pas lui-même d'une Constitution écrite ou en France où les partisans du non ont mis en garde contre la soi-disant «constitutionnalisation» de politiques néolibérales.

Le deuxième écueil à éviter est celui – très important – du sentiment des citoyens de ne pas avoir leur mot à dire sur ce que devrait être le mandat d'une enceinte démocratique dont l'objet est de repenser le contenu des Traités fondateurs. En effet, la Convention ne sera pleinement légitime aux yeux des citoyens que s'ils ont l'impression d'avoir non seulement une influence sur la nomination de leurs représentants mais aussi sur les sujets dont ils sont censés débattre. Ces deux impératifs – éviter un face à face contreproductif entre le Conseil européen et donner le sentiment aux citoyens d'être parties prenantes à la définition du mandat – pourraient donner lieu à une étape qui se déroulerait avant les débuts des travaux de celle-ci. Le Conseil européen pourrait demander à un comité des sages, moyennant quelques grandes lignes directrices, de réfléchir à ce que devrait être le mandat d'une prochaine Convention. La période de réflexion ouverte par les séances du comité des sages pourrait être l'occasion d'organiser des mécanismes de consultation des citoyens dont les résultats pourraient être transmis au comité. Cette proposition sera développée dans la section sur le dialogue citoyen.

Au-delà de la définition du mandat, le comité des sages aurait aussi la responsabilité de déterminer le calendrier de travail de la Convention. En effet, le facteur temps s'est avéré être fondamental dans la conduite et la réussite de l'expérience de la Convention. De nombreux Conventionnels ont reproché au Présidium, par exemple, le caractère trop bref de la phase délibérative par rapport à la phase d'écoute. Mais surtout, une des raisons de l'échec des ratifications, en particulier en France, est liée à une question de calendrier. Le Conseil européen avait en effet donné un an à la Convention pour aboutir à un résultat final. Lorsque la Convention a souhaité prolonger ses travaux afin de pouvoir, notamment, aller plus loin dans la réécriture de la troisième Partie du texte sur les politiques, le Conseil européen lui a refusé cette extension, argumentant que la refonte de la troisième partie ne figurait pas dans le mandat de la Convention.

Or on sait aujourd'hui à quel point, la Partie III du projet de Traité constitutionnel, bien que reprenant essentiellement des dispositions existant parfois depuis le Traité de Rome, a pesé dans le rejet du texte, en particulier en France où les partisans du « non » ont prétendu qu'elle figeait dans le marbre le néo-libéralisme des politiques de l'Union. A nouveau, pour éviter cette tension entre le Conseil et la Convention, il serait sans doute utile de confier la réflexion sur l'étalage dans le temps des sessions de la Convention à une instance qui ne devrait pas en faire un instrument de pouvoir mais avoir comme objectif à la fois l'efficacité du travail de la Convention et sa lisibilité pour le grand public. C'est donc sur base des ces propositions de mandat et de calendrier que le Conseil européen déciderait de faire appel à la Convention.

## 2.4 Une délibération par consensus efficace et équitable

A partir du moment où l'on maintient une composition de la Convention similaire à celle de la Convention II, la prise de décision au consensus s'impose comme règle générale. Un vote systématique nécessiterait de tenir compte du poids démographique des Etats membres de manière plus formelle. Comme explicité ci-dessus, le consensus n'est pas l'unanimité. Il implique l'adhésion d'une large majorité apparente des participants. Deux aménagements semblent cependant la contrepartie indispensable de ce maintien de la règle du consensus.

Tout d'abord, la règle du consensus provoque facilement des iniquités entre Conventionnels et entre composantes. La capacité de persuasion devient clé et celle-ci est directement liée au temps de parole et à l'usage qui en est fait. Le Président est la personne la plus dominante puisque c'est elle qui va déclarer que le consensus est atteint ou non. Cette ascendance est en partie naturelle – c'est la fonction d'un Président de séance – mais elle doit être encadrée par un fonctionnement le plus collégial possible du Présidium. Dans le cas où le consensus semble plus fragile, le Présidium devrait pouvoir jouir d'un droit d'évocation et décider collectivement de l'opportunité de poursuivre les débats ou non, y compris éventuellement après consultation des différentes composantes à cet égard. Il en va de même pour le choix des thématiques qui devraient faire l'objet d'une réflexion ad hoc au sein d'un groupe de travail. Le Présidium doit être capable de faire des propositions qui soient le reflet d'un véritable consensus.

La force de persuasion et la prise de parole effective sont aussi étroitement liées au degré de préparation. Préparation suppose des moyens et à cet égard, toutes les composantes de la Convention n'ont pas été logées à la même enseigne. En effet, si les députés européens évoluaient en terrain connu avec toute l'assistance dont ils sont en mesure de disposer

à Bruxelles, les parlementaires nationaux ne bénéficiaient pas des mêmes infrastructures locales et étaient désavantagés par les allers et retours fréquents qu'ils devaient effectuer. Pour ce qui concerne les représentants des gouvernements, leur aisance était directement liée à leur profil et l'habitude qu'ils avaient des institutions européennes (le profil des premières personnes désignées par les Etats variait en effet assez bien d'un représentant à l'autre, certains étaient issus de la sphère académique, d'autres des milieux politiques). La parole d'un Ministre des Affaires étrangères était bien évidemment plus écoutée. Dans l'hypothèse où, comme il est préconisé ci-dessus, certains députés nationaux seraient élus pour participer à la Convention, il est probable que le poids de leur opinion en serait sans doute accru. On pourrait aussi imaginer qu'un secrétariat et quelques bureaux soient mis à la disposition des parlementaires nationaux à Bruxelles.

Deuxième aménagement possible à la règle du consensus: celui de procéder au vote dans certains cas très limités. En effet, le consensus n'exclut pas nécessairement le vote. Deux pistes sont envisageables: celui de recourir à un vote indicatif lorsqu'une situation de blocage semble insoluble et celui de recourir au vote au sein des sous-groupes de la Convention. Le vote indicatif n'étant pas contraignant, il a l'avantage de minimiser le problème du poids démographique des représentants tout en permettant de mesurer le soutien réel aux positions qui sont à la source du blocage. Quant aux sous-groupes, il pourrait s'agir soit des composantes, soit des familles politiques ou encore des groupes de travail, l'idée étant de donner du poids à certaines prises de parole qui pourraient être présentées comme représentatives d'une majorité au sein d'un de ces groupes plus restreints.

## 2.5 Une visibilité et un dialogue citoyen plus étendus

La transparence du travail de la Convention a été assurée, comme expliqué ci-dessus, par la publicité des débats et l'accessibilité des documents mais aussi par la consultation de la « société civile ». Les deux outils ont cependant été décevants en termes de résultats puisque d'une part la couverture médiatique et la connaissance populaire du contenu des débats ont été très insuffisantes et que d'autre part, les organisations de la société civile, consultées ou non, ont unanimement ou presque critiqué le caractère expéditif et peu pensé du mode de consultation. Dans le cas où une Convention serait à nouveau convoquée, cet aspect du processus est fondamental et devrait être revu pour garantir sa réussite.

La réflexion doit couvrir au moins deux volets du dialogue citoyen à la fois distincts et étroitement liés. La première dimension touche à la question de la consultation de la société civile organisée. Dans ce domaine, la Convention II a en quelque sorte essuyé les plâtres, en recourant à une méthode finalement assez classique de l'audition des organisations concernées dans le cadre d'une phase d'écoute limitée dans le temps et en ayant peu de moyens pour assurer un véritable suivi de celle-ci. C'est donc à ces deux niveaux qu'il faut repenser le modèle. L'audition et la possibilité de déposer des contributions en ligne ou de les faire parvenir à certains Conventionnels doivent bien sûr rester des options ouvertes. Mais d'autres modes de consultation plus sectoriels et plus délibératifs (permettant aussi un échange entre différentes organisations) pourraient être envisagés, et sans nécessairement les interrompre à la fin d'une phase d'écoute finalement assez artificielle.

On pourrait imaginer, par exemple, que chaque plénière soit précédée d'une agora de la société civile dont les débats seraient retranscrits et transmis aux Conventionnels avant la tenue de la plénière. Le même type de procédé pourrait être utilisé de manière sectorielle, avant les réunions

des groupes de travail. Enfin, pour que cette consultation ne soit pas purement formelle, une équipe rattachée au Secrétariat de la Convention devrait être entièrement dédiée à l'analyse des contributions de la société civile, à leur diffusion auprès des Conventionnels et surtout au feedback à donner à ces organisations. Le Comité Economique et Social dont un des rôles est notamment le lien entre les institutions européennes et la société civile pourrait avoir la tâche d'organiser ce secrétariat.

Mais, comme beaucoup d'auteurs l'ont souligné, si cette consultation de la société civile organisée est fondamentale, elle ne permet de toucher que ce qu'on appelle en sciences politiques les «strong publics», qui selon la terminologie de Fraser (1992), renvoient à ceux qui ont la possibilité de prendre part aux formes de délibérations institutionnalisées, dont le discours aboutit à la fois la formation de l'opinion et la prise de décision. En revanche, il implique de manière insatisfaisante les «general publics», soit l'espace public dont la pratique délibérative conduit uniquement à la formation de l'opinion.

La question centrale est donc de réfléchir aux différentes manières de toucher le «general public», chose que les Conventions précédentes n'ont réussi que très partiellement. Deux pistes sont à explorer. L'intérêt des citoyens est tout d'abord directement lié à la couverture médiatique de l'évènement. Or les médias ont assez peu relayé les débats de la Convention. Il faut donc réfléchir aux éléments qui seraient susceptibles d'augmenter l'intérêt des médias pour le processus. On peut supposer que l'élection de certains parlementaires nationaux serait à même de créer à la fois un enjeu clair pour les citoyens et les médias et une certaine attente de ce qu'ils feront de leur mandat. Il est probable aussi qu'une troisième expérience de la Convention opère à l'intérieur d'un système plus rôdé, y compris pour certains médias qui auront déjà connu deux Conventions et sauront repérer les moments clés de la délibération, susceptibles d'intéresser les citoyens.

Par ailleurs, consensus ne veut pas dire absence de controverses. Il est important que les membres de la Convention indiquent clairement les points d'accord et de désaccords afin que la tension politique autour de l'évènement soit palpable. Mais, quelque soit le degré de confrontation et d'éloquence au sein de la Convention, l'attrait des médias restera tributaire de ce que les Etats membres sont prêts à en faire: y délègueront-ils des représentants de haut niveau? Seront-ils prêts à communiquer autour des enjeux de cette Convention? On sait aujourd'hui qu'une bonne part du déficit de communication de l'UE est liée à la schizophrénie de certains responsables politiques nationaux qui dénoncent dans leur pays ce sur quoi ils étaient d'accord peu de temps auparavant à Bruxelles. La priorité serait donc pour les responsables nationaux de jouer fair play et de respecter le travail de la Convention qu'ils auront eux-mêmes initié.

Il y a encore un élément fondamental dans la compréhension des débats de la Convention par le grand public. Il ne s'agit pas seulement de faire vivre le débat à Bruxelles, en associant des organisations de la société civile ayant pignon sur rue dans la capitale européenne. Il est également indispensable d'animer des débats à l'intérieur de chaque Etat membre, depuis le niveau national jusqu'aux collectivités locales. Il faut que chaque pays s'engage, pendant toute la période couverte par les travaux du comité des sages et de la Convention, à stimuler l'intérêt de leurs citoyens comme des médias. Et il faut absolument que cette volonté ne reste pas uniquement formelle, comme cela a été le cas pendant la «pause de réflexion» qui a suivi les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas.

Cette animation nationale du débat doit prendre au moins deux formes différentes. La première pourrait avoir lieu autour du parlement national, en organisant des réunions publiques avec les représentants du gouvernement et du parlement au sein de la Convention. De cette manière, il y aurait plus de chance pour que ces réunions soient retransmises sur une ou plusieurs chaînes télévisées. La deuxième consisterait à se servir des

nombreux instruments de démocratie participative pour associer à tous les échelons des citoyens de tous horizons à la délibération sur les enjeux discutés dans la Convention. Des conférences citoyennes aux parlements jeunes en passant par les sondages délibératifs, les outils ne manquent pas et devraient être encouragés en y affectant les moyens budgétaires adéquats. Des sites Internet relais de celui de la Convention pourraient également être mis en place dans les Etats membres.

## 2.6 Une CIG plus effacée et une européanisation de la ratification

Il est difficile voire impensable de concevoir une méthode de révision des Traités qui soit plus efficace, plus démocratique et plus « européenne » sans réfléchir au lien entre celle-ci et le principe de l'approbation unanime des Etats membres de l'Union, que ce soit par le biais des gouvernements au moment de la CIG qui suit la Convention ou à l'occasion de la ratification du texte. Cette exigence de « double unanimité » pour l'adoption et la ratification des Traités est condamnée à produire de nombreux blocages dans une Europe élargie. C'est un sujet qui mérite une étude à part entière, que *Notre Europe* a l'intention de réaliser. Il est vrai qu'en cette matière les esprits sont beaucoup moins mûrs pour imaginer des transformations du type de celles que la méthode Convention a induites. Il y a malgré tout une nécessité de tirer quelques conséquences de l'utilisation de la Convention pour les phases de la CIG et de la ratification.

S'il est envisageable qu'à terme la Convention puisse supplanter la CIG comme instance de révision des Traités, tant que l'UE reste basée sur un système de Traités internationaux classique, ceux-ci doivent être entérinés par les gouvernements des Etats Membres au sein d'une Conférence Intergouvernementale. Nous avons cependant argumenté que le maintien de représentants des gouvernements à l'intérieur de la Convention devait

conduire à faciliter les relations entre cette dernière et la CIG. Cela signifie également que, dans la mesure où le Conseil européen a délégué le travail de préparation de la révision des textes à une autre enceinte et où les sensibilités nationales ont la possibilité d'être exprimées au sein de celle-ci, la CIG ne devrait avoir que deux alternatives. Elle peut soit entériner tel quel le texte issu des travaux de la Convention, comme cela a été le cas à la suite de la Convention Charte, soit le modifier uniquement à la marge, comme elle l'a fait – ou à peu près - après la Convention sur l'avenir de l'Europe. Cette répartition du travail entre la Convention et la CIG doit relever d'un accord inébranlable, au risque sinon de vider la Convention de son caractère démocratique et de son efficacité.

Cet arrangement devrait s'accompagner d'un mécanisme qui permettrait de maintenir une forme de dialogue entre la Convention et la CIG - qui aille au-delà de la présence ponctuelle du Président de la Convention au sein de la CIG – et de préserver autant que possible le texte issu des travaux de la Convention. Maintenir la Convention entière en vie pendant toute la période de la CIG pourrait être une solution mais pas nécessairement la plus efficace car l'objectif est aussi de permettre aux Etats membres d'aboutir à un accord et ce sur base du texte soumis par la Convention. La décision d'interrompre la CIG pour retourner à la Convention à tel ou tel moment serait délicate. Mal programmée, cette interruption pourrait avoir l'effet inverse de celui souhaité, en ajoutant une pression sur les Etats qui pourraient s'arc-bouter sur des positions soudain rendues très publiques et sur la Convention qui risquerait d'être forcée de revoir certaines dispositions du texte, pourtant durement obtenues par consensus entre de multiples sensibilités.

En revanche, le Présidium pourrait, lui, continuer à exister pendant la période de la CIG et jouer un rôle d'information et de vigile à double sens. En imaginant une répartition thématique entre ses membres, le Présidium pourrait être responsable dans un premier temps de rendre compte des

travaux de la Convention à la CIG, au démarrage de celle-ci et ensuite, en fonction des sujets abordés et/ou sur demande, au cours de celle-ci. Les personnalités du Présidium garderaient également la responsabilité de tenir informés les membres de leur composante afin que ceux-ci puissent éventuellement faire pression sur leur gouvernement pour qu'il respecte l'esprit sinon la lettre du travail de la Convention. Enfin, tous les instruments permettant la transparence des débats et l'accessibilité des documents devraient rester utilisables pendant la période de la CIG, tandis que l'équipe du secrétariat chargé des relations avec la société civile devrait également poursuivre son activité. L'idée de ces changements serait d'éviter, tout en permettant l'efficacité des négociations diplomatiques, que les fenêtres ouvertes de la Convention se referment de manière abrupte pendant la CIG, en enlevant aux citoyens le droit d'être informés et de pouvoir influencer l'évolution d'un texte qu'eux-mêmes ou leurs représentants devront ensuite ratifier au niveau national.

Venons-en d'ailleurs à la question de la ratification. Qu'il prenne la forme d'un référendum ou d'un vote parlementaire, le mode de ratification actuel des Traités UE implique l'approbation du texte par chaque pays membre. Le rejet d'un seul Etat entraîne la mort du projet de Traité tel qu'il a été initialement soumis, comme l'ont démontré les « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel au printemps 2005. Les possibilités d'un deuxième vote dans l'Etat membre qui a rejeté le texte sont en réalité limitées. Les cas du Danemark en 1993 et de l'Irlande en 2002<sup>8</sup> ont été envisageables soit parce que la raison du rejet était identifiable et pouvait faire l'objet d'une réponse spécifique soit parce que la mobilisation avait été très faible lors du premier vote. Ils s'agissaient également de pays de taille modeste. On sait aujourd'hui que dans une Union européenne à vingt-sept et un jour plus de trente, l'augmentation des probabilités de

<sup>8</sup> Les Danois avaient rejeté le Traité de Maastricht à 52% des voix en juin 1992. Ils l'approuveront à 57% des voix en mai 1993. Les Irlandais ont quant à eux adopté (63%) le Traité de Nice lors d'un second référendum en 2002 (rejet en 2001 avec 54% des voix).



blocages des projets de Traité au stade de la ratification est d'ordre autant politique que mathématique.

La Convention ouvre une brèche dans le mur du vote à l'unanimité et les Etats membres ont eux-mêmes établi des modes de révision simplifiés par le biais de clauses dites passerelles qui ne nécessitent pas de procédure de ratification. Malgré cela, dans une Union qui repose sur la légitimité à la fois de ses citoyens et des ses Etats – Etats-Nations dont les traditions politiques et la culture sont souvent ancrés dans une histoire très ancienne – il est fort à parier que l'exigence d'unanimité sera tenace.<sup>9</sup> Cela n'empêche pas, cependant, de réfléchir dès maintenant aux moyens d'organiser ces ratifications d'une manière qui soit en phase avec les efforts d'eupéanisation et de démocratisation du mode de révision. Tout d'abord, il est impératif que la ratification puisse se dérouler sur une même période dans tous les Etats membres. C'est uniquement de cette manière que l'on parviendra un tant soit peu à décloisonner les différents débats nationaux et y injecter une dimension européenne.

Par ailleurs, il est important d'anticiper ce que peut être la réaction commune adéquate de l'UE en cas de non ratification par un ou plusieurs Etats membres. Elle a été, lors de chaque épisode problématique, essentiellement de nature politique. Le contenu de la Déclaration 30 qui avait été annexée au Traité constitutionnel et préconisait, qu'en cas de ratification par 4/5 des Etats Membres alors que d'autres pays rencontraient des problèmes, le Conseil européen se saisirait de la question, a maintenant été intégré dans le Traité Réformateur. Cette disposition n'a pas beaucoup de portée juridique puisqu'il n'y aucune indication sur la réponse que le Conseil européen est censé apporter. Elle a cependant un intérêt puisque c'est la première fois qu'on envisage un seuil de ratifications qui, une fois atteint, semble avoir une certaine signification sinon juridique, du moins politique. Il serait utile d'approfondir ses éventuelles

<sup>9</sup> Même si la ratification des Traités internationaux à une majorité qualifiée ou non des Etats existent dans d'autres organisations internationales (voir à ce propos, l'étude de *Notre Europe* par Henri Oberdroff publiée en 2005). A plus long terme c'est une réflexion qui demeure incontournable pour l'UE et au sujet duquel *Notre Europe* réalisera une publication spécifique en 2008.

implications. Elle suppose, tout d'abord, que l'ensemble des Etats membres respectent l'obligation qu'entraîne la signature du Traité par le gouvernement d'engager une procédure de ratification. Il serait également possible d'envisager que ce seuil est celui à partir duquel le texte a suffisamment de légitimité pour constituer la base d'une renégociation qui devra en maintenir la substance. Ce seuil devrait également susciter une réflexion plus approfondie sur les manières d'envisager une mise en œuvre différenciée d'un projet de Traité, par exemple en imaginant que les Etats membres permettent aux pays qui l'auraient ratifié de former une sorte « d'avant-garde ».

## Conclusion

---

**L**e titre de cet essai est explicite. Ne manquons pas ce moment historique, « ce moment Convention ». Il est une forme d'aboutissement de la construction européenne que nous connaissons depuis près de 60 ans : une construction de facto bâtie sur un « consensus permissif » entre élites et peuples européens qui s'est effrité progressivement avec à la fois l'extension du champ de l'action communautaire et l'indétermination croissante des objectifs communs. Modèle réaliste, reflet de la double légitimité de l'Union des Etats et des citoyens, la Convention, qui a abouti à la Charte des droits fondamentaux et au Traité constitutionnel, s'est révélée être une enceinte aux clivages multiples donnant lieu à des débats riches et passionnants, ouverts au public, aux médias et à la société civile. Elle a mené une délibération efficace et abouti à un résultat consensuel, dénouant les nœuds institutionnels qui retenaient la dynamique communautaire depuis de nombreuses années. Le travail des deux Conventions, auréolé de son succès et sa légitimité démocratique, s'est donc « imposé » aux Conférences Intergouvernementales qui les ont suivies.

Le modèle de la Convention n'a cependant connu que deux expériences, avec des mandats très différents. Elle a été l'objet d'un certain nombre de critiques, dont une partie était fondée. Pour pouvoir penser son avenir, il est donc nécessaire de réfléchir aux manières d'améliorer son mode de fonctionnement, du point de vue démocratique comme de l'efficacité. Cet essai s'est donc engagé dans un certain nombre de propositions sur la composition de la Convention, son Présidium, son mode de délibération, son dialogue avec la société civile, sa visibilité au sein du grand public, ses relations avec la CIG et ses conséquences pour la phase de ratification. Il a également été suggéré de désigner un Comité des sages dont la tâche serait de réfléchir au mandat et au calendrier de travail de celle-ci. Ces recommandations sont une première contribution à la réflexion sur la manière de repenser le modèle de la Convention afin qu'il s'impose comme le meilleur outil de révision des Traités européens et contribue à diminuer l'écart qui sépare aujourd'hui les instances de décision et les citoyens européens.

## Epilogue : une Convention sur les politiques de l'Union après juin 2009 ?

---

Une belle occasion d'organiser une troisième édition de l'expérience Convention se situe dans la période qui suivra les élections européennes de juin 2009. Le travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe n'a pas été achevé. Beaucoup considèrent – et de nombreux Conventionnels – que la troisième Partie du Traité Constitutionnel sur les politiques de l'Union aurait mérité une refonte plus approfondie. Certaines formulations du Traité datent encore des années 1960, une actualisation par rapport à l'acquis communautaire serait au minimum requise. Mais l'enjeu va au-delà d'un toilettage. L'Union doit ouvrir un débat sur le projet européen qu'elle souhaite porter dans le contexte de la mondialisation et face aux enjeux géopolitiques du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce projet doit ensuite se décliner dans un ensemble de politiques à mener en commun. Les citoyens ont besoin de comprendre ce qui peut constituer le projet européen de demain. Le définir cahin-caha et à huis-clos par le biais d'une succession de Conseils européens et de CIG serait passer à côté d'une occasion unique de recréer l'*affectio societatis* qui semble aujourd'hui faire défaut au sein de l'UE.

En 2013, l'Union européenne mettra en œuvre de nouvelles perspectives financières. Il serait dommage de s'engager dans une discussion sur le budget européen avant d'avoir débattu ouvertement des politiques que l'Union veut développer.

La perspective d'une Convention sur les politiques de l'Union qui démarrait au second semestre 2009 permettrait d'utiliser les élections européennes pour choisir les députés européens et les parlementaires nationaux qui siègeraient dans cette Convention. Cela permettrait aussi de confier au Comité des sages désigné au Conseil européen de décembre 2007 la mission de réfléchir à un mandat et un calendrier pour cette Convention. Celle-ci pourrait se réunir de l'automne 2009 à la fin 2010. Son travail pourrait ensuite être entériné par une courte CIG et ratifié, ce qui permettrait ensuite de déterminer sur une base plus démocratique et transparente les priorités politiques et budgétaires à l'horizon 2013. L'occasion est belle, pour que l'UE puisse entrer de plain-pied dans un siècle qui pourrait devenir celui d'une véritable Europe des citoyens, plus confiante dans le modèle et les valeurs qu'elle souhaite défendre dans le monde.

## Biographies des membres du groupe

---

**Hervé BRIBOSIA**, de nationalité belge, est juriste de formation (licence spéciale en droit international et européen à l'Université catholique de Louvain). Il a été rapporteur des études de l'Institut Universitaire européen de Florence sur la réorganisation des traités et des procédures de révision ainsi que collaborateur à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne à l'occasion de la Conférence intergouvernementale conduisant au traité d'Amsterdam. De 2002 à 2004, il a été membre du Groupe des conseillers politiques de la Commission européenne mis à la disposition du Secrétariat de la Convention. Aujourd'hui, il est professeur invité à Paris I – Panthéon Sorbonne. Il est également l'auteur de diverses publications académiques sur les développements constitutionnels de l'Union européenne touchant notamment à l'articulation des compétences avec les États membres, la subsidiarité, l'intégration différenciée (coopérations renforcées) et les réformes institutionnelles.

**Alain DAUVERGNE**, né à Colmar en 1937, est diplômé du Centre de Formation des Journalistes de Paris. Il a débuté comme journaliste à l'Agence France Presse puis à Combat. Par la suite, il a occupé pendant de nombreuses années le poste de rédacteur en chef adjoint de RTL. Spécialiste des questions européennes, il a ensuite été rédacteur en chef adjoint du magazine *Le Point*. Il est actuellement Conseiller de l'association *Notre Europe* et a publié l'ouvrage *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la convention après avoir suivi pendant seize mois les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe pour le compte de Notre Europe*.

**Renaud DEHOUSSE**, né en Belgique le 2 juin 1960, est Professeur Jean Monnet à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il dirige le Centre européen de Sciences Po. Après des études de droit à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Institut universitaire européen de Florence, il a enseigné à l'Institut universitaire européen et à l'Université de Pise (Italie). Il a également été Professeur visiteur à l'Université du Michigan et à l'Université de Florence. Il a en outre exercé des activités de conseil auprès de différents services de la Commission européenne. Ses recherches ont porté sur le fédéralisme comparé et sur l'évolution institutionnelle de l'Union européenne. Ses travaux les plus récents ont trait à la transformation de la gouvernance au niveau européen, en particulier au niveau des structures bureaucratiques (comités, agences européennes), ainsi qu'au rôle de la Cour de Justice dans le système politique européen.

**Florence DELOCHE-GAUDEZ** est Docteur en science politique et actuellement Secrétaire générale du Centre d'études européennes ainsi que membre de l'Observatoire des Institutions européennes (OIE) lancé par le Centre. Elle enseigne également à Sciences Po et est amenée à intervenir auprès du monde politique, académique et des médias. Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages qui se penchent sur les institutions ainsi que sur le processus de décision européen : en effet, Florence Deloche-Gaudez est spécialiste des processus d'élaboration des textes fondateurs de l'Union.

Elle a ainsi publié un ouvrage sur la Constitution européenne, dont elle a suivi de près l'élaboration à Bruxelles, au sein de la Convention européenne, *La Constitution européenne : que faut-il savoir ?* aux Presses De Sciences Po, 2005.

**Clemens LADENBURGER**, né en 1967 à Stuttgart (Allemagne), travaille au Service juridique de la Commission, au sein de l'équipe "Institutions". Il est notamment responsable des questions relatives aux droits de l'homme et a participé à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Après ses études de droit aux universités de Fribourg, Genève et Chicago (il obtient son doctorat en 1999 avec les prix du Groupe Européen de Droit Public et celui de l'Université de Heidelberg), il rentre en tant que fonctionnaire au ministère fédéral allemand de la justice, au département de droit constitutionnel. De 1998 à 1999, il est membre du cabinet du Secrétaire général du Conseil et s'occupe notamment des questions relatives à la justice et aux affaires intérieures avant de rejoindre le Service juridique de la Commission.

**Elise LAUNAY-RENCKI** est chargée de mission « Union européenne » au Centre d'Analyse et de Prévision, du ministère des Affaires étrangères de la République française.

**Lukas MACEK**, de nationalité tchèque, est actuellement le directeur du 1er cycle européen de Sciences Po Paris « Europe centrale et orientale » à Dijon. Après des études en France (lycée Carnot de Dijon et Sciences Po Paris), il revient en République tchèque, où il travaille notamment comme conseiller politique et attaché parlementaire. Il a été secrétaire de la délégation du Sénat du Parlement de la République tchèque à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Il s'intéresse de près à l'adhésion de son pays au sein de l'Union, ainsi qu'aux élections européennes 2004. En septembre 2004 il se voit proposer le poste de directeur de l'antenne de Sciences Po Paris à Dijon, poste qu'il occupe toujours.

**Peter NORMAN** est écrivain et journaliste, de nationalité britannique. Il a été correspondant étranger pendant 22 ans, basé à Francfort, Bonn et Bruxelles pour Reuters, the Times of London, the Wall-Street Journal Europe et le Financial Times. Il a été correspondant en Chef et responsable du bureau de Bruxelles pour le Financial Times de 1998 à 2002. Il a suivi tous les travaux de la Convention et est l'auteur de l'ouvrage "the Accidental Constitution: the making of Europe's Constitutional Treaty" pour EuroComment.

**Alessandra SCHIAVO**, née le 12 octobre 1969 à Naples, est diplômée en sciences politiques de l'Université de Bari (1991) et titulaire d'une maîtrise en relations internationales à la SIOI, Rome (1992). Chercheur à l'Université de Leiden (Pays-Bas) dans le domaine de la conception d'une politique de défense européenne, elle entre au service diplomatique en 1993. Elle travaille successivement pour le Ministère des affaires étrangères d'Italie, dans la division pour l'intégration européenne, bureau des relations extérieures, service Euro-Méditerranée (1993-1996) puis en tant qu'attachée de presse et premier secrétaire à l'ambassade d'Italie à Tel Aviv (1997-2000). Elle est également Responsable du bureau commercial à l'ambassade d'Italie à Bruxelles (2001). Elle a été membre du Secrétariat de la Convention et a ensuite rejoint le cabinet du Président de la République italienne.

## Bibliographie

- Albi A. et Ziller J. (eds) (2007), *The European Constitution and national Constitutions : Ratification and beyond*, Kluwer Law International.
- Closa C. (2003), *Improving EU Constitutional Politics ? A Preliminary Assessment of the Convention*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n° 1/2003.
- Dauvergne A (2004), *Histoire secrète de la Convention*, Saint-Simon.
- Dehousse R. (2006), « Peut-on encore réformer les institutions européennes ? », *Questions internationales*, n° 22, novembre-décembre.
- Dehousse R., Deloche-Gaudez F. (2005), « The making of a transnational Constitution: an institutional perspective on the European Convention », *Cahiers européens de Sciences-Po*, février.
- Deloche-Gaudez F. (2007), "La Convention européenne sur l'avenir de l'Europe: ruptures et continuités" in Amato G., Bribosia H., De Witte B., *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant.
- Deloche-Gaudez F. (2004), « Le Secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent », *Politique européenne*, Printemps, n°13.

**Deloche-Gaudez F.** (2001), « La convention pour la Charte des Droits Fondamentaux : une méthode d'avenir », *Notre Europe*, Etudes et Recherches n° 15, novembre.

**Fossum J.E., Menendez A.J.** (2005), *The Constitution's Gift ? A deliberative democratic analysis of constitution-making in the European Union*, ARENA Working paper n°13, [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).

**Fraser, N.** (1992) « Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy » in *Habermas and the Public Sphere* (Craig Calhoun, ed.). Cambridge, MA: MIT Press. 109-142.

**Lamassoure A.** (2004), *Histoire secrète de la Convention*, Albin Michel.

**Ladenburger C.** (2007), « Le Référendum européen portant sur un Traité ou une Constitution sur l'Union, Réflexions relatives au cadre juridique possible du point de vue du droit de l'Union » in Ponzano P., Ziller J. et Pii S. (eds), *Un référendum européen pour la Constitution européenne. Problèmes juridiques et politiques*, Robert Schuman Centre Policy Papers, p. 27.

**Ladenburger C.** (2004), « Die Erarbeitung des Verfassungsentwurfs durch den Konvent – Bericht aus praktischer Beobachtung » in Schwarze J (ed.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, Baden-Baden, p. 397.

**Ladenburger C.** (2004), « Towards a Post-national Constitution – Federal, Confederal or Genuinely Sui Generis? Introductory Comments on the Convention Method, and on Some features of an Improved Constitutional Charter », *European Review of Public Law*, p.75.

**Magnette P.** (2004), « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multilatérale », *Revue Française de Science Politique*, vol 54, n° 1, février.

**Maurer A.** (2001), *The Convention and the national parliamentary dimension*, ARENA Working paper, WP 05/01 ([www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)).

**Moussis N.** (2006), « La Constitution est morte ! Vive la Constitution ! Une Constitution rédigée par une assemblée constituante », *Revue du Marché Commun de l'Union Européenne*, n° 496, mars.

**Norman P.** (2005), *The accidental Constitution: the making of Europe's Constitutional Treaty*, EuroComment, Bruxelles.

**Norman P.** (2003), *The Accidental Constitution : The Story of the European Convention*, EuroComment, Bruxelles.

**Oberdorff H.** (2005), *La ratification et la révision du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, *Notre Europe*, Etudes et Recherches n°38, avril.

**Ricard-Nihoul G.** (2005), « Le « non » français du 29 mai 2005 : comprendre, agir », *Notre Europe*, Etudes et Recherches n° 44, octobre.

**Schönlau J.** (2004), *The Membership of the Convention: Issues of Representation and Legitimacy*, Paper for the CIDEL Workshop, London, November.

## Liste des Policy papers déjà parus

---

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles - Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).



**Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).**

**Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).**

**Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).**

**Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).**

**La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).**

**La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).**

**Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).**

**La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).**

**L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).**

**Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).**

**Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).**

**La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).**

**La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).**

**La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).**

**L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).**

**Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolhaet (décembre 2003).**

**Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – olyon Howorth (décembre 2003).**

**9/11 et l'europanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).**

**L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).**

**Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).**

**La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).**

**Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).**

**Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).**

Ces publications sont disponibles sur le site <http://www.notre-europe.eu>

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*dépôt légal*

© Notre Europe, décembre 2007