

# LA PRÉSIDENTENCE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE

PAR

FLORENCE DELOCHE-GAUDEZ (\*)

Jusqu'à présent, au sein des Communautés européennes, puis de l'Union européenne, les Etats-membres se sont réservé le pouvoir constituant. Les différents traités qui ont suivi les Traités de Rome de 1957 ont été élaborés par les seuls représentants des gouvernements des Etats-membres, au sein de « conférences intergouvernementales » où toute décision est soumise à l'accord unanime des participants. Les limites du dernier Traité de Nice, négocié durant l'année 2000, ont été en partie attribuées à cette méthode dite de la conférence intergouvernementale. Au même moment, une « Convention » composée de représentants à la fois des gouvernements, des Parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne, décidant par consensus et non à l'unanimité, a paru s'acquitter avec succès de sa tâche : l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux. D'où l'impression qui a ensuite prévalu que cette Convention pouvait ouvrir la voie à une nouvelle méthode d'élaboration des textes fondamentaux (1). En décembre 2001, les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à Laeken ont en effet décidé de faire précéder la prochaine conférence intergouvernementale d'une « Convention sur l'avenir de l'Europe ». Sa composition s'apparente à celle de la première Convention, avec toutefois une différence notable : la présence de représentants de pays-candidats (2). Tout en demandant aux futurs Conventionnels de leur faire des propositions relatives au fonctionnement et aux compétences de l'Union élargie, les chefs d'Etat et de gouvernement ont cherché à encadrer leur travail. En particu-

(\*) Chargée de mission à la Direction des affaires européennes et enseignante à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

(1) Florence DELOCHE-GAUDEZ, « La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? », *Etudes et Recherches*, n° 15, novembre 2001. L'étude est également disponible sur le site Internet de l'association Notre Europe : <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud15-fr.pdf>. Une partie en est reproduite dans l'ouvrage collectif dirigé par Renaud DEHOUSSE, « Une Constitution pour l'Europe ? », Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 177-226.

(2) Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, Annexe I (Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne). *Bulletin quotidien Europe*, n° 8114, 16 décembre 2001 (également disponible sur le site Internet du Conseil : <http://ue.eu.int/fr/Info/eurocouncil/index.htm>). D'après la déclaration de Laeken, les représentants des pays candidats sont « représentés dans les mêmes conditions que les Etats-membres actuels (un représentant du gouvernement et deux membres du Parlement national) » et ils participent aux délibérations, mais « sans (...) pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les Etats-membres ».

lier, ils n'ont pas laissé à l'assemblée le choix de son président et l'ont nommé eux-mêmes en la personne de Valéry Giscard d'Estaing (3).

Après sa désignation, V. Giscard d'Estaing s'est félicité de ce que la « *Convention soit de présidence française* » (4) et a montré, par différentes initiatives, qu'il avait de cette nouvelle fonction, inédite, une conception ambitieuse. Cependant, face à 206 Conventionnels (5), dont les ministres des Affaires étrangères allemand, français, espagnol et belge, ainsi que le vice-président du Conseil italien (6), le président peut-il réellement peser sur les travaux de la Convention ? N'est-il pas plutôt prévu qu'elle soit dirigée, de façon plus collégiale, par un *praesidium* ? Pour répondre à ces questions, nous examinerons, dans un premier temps, l'influence qu'a pu exercer le président Valéry Giscard d'Estaing puis, dans un second temps, les limites qu'a rencontrées son pouvoir. Cette analyse sera ainsi l'occasion de mieux comprendre le fonctionnement de la Convention et les caractéristiques de son processus de décision.

#### DE L'INFLUENCE DE VALÉRY GISCARD D'ESTAING

En dépit d'une nomination controversée, le président Valéry Giscard d'Estaing a rapidement pris des décisions destinées à imprimer sa marque sur les travaux de la Convention. Il faut en effet rappeler qu'au départ, sa candidature ne faisait pas l'unanimité. Certes, les décisions de Valéry Giscard d'Estaing en faveur de la construction européenne, notamment du temps de sa présidence à la tête de la France, pouvaient pourtant justifier son choix. Cependant, l'ancien président français doit plus certainement sa désignation à la « campagne » qu'il a habilement menée, ainsi qu'à une conjonction de facteurs favorables. A en croire les commentaires qui ont suivi le Conseil européen de Laeken (7), le soutien de Jacques Chirac à sa candidature aurait été d'autant plus déterminant que ce dernier y aurait vu

(3) Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, Annexe 1 (Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne), *op. cit.* Lors de la première Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux, même si le résultat ne faisait pas de doute, c'est néanmoins l'enceinte elle-même qui a élu le représentant du gouvernement allemand, Roman Herzog, à la présidence. Cf. Florence DELOCHE-GAUDEZ, *op. cit.*, pp. 11-12.

(4) *Le Monde*, 11 janvier 2002.

(5) La Convention est composée de 105 membres titulaires : 1 président, 2 vice-présidents, 15 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats-membres (un par Etat-membre), 30 membres issus des parlements nationaux des Etats-membres (2 par Etat-membre), 16 membres du Parlement européen, 2 représentants de la Commission, de 13 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement des pays-candidats (un par pays) et 26 représentants des parlements nationaux (2 par pays). A part le président Valéry Giscard d'Estaing et les deux vice-présidents, MM. Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, tous les membres ont un suppléant – soit 102 suppléants.

(6) Durant l'automne 2002, le gouvernement allemand puis le gouvernement français ont décidé d'envoyer à la Convention leurs ministres des Affaires étrangères respectifs. J. Fischer a donc remplacé P. Glotz, et D. de Villepin, P. Moscovici.

(7) Cf. *Financial Times*, *La Croix*, *Le Monde*, *Le Soir*, *Libération*, 17 et 18 décembre 2001.

le moyen de l'écarter de l'élection présidentielle française alors à venir (8). Le Premier ministre français Lionel Jospin, également présent à Laeken, aurait profité de ce que Jacques Delors n'avait pas voulu faire formellement acte de candidature pour « renvoyer l'ascenseur » à un homme d'un autre bord politique que le sien, mais qui venait de l'aider à inverser les dates des élections présidentielle et législatives. En outre, notamment grâce à son ami, l'ancien chancelier Helmut Schmidt, Valéry Giscard d'Estaing aurait obtenu le soutien de Gerhard Schröder. Quant au chancelier autrichien Wolfgang Schüssel, il se serait souvenu de l'attitude compréhensive de V. Giscard d'Estaing lors de la crise déclenchée par l'arrivée au pouvoir de membres du parti de J. Haider. Enfin, les responsables opposés à sa nomination n'auraient pu proposer de véritable contre-candidature : Silvio Berlusconi aurait en particulier renoncé à soutenir Giuliano Amato au motif qu'un Italien, Romano Prodi, se trouvait déjà à la tête de la Commission. La désignation, imprévue, de deux vice-présidents (Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene) a confirmé qu'il avait fallu finalement recourir à un compromis. Lors de sa conférence de presse, le président en exercice du Conseil européen, le Belge Guy Verhofstadt, a d'ailleurs déclaré que Valéry Giscard d'Estaing n'avait « *pas beaucoup de handicaps* » et qu'il serait « *bien entouré* »... Quelques semaines plus tard, certains observateurs ont attribué aux pays hostiles à sa nomination la responsabilité des « fuites » qui ont circulé sur les « *prétentions financières* » du nouveau président de la Convention (9).

Un autre élément aurait pu aussi limiter l'influence du président de la Convention sur l'avenir de l'Europe : l'expérience de la première Convention chargée de rédiger une Charte des droits fondamentaux. Lors de l'affaire du « salaire de VGE », il a été en effet rappelé que le président de la précédente Convention n'avait demandé que le remboursement de ses frais (10). Plus généralement, le président Herzog a laissé l'image d'une autorité morale plutôt que celle d'un président interventionniste. Il est vrai que des raisons personnelles l'ont obligé à s'absenter de Bruxelles et l'ont empêché de présider à la totalité des débats (11).

Au début des travaux de la Convention, le président Valéry Giscard d'Estaing a néanmoins réussi à marquer un certain nombre de points. Comme il le souhaitait, la Convention prit le nom de « Convention européenne » dans le but, semble-t-il, de l'assimiler davantage à une institution européenne. Surtout, il a obtenu la création d'un Secrétariat étoffé et il est intervenu dans la nomination de certains de ses membres. Le secrétariat de la pre-

(8) En septembre 2001, Valéry Giscard d'Estaing avait laissé entendre qu'il pourrait être candidat à la présidence de la République : cf. « Et Giscard l'europpéen redevint président », *Le Monde*, 18 décembre 2001.

(9) *Libération*, 23 janvier 2002. Finalement, il a été décidé d'accorder au président de la Convention une « indemnité de séjour » de 1 000 euros par jour sur la base de 11 jours de présence par mois à Bruxelles.

(10) *Le Monde*, 22 janvier 2002.

(11) Florence DELOCHE-GAUDEZ, *op. cit.*, pp. 11-12. Le président Herzog a néanmoins pris quelques décisions décisives au début de la Convention (doctrine du « comme si », division de la Charte en 6 chapitres, règle du consensus).

mière Convention avait été assuré par une *Task force* du Conseil qui, dirigée par un fonctionnaire de la même institution, M. Jean-Paul Jacqué, était de taille réduite et s'appuyait sur les *Task forces* mises en place au sein de la Commission et du Parlement européen. Parmi les rédacteurs du Secrétariat actuel, on trouve des fonctionnaires de la Commission (Hervé Bribosia, Clemens Ladenburger, Kristin de Peyron) et du Parlement européen (Maria Jose Martinez Iglesias, Ricardo Passos), mais cette fois-ci mêlés dans un même organe avec des fonctionnaires du Conseil (Marta Arpio Santacruz, Maryem van den Heuvel, Guy Milton, Alain Pilette) (12). Différence plus notable par rapport à la première Convention, le fait que le président ait pu placer à la tête du Secrétariat l'ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, sir John Kerr. Le porte-parole du Secrétariat, Nikolaus Meyer-Landrut est également diplomate, de nationalité allemande. Si le président a souhaité limiter le nombre de Français présents au sein du Secrétariat, il a appelé à ses côtés le diplomate Etienne de Ponçins, en qualité de rédacteur, et, en qualité de consultante, Elisabeth Gateau, qui a travaillé avec Valéry Giscard d'Estaing au Conseil des Communes et régions d'Europe (13). Compte tenu du rôle décisif qu'a joué le Secrétariat dans la rédaction des documents de la première Convention (14), on peut comprendre que le président ait cherché à en contrôler la composition.

Autre choix de nature à renforcer l'influence du président : celui du consensus. Pour cela, il a pu s'appuyer sur l'expérience de la première Convention et sur les conclusions du Conseil européen de Laeken (15). Dès le début des travaux de la Convention, le président s'est montré opposé à tout vote au motif qu'il ne s'agissait pas d'une assemblée parlementaire (16). Le premier projet de règlement intérieur précisait que les recommandations de la Convention étaient « *acquises par consensus* » (17). Sans surprise, dans la seconde version du règlement intérieur, ne figurait aucun des amendements en faveur d'éventuels votes indicatifs (c'est-à-dire susceptibles de

(12) Certains rédacteurs ont occupé, au cours de leur carrière, des responsabilités dans différentes institutions européennes (par exemple à la Commission, puis au Parlement européen).

(13) Cf. la rubrique « Secrétariat » sur le site Internet de la Convention européenne : <http://european-convention.eu.int>.

(14) Cf. Florence DELOCHE-GAUDEZ, *op. cit.*

(15) Sans indiquer explicitement que les décisions seront prises par consensus, les conclusions du Conseil européen de Laeken y font référence à deux reprises. A propos de la composition de la Convention, il est précisé que les pays candidats « *participeront aux délibérations sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les Etats membres* ». S'agissant du « document final » de la Convention, il est indiqué qu'il « *pourra comprendre soit différentes options* », en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des « *recommandations en cas de consensus* ».

(16) *Bulletin quotidien Europe*, 28 février 2002. Il est vrai que la Convention regroupe différentes composantes, dont les représentants de gouvernements qui examineront le résultat de ses travaux pour la prochaine conférence intergouvernementale, et que ces composantes sont de surcroît de tailles inégales (sur 105 membres titulaires de la Convention, il y a 2 représentants de la Commission européenne contre 56 parlementaires nationaux).

(17) Projet de règlement intérieur, Bruxelles, 27 février 2002, CONV 3/02. Tous les documents CONV sont disponibles sur le site Internet de la Convention européenne : <http://european-convention.eu.int>.

donner une indication du soutien que recueillerait telle ou telle proposition (18). Si les arguments avancés par Valéry Giscard d'Estaing pour justifier ce choix se défendent (19), il n'en reste pas moins vrai que ce mode de décision donne au président un rôle déterminant. Les débats au sein de la Convention se déroulent en effet de la façon suivante : les Conventionnels qui se sont inscrits sur la liste des orateurs disposent de quelques minutes pour s'exprimer, à tour de rôle, sur le sujet à l'ordre du jour ; au terme de la session, le président conclut en indiquant les points qui lui paraissent faire l'objet d'un consensus, c'est-à-dire sur lesquels semble s'accorder une large majorité de Conventionnels.

Cette méthode fait du Président un acteur influent. Par exemple, lors de la session plénière consacrée au thème de la gouvernance économique, on pouvait considérer que les diverses interventions dessinaient une position plus « allante » que celle qui s'était dégagée au sein du groupe de travail portant sur le même thème. A la fin de la session, le président a immédiatement cherché à « acter » cette avancée en récapitulant dans la foulée les différents points qui lui paraissaient faire l'objet d'un consensus (20). Si cette intervention a plutôt été appréciée, les conclusions du président sont parfois considérées comme plus partiales (21) : ainsi, au terme d'une session au cours de laquelle l'idée d'un nouveau Congrès réunissant des députés nationaux et européens avait pu paraître largement repoussée, le président n'a pas hésité à déclarer qu'il s'agissait « *là d'un sujet qui nécessite un débat et une réflexion plus approfondie* » et, comme souvent lorsque ses propositions sont controversées, il a appelé la Convention à être « *un peu imaginative* » (22).

A propos du résultat de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing a également pris une position déterminante dès le début de ses travaux. Les

(18) *Note sur les méthodes de travail*, Bruxelles, 14 mars 2002, CONV 9/02. La synthèse des amendements transmis par des députés nationaux, que le Conventionnel Ben Fayot, représentant le Parlement luxembourgeois, a été chargé de rédiger, comprenait par exemple la propositions suivante : « *lorsque les délibérations de la Convention aboutissent à plusieurs options, un vote indicatif peut être demandé* ».

(19) Valéry Giscard d'Estaing a mis en avant le fait que la Convention n'était pas une assemblée parlementaire. Il est vrai que la Convention regroupe différentes composantes, dont les représentants de gouvernements qui examineront le résultat de ses travaux dans la prochaine conférence intergouvernementale, et que ces composantes sont de surcroît de taille inégale (sur 105 membres titulaires de la Convention, il y a deux représentants de la Commission européenne, contre 56 parlementaires nationaux).

(20) Il affirme par exemple que « *la procédure relative au déficit excessif semble elle aussi faire l'objet d'un consensus pour que la Commission puisse adresser un premier avertissement directement à l'Etat-membre concerné par un déficit excessif sans passer par le Conseil. Il semble que pour les phases ultérieures, un consensus pourrait se dessiner sur l'idée de voir le Conseil, sur ces questions de déficit excessif, prendre ses décisions à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition de la Commission et en continuant à exclure du débat l'Etat-membre concerné. Néanmoins certains se sont exprimés contre cette formule qui me semble cependant être quasi consensuelle* ». Cf. le compte rendu intégral de la session du 7 novembre 2002, disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-021107.htm>.

(21) Cf. par exemple l'intervention d'Olivier DUHAMEL durant la session du 8 novembre 2002, reproduite dans sa chronique n° 41, « *Ecoutez bien, Mister President* » ou encore « *VGE conductator* », *Libération*, 5 décembre 2002.

(22) Cf. le compte rendu intégral de la session du 28 octobre 2002, disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-021028.htm>.

conclusions du Conseil européen de Laeken contenaient des éléments un peu contradictoires, du fait sans doute de divergences entre les responsables présents. Dans la deuxième partie de la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne, l'idée d'une Constitution était explicitement envisagée. Toutefois, dans le paragraphe relatif à la nature du « document final » que devrait remettre la Convention, les chefs d'Etat et de gouvernement sont apparus plus soucieux de ne pas se voir dépossédés de leur pouvoir constituant : il est simplement précisé que le document en question servirait de « *point de départ* » aux discussions de la prochaine conférence intergouvernementale et qu'il pourrait comprendre « *des recommandations en cas de consensus* » ou seulement des « *options* » dans le cas contraire (23). Lors de la session inaugurale de la Convention, le président n'a pas caché qu'il préférerait que les Conventionnels parviennent à « *réaliser un large consensus sur une proposition unique* », qui aurait « *un poids et une autorité déterminants* ». Il a ajouté que les conventionnels pourraient « *ainsi ouvrir la voie vers une Constitution pour l'Europe* ». Et il a proposé de recourir à l'expression « *traité constitutionnel* » de nature selon lui à « *éviter toute querelle sémantique* » – une expression qui sera en effet largement reprise (24).

Figure là une des phrases les plus applaudies d'un discours plutôt bien reçu (25) : l'idée de doter l'Europe d'une Constitution apparaît désormais acceptée et elle est même souvent présentée comme un des acquis de la Convention, non seulement par Valéry Giscard d'Estaing (26) mais aussi par d'autres conventionnels (27). Il paraît également admis que c'est la structure de traité constitutionnel présentée par le président, lors de la session du 28 octobre 2002, qui servira de base de travail durant la phase de rédaction, en dépit de projets concurrents. En décembre dernier, Valéry Giscard d'Estaing s'est en particulier attaché à marginaliser le projet de constitution émanant de la Commission, qualifié de « Constitution Pénélope » car rédigé,

(23) Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, Annexe I (Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne), *op. cit.*

(24) Discours prononcés lors de la session inaugurale de la Convention le 28 février 2002, CONV 4/02, Bruxelles, 5 mars 2002.

(25) Paul MAGNETTE, « Délibération vs. Négociation. Une première analyse de la Convention sur l'avenir de l'Europe », papier présenté lors du VII<sup>e</sup> congrès de l'Association française de science politique, Lille, 18-21 septembre 2002.

(26) « Giscard : 'la notion de Constitution est en voie d'être acceptée' », *Le Figaro*, 9 décembre 2002.

(27) Lors d'un entretien au journal *Le Monde*, Jean-Luc Dehaene, vice-président de la Convention, déclare par exemple : « nous sommes tous d'accord pour dire que l'Europe a besoin d'un traité constitutionnel qui devra fusionner, et donc abolir les traités existants », *Le Monde*, 23 janvier 2003. Lors d'une intervention à Sciences-Po, le conventionnel et député européen Alain Lamassoure a mentionné au premier titre des acquis de la Convention européenne le consensus autour de l'idée de constitution (13 décembre 2002). Alors qu'il était souvent dit, au début de la Convention, que les Anglais, qui n'ont pas de constitution écrite, étaient réticents à l'idée d'une Constitution pour l'Europe, le représentant du gouvernement britannique, Peter Hain, a présenté un projet de traité constitutionnel en octobre dernier (contribution présentée par M.P. HAIN, membre de la Convention – Traité constitutionnel de l'Union européenne, Bruxelles, le 16 octobre 2002, CONV 345/1/02, REV 1).

sans publicité, par un groupe de quelques personnes (28) : lors d'une conférence de presse, il a tenu à le présenter comme une contribution parmi d'autres ; après avoir reconnu qu'il s'agissait d'un « *travail utile* », il a ajouté qu'il était « *trop long et pas d'une nature très accessible* », doté de surcroît d'un préambule de « *cinquante ans d'âge* » ; surtout, en remarquant que ce document avait été « *répudié, ce que n'a jamais fait Ulysse* », il n'a pas manqué d'insister sur le fait qu'il n'avait pas été approuvé par le collège des commissaires (29).

Le président Valéry Giscard d'Estaing a pu aussi peser sur le déroulement des travaux de la Convention. Dès janvier 2002, il a fait connaître sa volonté d'introduire trois phases (30). Dans le discours qu'il a prononcé lors de la session inaugurale de la Convention, il a indiqué plus précisément que la première étape serait une « *phase d'écoute, ouverte et attentive* ». Il a expliqué : « *nous devons nous interroger entre nous, les Conventionnels, et interroger tous nos interlocuteurs, pour trouver la réponse à la question : 'qu'est-ce que les Européens attendent de l'Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle ?'* ». Dans une deuxième phase, il a proposé de « *chercher les réponses aux questions posées dans la déclaration de Laeken* ». Ensuite, toujours selon le président, la Convention pourrait aborder « *la troisième phase de ses travaux : celle de ses recommandations, voire de sa proposition* » (31). En dépit des critiques suscitées par cette organisation (pourquoi limiter « l'écoute » des citoyens à la première phase ? Pourquoi ne pas travailler plus rapidement sur des textes ?) (32), on peut considérer qu'elle a globalement prévalu. Entre mars et juillet 2002, se sont tenus des débats relativement généraux sur l'avenir de l'Europe (qu'attend-on de l'Europe ? Quelles sont les missions de l'Europe ? Comment l'Union remplit-elle ses missions ?), une session d'audition de la société civile et la tenue d'une « Convention Jeunes » voulue par Valéry Giscard d'Estaing (33) ; ensuite, la mise en place des 11 groupes de travail et l'examen de leurs conclusions ont pu être assimilés à une phase d'étude ; enfin, depuis janvier 2003, le praesidium a commencé à rédiger les premiers articles du projet de traité constitutionnel. D'après certains, la diffusion, dès septembre 2002, de projets constitutionnels émanant de Conventionnels tels

(28) Le document, intitulé « Etude de faisabilité. Contribution à un avant-projet de Constitution pour l'Union européenne » est disponible sur le site Internet de la Commission : <http://europa.eu.int>, rubrique « Convention-Avenir de l'Europe ».

(29) *Le Monde*, 8 décembre 2002.

(30) *Le Monde*, 11 janvier 2002.

(31) Discours prononcés lors de la session inaugurale de la Convention le 28 février, Bruxelles, 5 mars 2002, CONV 4/02.

(32) Florence DELOCHE-GAUDEZ, *Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne ?*, 13 juin 2002, note disponible sur le site Internet de Notre Europe (<http://www.notre-europe.asso.fr/pages/NoteDeloche1.htm>).

(33) Toujours dans son discours inaugural, il a indiqué que durant la phase d'écoute, deux cibles devraient être privilégiées, dont « *les jeunes pour lesquels je souhaiterais que nous puissions organiser une 'Convention des jeunes de l'Europe', qui tiendraient une session sur le modèle de la nôtre* ». Il semble néanmoins ne pas avoir été satisfait du résultat obtenu : lorsque certains jeunes ont rendu compte de leurs travaux durant la session plénière du 12 juillet 2002, il s'est alors absenté et a confié la présidence de la Convention au vice-président Jean-Luc Dehaene, chargé des relations avec la société civile.

que MM. Robert Badinter et Andrew Duff ou encore élaborés dans le cadre du Parti populaire européen (34), aurait néanmoins conduit le président à dévoiler son propre texte plus rapidement qu'il ne l'aurait souhaité, dès la deuxième phase, le 28 octobre 2002.

Enfin, le président Valéry Giscard d'Estaing n'a pas été sans influence sur le contenu des débats. Il est revenu par exemple régulièrement sur le thème de la simplification : dès le début de la Convention, il a insisté sur la demande de « *simplification* » des Européens (35) ; quelques mois plus tard, il n'a probablement pas été étranger au fait qu'une note sur les instruments juridiques, écrite par des rédacteurs du Secrétariat, souligne la complexité de la situation actuelle (36). A la lecture du document, il apparaissait évident qu'une plus grande simplification s'imposait. Après la pause de l'été, la session des 12 et 13 septembre 2002 a été consacrée à la question de la simplification des instruments et des procédures législatives. Une nouvelle note attirait l'attention sur le nombre important des procédures législatives (37). A la fin de la session du 12 septembre, le président a logiquement annoncé la création d'un nouveau groupe de travail sur la « *simplification des instruments et des procédures* » (38).

Il ne faudrait pas pour autant déduire des considérations qui ont précédé que le président est un acteur qui peut imposer ses vues à la Convention.

#### DES LIMITES DU POUVOIR DU PRÉSIDENT DE LA CONVENTION

Tout d'abord, le président n'est pas seul à la tête de la Convention : il est entouré d'un praesidium. Pour bien comprendre le rôle de cette instance, il faut revenir un instant sur la première Convention, pour laquelle avait été instauré un « comité de rédaction » réduit, comprenant le président et des représentants des différentes composantes (Gouvernements nationaux, Par-

(34) Contribution présentée par Robert BADINTER, membre suppléant de la Convention, « Une constitution européenne », Bruxelles, 30 septembre 2002, CONV 317/02, CONTRIB 105. Contribution présentée par Andrew DUFF, membre de la Convention, « A Model Constitution for a Federal Union of Europe », Bruxelles, 3 septembre 2002, CONV 234/02, CONTRIB 82. « A Constitution for a strong Europe », document adopté par le Congrès du PPE, 18 octobre 2002, à Estoril (disponible sur le site Internet du Parti populaire européen : <http://www.eppe.org/archive/Constitution-EN-1992.asp>). Sans proposer de texte à proprement parler, 18 Conventionnels ont signé en juillet une motion demandant qu'un premier projet de traité constitutionnel soit discuté fin octobre (« In Motion for a decision on the preparation of a Constitutional Treaty », Bruxelles, 10 juillet 2002, CONV 181/02) ; le fait qu'ils aient demandé que la Commission prépare ce projet semble toutefois avoir nui à leur demande.

(35) Discours prononcé lors de la session inaugurale de la Convention, le 28 février, CONV 4/02, Bruxelles, 5 mars 2002.

(36) *Les instruments juridiques : système actuel*, Bruxelles, 13 juin 2002, CONV 162/02.

(37) *Les procédures législatives (y compris la procédure budgétaire) : état actuel*, Bruxelles, 24 juillet 2002, CONV 216/02.

(38) Compte rendu intégral de la session du 12 septembre 2002 disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-020912.htm>. Trois autres groupes de travail, portant respectivement sur l'action extérieure, la défense et l'espace de justice et de sécurité, sont également créés à cette occasion (groupes de travail de la « deuxième vague »).



lements nationaux, Parlement européen, Commission européenne) : pour le désigner, le nom de « praesidium » s'était rapidement imposé ; le choix de décider par consensus en a fait une instance déterminante (en l'absence de vote, c'est en effet le praesidium – et le Secrétariat – qui traduisait en mots l'impression qui se dégagait des débats au sein de la Convention).

Lors de la mise en place d'une nouvelle Convention, le praesidium a visiblement été un lieu très convoité : sa taille s'est accrue à tel point que Valéry Giscard d'Estaing s'y trouve entouré de onze Conventionnels – douze si l'on inclut le représentant des pays-candidats, M. Peterle (39). Or, il s'agit de Conventionnels de poids que le Président n'a pas choisis puisqu'ils ont été désignés par chacune des composantes de la Convention. Il n'est donc pas impossible que le président ait cherché à y exercer un certain ascendant. C'est en tout cas comme cela qu'ont été interprétées plusieurs dispositions de la version préliminaire du règlement intérieur (version antérieure au projet de règlement publié sur le site Internet de la Convention), auxquelles le président a dû ensuite renoncer (40). De même, compte tenu de sa très bonne connaissance des dossiers, on peut voir dans la demande, formulée au départ par le président, que chaque membre du praesidium y participe seul, sans aucun assistant, la volonté d'asseoir son autorité. Il semblerait également que les membres du praesidium n'aient eu connaissance du projet de traité constitutionnel présenté à la Convention, le 28 octobre 2002, que le matin même, sans qu'ils aient pu en emporter un exemplaire de manière à pouvoir l'étudier plus avant durant les heures qui les séparaient de la session plénière. Quoi qu'il en soit, depuis janvier 2003, le travail de rédaction des premiers articles du projet de traité constitutionnel a commencé : il se fait au présidium et les membres de ce dernier peuvent être désormais accompagnés d'un assistant.

Dès le début des travaux de la Convention, la question du règlement intérieur a montré que le président ne pouvait davantage aller à l'encontre de la Convention dans son ensemble. Le projet de règlement (41) distribué lors de la session inaugurale de la Convention a en effet suscité une véritable « levée de boucliers » parmi les Conventionnels – levée de boucliers qui a conduit à en corriger le texte. De nombreux Conventionnels l'ont considéré

(39) Les conclusions du Conseil européen de Laeken prévoyaient que le praesidium serait composé du président, des deux vice-présidents, des représentants des gouvernements qui exerceraient la présidence pendant la Convention, de deux représentants des Parlements nationaux, de deux représentants des membres du Parlement européen et de deux représentants de la Commission. Il est donc composé respectivement de Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, Henning Christophersen, George Katiforis et Ana Palacio, John Bruton et Gisela Stuart, Klaus Hänsch et Inigo Mendez de Vigo, Michel Barnier et Antonio Vitorino. Au début des travaux de la Convention, en réponse à une demande des pays-candidats à l'Union européenne, le praesidium a accepté d'« inviter » à toutes ses réunions un de leurs représentants : c'est Alojz Peterle, du Parlement slovène, qui a été désigné par les pays-candidats pour les représenter au praesidium.

(40) *Bulletin quotidien Europe*, n° 8160, 28 février 2002. Valéry Giscard d'Estaing aurait justifié le recours initial au mot « bureau » par le fait qu'il trouvait le terme de présidium « très laid en français », mais certains y ont plutôt vu « une tentative d'affaiblir le groupe à l'avantage du président ». Il semblerait également que le pouvoir d'auditionner des experts était au départ attribué au président.

(41) *Projet de règlement intérieur*, Bruxelles, 27 février 2002, CONV 3/02.

comme « trop présidentiel » et plus de 300 propositions d'amendements ont été adressées au Secrétariat. Certaines d'entre elles ont été prises en compte dans la seconde version du règlement, rebaptisé par la même occasion « Note sur les méthodes de travail » (42). Dès le premier article, un changement est introduit dans le sens d'une moindre « présidentialisation » : initialement, la Convention était convoquée par le seul président, après simple « *consultation du praesidium* » ; l'article 1 de la *Note sur les méthodes de travail* prévoit, pour sa part, que la Convention soit convoquée par son président, mais « *avec l'accord du praesidium* » ou même « *à la suite d'une demande écrite faite par un nombre important de membres de la Convention* ». La création de groupes de travail peut, elle aussi, résulter d'une initiative, non seulement du président, mais encore d'un « *nombre important de membres de la Convention* » – une disposition qui a été utilisée pour la constitution d'un groupe de travail sur l'Europe sociale.

La question des groupes de travail a constitué un autre exemple de la nécessité que peut éprouver le président de composer avec la Convention. De l'avis de nombreux observateurs, le président était défavorable à la constitution de groupes de travail. D'ailleurs, lors de la session plénière du 23 mai, il n'a pas caché ses réticences et a même utilisé des termes assez forts (soulignés par nous-même) : « *il y a un danger dans cette affaire. C'est la Convention qui travaille et donc, elle ne doit pas se couper en morceaux. Si vous accordez trop d'importance ou trop de compétences à ces groupes de travail, vous connaîtrez un sixième, un huitième du travail de la Convention* » et cette dernière « *éclaterait en groupes des travail. Ce n'est pas une bonne solution* ». Reprenant un argument déjà mis en avant pour exclure tout vote, il a ajouté que la Convention n'était « *pas une méthode de type parlementaire, où vous avez des commissions permanentes* ». D'où sa préférence pour que les groupes de travail aient un objet « *très ciblé* » et qu'ils se consacrent à des « *questions d'ordre technique* » (43). Cette prise de position explique probablement que l'un des six groupes de travail alors constitués ait eu pour mandat d'examiner les seules « *compétences complémentaires* » et non la question (qui figurait pourtant dans la mandat de Laeken) de la répartition et de la définition des compétences dans l'Union européenne. Il n'en reste pas moins vrai qu'en dépit des réticences initiales du président de la Convention, onze groupes de travail ont été créés et qu'ils ont pu aborder des thèmes tels que l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les questions de défense, l'action extérieure de l'Union, le rôle des Parlements nationaux, y compris dans le contrôle de la subsidiarité, ou encore le statut de la Charte.

La création d'un onzième groupe de travail sur l'Europe sociale a de nouveau illustré la souplesse dont sait faire preuve V. Giscard d'Estaing.

(42) *Note sur les méthodes de travail*, Bruxelles, 14 mars 2002, CONV 9/02.

(43) Compte rendu intégral de la session du 23 mai 2002, disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-020523.htm>.

Contrairement aux autres groupes de travail, sa mise en place a résulté d'une demande de trois députés européens, soutenue par une cinquantaine de Conventionnels (44). Lorsque cette demande a été discutée pour la première fois en session plénière, le 3 octobre 2002, le président a mis en garde contre le risque de décevoir l'attente des citoyens européens en matière sociale : « *si nous parlons pour ne rien proposer ou pour ne rien dire, le résultat de cette action sera perçu comme négatif et non comme positif* ». Il a précisé que, selon lui, le rôle de la Convention n'était pas de débattre de « *politiques* », mais seulement des « *instruments* » qui doivent permettre de poursuivre des politiques. Il a néanmoins admis qu'il était « *important de voir si, dans la palette des instruments européens existants ou futurs, des politiques de caractère social pouv[ai]ent être conduites* » (45). Le 7 novembre suivant, il a rappelé les « *risques* » qu'il y avait à faire apparaître des « *difficultés... à dégager des consensus* », comme cela s'était produit au sein du groupe de travail sur la gouvernance économique ; mais il a reconnu qu'il « *y avait un désir très large de création d'un groupe de travail sur l'Europe sociale* » et a laissé entendre que le praesidium ferait une proposition en ce sens. Il a même ajouté que « *la chose importante qui a été dite, et qu'il fallait dire à ce moment de nos travaux, est que l'Europe doit manifester de façon très forte qu'elle n'est pas seulement un simple marché. Elle doit le manifester non seulement dans des déclarations mais également dans des politiques. A ce point de vue il existe, selon moi, une quasi-unanimité sur le fait que les questions sociales sont primordiales pour l'Union européenne et qu'à ce titre, elles doivent être exprimées par les objectifs principaux qui figureront dans le futur Traité constitutionnel* » (46).

Même sur les questions institutionnelles, le président a semblé devoir tenir compte des opinions exprimées par la Convention. Nous l'avons dit, il s'est montré attaché à l'idée d'un nouveau Congrès : durant l'été 2002, dans un article publié par le journal *Le Monde*, il a indiqué qu'il proposerait à la Convention « *de réfléchir à l'instauration d'un Congrès européen, qu'on pourrait désigner sous le nom de 'Congrès des peuples d'Europe', qui rassemblerait périodiquement, par exemple une fois par an, l'ensemble des parlementaires européens, et un nombre proportionnel de parlementaires nationaux* » ; puis, il a précisé le rôle qu'il pourrait jouer, spécifiant qu'il n'aurait pas de pouvoir législatif mais « *serait consulté sur l'évolution éventuelle des compétences de l'Union et sur les éventuels élargissements à venir. Il entendrait un rapport annuel du président du Conseil et du président de la Commission sur l'état exté-*

(44) Propositions adressées au praesidium conformément à l'article 2 et à l'article 15 des méthodes de travail, Bruxelles, 26 septembre 2002, CONV 300/02 ; propositions adressées au praesidium conformément à l'article 2 et à l'article 15 des méthodes des travail – Liste des signataires révisée, Bruxelles, 4 octobre 2002, CONV 300/02, COR 2.

(45) Compte rendu intégral de la session du 3 octobre 2002, disponible sur le site Internet : <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-021003.htm>.

(46) Compte rendu intégral de la session 7 novembre 2002, disponible sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-021107.htm>.

rieur et intérieur de l'Union, et pourrait prononcer, ou confirmer, les nominations à certaines fonctions » – notamment, dans son esprit, celle du Président du Conseil européen (47). L'avant-projet de traité constitutionnel qu'il a proposé quelques mois plus tard, le 28 octobre 2002, comprenait effectivement un article intitulé « Le Congrès des Peuples d'Europe » (48). Le même jour, la discussion des conclusions du groupe de travail sur les Parlements nationaux, a toutefois montré que l'idée d'un nouveau Congrès suscitait de vives réticences et qu'elle était finalement surtout défendue par des Conventionnels français (notamment par les représentants du Sénat et de l'Assemblée nationale, MM. Hubert Haenel et Pierre Lequiller, et par l'ancien représentant du gouvernement français, M. Pierre Moscovici) (49).

Depuis, Valéry Giscard d'Estaing semble avoir pris en compte cette opposition et paraît s'être rallié à un compromis évoqué durant la même session plénière : celle de pérenniser l'existence de la Convention. En décembre 2002, dans un entretien au journal *Le Figaro*, il est revenu sur l'utilité, à ses yeux, d'un Congrès, tout en admettant que « *les participants à la Convention seraient plutôt favorables à une poursuite de la Convention* ». Il a semblé s'en étonner en expliquant que les deux enceintes « *ne se différencient pas fondamentalement* » dans la mesure où elles réunissent toutes deux des parlementaires nationaux et européens, mais il n'a pas précisé que, contrairement au Congrès, la Convention comprend aussi des représentants des gouvernements des Etats-membres et de la Commission européenne, et que, pour l'instant, il est surtout envisagé de lui confier un rôle dans le cadre du processus de révision de la future constitution (50). Dans un article qu'il a publié plus récemment, le mot de « Congrès » n'est même plus mentionné ! Valéry Giscard d'Estaing y a en revanche réaffirmé la nécessité « *d'un véritable débat entre les niveaux politiques européens et nationaux* », puis a simplement reconnu que la Convention permettait une rencontre de cette nature et que « *le besoin d'un tel forum subsistera[it] après la fin de la Convention* » (51).

Sur la question de la présidence de l'Union européenne, Valéry Giscard d'Estaing, à nouveau plus en phase avec la France qu'avec la majorité des Conventionnels, n'a pas pu, pour l'instant, faire valoir son point de vue. Dès le printemps 2002, il s'est prononcé en faveur d'un président de l'Europe issu du Conseil européen (52). En janvier 2003, les représentants des gouvernements français et allemand ont rendu publique une contribution com-

(47) « La dernière chance de l'Europe unie ». *Le Monde*, 23 juillet 2002.

(48) *Avant-projet de Traité constitutionnel*, Bruxelles, 28 octobre 2002, CONV 369/02.

(49) Cf. la note de synthèse « Spécial Convention, sessions plénières des 28 et 29 octobre 2002 », faite par le Parlement européen, disponible sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/press/index-publi-fr.htm>, rubrique « Le Dossier ».

(50) *Le Figaro*, 9 décembre 2002.

(51) Valéry GISCARD D'ESTAING, « La Convention européenne à mi-parcours », *Le Monde*, 14 janvier 2002.

(52) « Il y aura un président de l'Europe », *L'Express*, 30 mai 2002. Rappelons que le Conseil européen rassemble les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats-membres.

mune sur l'architecture institutionnelle de l'Union (53) : prévoyant à la fois une présidence stable pour le Conseil européen et l'élection du Président de la Commission européenne par le Parlement européen, elle est apparue comme un compromis entre la position française en faveur de la première et la position allemande favorable à la seconde. Le commentaire que V. Giscard d'Estaing a fait de ce document, dans le journal *Le Figaro*, a montré qu'il en appréciait surtout la contribution française : il a rappelé les inconvénients de l'actuelle présidence tournante du Conseil européen, mais a mis en garde contre le risque de « *politisation de la Commission* » si son Président était élu par le Parlement européen (54).

Les débats animés de la session plénière des 20 et 21 janvier ont montré que son analyse était loin d'être consensuelle au sein de la Convention, en particulier parmi les représentants des Etats-membres les moins peuplés (les « petits » Etats) et du Parlement européen. Avant que Valéry Giscard d'Estaing ne tire des conclusions de la discussion, la Néerlandaise Hanja Maij-Weggen, député européen, a d'ailleurs indiqué au Président que selon son propre décompte, sur 91 orateurs qui s'étaient exprimés sur ce sujet, 64 étaient contre l'élection d'un Président stable du Conseil européen, 12 étaient pour et 15 hésitaient encore (55). Bien que cette réforme ait été tout de même soutenue par des représentants de « grands » Etats-membres (MM. Fischer et de Villepin et, dans une moindre mesure, MM. Hain et Fini, ainsi que Mme Hübner), il était difficile, pour V. Giscard d'Estaing, de conclure à l'existence d'un consensus en la matière. Prudemment, le président s'est contenté d'affirmer qu'il existait un « *consensus général pour garder les trois institutions* » (Commission, Conseil, Parlement) et que les Conventionnels étaient apparus « *très majoritairement* » favorables à un « *système mixte* » (pas seulement fédéral) ; il a exprimé le souhait que soit mieux défini « *le rôle du Président du Conseil européen* » qui, selon lui, « *n'est pas du tout en situation de conflit avec celui du Président de la Commission* » (56).

\*

\* \*

En conclusion, de ces observations sur l'influence du président de la Convention européenne, il est possible de tirer quelques enseignements relatifs au fonctionnement de la Convention. Ainsi, il apparaît que la fonction de président de la Convention européenne n'ayant pas de précédent, ses

(53) Contribution transmise par MM. Dominique de Villepin et Joschka Fischer, membres de la Convention, Bruxelles, 16 janvier 2003, CONV 489/03, CONTRIB 192.

(54) « Valéry Giscard d'Estaing : 'il faut revoir la composition de la Commission de Bruxelles' », *Le Figaro*, 22 janvier 2003.

(55) Cf. la note de synthèse « Convention 20-21/01 : fonctionnement de institutions », faite par le Parlement européen, disponible sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/press/index-publi-fr.htm>, rubrique « Le Dossier ».

(56) Compte rendu intégral de la session du 21 janvier 2003, disponible sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim-030121.htm>.

caractéristiques se forment au fur et à mesure des travaux de la Convention, au fil des rencontres et des confrontations entre président et Conventionnels. Les aléas de son pouvoir confirment en tout cas l'ouverture du processus de décision au sein de la Convention. Certes, le choix de décider par consensus fait du président, comme d'ailleurs des membres du *praesidium*, des acteurs influents, mais l'exigence de consensus les empêche en même temps d'imposer leurs vues à la Convention, tout comme l'absence de droit de veto rend difficile, pour une personne isolée, d'en bloquer l'avancement. Pour l'emporter, il faut convaincre et savoir créer, autour de ses positions, des « coalitions de soutien » dépassant les nombreuses lignes de clivage qui existent au sein de la Convention. Ainsi, lorsque le président exprime le souhait de la grande majorité des Conventionnels d'aboutir à la rédaction d'un texte unique et fondateur, il est suivi ; lorsqu'il adopte des positions qui sont perçues comme trop personnelles, dans le cas du règlement intérieur, ou comme trop françaises, dans le cas du Congrès ou du Président du Conseil européen, il doit composer. On peut enfin se demander si ses changements de position ne traduisent pas le fait qu'un processus de délibération est à l'œuvre au sein de la Convention et que le président, comme d'autres Conventionnels, est ainsi amené à reconsidérer certaines de ses vues.