

LA CONVENTION SUR LE FUTUR DE L'EUROPE : UN ÉTAT DES LIEUX

Au moment où la Convention sur l'avenir de l'Europe entame la rédaction de la future Constitution européenne, il est utile de dresser un bilan de ses deux premières phases¹. Tous les groupes de travail ont présenté leurs rapports finaux à la séance plénière. Un nouveau projet de texte va être présenté. Après cette phase d'analyse, il paraît opportun de réaliser un état des lieux. Pour cela, on indiquera d'abord les divers éléments à prendre en considération (§ 1), les indications fournies par les rapports des groupes de travail et, le cas échéant, les réunions plénières (§ 2), et les quelques pistes ouvertes dans le débat institutionnel (§ 3). Un premier bilan pourra alors être dressé (§ 4).

1. LES FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

1.1. Le déroulement des travaux

Ouverte en mars 2002, la Convention sur l'avenir de l'Europe comprend, il faut le rappeler, 105 membres répartis en quatre catégories. Ils représentent les gouvernements nationaux, le Parlement européen, la Commission, et les Parlements nationaux. Les Etats candidats à l'adhésion (pays d'Europe centrale et orientale, Chypre, Malte et Turquie) bénéficient d'une représentation identique à celle des Etats membres, même s'ils ne participent pas en théorie à la formation du consensus final. A cela, il faut ajouter le président et deux vice-présidents (MM. Giscard d'Estaing, Dehaene et Amato).

Les débuts ont été laborieux. L'adoption du règlement des travaux a suscité de nombreux affrontements, relatifs notamment à l'étendue des pouvoirs du président et du praesidium. Celui-ci comprend douze membres et devrait jouer un rôle déterminant dans l'adoption du texte final. Il est probable que, à ce moment, ces débats resurgiront.

Par la suite, onze groupes de travail ont été constitués. Ils ont commencé à rendre leurs rapports à partir de septembre. Ces rapports ont alors été débattus par l'assemblée plénière. Celle-ci, on le verra, a parfois développé des accents différents².

¹ Sur les origines de la Convention, voy. F. DEHOUSSE, Le débat sur l'avenir de l'Europe et la déclaration de Laeken, *J.T.*, 2002, pp. 297-301. Les débats de la Convention ont été décrits par C. BARBIER, La Convention européenne – Genèse et premiers résultats, *Courriers hebdomadaires du CRISP*, 2002, n° 1776-1777.

² Il convient ici de recommander la consultation du site Internet de la Convention sur le site plus général www.europa.eu.int. Tous les rapports évoqués ici y figurent, ainsi qu'une série de documents fort intéressants préparés par le secrétariat. Il est également recommandé de consulter le site consacré par la Commission européenne au débat sur l'avenir de l'Europe.

1.2. Les critères d'évaluation des travaux

Pour évaluer la portée de ces travaux, il est d'abord nécessaire de classer les sujets selon leur impact positif ou négatif pour l'intégration européenne. En effet, certains visent principalement à limiter un approfondissement de l'intégration européenne : la subsidiarité, la répartition des compétences et le rôle des Parlements nationaux. D'autres en revanche visent à développer davantage l'intégration dans des domaines spécifiques : la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités, la politique étrangère, la défense, la sécurité intérieure, et la gouvernance économique et sociale. Ce premier classement n'est cependant pas suffisant. Le résultat réel des différentes propositions dépend de leur précision. Une proposition dans le sens de l'intégration vaguement exprimée n'aura que des implications limitées alors qu'une proposition régressive exprimée de manière précise sera dure à éviter par la suite.

Il importe également de prendre en considération les séances plénières de la Convention. Certains rapports ont souvent suscité bon nombre d'approbations, alors que d'autres (compétences et, avec moins d'intensité, gouvernance économique) ont été ouvertement contestés en séance plénière. La situation est rendue plus complexe encore par la manière très personnelle du président de définir le consensus existant, en accordant souvent plus d'importance à ses aspirations personnelles qu'aux opinions réellement exprimées lors des séances.

Il faut enfin tenir compte des perspectives institutionnelles, peu débattues jusqu'ici. Des avancées en termes de substance peuvent être bloquées par un mécanisme institutionnel restrictif. Ainsi, une participation accrue de la Commission dans la PESC perdrait beaucoup de sa valeur si on décidait de confier la présidence du Conseil européen à un président permanent. Un élément régressif couplé à une réforme institutionnelle spécifique peut également voir son caractère régressif accentué ou réduit.

2. LE RÉSULTAT DES GROUPE DE TRAVAIL

2.1. Les éléments potentiellement régressifs

2.1.1. Les parlements nationaux

Le rapport suggère une participation accrue des Parlements nationaux au processus de décision européen et une information améliorée. Il contient quelques recommandations utiles, notamment sur la publicité au sein du Conseil et sur la systématisation de la méthode de Convention dans la révision des traités, même si ces propositions ne sont pas très précises.

D'autres recommandations (peu développées dans le rapport) pourraient cependant être également utiles ou à tout le moins être inoffensives comme par exemple la réforme du COSAC.

Le rapport comprend trois éléments régressifs : la maintien de l'unanimité dans le cadre du futur article 308 CE, l'engagement des Parlements nationaux dans le contrôle de la subsidiarité³ et la mention d'un Congrès. Concernant le Congrès, il faut noter que malgré la lourde critique des membres de la convention sur ce point, le président a maintenu sa proposition. Doter le Congrès de pouvoirs formels affaiblira inévitablement le Parlement Européen.

2.1.2. La subsidiarité

Le débat actuel sur la subsidiarité tourne largement autour d'un faux problème. Toutefois, il semble politiquement nécessaire de faire quelque chose pour apaiser quelques pays eurosceptiques (le Royaume-Uni) et certaines régions (les Länder allemands). Il est cependant crucial que cela ne complique et n'allonge pas davantage le système de décision européen.

Le rapport du Groupe de travail contient certains éléments régressifs, en particulier le système d'avertissement et l'accès accru à la Cour de Justice pour les Parlements nationaux et le Comité des Régions (mais pas pour des régions avec des compétences législatives).

Dans certains cas, les retards pourraient être substantiels. Comme les Parlements nationaux sont impliqués au niveau national, ils ont tout intérêt à définir le principe de subsidiarité de la manière la plus contraignante. Certains Parlements nationaux risquent en outre d'utiliser pareil mécanisme à des fins de politique intérieure. Certains gouvernements risquent aussi de l'utiliser pour remettre indirectement en cause certains compromis négociés. Enfin, l'utilité d'un accès élargi à la Cour est douteuse, la Cour n'a en effet jamais annulé une mesure sur la base de la subsidiarité, ce qui souligne le fait que la subsidiarité est une question éminemment politique et non juridique. Ces préoccupations ont d'ailleurs été exprimées dans la réunion plénière de la Convention.

2.1.3. La répartition des compétences

Ce thème peut aussi devenir aisément régressif, si la capacité de l'Union d'agir dans certains secteurs-clés se retrouve limitée. De plus, la flexibilité de l'Union de répondre aux défis futurs pourrait être menacée. Cette question des compétences a été lancée par les Länder allemands qui ont dénoncé un développement exponentiel (largement imaginaire) de l'Union. Depuis lors, elle a été reprise par d'autres régions (surtout celles dotées de pouvoirs législatifs), ainsi que par quelques pays « intergouvernementaux ».

La situation issue du rapport n'est pas tout à fait claire. Le rapport du groupe de travail contient quelques éléments très négatifs. Il prévoit en particulier l'exclusion de la possibilité d'adopter des législations dans le secteur de compétences

³ Cf. § 2.1.2.

complémentaires (rebaptisées 'actions de soutien'), les changements proposés à l'article 308 CE et la réintroduction occulte d'un catalogue de compétences. Un « Kompetenz-katalog » sera inefficace, excessivement strict et très complexe. Une Constitution n'exige pas de description détaillée de toutes les politiques qu'elle contient. Une simple description générale des objectifs ainsi qu'une énumération des secteurs de compétence apparaissent en général suffisante.

Les conclusions du groupe de travail ont cependant été sévèrement attaquées pendant la séance plénière. Plus particulièrement, une coalition puissante a contesté l'instauration d'un rapport direct entre les types de compétences et les instruments à utiliser, car cela signifierait la re-introduction déguisée d'un 'Kompetenz-katalog'. Le changement de nom des compétences complémentaires ainsi que la révision de l'article 308 CE ont également été critiqués. Enfin, la catégorisation des différentes politiques de l'Union dans les types de compétences a suscité des oppositions, notamment de parlementaires européens qui craignent une réduction des pouvoirs du Parlement.

Étant donné l'opposition de la séance plénière vis-à-vis du rapport du groupe de travail, le Praesidium s'occupera lui-même de la question. Le projet préliminaire de traité constitutionnel avait toutefois déjà repris les grandes lignes du rapport du groupe de travail.

2.1.4. Conclusion sur les éléments régressifs

Ce n'est que sur la question de la subsidiarité que la Convention avance des propositions régressives détaillées qui même si elles étaient adoptées, ne changeront peut-être pas grand-chose en pratique. Concernant les Parlements nationaux, la contestation de l'idée du président d'instaurer un congrès paraît trop forte. Enfin, sur la question des compétences, il faudra attendre les propositions du Praesidium.

2.2. Les éléments potentiellement progressifs

2.2.1. La personnalité juridique de l'Union

Les négociations des traités d'Amsterdam et de Nice ont permis de développer lentement la capacité de l'Union européenne de conclure certains accords internationaux. La personnalité juridique ne lui a toutefois pas été reconnue de manière générale. Cette situation apparaît de plus en plus insatisfaisante au fur et à mesure que l'action internationale se développe.

Pour cette raison, un groupe de travail a été formé sur ce thème. Son rapport conclut que l'Union devrait se voir attribuer une pleine personnalité juridique internationale. Il va toutefois au-delà en prévoyant que cette nouvelle personnalité devrait absorber les personnalités existantes. Le groupe recommande également une simplification de la procédure de négociation des accords extérieurs, l'établissement d'une représentation unique de l'Union à l'étranger, ainsi qu'une

implication plus grande du Parlement européen et de la Cour de Justice dans la conclusion des accords extérieurs.

L'élément le plus marquant de ce rapport demeure la véritable fusion des traités. Celle-ci devrait en effet mener à l'abandon du célèbre système des piliers, qui constitue une source de complication considérable dans le fonctionnement des institutions. Il apparaît toutefois clairement que l'opération ne supprimerait certainement pas toutes les spécificités des règles relative à la politique étrangère.

2.2.2. La Charte des droits fondamentaux

La Charte des droits fondamentaux apparaît comme un sujet progressif car sa mise en valeur constitue une bonne façon de relier le citoyen au projet européen. De plus, l'élargissement rendra sans nul doute l'adoption de nombreuses législations plus difficiles. La promotion des droits fondamentaux pourrait compenser dans une certaine mesure cette évolution.

Il faut souligner que le groupe de travail sur la Charte ne défend pas tout à fait unanimement l'incorporation de la Charte dans la Constitution. Par ailleurs, il n'existe pas d'accord complet sur la forme de l'incorporation. Certains plaident pour une insertion du texte de la Charte dans le traité Constitutionnel tandis que d'autres sont en faveur d'une simple référence dans un article. En revanche, il existe un accord sur une modification des articles horizontaux. Ces amendements pourraient toutefois être régressifs et remettre en cause le dynamisme futur de la Charte⁴. Le groupe a également laissé ouverte les questions de la limite de la juridiction de la Cour, notamment dans les 2ème et 3ème piliers, et de l'accès à la Cour.

2.2.3. La gouvernance économique

Ce sujet présente une grande importance, et une grande urgence. Les problèmes récurrents du Pacte de Stabilité montrent que l'examen actuel au sein du Conseil ne suffit pas. Une gouvernance économique plus forte est nécessaire, en particulier dans le chef de la Commission. La zone euro a besoin d'une meilleure représentation externe. La problématique de la présence des pays non-membres de l'Eurogroupe au sein du Conseil ECOFIN s'avérera enfin davantage préoccupante suite à l'élargissement.

Les résultats du Groupe de travail ont été décevants dans la mesure où peu d'accords ont été dégagés. Néanmoins, certains éléments positifs ont été dégagés. Une majorité (non pas un consensus) estime souhaitable que la Commission peut adresser directement aux Etats membres les avertissements sur un déficit excessif sans passer par le Conseil comme aujourd'hui. Elle recommande aussi le passage au vote à la majorité qualifiée (vmq) pour l'harmonisation des impôts indirects et sur les sociétés, directement liés au marché unique.

⁴ Notamment les révisions de l'article 52 § 4-5.

La séance plénière de la Convention a permis d'avancer au-delà. Beaucoup ont proposé de renforcer le rôle de la Commission dans le processus de coordination, en lui confiant le droit d'adresser des propositions au lieu de recommandations, et des avertissements. Le passage à la majorité qualifiée moins un a été suggéré pour la constatation d'un déficit excessif, de sorte que l'état concerné ne soit plus juge et parti. Beaucoup de membres estiment en outre que l'on devrait donner à l'Eurogroupe des pouvoirs formels ainsi qu'une présidence plus stable. Il existe aussi une tendance en faveur d'une représentation externe unifiée de l'Union pour les questions monétaires et financières. Ici aussi, la contradiction entre le groupe de travail et la séance plénière rend l'approche du Praesidium très importante.

2.2.4. La politique étrangère

La faiblesse de l'Union européenne sur la scène mondiale reste marquante, malgré son poids économique. Des drames de l'ex-Yougoslavie aux récents conflits sur une intervention américaine en Irak, les exemples abondent. Pour remédier à cette faiblesse, la proposition la plus remarquable du Groupe de travail sur la politique étrangère réside dans la création d'un Représentant Européen pour les Affaires Etrangères qui combinerait les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire Relex. Il serait nommé par le Conseil européen à une majorité qualifiée, avec l'approbation du Président de la Commission et l'accord du Parlement européen.

Pour la PESC, cette personne exercerait la fonction de Haut Représentant et recevrait un mandat direct du Conseil européen. Il/elle aurait le droit formel, mais pas exclusif, d'initiative mais quand il/elle l'utiliserait, la Commission s'abstiendrait de prendre une initiative concurrente. Ses initiatives ne seraient pas soumises à une approbation antérieure du collège des commissaires. Pour les relations externes de la Communauté, cette personne exercerait la fonction de commissaire aux Relations extérieures, et pourrait devenir vice-président de la Commission. Il/elle participerait pleinement aux décisions de la Commission pour des questions relevant de la compétence communautaire actuelle. Enfin, cette personne assurerait la représentation externe de l'Union, remplaçant le Troïka actuel. L'acceptabilité de ce nouveau système demeure toutefois incertaine et sa forme finale sera déterminée par les changements apportés au cadre institutionnel.

Une autre proposition marquante réside dans la création d'un service commun composé de fonctionnaires de la Direction Générale relations extérieures de la Commission, de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux, ainsi que celle de délégations de l'Union dans le monde. Toutefois, ces propositions restent à étoffer et leur impact réel dépendra de leur mise en oeuvre pratique. Sur un autre point-clé, le vote à la majorité qualifiée, le rapport apparaît décevant. Il stipule simplement que le Conseil européen peut unanimement décider de l'étendre.

2.2.5. La défense

Le rapport sur la défense n'est pas non plus très ambitieux et les quelques éléments positifs qu'il contient sont plutôt vagues et imprécis. Ainsi, on ne peut pas non plus considérer les recommandations du rapport comme une avancée majeure. Un consensus semble cependant apparaître en faveur d'un allègement du processus décisionnel (en ce qui concerne la coopération renforcée) et de quelques améliorations opérationnelles (notamment dans le domaine des armements). Par ailleurs, la clause de solidarité peut s'avérer utile, car elle ouvrira la porte à l'utilisation des moyens de la PESD à l'intérieur de l'Union.

2.2.6. Une espace de liberté, sécurité et justice

Les questions de sécurité intérieure ont également beaucoup retenu l'attention ces dernières années, notamment après le Conseil européen de Tampere de 1999. Le rapport du groupe de travail propose quelques mesures ambitieuses, dont la plus importante est le passage au vote à majorité qualifiée et à la co-décision pour la plupart des mesures dans ce domaine. Cela pourrait toutefois s'avérer difficile à accepter par les Etats membres, particulièrement en matière de coopération policière et judiciaire.

Le Groupe de travail recommande aussi la réécriture de certaines bases légales afin de promouvoir une action plus commune. L'Union obtiendrait ainsi plus de compétences dans ce domaine, un des seuls où un consensus existe pour lui confier plus de pouvoirs à l'Union. Quelques propositions pour améliorer la collaboration opérationnelle ont également été apportées. Finalement, la juridiction de la Cour est élargie.

Cela dit, la séance plénière a vu renaître les différences déjà apparues au sein du groupe de travail. En concluant la discussion plénière, le président de Convention a cependant largement soutenu le rapport. Il a aussi souligné le soutien pourtant pas si clair de la plénière pour le renforcement d'Eurojust et dans une moindre mesure la création d'un procureur européen.

2.2.7. La simplification des procédures et des instruments

Une des tâches majeures de la Convention consiste à simplifier les institutions et les textes fondateurs. Dans cette perspective, le rapport aborde les questions des instruments ainsi que des procédures. Concernant les *instruments*, le Groupe de travail propose une simplification des actes de l'Union, ce qui inclurait une réduction du nombre d'instruments, une définition de leur portée et un changement de leur nom. Le Groupe de travail appelle aussi une hiérarchie des actes de l'Union, en délimitant les questions relevant du législatif et en ajoutant une nouvelle catégorie de législation : les actes délégués. Il en résulterait la hiérarchie suivante : (1) actes législatifs, (2) actes délégués, (3) actes d'exécution. Concernant les *procédures*, il propose l'extension du vote à la majorité qualifiée et de la codécision, l'abolition de la

procédure de coopération, une portée plus stricte pour la procédure d'avis conforme et une révision de la procédure budgétaire.

Le rapport présente ainsi une série d'éléments progressifs : la réduction et le changement de nom d'instruments, la suppression de la structure des piliers concernant les instruments, la simplification des procédures, la réforme de la procédure budgétaire et l'augmentation même limitée du rôle du Parlement. En revanche, quelques éléments régressifs apparaissent également. La simplification du vote à la majorité qualifiée et de la comitologie n'est pas abordée. Le rapport n'exclut pas le Conseil de la mise en oeuvre des actes législatifs ou délégués. De plus, le rapport laisse beaucoup de questions ouvertes. Ceci concerne notamment la hiérarchie des actes. Par exemple, il ne définit pas "les actes prévus dans le traité lui-même" et "les actes qui ne sont pas des actes législatifs". Il ne détermine pas clairement quand le Conseil peut adopter des actes délégués. Ceci est évidemment lié aux exceptions faites à la généralisation de la codécision. En conséquence, beaucoup dépendra de la mise en oeuvre pratique des recommandations.

2.2.8. L'Europe sociale

Le groupe est parvenu à un large consensus sur les valeurs et les objectifs de la politique sociale de l'UE. Il propose également une extension modeste des compétences de l'Union dans les domaines de la santé publique et les services d'intérêt général, ainsi qu'une rationalisation profonde des différents processus de coordination sociale et économique. Le rôle-clé du Conseil Européen et du Conseil Affaires Générales dans ces processus a été confirmé, ce qui pourrait contrebalancer le rôle prépondérant du Conseil ECOFIN. Dans la même perspective, la méthode de coordination ouverte serait insérée dans le traité parmi les instruments disponibles.

En revanche, le groupe n'a pas pu définir une position unanime sur l'extension du vote à la majorité qualifiée et de la co-décision. Par ailleurs, la conditionnalité imposée dans la mise en oeuvre de la méthode ouverte de coordination peut s'avérer beaucoup trop restrictive, tandis que l'implication du Parlement Européen dans la méthode reste trop limitée. Enfin, le dialogue social ne sort pas substantiellement renforcé.

2.2.9. Conclusion sur les éléments progressifs

Il semble juste de dire que sur quelques questions fondamentales (la gouvernance économique ou la défense), la Convention ne propose que des remaniements limités. En revanche, les résultats concernant la personnalité juridique et la politique étrangère et de sécurité intérieure apparaissent plus marquants. Le sort de la simplification des instruments et celui de la Charte restent ouverts, même si la tonalité est positive.

2.3. La liaison avec le débat sur les institutions

Beaucoup des thèmes discutés ci-dessus sont d'une façon ou une autre connectés avec le débat institutionnel. La remarque vaut d'abord pour les thèmes directement liés aux grands secteurs d'activité de l'Union : la gouvernance économique, la politique étrangère et la sécurité intérieure. Dès lors, il subsiste dans les rapports une incertitude fondamentale, liée aux questions institutionnelles non encore tranchées. Cela pèsera très fortement sur le résultat final de la négociation.

§ 3. LE DÉBUT DU DÉBAT INSTITUTIONNEL

La Convention a eu une tendance compréhensible à éviter d'aborder d'emblée les thèmes institutionnels les plus délicats. Malgré cela, deux questions ont progressivement suscité une vive attention et de nombreuses prises de position. Il s'agit d'une part de la désignation du président de Commission, et d'autre part de la réforme du régime de la présidence, le cas échéant par la création d'un président de l'Union.⁵

Le plus dangereux dans la discussion de ces thèmes, c'est qu'ils en écrasent d'autres, beaucoup plus essentiels au succès de l'élargissement. En effet, l'Europe élargie peut facilement survivre sans la création de nouvelles institutions, sans nouveau test de subsidiarité, sans redéfinition des compétences. En revanche, l'Europe élargie survivra malaisément si des éléments essentiels de son fonctionnement quotidien ne sont pas simplifiés.

3.1. L'élection du président de la Commission par le Parlement européen

L'élection du président de la Commission par le Parlement européen a été envisagée afin de renforcer la Commission, perçue comme affaiblie, et aussi pour renforcer la légitimité démocratique de l'ensemble du système institutionnel. Cette réforme a été appuyée par la communication de la Commission sur les réformes institutionnelles, par quelques projets du Parlement européen, par le mémorandum du Bénélux et par la contribution franco-allemande. Elle continue toutefois à engendrer beaucoup d'interrogations.

3.1.1. Quelles sont les implications du traité de Nice?

Il existe à l'heure actuelle une incertitude (et même oubli) majeure dans le débat, à savoir l'impact du traité de Nice. Ce dernier, entré en vigueur le 1^{er} février

⁵ Pour une évaluation élaborée de ces deux questions: W. COUSSENS and B. CRUM, Towards effective and accountable leadership in the Union. CEPS-IRRI Working Paper, 2003 : www.irri-kiib.be (à paraître dans *Studia Diplomatica*).

2003, prévoit la nomination du président de la Commission à la majorité qualifiée par le Conseil Européen. Cela rendra désormais un veto impossible, et donnerait un caractère déjà moins consensuel, et donc plus politisé, à cette nomination. Des clivages droite/gauche et/ou pro/contre intégration apparaîtront.

Par ailleurs, l'adhésion probable de 10 nouveaux Etats membres rendra le processus plus complexe, et aussi plus imprévisible. Probablement, bon nombre de candidats seront présentés. Dès lors, les coalitions seront beaucoup plus mobiles et le rôle de la présidence devrait augmenter. Finalement, l'impact de ces changements sur le vote d'investiture du Parlement Européen reste incertain.

3.1.2. Quel sera le nouveau rapport entre le Président et les commissaires ?

L'élection du Président de la Commission renforcera évidemment son autorité au sein de la Commission. Cependant, cela peut néanmoins être insuffisant. Afin que le Président soit capable d'exercer un 'leadership' véritable dans la Commission, il faudra revenir aux questions concernant ses pouvoirs de nomination et de licenciement. Cette question est évidemment liée à la question du nombre de commissaires.

3.1.3. Quel sera l'impact sur les pouvoirs de la Commission?

La modification de la désignation du président de la Commission ne constitue pas le seul élément déterminant. Elle aura des conséquences plus ou moins grandes selon l'importance du rôle du président dans le choix des autres commissaires. Il faut aussi examiner si le Conseil conserve un rôle après l'action du Parlement.

En tout état de cause, le caractère moins consensuel de la Commission peut avoir des répercussions sur les fonctions conférées à la Commission. Ceci concerne notamment ses fonctions de gardien des traités et de policier de la concurrence. Toutefois, il faut être conscient qu'une certaine ré-nationalisation de ces domaines est déjà entamée.

3.1.4. Quel sera l'impact d'une élection par le Parlement Européen?

Deux réserves sont souvent émises au sujet de l'élection par le Parlement européen. Selon certains, elle réduirait en fait les pouvoirs du Parlement vis-à-vis la Commission ('dictatorship of the executive'). Selon d'autres, elle mènerait à une coalition entre la Commission et le parlement, marginalisant le rôle du Conseil. Le caractère contradictoire de ces analyses reflète aussi le climat d'incertitude actuel.

Sur le premier thème, on peut dire que l'élection du Président de la Commission par le Parlement ne revient pas à l'élection de la Commission entière. De plus, la Commission aura des difficultés à ériger une telle prééminence de l'exécutif, en raison de l'hétérogénéité de l'Union et du sous-développement des partis politiques européens. La remarque amène toutefois certains à suggérer

l'élection du président de la Commission par une majorité réinforcée du Parlement, ce qui constitue un non-sens en termes de démocratie et pourrait rendre la nomination très onéreuse.

Sur le second thème, on peut aussi maintenir un droit d'approbation de la désignation du président de la Commission et/ou une intervention dans la désignation des autres membres de collège. Certains ont également proposé de conférer au Conseil le droit de censurer la Commission (et/ou son Président). Les implications de ceci sont également peu claires.

3.1.5. Quel serait l'impact d'une élection par un Congrès ?

Enfin, il convient de mentionner que certains évoquent l'idée d'une élection du président de la Commission par un congrès formé en tout ou en partie de représentants des Parlements nationaux. Ceci soulève plusieurs questions essentielles, concernant notamment les critères de choix, la responsabilité de la Commission pendant son mandat et le rôle nouveau du Parlement européen dans pareil contexte. Une analyse succincte indique que cette formule constituerait une complication certaine, alors que ses avantages n'apparaissent pas évidents.

3.2. La réforme de la présidence du Conseil

Le système de la présidence tournante tous les six mois présente des désavantages croissants. D'une part, il constitue une charge de plus en plus lourde. Ensuite, il entraîne une préemption croissante de l'agenda européen par les Etats membres. Enfin, il apparaît intenable pour une série d'Etats candidats. Dès lors, il a été envisagé de le modifier. Les propositions vont toutefois dans des sens très différents. Elles sont en partie juxtaposables.

En schématisant, dans un premier camp se trouvent les défenseurs du statu quo. Ils souhaitent maintenir le régime actuel, quitte à reconnaître au Haut Représentant de la politique étrangère un rôle plus important dans ce domaine, ce qui réduirait déjà la charge existante de la présidence tournante. Dans un deuxième camp se trouvent les partisans d'une réforme modeste, qui diminuerait le rôle de la présidence tout en partageant la direction des conseils entre plusieurs Etats, soit par des tournantes collectives, soit par une élection individuelle au sein de chaque Conseil. Dans les deux hypothèses, la présidence d'un Etat disparaît.

A un troisième camp appartiennent les partisans d'un rôle plus grand de la Commission dans la présidence des Conseils. Un quatrième camp enfin rassemble les partisans d'un président du Conseil européen élu pour un terme sensiblement long (deux ans et demi ou cinq ans).

En tout état de cause, la désignation du président ne constitue qu'une partie de l'équation. Il faut encore déterminer l'étendue de ses pouvoirs, et le cas échéant la distinguer selon les matières. En d'autres termes, il faut définir qui aura le pouvoir de fixer l'agenda. Il faut tirer les conséquences d'un renforcement éventuel de la politique étrangère. Il faut enfin déterminer l'organisation future des administrations européennes, en particulier la relation entre le Secrétariat du Conseil et les Directions-Généraux de la Commission ? Sont-ils fusionnés, ou la dualité actuelle (avec les problèmes de coordination correspondants) est-elle maintenue?

3.3. D'autres questions essentielles

Il est révélateur de noter que les questions les plus importantes n'avaient pas encore été abordées par la Convention après dix mois. Elles présentent en effet un caractère extrêmement conflictuel, et il apparaissait opportun de ne pas les aborder trop rapidement. Toutefois, ces questions auront un impact déterminant sur le succès de la Convention... et de l'élargissement.

3.3.1. L'extension du vote à la majorité qualifiée

Dans la perspective d'une Union européenne de 25 Etats membres, l'exigence de l'unanimité risque de devenir létale. Pour cette raison, et quoiqu'on l'ait quelque peu oublié ces derniers mois, l'extension du vote à la majorité qualifiée demeure la réforme la plus fondamentale à mener par la Convention.

L'élément le plus révélateur à cet égard est fourni par l'examen des domaines dans lesquels l'Union européenne a dégagé jusqu'ici des résultats modestes. Ces domaines correspondent invariablement aux secteurs encore gouvernés par la règle de l'unanimité : la fiscalité, la sécurité intérieure, la politique étrangère, la défense.

3.3.2. La modification du calcul de la majorité qualifiée établi à Nice

Le traité de Nice a établi un régime beaucoup plus compliqué pour le vote à la majorité qualifiée. Ce régime aboutira inexorablement à freiner le processus de décision et à rendre l'Union plus incompréhensible pour l'opinion publique. Compte tenu du caractère central de cette procédure, sa simplification présente également un caractère stratégique. Adopter le critère de la double majorité (citoyens, états) semble une réforme nécessaire.

3.3.3. La modification du régime de révision des textes fondateurs

Depuis 1999, la rédaction d'un texte court, maintenant qualifié de Constitution, a été liée à la division des textes fondateurs de l'Union européenne en deux volets, dont le second au moins serait soumis à une procédure de révision plus souple. Il sera également essentiel de déterminer dans quelle mesure cette réforme fondamentale sera menée à bien⁶.

⁶ La Commission européenne a réalisé à cet égard un projet, baptisé « Pénélope », particulièrement intéressant.

4. CONCLUSION : LES PREMIERS APPORTS DE LA CONVENTION

Il reste évidemment beaucoup trop tôt pour dresser un bilan de la Convention. Toutefois, quelques conclusions peuvent déjà être tirées des premières phases des travaux.

4.1. La méthode de révision des traités : un changement substantiel

Un premier grand changement réside dans la publicité du processus. On peut consulter les résumés et les propositions sur le site-web. La séance plénière et quelques groupes de travail sont ouverts au public. Cela a permis non seulement aux participants, mais aussi aux observateurs de suivre de près la prise de position de chaque participant. Cette publicité a bien servi le processus de négociations. Il a aussi permis une certaine liaison avec le public, même si les résultats restent encore limités à cet égard.

Un autre grand changement provient de la composition de la Convention. En effet, elle permet une participation des Parlements nationaux et du Parlement européen. Cela pourrait dans certains cas faciliter les ratifications nationales de la Constitution. La participation des observateurs, comme les représentants des régions et des partenaires sociaux, pourrait aller dans le même sens. Finalement, la participation des pays candidats a également modifié la situation.

Grâce à ces éléments, les négociations au sein de la Convention présentent un caractère plus dynamique que les conférences intergouvernementales (CIG). Dans les CIG, seuls les gouvernements peuvent émettre des propositions. Par ailleurs, la publicité reste plus limitée. Enfin, le mécanisme de décision est plus strictement intergouvernemental. Dès lors, la présentation de réformes ambitieuses est souvent freinée.

4.2. Le fond des réformes : une relative continuité

Le contraste entre ces changements importants dans l'organisation et les résultats modestes, voire dans certains cas ambigus, de la négociation produisent un sentiment de paradoxe. Il existe à cet égard une continuité assez forte entre le traité de Nice, la déclaration de Laeken et les rapports des groupes de travail de la Convention. Ils traduisent en effet une ambivalence incontestable à l'égard des mécanismes d'intégration. Les revendications d'un accroissement des activités européennes croisent avec régularité les demandes de leur diminution⁷. Tout le

⁷ Voy. à cet égard F. DEHOUSSE, Le traité de Nice : un tournant fondamental dans l'histoire de l'intégration européenne, *J.T.*, 2001, pp. 409-413 ; Le débat sur l'avenir de l'Europe et la déclaration de Laeken, *J.T.*, 2002, pp. 297-301.

monde réclame plus de simplicité... et propose des choses plus compliquées. Il faut plus d'efficacité, et aussi plus de contrôles. En terme de mécanique : un plus grand roue, ainsi qu'un plus grand frein.

Depuis 1992, l'Europe s'est lancée dans des projets très ambitieux et des élargissements répétés, mais elle n'a pas opéré les réformes institutionnelles nécessaires. Elle se trouve maintenant confrontée à un décalage manifeste entre ses ambitions d'une part, et ses instruments d'autre part. La gestion d'une monnaie unique et d'une politique étrangère commune réclame en réalité des réformes entraînant des changements essentiels pour nos systèmes politiques⁸. Ceci explique le caractère schizophrénique croissant des discours sur l'Europe dans beaucoup d'Etats membres. Les négociateurs du traité d'Amsterdam sont restés bloqués devant ce mur. Les négociateurs du traité de Nice ont essayé de le traverser de biais, et l'ont passablement démoli. La Convention risque, comme la plupart des Conférences intergouvernementales antérieures à l'exception de Nice, d'apporter une série de changements utiles, mais sans opérer les refontes essentielles au fonctionnement efficace d'une Union européenne de 500 millions d'habitants.

Franklin DEHOUSSE
Wouter COUSSENS

⁸ Sur les implications institutionnelles de l'élargissement, voy. F. DEHOUSSE ET W. COUSSENS, The enlargement of the European Union – Opportunities and threats, *Studia Diplomatica*, 2001, n° 4, pp. 1-139.