



LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

> N° 03/2004

Le Secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent

> Florence Deloche-Gaudez



SciencesPo.

Centre d'études européennes

Les Cahiers européens de Sciences Po.

n° 03/2004

FLORENCE DELOCHE-GAUDEZ

Le Secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent

Citation : Florence Deloche-Gaudez (2004), “Le Secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent”, *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 03, Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po.

Florence **DELOCHE-GAUDEZ**

**LE SECRETARIAT DE LA CONVENTION
EUROPEENNE :
UN ACTEUR INFLUENT (*)**

Cet article vise à combler une lacune de l'actuelle littérature sur la Convention européenne, qui n'accorde qu'une attention limitée au Secrétariat de la Convention. Il est vrai que ses membres ont eux-mêmes tendance à le décrire comme un organe neutre, qui exerçait une fonction de rédaction encadrée par de nombreux acteurs. La position stratégique qu'il occupait au sein du processus de décision et l'expertise qu'il détenait l'ont néanmoins conduit à influencer le contenu du projet de traité constitutionnel. Son hétérogénéité, une contrainte initiale, s'est même révélée être une ressource, qui a contribué à l'élaboration de textes consensuels. Au terme de cette analyse, il apparaît donc nécessaire de compléter les approches actuelles de la Convention, le plus souvent inspirées des théories de la négociation et de la délibération, par la prise en compte d'une « logique d'expertise » qui permettrait de saisir le poids relatif non seulement du Secrétariat, mais aussi des administrations nationales et européennes.

La Convention a souvent été présentée comme une méthode susceptible d'introduire de la « délibération » sur la scène constituante européenne – jusque-là plutôt le lieu de négociations entre des intérêts nationaux dans le cadre de Conférences « inter-gouvernementales », comme l'a illustré l'élaboration du traité de Nice (Deloche-Gaudez, 2001). Rassemblant d'autres acteurs que les seuls représentants des gouvernements nationaux, écartant l'usage du droit de veto et obligeant ses membres à débattre en public, la Convention est apparue comme un moyen de favoriser de véritables « délibérations » entre les Conventionnels, c'est-à-dire des discussions où la pertinence des arguments avancés et non l'échange de concessions facilite le ralliement à des décisions communes. En somme, l'opposition entre Conférence intergouvernementale (CIG) et Convention a coïncidé avec la dichotomie aujourd'hui répandue en science politique entre

(*) Je tiens à remercier Marta Arpio Santacruz, Hervé Bribosia, Nicole Buchet, Annalisa Giannella, Sir John Kerr, Clemens Ladenburger, Maria Jose Martinez Iglesias, Nikolaus Meyer-Landrut, Guy Milton, Kristin de Peyron, Alain Pilette et Etienne de Poncins, qui ont tous accepté de répondre à mes questions et sans lesquels cet article n'aurait pas pu voir le jour. Pour éviter que des personnes qui ne le souhaiteraient pas puissent être identifiées, le masculin (un rédacteur, un membre du Secrétariat...) a systématiquement été utilisé, même lorsqu'il s'est agi de femmes. Bien entendu, cet article n'engage que son auteur.

négociation et délibération (Elster, 1998 ; Magnette, 2004). En convoquant en décembre 2001, à Laeken, une Convention sur l'avenir de l'Europe, les chefs d'Etat et de gouvernement ont eux-mêmes reconnu que ce changement de méthode pouvait être bénéfique. En demandant à la Convention de « rechercher les différentes réponses possibles » aux « questions que soulève le développement futur de l'Union », ils ont accepté de partager leur pouvoir constituant, même s'ils se sont réservé la décision finale (Conseil européen, 2001). Le « projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe » adopté à la Convention par consensus, en juin et juillet 2003, a donc été transmis à une Conférence intergouvernementale quelques mois plus tard.

Les premières analyses de la Convention européenne indiquent qu'il s'est agi en fait d'un processus multiforme où plusieurs logiques ont coïncidé : celle de la délibération, certes, mais aussi celle de la négociation (Magnette, 2004 ; Deloche-Gaudez, 2003d). Pour comprendre pleinement ce processus, ne convient-il pas de les compléter par d'autres logiques, dont une logique « d'expertise » où l'acteur clé ne serait plus le Conventionnel délibérant ou le représentant d'un gouvernement national menaçant d'user de son droit de veto dans la Conférence intergouvernementale à venir, mais l'expert d'un Secrétariat rédigeant la première mouture des textes ? En effet, l'étude de la première Convention (qui a élaboré, en 2000, la Charte des droits fondamentaux incluse dans l'actuel projet de Traité constitutionnel) et des précédentes Conférences intergouvernementales tend à montrer que le « Secrétariat » (le Secrétariat général du Conseil dans le cas de la CIG) n'y remplit pas une simple fonction administrative (de Burca, 2000 ; Deloche-Gaudez, 2001 ; Christiansen, 2002 ; Beach, 2004). Il n'apparaît pas davantage comme l'acteur « neutre » que décrit par exemple A. Moravcsik (Moravcsik, 1999). Peut-on même considérer que les propositions du Secrétariat ont influencé certaines dispositions du projet de Traité constitutionnel ? Telle est l'hypothèse que nous avançons. Cet article tentera ainsi de combler une lacune de l'actuelle littérature sur la Convention qui ne prête qu'une attention limitée au rôle du Secrétariat.

Il est vrai que l'étude du Secrétariat de la Convention se heurte à une réelle difficulté, qui peut aussi expliquer que le rôle du Secrétariat général du Conseil au sein des Conférences intergouvernementales n'a pas fait l'objet d'un plus grand nombre de recherches : tous deux ne travaillent pas sous les feux de la rampe et leur influence s'exerce souvent dans le détail des textes (Christiansen, 2002). S'agissant du Secrétariat de la Convention, l'appréciation de son rôle est rendue plus difficile encore par le fait qu'il a non seulement produit des documents de travail à huis clos mais qu'avant d'être transmis aux Conventionnels, ceux-ci ont été examinés, et ont donc été susceptibles d'être modifiés, par un petit cercle de Conventionnels, les membres du « Praesidium », opérant eux aussi à huis clos.

Les quelques études disponibles sur le Secrétariat général du Conseil et sur la première Convention permettent néanmoins d'adopter une approche comparative, utile pour mieux cerner le rôle du Secrétariat de la Convention. Nous nous appuyerons, en particulier, sur un modèle déjà utilisé pour apprécier l'influence du Secrétariat du Conseil¹ au sein des Conférences intergouvernementales (Beach, 2004). La conduite d'entretiens avec les acteurs du Secrétariat s'est également avérée nécessaire pour mieux comprendre le fonctionnement et le poids du Secrétariat de la Convention européenne.

Il apparaît qu'en dépit des contraintes qui ont limité la marge de manœuvre du Secrétariat, et qui sont décrites dans une première partie, ce dernier a exercé une influence non négligeable sur le contenu du texte final.

LA MARGE DE MANŒUVRE A PREMIERE VUE LIMITEE DU SECRETARIAT DE LA CONVENTION

Le caractère « ad hoc » du Secrétariat, son hétérogénéité, l'ampleur de ses tâches administratives et l'encadrement de son travail de rédaction par de nombreux acteurs sont autant de facteurs qui ont limité à première vue sa marge de manœuvre au sein de la Convention.

Un organe « ad hoc » mis en place par le Président de la Convention

Si le Président Valéry Giscard d'Estaing s'est souvent référé au mandat défini par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001², il n'a pas hésité à s'en écarter lorsqu'il s'est agi de mettre en place le Secrétariat de la Convention européenne, au début de l'année 2002. Les chefs d'Etat et de gouvernement avaient en effet prévu que le Secrétariat de la Convention serait assuré par le « Secrétariat général du Conseil », suivant en cela la pratique de la première Convention³ (Conseil européen, 2001, Deloche-Gaudez, 2001). V. Giscard d'Estaing a, lui, choisi de composer un Secrétariat « ad hoc » et il a nommé à sa tête un diplomate anglais, Sir John Kerr. Deux raisons peuvent expliquer ce choix. Tout d'abord, on peut penser que Valéry Giscard d'Estaing a voulu éviter de confier la direction du Secrétariat à une institution permanente (en l'occurrence au Secrétariat du Conseil) pour en garder le contrôle. En outre, le président Giscard d'Estaing a été soucieux,

¹ Par commodité, nous utiliserons l'expression « Secrétariat du Conseil », plutôt que l'appellation officielle « Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne ».

² Dans son discours inaugural, il a fait référence sept fois à la déclaration de Laeken. In CONV 4/02, 5 mars 2003. Sauf indication contraire, les documents cités de la Convention se trouvent sur le site <http://european-convention.eu.int>

³ Le Secrétariat avait été assuré par une « task force » du Secrétariat général du Conseil, dirigée par Jean-Paul Jacqué.

dès le départ, que le projet final de la Convention, destiné ensuite à être approuvé par une Conférence intergouvernementale, soit soutenu par les gouvernements nationaux de l'Union et notamment par celui du Royaume-Uni. Dans cette optique, Sir John Kerr présentait un double avantage : il était britannique et il avait l'expérience des Conférences intergouvernementales, ayant participé à la négociation du traité de Maastricht en qualité de Représentant permanent du Royaume-Uni. Il pouvait donc aider le Président à « lire » la CIG à venir et les positions britanniques.

Le poste de « numéro deux » du Secrétariat est tout de même revenu à une fonctionnaire du Secrétariat du Conseil : l'Italienne Annalisa Giannella. Il fallait alors qu'un Allemand exerce une autre fonction importante au Secrétariat : il s'est agi de Nikolaus Meyer-Landrut, lui aussi diplomate, qui en est devenu le « porte parole ». Quant à la direction du cabinet du Président, elle a été confiée à l'autrichienne Walpurga Speckbacher, également issue du Secrétariat du Conseil.

Valéry Giscard d'Estaing a ensuite veillé à constituer une équipe de « rédacteurs » qui échappe, là encore, au contrôle d'une seule institution. La déclaration de Laeken avait elle-même ouvert la voie à cette solution en indiquant que « des experts de la Commission et du Parlement européen » pourraient « en faire partie » (Conseil européen, 2001)⁴. Le Président n'a pas pour autant laissé aux institutions européennes toute latitude pour désigner ces « experts ». Il leur a été demandé de proposer des listes de candidats, avec lesquels Valéry Giscard d'Estaing s'est entretenu personnellement avant de faire son choix. Finalement, trois rédacteurs (l'Espagnole Marta Arpio Santacruz, le Britannique Guy Milton et le Belge Alain Pilette) sont venus du Secrétariat du Conseil, trois autres de la Commission européenne (le Belge Hervé Bribosia, l'Allemand Clemens Ladenburger et la Suédoise Kristin de Peyron)⁵ et deux du Parlement européen (l'Espagnole Maria Jose Martinez Iglesias et le Portugais Ricardo Passos). Bien que la déclaration de Laeken ne l'ait pas prévu, des diplomates ont également fait partie de l'équipe des rédacteurs : la Néerlandaise Maryem van den Heuvel⁶ et le Français Etienne de Poncins. Après le démarrage de la Convention, il a été décidé d'intégrer un ressortissant d'un pays candidat : avec la fonctionnaire polonaise

⁴ Sur ce point les chefs d'Etat et de gouvernement sont allés un peu au-delà de la pratique qui a prévalu lors de la première Convention : la Task force du Secrétariat du Conseil travaillait alors en coopération avec les Task force de la Commission et du Parlement mais les trois entités sont restées distinctes (Deloche-Gaudez, 2001).

⁵ Trois personnes sont venues de la Commission, et non deux comme pour le Parlement européen car le Président souhaitait la présence d'un membre scandinave : les Suédois, sollicités, ont proposé d'envoyer une de leurs anciennes diplomates, alors fonctionnaire à la Commission, qui l'a finalement détachée au Secrétariat.

⁶ Au moment de la constitution du Secrétariat, Maryem van den Heuvel était détachée auprès du Conseil.

Agnieska Bartol, les rédacteurs étaient au nombre de onze. L'Italienne Alessandra Schiavo, qui provenait de la Farnesina, a été plutôt affectée au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing.

Le Président a aussi souhaité que le Secrétariat comprenne des spécialistes de la communication et des collectivités locales. C'est pourquoi les deux Françaises, Nicole Buchet, qui travaillait auparavant chez Publicis, et Elisabeth Gateau, ancienne Secrétaire général du Conseil des Communes et Régions d'Europe présidé par Valéry Giscard d'Estaing, ont rejoint le Secrétariat en qualité de consultants.

Le Secrétariat de la Convention comptait en tout plus de vingt membres⁷, ce qui en faisait une équipe plus étoffée que celles du Secrétariat du Conseil affectées à la gestion des Conférences intergouvernementales ou de la Task force du Secrétariat du Conseil mise en place pour la première Convention. Mais le Secrétariat de la Convention européenne ne pouvait s'appuyer sur certaines des ressources qui permettent au Secrétariat du Conseil d'élargir sa marge de manœuvre, telles que la mémoire des Conférences passées ou une longue expérience de « faiseur de compromis » entre les Etats membres. Même si la méthode de la Convention avait déjà été expérimentée pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, très peu de rédacteurs avaient participé aux travaux de la première Convention. Le Secrétariat de la seconde Convention ne possédait pas davantage de préférences communes, telles que le renforcement du rôle du Conseil dans le cas du Secrétariat du Conseil (Beach, 2004).

Un organe hétérogène sans préférences propres

La composition du Secrétariat reflétait tout d'abord certaines préférences de son « créateur ». Ainsi, l'ensemble de l'équipe comptait plus de femmes que d'hommes (dix contre huit). Or Valéry Giscard d'Estaing a souvent regretté que la Convention elle-même ne comprenne pas davantage de femmes. Le fait qu'il s'agisse d'hommes et de femmes relativement jeunes (la majorité des rédacteurs avaient entre 35 et 40 ans), pas encore trop « dans le sérail », peut s'expliquer, certes, par le souci de contrôler le Secrétariat mais aussi par celui de répondre aux attentes des citoyens plutôt qu'à celles du microcosme bruxellois, ainsi que l'a souvent demandé le Président à la Convention. Quant à la présence de diplomates ou de personnes recommandées par les Etats membres, elle reflétait la volonté, déjà évoquée, du président Valéry Giscard d'Estaing de s'assurer le soutien des

⁷ Aux dix-huit personnes déjà énumérées, il convient d'ajouter Alan Piotrowski et Anne Walter qui s'occupaient plus particulièrement des aspects logistiques, ainsi que les secrétaires. L'organigramme du Secrétariat, avec une page de présentation pour chacun de ses membres, figure sur le site de la Convention (<http://european-convention.eu.int>).

gouvernements des Etats membres et de s'entourer de fonctionnaires nationaux susceptibles de faciliter les contacts avec leur pays d'origine.

Au début de la Convention, du fait de son hétérogénéité sur un plan à la fois national et institutionnel, l'équipe du Secrétariat ne disposait pas de préférences propres. Cela n'a pas empêché par la suite l'élaboration de propositions consensuelles, grâce à la méthode de travail collective instaurée par Sir John Kerr (voir plus loin). La plupart des documents étaient rédigés par des petites équipes de rédacteurs, dont l'un d'entre eux tenait la « plume ». Ils étaient ensuite discutés au cours de réunions rassemblant, au moins deux fois par semaine, l'ensemble des membres du Secrétariat. Chacun pouvait commenter les projets examinés. Une telle méthode a fini par porter ses fruits car elle a favorisé la confrontation des différents points de vue en présence. Ces réunions ont en effet donné lieu à des discussions extrêmement vives, qui prouvaient l'absence de préférences communes.

Dans ces conditions, le Secrétaire général a pu être tenté de faire prévaloir ses préférences personnelles. Et il n'est pas surprenant qu'elles aient eu tendance à coïncider avec celles du gouvernement britannique (Sir John Kerr a été Secrétaire d'Etat au Foreign Office) (de Poncins, 2003 : 29). Par exemple, le fait que le Secrétariat n'ait jamais proposé d'articles sur les symboles de l'Union (drapeau, hymne...) peut s'expliquer par la réticence, en l'occurrence toute britannique, de Sir John Kerr à inclure dans le texte des dispositions qu'il ne considérait pas comme « constitutionnelles ». Certains estiment même que l'organisation interne établie par Sir John Kerr, en premier lieu pour renforcer la cohésion du groupe, lui aurait aussi permis de peser sur les propositions du Secrétariat. Tout en invitant chacun à exprimer ses souhaits et, le plus souvent, en en tenant compte, il aurait toujours attribué les tâches et composé les équipes avec soin. Pour quelques sujets particulièrement sensibles, il se serait appuyé sur les rédacteurs les plus proches de ses préférences. Par exemple, le Secrétaire général ne souhaitait visiblement pas que la clause de révision s'écarte de la « double » unanimité qui existe aujourd'hui (à la Conférence intergouvernementale et durant la phase de ratification par les Etats membres) au motif que les gouvernements nationaux ne l'auraient pas accepté. Parmi les personnes chargées de rédiger le projet de cet article, se trouvait un rédacteur du Secrétariat du Conseil qui partageait les mêmes vues. Le second rédacteur, très accaparé par ailleurs, a vite réalisé que le Secrétaire général n'entendait pas engager de réflexions novatrices sur ce sujet. En outre, selon certaines indications, Sir John Kerr aurait suivi de près les projets d'articles relatifs à la gouvernance économique. Un rédacteur réceptif aux préoccupations britanniques en aurait eu la charge. A l'inverse, il est arrivé que le Secrétaire général contribue à convaincre ses compatriotes d'accepter une disposition largement approuvée par les Conventionnels, comme l'inscription du principe de primauté du droit européen dans le projet de Traité constitutionnel.

Le fait que Sir John Kerr ait pu paraître privilégié, surtout au début de la Convention, certains rédacteurs, notamment du Secrétariat du Conseil où se trouvaient déjà les bureaux du Secrétariat, a engendré quelques frictions. Lorsqu'en juin 2002, le projet préliminaire d'un « schéma possible pour un traité de base », dont l'élaboration avait été confiée à un de ces rédacteurs, est sorti par erreur du Secrétariat, les Conventionnels n'ont pas été les seuls à le découvrir⁸. La plupart des membres du Secrétariat l'ont aussi appris à cette occasion, par la presse. Un tel incident est resté isolé mais ils s'en sont alors offusqués.

L'existence de divergences, inévitables dans un organe si divers, a pu conduire ses membres à rechercher des soutiens extérieurs pour faire prévaloir d'autres approches que celles qui se dessinaient au Secrétariat. Par exemple, l'un d'entre eux avait déjà travaillé avec le vice-président Giuliano Amato dans le cadre d'une étude réalisée par l'Institut Universitaire Européen de Florence sur les stratégies possibles pour renforcer le caractère constitutionnel des traités existants⁹. Ils se sont retrouvés au sein du groupe de travail sur la personnalité juridique présidé par Giuliano Amato¹⁰. Le 16 juillet 2002, un document de ce groupe de travail a abordé la question de la forme que pourrait prendre le texte produit par la Convention¹¹. A cette époque la question était encore ouverte : on pouvait en particulier se demander s'il convenait d'élaborer un texte « chapeau » s'ajoutant aux traités actuels (la préférence initiale du Secrétaire général) ou s'il était préférable de remplacer l'ensemble des traités existants par un nouveau texte. Alors que la note du Secrétariat sur le sujet n'était pas encore sortie¹², compte tenu des désaccords qu'elle y avait suscités, le document en question plaidait pour la deuxième solution – une solution approuvée par le groupe de travail de Giuliano Amato¹³ et finalement retenue par la Convention (Norman, 2003 :

⁸ « Le « non-paper » du Secrétariat de la Convention sur un « traité de base » plaide pour une Constitution, s'indigne M. Bonde ». *Bulletin Quotidien Europe*, N°8232, 14 juin 2002.

⁹ Quelle Charte constitutionnelle pour l'Union européenne ? Une version abrégée de l'étude est disponible sur le site du Parlement européen (http://www.europarl.eu.int/charter/docs/pdf/poli105a_fr.pdf). L'une des stratégies présentées proposait déjà de « codifier les traités dans un document constitutionnel unique ».

¹⁰ Les présidents des groupes de travail étaient assistés par des membres du Secrétariat.

¹¹ Personnalité juridique unique et simplification des traités. Working Group III, Working document 6, 16 juillet 2002.

¹² La simplification des traités et l'élaboration d'un traité constitutionnel, CONV 250/02, 10 septembre 2002.

¹³ Le rapport final du groupe de travail indique que « la fusion des personnalités juridiques de l'Union et de la Communauté [qui y est recommandée] ouvre la voie à une fusion des traités dans un texte unique, ce qui contribuerait à simplifier les traités. Ce texte unique pourrait être composé de deux parties, la première

63-64 ; Shaw, 2003 : 12). On peut donc penser que cette option a gagné du terrain grâce à une coalition d'acteurs dépassant le cadre du Secrétariat. D'une manière plus générale, dans une mesure qui est restée compatible avec le bon fonctionnement de l'équipe, les membres du Secrétariat semblent avoir eu des contacts privilégiés avec certains Conventionnels ou collègues de leurs institutions et Etats membres d'origine.

Une fonction de rédaction encadrée par de nombreux acteurs

Comme le Secrétariat du Conseil ou le Secrétariat de la première Convention, le Secrétariat de la Convention européenne n'a pas seulement rempli une fonction administrative (vérifier avec les services du Parlement européen¹⁴ la disponibilité des salles et des interprètes pour les sessions plénières, accorder les accréditations, faire traduire et photocopier les documents à distribuer, gérer les demandes d'intervention, mettre à jour le site internet, gérer l'agenda, traiter le courrier, préparer les discours du Président et des deux vice-présidents...). Il a aussi rédigé les « bases de travail » de la Convention. Dans un système comme celui de la Convention européenne régi par la règle du consensus, sans aucun vote au sein de l'Assemblée, il fallait en effet qu'un acteur tienne la « plume ». Après le Président de séance qui tirait oralement les conclusions des débats à la fin des sessions plénières, c'est le Secrétariat qui traduisait le premier, par écrit, les termes du consensus. Mais, pour ses membres, il endossait par là le rôle classique d'un Secrétariat « médiateur », d'un « facilitateur » d'accords au service de la Convention, cherchant à entériner par écrit les accords existants entre les Conventionnels. Quoi qu'il en soit, il s'agissait de projets examinés ensuite par le Praesidium, qui avait le loisir de les modifier.

Le Praesidium

L'institution d'un « Praesidium » remonte à la première Convention. Même si elle comptait moins de Conventionnels (62 membres titulaires contre 105 dans la seconde Convention) et si sa tâche était plus facile (rédiger une Charte qui mette en lumière les droits fondamentaux existants), il était impossible de « rédiger » un texte en session plénière. Un petit groupe de Conventionnels, regroupés dans un « comité de rédaction », ensuite

correspondant à la partie fondamentale comprenant des dispositions de nature constitutionnelle. Le nouveau traité pourrait remplacer les TUE et TCE actuels ». In Rapport final du groupe de travail III, CONV 305/02, WG III 16, 1^{er} octobre 2002. Même si cela n'y est pas explicitement indiqué, la division du texte en deux parties était de nature à faciliter l'adoption d'une clause de révision différenciée en fonction des parties.

¹⁴ Le Secrétariat s'est appuyé sur les services du Conseil, où il se trouvait, et sur les services du Parlement, où se réunissait la Convention.

qualifié de « Praesidium », a alors conduit les travaux de l'Assemblée. A Laeken, les chefs d'Etat et de gouvernement ont considéré qu'un nouveau « Praesidium »¹⁵ devait jouer ce « rôle d'impulsion » et fournir les « bases de travail » de la Convention européenne (Conseil européen, 2001) - « bases de travail » initialement rédigées au sein du Secrétariat puis débattues par le Praesidium avant d'être transmises aux Conventionnels.

Le Praesidium a parfois modifié de façon substantielle les propositions du Secrétariat. Le degré d'intervention du Praesidium a d'abord dépendu des sujets et de leur importance politique. Ainsi le Praesidium a longuement discuté des articles précisant la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres – une question majeure du fait de la demande des Allemands en faveur d'une répartition plus claire¹⁶. Il a apporté certaines corrections au projet d'articles proposé initialement par le Secrétariat. Par exemple, le texte du Secrétariat indiquait que seul le droit adopté par les institutions européennes primait sur le droit des Etats membres. Le Praesidium a, quant à lui, étendu le principe de primauté à la « Constitution » alors en cours d'élaboration¹⁷. C'est aussi à la demande du Praesidium qu'a été introduit un article consacré à la « coordination des politiques économiques »¹⁸. Enfin, le Praesidium a considéré que l'ensemble de la politique commerciale commune relevait d'une « compétence exclusive ».

L'influence du Praesidium a aussi varié avec le temps. A la fin de la Convention, plusieurs décisions importantes y ont été prises. En effet, la proximité de la Conférence intergouvernementale, à qui le projet de la

¹⁵ Comme la déclaration de Laeken l'avait précisé, ce dernier comprenait le Président (Valéry Giscard d'Estaing), les deux vice-présidents (Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene) et neuf membres issus des différentes « composantes » de la Convention (Henning Christophersen, Ana Palacio remplacée en mars 2003 par Alfonso Dastis et Giorgos Katiforis remplacé en février 2003 par Giorgos Papandreou pour la composante « gouvernements nationaux », Inigo Mendez de Vigo et Klaus Hänsch pour la composante « Parlement européen », Michel Barnier et Antonio Vitorino pour la composante « Commission européenne », John Bruton et Gisela Stuart pour la composante « Parlements nationaux »). Bien que les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres ne l'aient pas prévu à Laeken, le Praesidium a également inclus un « invité » élu par les Conventionnels des pays candidats (Alojz Peterle).

¹⁶ La « délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres » figurait parmi les quatre points qui, selon la Déclaration relative à l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice, devaient être plus largement débattus en 2001 et figurer sur l'agenda de la prochaine Conférence intergouvernementale.

¹⁷ Projet d'articles 1 à 15 du Traité constitutionnel, CONV 528/03, 6 février 2003.

¹⁸ Ibid. ; à la suite d'amendements en ce sens, le titre de l'article I-14 est devenu « la coordination des politiques économiques et de l'emploi » ; avec « la politique étrangère et de sécurité commune », elle constituait donc un domaine qui ne s'intégrait pas dans la répartition proposée entre « compétences exclusives », « compétences partagées » et « domaines d'action d'appui ».

Convention allait être transmis, a conduit les membres du Praesidium à accéder aux demandes de certains gouvernements nationaux. Ils ont ainsi cherché à éviter que les représentants des gouvernements nationaux fassent usage du droit de veto qu'ils retrouveraient au sein de la Conférence intergouvernementale pour « détricoter » le projet de la Convention. Par exemple, lors de la dernière session plénière de la Convention, les 9 et 10 juillet 2003, c'est au Praesidium qu'un compromis a été trouvé pour répondre à la demande française de maintenir l'« exception culturelle », c'est-à-dire la possibilité de conclure des accords commerciaux dans le domaine des services culturels et audiovisuels à l'unanimité¹⁹ (de Poncins, 2003 : 41). Jusque-là, les projets issus du Secrétariat ne prévoyaient aucune exception à la règle de la conclusion des accords commerciaux à la majorité qualifiée.

La fin de la Convention a aussi conduit des Conventionnels à s'adresser directement au Praesidium, court-circuitant en quelque sorte le Secrétariat. Ainsi, lors de la séance du 9 juillet, le Conventionnel et député européen Olivier Duhamel a plaidé pour l'introduction d'un article sur les symboles de l'Union et s'est interrogé sur l'identité du « cleptomane » qui avait fait disparaître une disposition souhaitée par de nombreux Conventionnels²⁰. Le soir même, lors de la dernière réunion du Praesidium, ce dernier a finalement décidé d'ajouter un nouvel article IV-1 décrivant les « signes de l'Union » : le drapeau, l'hymne, la devise, la monnaie et la journée de l'Europe (de Poncins, 2003 : 481).

Enfin, tous les groupes de travail ont été présidés par des membres du Praesidium qui pouvaient, à ce stade, peser sur les solutions retenues par la Convention. Le groupe de travail dirigé par Jean-Luc Dehaene a par exemple suggéré la création d'un ministre des Affaires étrangères « à double casquette », qui réunirait, en une seule personne, les fonctions exercées actuellement par le Haut Représentant et le Commissaire chargé des relations extérieures²¹ - une idée qui, au départ, n'a pas convaincu tous les membres du Secrétariat, mais qui figure dans le texte final²². Le Secrétaire général aurait d'ailleurs cherché à ce que les Conventionnels du Praesidium ayant eu la responsabilité d'un groupe de travail soient consultés lors de la rédaction des projets d'articles correspondants.

¹⁹ L'article III-217 prévoit le maintien de l'unanimité seulement lorsque ces accords « risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ».

²⁰ Compte-rendu intégral de la session plénière du 9 juillet 2003, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030709.htm

²¹ Rapport final du Groupe de travail VII – « Action extérieure de l'UE », CONV 459/02, WG VII 17, 16 décembre 2002. Dans le rapport final, la dénomination de « Représentant européen pour les affaires extérieures » est préférée à celle de « ministre des Affaires étrangères » qui prévaudra par la suite.

²² Article I-27.

Le Président

Parmi les membres du Praesidium, il convient de distinguer le Président Valéry Giscard d'Estaing en raison du rôle prééminent qu'il a joué. Il a été beaucoup plus présent que le Président de la première Convention, Roman Herzog (Deloche-Gaudez, 2001). C'est lui qui concluait les séances plénières en indiquant où se situait le consensus (Deloche-Gaudez, 2003a). Dans cet exercice, il pouvait néanmoins s'appuyer sur des notes préparées par le Secrétariat à cet effet. Surtout, il s'est « réservé » certains sujets cruciaux pour lesquels il a rédigé lui-même les premiers projets d'articles. Il l'a généralement fait avec un ou quelques membres du Secrétariat mais les textes en question n'ont pas résulté d'un travail collectif du Secrétariat, comme cela était habituellement le cas. Le Président a élaboré « avec l'assistance de John Kerr » l'avant projet de Traité constitutionnel, parfois appelé « squelette », qui a été présenté à la Convention le 28 octobre 2002 et qui a encadré les travaux ultérieurs de la Convention (Giscard d'Estaing, 2003). Surtout, les articles relatifs à l'architecture institutionnelle (le cœur d'une Constitution) ont été rédigés, pour l'essentiel, à Paris, par le Président et le Secrétaire général, avec l'aide de deux rédacteurs (Norman, 2003 : 223 ; de Poncins, 2003 : 118). C'est sur cette base que se sont ensuite engagées les discussions au Praesidium. La première version du préambule a également été écrite par V. Giscard d'Estaing (de Poncins, 2003 : 72).

Même dans les cas, les plus fréquents, où le Président n'a pas rédigé les projets transmis au Praesidium, il était le premier destinataire des documents du Secrétariat et il pouvait donc en amender certains points. Il aurait même suivi, en amont, le travail du Secrétariat grâce aux discussions quasi-quotidiennes, si nécessaire par téléphone, qu'il avait avec Sir John Kerr. Du fait de ces nombreuses conversations bilatérales, il n'est toutefois pas toujours aisé de savoir qui, de ces deux hommes qui s'estimaient, a influencé l'autre. Afin d'avoir un contact plus direct avec les rédacteurs, le Président a aussi organisé des réunions avec les membres du Secrétariat et la plupart d'entre eux l'ont accompagné, au moins une fois, dans ses déplacements (Bribosia, 2003).

La Présidence

Les deux vice-présidents, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene ont joué un rôle particulier. Ils se réunissaient souvent avec le Président et formaient ainsi la « Présidence ». Là encore, les trois hommes ont été parfois amenés à modifier les documents du Secrétariat, voire à les écarter. Par exemple, à la fin de l'année 2002, le Secrétariat avait préparé des fiches sur une série de questions institutionnelles (sur le Conseil européen, le Conseil, la Commission...), destinées à alimenter les débats à venir (de Poncins, 2003 : 117). Le Secrétaire général aurait même été favorable à l'institution de plusieurs groupes de travail sur différents thèmes institutionnels. Cette

approche n'aurait pas été approuvée par la Présidence qui ne l'aurait pas soutenue devant le Praesidium. D'où la mise en place d'un seul « cercle de discussion » sur la Cour de Justice. Les fiches sont, elles, restées des documents internes et la note de réflexion sur le fonctionnement des institutions transmise aux Conventionnels, le 10 janvier 2003, était beaucoup plus succincte que le papier initialement envisagé par le Secrétaire général²³.

La Convention

N'oublions pas non plus que le travail du Secrétariat a été encadré par les Conventionnels eux-mêmes. En rédigeant les projets d'articles, les membres du Secrétariat ont bien entendu reflété les points de vue exprimés par les Conventionnels dans leurs contributions écrites, lors de leurs interventions en sessions plénières, dans les groupes de travail, ou encore dans leurs propositions d'amendements. Ainsi, les premiers articles proposés par le Secrétariat en matière de politique étrangère commune reprenaient une suggestion du groupe de travail sur l'action extérieure²⁴ – à savoir que le nouveau ministre des Affaires étrangères et la Commission puissent faire des propositions conjointes au Conseil, lequel statuerait alors, par exception, à la majorité qualifiée²⁵. Plusieurs membres du Secrétariat s'interrogeaient pourtant sur la pertinence de dispositions donnant à la Commission le pouvoir de décider de la procédure de décision en vigueur dans une autre institution, le Conseil des ministres.

Pour assurer la reprise de propositions jusque-là ignorées, à la fin de la Convention, les parlementaires européens et nationaux ont fait cause commune. Ils ont présenté ensemble des amendements qui avaient recueilli une « large majorité » parmi eux. Ils ont obtenu gain cause sur plusieurs points. C'est ainsi que les dispositions relatives à l'octroi d'un droit d'initiative citoyenne, demandé notamment par le député européen Alain Lamassoure et le représentant du Bundestag Jürgen Meyer, ont été finalement introduites dans le texte constitutionnel, à l'article 46 (Norman, 2003 : 293, 296 ; de Poncins, 2003).

²³ Contrairement à ce qui s'est produit au cours de séances précédentes, ce n'est d'ailleurs pas le document du Secrétariat qui a orienté les débats des 20 et 21 janvier mais le compromis franco-allemand présenté sous la forme d'une contribution commune à la Convention de MM. Dominique de Villepin et Joschka Fischer (CONV 489/03, CONTRIB 192, 16 janvier 2003).

²⁴ Rapport final du Groupe de travail VII – « Action extérieure de l'UE », CONV 459/02, WG VII 17, 16 décembre 2002.

²⁵ Projet d'articles du traité constitutionnel sur l'action extérieure, CONV 685/03, 23 avril 2003, articles 2 et 9 du titre B sur « l'action extérieure de l'Union » dans la partie II.

En revanche, les demandes de la société civile ne semblent pas avoir représenté une véritable contrainte pour les membres du Secrétariat. Elles ont été plus efficacement « relayées » par les Conventionnels eux-mêmes.

Si l'on reprend la comparaison entre le Secrétariat de la Convention et le Secrétariat du Conseil, il apparaît, en premier lieu, que la marge de manœuvre des deux organes a dépendu de la nature des sujets examinés. Il leur a été difficile de rester « présent » sur les sujets considérés comme les plus sensibles politiquement. Lors de la négociation du traité de Nice, la Présidence française a, par exemple, souhaité contrôler la question de la pondération des votes au Conseil (Gray, Stubb, 2001). De même, le Secrétariat de la Convention n'a pas, en tant que tel, rédigé le projet des articles relatifs au titre IV sur les institutions. En revanche, et en second lieu, concernant les relations entre le « Secrétariat » et la « Présidence », la comparaison conduit à des conclusions plus contrastées. D'une part, le Secrétariat de la Convention a dû travailler avec une « Présidence à plusieurs niveaux » (Président, Présidence, Praesidium), qui a accru le nombre de « filtres » au travers lesquels ses projets devaient passer. D'autre part, il semblerait qu'au sein des Conférences intergouvernementales, le pays qui exerce la Présidence puisse, s'il le souhaite, assez largement se reposer sur ses propres fonctionnaires. C'est par exemple ce qu'a fait la France lors de la négociation du traité de Nice²⁶ (Christiansen, 2002 ; Beach, 2004). A l'inverse, à la Convention européenne, la Présidence étant dépourvue de toute administration propre, le Secrétariat a été dans les faits un acteur plus incontournable.

LES RESSOURCES DU SECRETARIAT DE LA CONVENTION

Dans un système comprenant de nombreux acteurs et régi par le consensus, la personne qui tient la « plume » n'est pas dépourvue d'influence. Or mises à part les quelques exceptions évoquées précédemment, le Secrétariat a rédigé toutes les bases de travail de la Convention. Certes, théoriquement, les membres du Praesidium et les Conventionnels pouvaient amender les propositions du Secrétariat, mais, en pratique, elles n'ont pas toujours été modifiées. Trois raisons peuvent l'expliquer : la position stratégique du Secrétariat au sein du processus de décision, l'expertise des membres du Secrétariat et la formation progressive de propositions consensuelles en son sein.

²⁶ Les résultats de la négociation du traité de Nice tendraient à montrer qu'il est préférable de travailler avec le Secrétariat du Conseil mais l'idée défendue ici est que la Présidence peut ne pas le faire si elle le souhaite.

Une position stratégique

Pour prendre la mesure de la position qu'occupait le Secrétariat, il faut tout d'abord bien comprendre qu'il était au centre du processus de décision. D'une part, toutes les contributions des Conventionnels y étaient envoyées, ne serait-ce que pour être mises sur le site internet. Toutes leurs interventions y étaient examinées puisque le Secrétariat a rédigé après chaque session plénière des comptes rendus. Tous les amendements y étaient adressés et le Secrétariat les regroupait par thème dans de précieuses « fiches d'analyse ». Les Conventionnels n'hésitaient pas non plus à prendre contact directement avec certains rédacteurs du Secrétariat. D'autre part, sont sortis de cet organe les premiers projets de la quasi-totalité des documents transmis à la Convention : les notes de réflexion qui ont alimenté les premiers débats généraux, les documents et les rapports des groupes de travail et des cercles de discussion, les premiers projets, puis les projets révisés, des articles du Traité constitutionnel. Ainsi le Secrétariat était probablement le seul acteur à bénéficier d'une vision aussi complète des travaux de la Convention et des positions des Conventionnels. Cela a aidé le Secrétaire général, très soucieux d'anticiper l'agenda de la Convention, à toujours disposer, en temps utile, des documents requis.

Les notes de réflexion

Dès le début du processus, le Secrétariat a été en position d'influencer les termes du débat. Le Secrétariat a, semble-t-il, bénéficié d'une grande autonomie pour rédiger les premières notes de réflexion (à l'exception, déjà évoquée, de celle sur les institutions). Il est vrai qu'elles se contentaient apparemment de présenter un « état des lieux ». Mais, en fait, elles ont pu avoir pour effet de « structurer » le débat dans tel ou tel sens. Par exemple, la note sur les instruments juridiques²⁷, parce qu'elle dressait un catalogue des actes et des procédures existants, a pu avoir deux conséquences : d'une part, en soulignant le grand nombre des instruments en vigueur, elle ne pouvait que renforcer les demandes exprimées par certains Conventionnels en faveur d'une plus grande simplification ; d'autre part, elle incitait à concevoir la simplification comme une réduction du nombre de ces instruments, quitte à opérer parfois une simplification de façade (comme en témoigne la nouvelle catégorie, un peu « fourre-tout », des actes « non législatifs ») et à renforcer les pouvoirs du Parlement européen avec la définition d'une « procédure législative ordinaire » (l'actuelle procédure de codécision) ayant vocation à être généralisée.

²⁷ Les instruments juridiques : le système actuel, CONV 50/02, 15 mai 2002.

Les groupes de travail

Lorsqu'ont été mis en place les groupes de travail, le Secrétariat a tout d'abord rédigé les projets relatifs à leurs mandats et fait des propositions quant à leur présidence respective. Ces choix n'étaient pas sans conséquence : par exemple, on pouvait penser que l'Irlandais John Bruton, le président du groupe sur l'espace de liberté de sécurité et de justice, serait peu enclin à remettre en cause la clause d'« opting out » dont bénéficient le Royaume-Uni et l'Irlande dans ce domaine. Par la suite, le Secrétariat a pu avoir une vue d'ensemble des groupes de travail grâce aux rédacteurs qui se trouvaient dans chacun d'entre eux. En particulier, il semblerait que le Secrétaire général ait été plus en mesure de contrôler l'ensemble des documents préparatoires des groupes de travail que les membres du Praesidium. Quant aux rédacteurs, ils ont participé au choix des personnes auditionnées, dont les prises de position ont parfois influencé les Conventionnels. Ils ont rédigé les rapports des groupes de travail sous la direction, plus ou moins stricte, de leurs présidents.

Les premiers projets d'articles

Concernant ensuite les projets d'articles, le Secrétariat a eu le pouvoir non négligeable de ne *pas* proposer certaines réformes. Il était ensuite difficile pour les Conventionnels de les inscrire à l'agenda de la Convention car ils devaient alors « prouver » (en ralliant des soutiens, en les faisant connaître...) qu'elles étaient soutenues par une large coalition. Nous l'avons vu, le Secrétariat n'a pas proposé d'écarter la règle de l'unanimité pour réviser la future Constitution alors même qu'une telle disposition conduit à s'interroger sur le caractère « constitutionnel » du projet de la Convention (Deloche-Gaudez, 2003b, 2003d). Cela ne signifie pas que s'il l'avait fait, ses propositions auraient été retenues. Mais faute de proposition, il était quasiment certain que la discussion qui s'était amorcée en séance plénière sur l'intérêt d'adopter une approche « au cas par cas » pour « assouplir l'exigence de l'unanimité au moment de la décision de révision »²⁸, ne pourrait aboutir. De même, le Secrétariat n'a jamais proposé

²⁸ Intervention d'Antonio Vitorino. In Compte rendu intégral de la session plénière du 25 avril 2003, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030425.htm. D'autres Conventionnels, tels que les représentants du gouvernement français, ont suggéré de lier la nouvelle clause de retrait à un refus de ratifier une révision du traité constitutionnel. Le 8 juillet 2003, G. Amato, au nom du parti des socialistes européens, E. Brok, au nom du Parti populaire européen et A. Duff, au nom du parti européen des libéraux ont adressé une lettre au Président de la Convention, proposant notamment que les révisions de la partie III, lorsqu'elles n'affectent pas les compétences de l'Union et des Etats membres, soient adoptées à la majorité des 5/6 (CONV 833/03). A la fin de la Convention, une « clause passerelle » a été introduite

l'introduction d'une majorité « superqualifiée », comme l'ont suggéré certains Conventionnels afin de limiter le recours à la procédure de l'unanimité dans une Europe de 25 Etats membres. L'argument avancé par certains membres du Secrétariat est qu'une telle disposition risquait d'entraver l'extension de la majorité qualifiée, l'important pour les gouvernements nationaux n'étant pas le seuil de la majorité mais la possession, ou non, d'un droit de veto. On peut néanmoins penser que défendre l'idée de majorité « superqualifiée », à la fin de la Convention, aurait permis de réduire, dans certains cas, le champ de l'unanimité.

Les amendements

La nécessité d'opérer un tri entre les très nombreux amendements déposés (plus de 1000 amendements pour les 16 premiers articles) a conduit, là encore, le Secrétariat à influencer le contenu de certains articles du Traité constitutionnel, d'autant qu'il s'est avéré difficile d'amender à nouveau les versions « révisées » (comprenant certains amendements et pas d'autres) par manque de temps à la fin de la Convention. Les Conventionnels ont eu par exemple sept jours pour déposer des amendements sur la version révisée de la partie I.

Des amendements soutenus par environ le même nombre de Conventionnels pouvaient être tantôt retenus, tantôt rejetés. Ainsi, près d'une trentaine de Conventionnels a demandé que les symboles de l'Union soient évoqués dans le premier article²⁹ - un amendement qui, comme nous l'avons vu, n'a pas été inclus dans les projets « révisés » proposés par le Secrétariat. Compte tenu du nombre des amendements déposés et du peu de temps disponible, le simple fait de ne pas attirer l'attention du Praesidium sur un amendement pouvait suffire à l'écartier, même si les « fiches d'analyse » des amendements établies par le Secrétariat prenaient en compte chacun d'entre eux. A l'inverse, le Secrétariat a proposé au Praesidium, qui l'a accepté, de reprendre la demande, exprimée par seulement une quinzaine de Conventionnels³⁰, de faire figurer la « diversité linguistique » au titre des objectifs de l'Union (article 3).

à l'article 24. Elle prévoit que, dans le cadre de la partie III, le Conseil européen peut autoriser, à l'unanimité, le Conseil à décider à la majorité qualifiée dans un domaine encore régi par l'unanimité. Elle peut donc être considérée comme une forme de procédure de révision allégée, qui évite la phase des ratifications nationales. Mais elle ne supprime pas le « verrou » de l'unanimité. A ce jour, les clauses passerelles existantes n'ont d'ailleurs jamais été « empruntées » (de Poncins, 2003).

²⁹ Réactions au projet d'articles 1 à 16 du Traité constitutionnel, analyse, CONV 1 574/1/03, REV 1. L'ensemble des amendements déposés sont sur le site de la Convention (rubrique « Propositions d'amendements »).

³⁰ Ibid.

Quant à l'idée que les propositions conjointes du nouveau ministre des Affaires étrangères et de la Commission puissent être adoptées à la majorité qualifiée, elle a suscité le dépôt d'une douzaine d'amendements s'y opposant, dont deux émanaient de Peter Hain et Dominique de Villepin, les représentants des gouvernements britannique et français³¹. Les rédacteurs du Secrétariat en charge de ces articles ont alors proposé au Praesidium, qui les a suivis, de supprimer la disposition en question³².

Ces choix n'ont évidemment pas été faits au hasard. Plusieurs raisons les ont guidés : d'une part, le souhait légitime d'améliorer le texte ; d'autre part, le souci, en particulier du Secrétaire général, que chacun retrouve au moins un de ses amendements dans le document final afin de favoriser son adoption par consensus ; enfin, la volonté de respecter les « lignes rouges » des gouvernements pour éviter qu'ils ne s'opposent au projet dans la Conférence intergouvernementale. Il n'en reste pas moins vrai que le Secrétariat a été amené de ce fait à évaluer ce qui était politiquement possible et à « pondérer » en quelque sorte les amendements des Conventionnels.

Le Secrétaire général était également très attentif au « timing » des concessions faites aux Conventionnels. Par exemple, Sir John Kerr était favorable à ce que le Président renonce à l'idée d'un nouveau Congrès le plus tard possible afin de donner aux Conventionnels, en majorité hostiles à cette proposition, le sentiment d'une réelle victoire³³. De même, au début du mois de juin, un rédacteur du Secrétariat était en discussion avec le Conventionnel Jürgen Meyer au sujet du droit d'initiative citoyenne et réfléchissait à un libellé un peu différent afin de préserver le monopole du pouvoir d'initiative de la Commission³⁴. Le Secrétaire général estimait souhaitable que le Praesidium accède à cette demande au dernier moment, ce qu'il a finalement fait le 12 juin 2003, la veille de l'approbation des parties I et II du projet de Traité constitutionnel par la Convention. Grâce à ce report, dû en partie à l'encombrement du Praesidium, un des amendements présentés au nom des

³¹ Fiche d'analyse des propositions d'amendements concernant l'action extérieure, y compris la politique de défense, CONV 707/03, 9 mai 2003.

³² Le Secrétariat n'a en revanche pas suggéré de reprendre l'idée avancée par le ministre français : que les propositions du seul ministre des Affaires étrangères soient adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil de ministres.

³³ C'est seulement dans le texte révisé du titre IV sur les institutions, transmis par le Praesidium aux Conventionnels, le 2 juin 2003, que disparaît l'article X prévoyant la mise en place d'un Congrès des Peuples d'Europe composé de députés européens et nationaux. In CONV 770/03. Sur les points de vue du Président et des Conventionnels à ce sujet, voir Deloche-Gaudez, 2003a.

³⁴ L'amendement présenté par Jürgen Meyer proposait le libellé suivant : « citizens of the Union may request the Commission to submit any appropriate proposal on matters... ». L'article 46 du projet de Traité constitutionnel stipule : « no less than one million citizens coming from a significant number of Member States may invite the Commission to submit any appropriate proposal on matters... ». In Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, CONV 850/03, 18 July 2003.

deux composantes « Parlement européen » et « Parlements nationaux » était repris. Il était dès lors plus facile de refuser d'autres demandes plus embarrassantes telles que l'introduction de clauses passerelles³⁵ à une majorité « superqualifiée » (Norman, 2003 : 292-295).

Ajoutons, pour finir sur la question des amendements, que le Secrétariat a parfois « utilisé » les demandes des Conventionnels pour revenir à des propositions écartées par le Praesidium. Ainsi, concernant la répartition des compétences, à la demande du Praesidium, il avait été ajouté que l'Union disposait d'une « compétence exclusive pour assurer la libre circulation des personnes, marchandises, services et capitaux et établir les règles de concurrence au sein du marché intérieur »³⁶. Dans son projet révisé, le Secrétariat a proposé au Praesidium de supprimer cette phrase « pour donner suite à plusieurs amendements » qui soulignaient que les quatre libertés ne constituant pas un domaine, elles devaient être « placées en dehors du titre sur les compétences ».

Au Praesidium

Un autre fait a renforcé la position du Secrétariat et peut contribuer à expliquer que, dans l'ensemble, le Praesidium n'a pas radicalement modifié ses propositions. Le Secrétaire général, son adjointe et le porte-parole du Secrétariat ont participé à toutes les réunions du Praesidium. D'après plusieurs témoignages, Sir John Kerr, rapidement invité à s'asseoir à la même table que les autres membres du Praesidium, y prenait volontiers la parole. Visiblement, il y a prouvé, à nouveau, sa capacité à gérer le « temps », le rythme des réunions (de Poncins, 2003 : 29-30). Quant à Annalisa Giannella, elle préparait avant chaque réunion une note destinée au Président pour attirer son attention sur tel ou tel point à l'ordre du jour et lui fournir des « éléments de langage ». Tous deux n'étaient donc pas sans influence sur les décisions du Praesidium.

Parmi les facteurs qui ont permis au Secrétariat de transformer sa position stratégique en une position d'influence, on peut donc citer la combinaison de plusieurs éléments déjà évoqués : le nombre de parties prenantes, la règle du consensus et le manque de temps à la fin de la Convention. Surtout, le Secrétariat a pu s'appuyer sur une autre ressource, l'expertise que détenaient ses membres.

³⁵ Sur les clauses passerelles, voir note 28.

³⁶ Projet d'articles 1 à 15 du Traité constitutionnel, CONV 528/03, 6 février 2003.

Une réelle expertise

L'hétérogénéité même du Secrétariat a renforcé son expertise. Y étaient réunis des hommes et des femmes parmi les « meilleurs » experts des institutions européennes ou nationales, comme le Président l'a affirmé à plusieurs reprises³⁷. À eux tous, ils pouvaient couvrir l'ensemble des sujets inscrits à l'ordre du jour de la Convention. Près de la moitié des rédacteurs avait même participé à de précédentes Conférences intergouvernementales. D'ailleurs, au moment du choix des rédacteurs, le Président n'a pas toujours décidé seul. Le Secrétaire général a cherché, et obtenu, que son équipe comprenne certaines personnes qu'il connaissait, ou qui lui avaient été recommandées, pour être en mesure de s'appuyer sur leurs compétences. Sir John Kerr lui-même, qui ne travaillait plus sur les questions européennes depuis 1995, s'est « remis à niveau » sur l'ensemble des dossiers avec une rapidité qui a impressionné (Bribosia, 2003). Ajoutons que chacun des membres du Secrétariat pouvait aussi faire appel aux experts qu'il connaissait dans son institution d'origine et ainsi « capter » l'expertise existante. Enfin, pour la partie III du projet de traité constitutionnel sur les politiques de l'Union, le Secrétariat a été secondé par un groupe d'experts désignés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Comme pour le Secrétariat du Conseil dans le cadre des Conférences intergouvernementales (Beach, 2004), plus les questions examinées étaient complexes et techniques, plus le détenteur de l'expertise était susceptible d'accroître sa marge de manœuvre. Par exemple, les premiers débats de la Convention ont montré qu'il existait une demande des Conventionnels en faveur d'une plus grande présence de l'Europe dans le domaine de la sécurité intérieure (« l'espace de liberté, de sécurité et de justice ») (Ladenburger, 2004). Même les Britanniques, qui avaient d'autres « lignes rouges » à gérer, n'étaient pas hostiles à des avancées dans ce domaine (de Poncins, 2003 : 202). Les rédacteurs qui ont été affectés au groupe de travail concerné étaient très compétents, ce qui a aidé John Bruton, qui le présidait, à maîtriser rapidement ces questions. Ensemble, ils ont pu proposer des dispositions de nature à saisir l'opportunité que constituait l'attitude des Conventionnels, et contribuer à ce que la Convention accomplisse des progrès matériels très importants dans ce domaine. De fait, le projet de Traité constitutionnel communautaire l'actuel « troisième pilier » (Ladenburger, 2004).

³⁷ Dès le début de la Convention, il a précisé qu'il s'agissait d'un « secrétariat technique, aussi professionnel que possible » et que les « meilleurs » avaient été retenus (Dauvergne, 2003 : 54) ; le 13 juin 2003, il a rendu hommage au travail du Secrétariat (« je dois vous dire que j'ai été émerveillé qu'on puisse rassembler en quelques jours une équipe de personnes aussi talentueuses et aussi sympathiques qui se sont conduites en vrais Européens », http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030613.htm).

Même par rapport au Praesidium, il semble que le Secrétariat ait détenu un avantage comparatif en termes d'expertise. Ainsi, des rédacteurs ont établi des listes de bases juridiques qui permettaient de visualiser les effets de la simplification des procédures et des instruments, en particulier d'apprécier précisément l'extension de la majorité qualifiée, de la procédure législative ainsi que les exceptions subsistant. Il semblerait que les membres du Praesidium n'aient pas su en tirer parti. De même, le Praesidium se serait « enlisé » dans des discussions sur la méthode ouverte de coordination, faute, aux dires d'un rédacteur, d'avoir soulevé les « bonnes questions ». Notons toutefois que cet avantage a paru s'amoinrir avec l'avancement des travaux de la Convention. Lorsque les projets d'articles ont été à l'ordre du jour, les membres du Praesidium ont pu être accompagnés d'un assistant. L'examen des projets d'articles « révisés » aurait montré qu'un processus d'« apprentissage » était à l'œuvre.

L'expertise est souvent associée au professionnalisme et à la neutralité, toutes choses qui facilitent l'exercice d'une certaine influence. Grâce à l'efficacité et à l'investissement personnel du Secrétaire général et de son adjointe, ainsi qu'à la capacité de travail de toute l'équipe, le Secrétariat s'est toujours acquitté à temps de ses nombreuses tâches, y compris administratives, même à la fin de la Convention lorsque le rythme de travail s'est accéléré, ce qui a renforcé cette impression de professionnalisme.

La nouveauté du Secrétariat a, elle, accrédité l'idée de neutralité dans la mesure où ses membres n'avaient pas de « réputation » particulière, à l'exception de Sir John Kerr, dont l'intelligence et l'audace, non dénuées de « machiavélisme » selon certains, étaient de notoriété publique³⁸. Sa capacité à animer une équipe était moins connue. Elle a pourtant constitué une ressource déterminante pour le Secrétariat.

Des propositions consensuelles

Dès le départ, Sir John Kerr a été conscient des inconvénients présentés par l'hétérogénéité du Secrétariat. Il a redouté qu'elle en entrave l'efficacité. Plus particulièrement, il voulait éviter que l'éparpillement des rédacteurs, affectés à différentes tâches, voire à des groupes de travail distincts, et non soudés par une origine commune, l'empêche de conserver une vue d'ensemble des travaux de la Convention.

³⁸ Par exemple, le journal *European Voice* qui était en libre accès devant la Convention contenait dans son édition du 21-27 mars 2002 un article intitulé « Convention puppet master ». Sir John Kerr y était qualifié de « machiavélique » et le journaliste rapportait l'anecdote selon laquelle, pendant la négociation du traité de Maastricht, Sir John Kerr serait resté sous la table d'une réunion excluant les fonctionnaires pour pouvoir continuer à conseiller le Premier ministre britannique John Major. Voir aussi Norman, 2003 : 36 ; Stuart, 2003 : 20.

Pour connaître chaque membre du Secrétariat, utiliser ses compétences au mieux, inciter chacun à « rendre compte » et insuffler un « esprit d'équipe », le Secrétaire général a instauré un mode de travail collectif. Les documents étaient en règle générale préparés par une petite équipe de quelques rédacteurs, qui présentaient ensuite leur projet à l'ensemble du Secrétariat. Ces réunions étaient de véritables « brainstormings ». Des tours de table permettaient à chacun de s'exprimer et d'infléchir le projet initial. Si les préférences du Secrétariat ne sont pas devenues de ce fait totalement homogènes, cette méthode a appris aux membres du Secrétariat à travailler ensemble.

Les débats ont favorisé l'émergence progressive de compromis acceptables par tous. Chacun a dû tenir compte des arguments d'autrui. Ainsi, avant même d'être transmises aux membres du Praesidium et de la Convention, les bases de travail du Secrétariat avaient déjà fait l'objet de « délibérations » au sein d'un organe rassemblant des « représentants » de différentes institutions européennes et nationales, et correspondaient au « consensus » qui y avait été trouvé. La méthode de la Convention a finalement été appliquée à l'intérieur du Secrétariat (Bribosia, 2003). La manière dont le Secrétaire général composait les équipes de travail, en recherchant des personnes qui se complétaient, voire en unissant les « contraires », a elle aussi contribué à ce résultat.

Une telle méthode explique que nombre des propositions du Secrétariat ont été reprises sans grande modification. A l'inverse, les documents qui n'ont pas suivi ce cheminement ont suscité de vives oppositions. Tel a été le cas par exemple du projet d'articles sur les institutions, jugé trop favorable aux thèses intergouvernementales et aux grands Etats, et effectivement rédigé par le Président et le Secrétaire général, avec l'aide de deux rédacteurs de même nationalité qu'eux, ne provenant ni de la Commission, ni du Parlement. Le Praesidium l'a ensuite significativement amendé (Norman, 2003). Parmi les rapports des groupes de travail, seul celui sur les compétences complémentaires n'a pas été élaboré par les rédacteurs du Secrétariat mais dans la capitale du président du groupe. Ne reflétant pas suffisamment l'équilibre politique de la Convention, il a été mal reçu par la Convention³⁹. Enfin, rappelons que le Secrétariat avait initialement décidé de ne pas proposer d'articles relatifs à la méthode ouverte de coordination. Il l'a fait à la demande expresse du Praesidium qui n'a ensuite jamais réussi à se mettre d'accord sur des dispositions précises. De façon générale, le Praesidium, qui se réunissait moins souvent que le Secrétariat, a mis plus de temps à constituer une équipe capable de travailler efficacement.

³⁹ Compte rendu intégral de la session plénière du 8 novembre 2002, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_021108.htm

En conclusion, l'étude du Secrétariat de la Convention européenne tend à confirmer l'hypothèse avancée – à savoir que le Secrétariat a été un acteur influent. Chargé de rédiger en premier lieu la quasi-totalité des bases de travail de la Convention, il a influencé le contenu de certaines dispositions du projet de Traité constitutionnel.

Certes, à première vue, le Secrétariat de la Convention faisait face à une situation relativement défavorable, notamment par rapport au Secrétariat du Conseil dans le cadre des Conférences intergouvernementales. Créé expressément pour la Convention européenne, une méthode elle-même quasiment inédite, il ne pouvait s'appuyer sur des ressources telles que la mémoire ou l'expérience. Composé de personnes venant non seulement de pays différents mais aussi d'institutions différentes, il n'avait pas même de préférences propres à promouvoir, ce qui pouvait en faire l'instrument des préférences de son « créateur », le Président, ou du Secrétaire général de la Convention, plus présent dans le travail quotidien du Secrétariat. Le caractère « sensible » de certaines questions, en particulier celles relatives aux institutions de l'Union, et l'interventionnisme de la « Présidence » sont deux facteurs qui ont parfois marginalisé le Secrétariat. De surcroît, dans le cas de la Convention, il s'est agi d'une Présidence « à plusieurs niveaux », comprenant non seulement le Président mais aussi les deux vice-présidents et les autres membres du Praesidium. Le nombre de « filtres » au travers desquels les projets du Secrétariat devaient passer en était accru d'autant.

En fait, certaines de ces contraintes se sont aussi révélées être des atouts. Ainsi, la diversité de cette « Présidence », non assimilable à un gouvernement national, a évité que le Secrétariat de la Convention soit mis en concurrence avec l'administration nationale du Président de l'Union, comme cela peut être le cas lors des Conférences intergouvernementales. Le Secrétariat de la Convention a donc été un acteur plus difficile à contourner. Grâce à une méthode de travail collective établie par le Secrétaire général, l'hétérogénéité du Secrétariat a permis de forger des textes consensuels susceptibles de recueillir l'accord d'une Convention présentant sensiblement la même hétérogénéité.

Le Secrétariat de la Convention s'est appuyé sur deux autres ressources. D'une part, il a bénéficié de ce « pouvoir crucial dont dispose le rédacteur de la première mouture des textes » (Wallace, 1990) – pouvoir d'autant plus crucial que la Convention a compté un grand nombre de parties, qu'elle a décidé par consensus, sans aucun vote, et que le temps a manqué, à la fin de la Convention, pour amender les projets révisés. Certes, les membres du Secrétariat ont cherché à refléter le point de vue des Conventionnels et ils ont souvent proposé des options au Praesidium. Mais dans la mesure où ils formulaient eux-mêmes ces options et où il était difficile pour les Conventionnels du Praesidium de toutes les examiner avec attention (Stuart, 2003), les membres du Secrétariat étaient en situation d'influencer leurs choix. Le fait qu'ils aient pris en charge une fonction politique - celle

d'évaluer ce qui était « politiquement possible » - a aussi facilité l'acceptation de leurs propositions. D'autre part, la ressource de l'expertise s'est avérée d'autant plus précieuse que les questions examinées étaient complexes. Elle a par exemple aidé à tirer parti des attentes de la Convention dans le domaine de la simplification et de la sécurité intérieure

L'étude du Secrétariat contribue ainsi à mieux cerner les caractéristiques de la Convention européenne et le rôle qu'y ont joué les experts. A certains égards, ce rôle a été positif. Nombre des membres du Secrétariat se sont considérés comme des « médiateurs » au service de la Convention, à qui il revenait de favoriser l'aboutissement de la Convention, comme d'ailleurs de la Conférence intergouvernementale. Certains estiment même que, par leurs documents, ils ont aidé les hommes et de femmes politiques de la Convention qui étaient peu familiarisés de la « chose » européenne à exercer le pouvoir que leur conférait cette nouvelle méthode. Il est vrai que par rapport aux Conférences intergouvernementales, la méthode de la Convention a évité de confier aux représentants personnels des gouvernements nationaux le pouvoir de rédaction qu'ils ont habituellement dans le cadre des Conférences intergouvernementales, au niveau dit « préparatoire » ou « technique » où se déroule la majeure partie des négociations (Deloche-Gaudez, 2003c ; Ladenburger, 2004). D'ailleurs, la Conférence intergouvernementale qui a suivi la Convention ne comprenait pas ce niveau « préparatoire ». De surcroît, la Convention européenne a été gérée non pas par une équipe issue du seul Secrétariat général du Conseil, mais par un Secrétariat « pluri-institutionnel », ouvert à davantage d'approches, plus à même de travailler avec une Assemblée composée elle-même d'acteurs politiques divers.

Il n'en reste pas moins vrai que par rapport à la première Convention, le plus grand nombre de parties prenantes et la plus grande ambition du mandat, combinés à la même procédure du consensus, a eu tendance à renforcer le pouvoir de « l'expert » qui tenait « la plume », alors que le terme de « Convention » évoque davantage l'image d'acteurs politiques délibérant entre eux.

Or les théories de la délibération et de la négociation, le plus souvent utilisées pour analyser le processus de la Convention, ne permettent pas d'appréhender avec précision le rôle des experts. Au terme de cette analyse, il apparaît donc nécessaire de les compléter par une autre « logique », qui pourrait être qualifiée « d'expertise », et qui aiderait à saisir le poids relatif du Secrétariat, mais aussi des administrations nationales et européennes.

BIBLIOGRAPHIE

- Beach D., (2003) Towards a new method of constitutional bargaining ? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform, The Federal Trust for education and research, April.
- Beach D., (2004) «The unseen hand in treaty reform negotiations : the role and influence of the Council Secretariat », *Journal of European Public Policy* (à paraître).
- Berès, P., (2003) Une Constitution pour la grande Europe, *Les Notes de la Fondation Jean Jaurès*, n° 36.
- Bribosia H., (2003) « A Few Impressions of a *rédacteur* in the European Convention Secretariat », *EUI Review*, Winter.
- de Burca G., (2001) «The Drafting of the European Union Charter of fundamental rights», *European Law Review*, Volume 26, Number 2.
- Christiansen T., (2002) «The role of supranational actors in EU treaty reform», *Journal of European Public Policy*, 9/1.
- Closa, C., (2004) «The Convention method and the transformation of EU constitutional politics », in Eriksen E., Fossum J., Menendez A. (eds), *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- Conseil européen, (2001) Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, <http://ue.eu.int/fr/Info/eurocouncil/index.htm>
- Dauvergne A., (2004) *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*. Paris, Editions Saint-Simon.
- Dehousse R. (dir.), (2002) *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Dehousse R., Deloche-Gaudez F., (2003) La genèse d'une constitution transnationale : éléments d'analyse, Papier présenté lors du séminaire 'European Integration and Constitutionalism After the European Convention', Forum européen de Sciences Po.
- Deloche-Gaudez F., (2001) «La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode constituante ? ». In Dehousse R. (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002. (une version plus longue de l'étude est disponible sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud15-fr.pdf>).
- Deloche-Gaudez F., (2003a) «La Présidence de la Convention européenne », *Annuaire Français de Relations internationales*, Volume IV.
- Deloche-Gaudez F., (2003b) « UE : une Constitution "à petits pas" », *Libération*, 3 juillet 2003, disponible sur le site <http://convention-europeenne.sciences-po.fr>.
- Deloche-Gaudez F., (2003c) « la Conférence intergouvernementale », *La Lettre de la Fondation Robert Schuman*, 29 septembre 2003, n° 136, <http://www.robert-schuman.org/synth105.htm>
- Deloche-Gaudez F., (2003d) « Bruxelles-Philadelphie. D'une Convention à l'autre », *Critique internationale*, n° 21.
- Duhamel O., (2003) *Pour l'Europe*. Paris, Editions du Seuil.
- Elster J. (ed.), (1998) *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- Giscard d'Estaing V., (2002) Discours introductif à la Convention sur l'avenir de l'Europe, CONV 4/02.
- Giscard d'Estaing V., (2003) *La Constitution pour l'Europe*. Paris, Fondation Robert Schuman Albin Michel.

- Gray M., Stubb A., (2001) «The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice ? », *Journal of Common Market Studies*, 39.
- Ladenburger C., (2004) « Introductory comments on the Convention method, and on some features of an improved Constitutional Charter », *European Review of Public Law*, Volume 16, Number 1, Spring.
- Magnette P., (2004) « Argumenter et négocier dans une Assemblée constituante transnationale: une analyse de la Convention européenne », *Revue française de science politique* (à paraître).
- Magnette P., Nicolaidis K., (2004) « The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric », *West European Politics* (à paraître).
- Moravcsik A., (1999) « A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation », *International Organization*, Volume 53, Number 2, Spring.
- Norman P., (2003) *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*. Brussels, Eurocomment.
- Poncins (de) E., (2003) *Vers une Constitution européenne*. Editions 10/18.
- Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003 (disponible sur le site <http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=FR>)
- Shaw J., (2003) What's in a Convention ? process and substance in the project of European constitution-building. Institute for Advanced Studies, Vienna, Political Sciences Series, 89, June 2003.
- Stuart G., (2003) *The Making of Europe's Constitution*. Fabian Society, Fabian ideas 609.
- Wallace W. (ed), (1990) *The dynamics of European integration*, London, Pinter.
- Ziller J., (2004) *La nouvelle Constitution européenne*. Paris, Editions La Découverte.