

## Jean-Luc Dehaene, Les perspectives de la convention

**Légende:** Le 27 avril 2002, lors d'une conférence à Bruxelles, Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge et vice-président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, souligne les enjeux de la Convention et explique le choix de cette méthode pour définir l'avenir de l'Europe unie.

**Source:** L'Europe en formation. 2002, n° 1. Nice. "Les perspectives de la convention", auteur:Dehaene, Jean-Luc , p. 9-16.

**Copyright:** (c) L'Europe en formation

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/jean\\_luc\\_dehaene\\_les\\_perspectives\\_de\\_la\\_convention-fr-9ffa0602-7b34-4834-868f-487253c0819a.html](http://www.cvce.eu/obj/jean_luc_dehaene_les_perspectives_de_la_convention-fr-9ffa0602-7b34-4834-868f-487253c0819a.html)

**Date de dernière mise à jour:** 19/12/2013

Analyse : La convention sur l'avenir de l'Europe

## Les perspectives de la convention

par Jean-Luc Dehaene

Mesdames et Messieurs,

Dès le lancement de la convention par le Conseil européen, l'accent a été mis sur la nécessité d'éviter de travailler en vase clos et de jeter des ponts vers la société civile, et ainsi organiser un forum de la société civile afin que l'ensemble des citoyens puisse non seulement être informé et sensibilisé, mais aussi être à même de présenter un apport à la discussion. Nous considérons donc que notre tâche est d'être à l'écoute des débats dans la société civile, et de transmettre vers cette société civile l'information sur nos discussions. C'est pour cela que je vous parle aujourd'hui en tant que vice-président de la convention.

### Les enjeux de la convention

Il est important de souligner que cette convention vient à un moment crucial pour l'Europe. L'Union européenne a été confrontée, au terme des années 80, à la fin de la guerre froide et à la réunification de l'Allemagne. Elle a alors bien réagi - selon mon opinion - d'une part, en approfondissant l'intégration par l'Union monétaire, et d'autre part, en ouvrant les portes aux pays de l'Europe centrale, dont l'aspiration première clairement exprimée par les populations et par leurs dirigeants était de pouvoir rallier cette Union européenne, pour eux symbole de la stabilité et de la paix que nous avons connue pendant cinquante ans, et dans la foulée symbole de l'état de bien-être que nous connaissons. Et cela aurait été une erreur historique de ne pas y répondre.

Nous l'avons fait en amorçant un processus d'élargissement. En fait, il s'agit d'un processus technique que nous avons également appliqué lors d'élargissements précédents. Mais en soi, cet élargissement est plus important que les précédents car il offre un scénario à la fois pour la conversion de ces pays d'un système autoritaire vers un régime parlementaire démocratique, et pour la conversion d'une économie d'État planifiée vers une économie de marché. Ce n'est pas une opération simple, et nous la sous-estimons probablement. Pour une grande part de la population dans ces pays, c'est en fait une régression sociale et ce processus ne devient supportable que grâce à la perspective de l'élargissement et de l'adhésion à l'Union européenne, parce que cela mène à plus de stabilité, plus de sécurité et à une croissance qui doit leur permettre à terme de nous rattraper.

Nous avons donc découvert progressivement que cet élargissement n'était pas un élargissement comme les autres, mais que, en même temps, l'Union monétaire nous menait vers un nouveau degré d'intégration. L'élargissement nous mettait donc devant un nouveau défi: celui de maintenir l'efficacité dans la prise de décisions européenne, afin d'éviter le blocage lié au nombre.

L'Union monétaire a donné aux citoyens un facteur d'identification avec l'Europe, ce qui suscite encore toujours l'enthousiasme, quoi qu'on en dise. Mais il faut aussi que cette Union monétaire soit à même de fonctionner. Il faut donc absolument qu'elle soit institutionnellement organisée au sein de l'Union, car l'arrivée de nouveaux membres dans la zone euro - à savoir les membres de l'Union européenne qui ne sont pas dans l'Union monétaire, ainsi que les pays candidats à l'Union - ne saurait tarder. Or, on ne se rend pas suffisamment compte que l'Union monétaire est de facto une forme de coopération renforcée, en ce sens que la coopération renforcée a été inscrite comme principe dans le traité mais n'a jamais été organisée, ni mise en lien institutionnel avec l'Union européenne. Pour le moment, l'Union monétaire travaille d'une façon plus intergouvernementale qu'intégrée, alors qu'elle constitue le facteur le plus intégré de l'Union européenne. Il y a là encore un défi à rencontrer.

Enfin, surtout, on s'est progressivement rendu compte que cet élargissement constituait une réunification politique de l'Europe, et qu'il rendait à l'Europe sa dimension historique où tous les pays ayant un même passé de culture et de valeurs pouvaient à nouveau se retrouver. Mais on s'est aussi rendu compte que cette

Europe unifiée elle-même s'inscrivait dans un nouveau contexte international. Et que dès lors, travailler à l'intégration consistait de plus en plus à travailler à définir la place de l'Europe dans le monde, au rôle que l'Europe pouvait jouer dans la gouvernance mondiale. Car il est clair que la mondialisation ne sera un facteur positif que si elle est organisée, et que pour l'organiser, il faut établir un équilibre entre les grandes régions organisées dans le monde. Aucun pays d'Europe n'est capable de faire seul le poids. Par contre, parlant d'une voix, à partir d'une politique cohérente menée au niveau européen, l'Europe pèsera énormément au niveau mondial, et plusieurs continents regardent ce que fait l'Europe, voyant là un modèle qu'ils peuvent suivre.

### **Une autre méthode pour l'Europe**

Tous les discours entendus de la part des premiers ministres et autres présidents, à l'avant-veille de la conférence intergouvernementale de Nice, marquaient le fait que cet élargissement risquait d'être banalisé dans le cadre de la CIG. Et c'est effectivement ce qui s'est produit à Nice: on a adapté quantitativement les institutions et les traités, mais on a raté le saut qualitatif... au point que l'on s'en est rendu compte, de même que l'on s'est aussi rendu compte que la conférence intergouvernementale n'était probablement pas la voie par laquelle on trouverait les forces et l'élan nécessaires au saut qualitatif dont l'Europe avait besoin dans le cadre de sa réunification. Certains comme Jacques Delors n'ont pas hésité à parler de «refondation» de l'Europe - et le président Giscard d'Estaing a repris ce terme dans son discours d'introduction à la convention. Et on peut remarquer que quelqu'un comme Tony Blair a clairement indiqué -et avec raison - que la première finalité de l'Europe n'était plus tellement la paix, bien qu'elle soit encore une finalité importante, mais le pouvoir que peut avoir l'Europe dans l'équilibre mondial à la recherche duquel nous sommes.

Il a donc fallu chercher une autre voie pour définir l'avenir de l'Europe. Ce fut la convention, créée sous la pression du Parlement européen. Ce dernier pouvait en effet jouer pleinement son rôle dans une convention, alors qu'il n'aurait été qu'observateur dans une conférence intergouvernementale. On a alors repris le modèle de convention qui avait fonctionné pour définir la charte des droits fondamentaux. Peut-être même a-t-on fait un peu trop vite la comparaison. Il est clair que le succès de cette première convention avait été entre autre lié au fait que son mandat était limité et bien défini: codifier dans le traité les droits existants. Et c'est parce que les membres de la convention de la charte des droits fondamentaux, dont je faisais partie, se sont limités à ce mandat et n'ont pas cherché à le déborder en créant de nouveaux droits, qu'elle a été une réussite.

En revanche, il était essentiel pour la nouvelle convention d'avoir un mandat large. Les quatre points que le Conseil européen avait définis à Nice ne pouvaient assurer un débat de fond, car ils étaient beaucoup trop limités. Tout l'exercice de la déclaration de Laeken a consisté à ouvrir le débat, à poser une série de questions qui permettraient à la convention d'imaginer cette refondation de l'Europe pour un nouveau siècle. Mais ce sera en même temps le gros problème de la convention que d'essayer d'arriver à des propositions concrètes.

Aux questions «À quoi la convention doit-elle aboutir?» et «Comment évaluer le succès de la convention?», j'ai l'habitude de répondre qu'il existe deux positions extrêmes. Si la convention se termine par un beau rapport dégageant dix à quinze pistes et indiquant qui soutient ces pistes, cela fera peut-être un document qui trouvera sa place dans les bibliothèques d'universités, mais certainement pas dans la mienne, car cela ne servira à rien du tout. Politiquement, on ne pourra rien en faire. Et peut-être l'un ou l'autre chef de gouvernement ne serait-il pas mécontent que ça se termine comme ça.

L'autre extrême se définit d'une façon un peu utopique. Il consiste à considérer que la convention se terminera par un large consensus - ce qui ne veut pas nécessairement dire unanimité complète - sur un nouveau traité de base que le président Giscard d'Estaing a qualifié dans son discours inaugural de traité constitutionnel. On trouve là deux choses fort importantes: un «large consensus» et un texte juridique. Je pense effectivement que la leçon à tirer de la convention précédente, c'est que l'influence de la convention sera d'autant plus grande qu'elle produira un texte juridique. Car si nous produisons un texte littéraire, même s'il contient des options claires, je sais d'avance que dans une conférence intergouvernementale, il y aura toujours quelqu'un pour trouver que le texte n'est pas si clair qu'il en a l'air, qu'il faut ajouter des interprétations, etc. Tandis que si nous produisons un texte juridique, il aura une signification par lui-même.

C'est ce qui s'est passé lors de la convention précédente sur la charte des droits fondamentaux. Au départ, personne n'avait cru au consensus. Et l'astuce du président, M. Herzog, a été de présenter la charte sous forme d'un texte juridique, même si on savait que les temps n'étaient pas mûrs pour l'intégrer dans le traité. Nous savions qu'en le présentant sous forme juridique ce texte aurait une signification - et le fait que la Cour de justice de Luxembourg s'y soit déjà référée en est la preuve vivante. En outre, ce texte devra s'asseoir sur un large consensus, afin qu'il soit impossible au Conseil européen de recommencer la discussion. C'est ce qui s'est passé lors de la convention précédente, et j'ose dire que pour certains membres du Conseil, cela a constitué une expérience plutôt frustrante.

De même, s'il est écrit dans la déclaration de Laeken que la convention pourra se conclure par plusieurs options, c'est parce que s'il avait été précisé que la convention devait se conclure par un consensus, le Conseil européen ne l'aurait jamais acceptée. Ceci n'empêche cependant pas d'essayer d'arriver à ce consensus.

Je tiens à préciser à ceux - que je comprends - qui trouvent que la charte des droits fondamentaux ne va pas assez loin et qui voudraient la rediscuter avant de l'intégrer dans le traité, qu'une telle démarche présente un grand danger, car le risque est important que la charte n'entre alors pas dans le traité. Par contre, si la charte est d'abord intégrée dans le traité, un pas fort important en avant aura été accompli. Un espace juridique unique avec la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg aura ainsi été créé et, à partir de ce moment-là, on disposera d'une base permettant de rediscuter certains points. En revanche, si on souhaite faire le contraire - avec la bonne volonté dont je ne doute pas -, on terminera sans rien. Dans la construction européenne, il faut oser faire des petits pas. Si l'on refuse de faire un petit pas en voulant en faire un plus grand, cela veut souvent dire que l'on n'avancera pas du tout.

J'ai beaucoup de compréhension et de sympathie pour ceux qui prêchent un fédéralisme complet au niveau européen, et c'est à terme quelque chose dont je rêve aussi. Mais croire que la convention va produire cela mènera à de grosses désillusions, car les temps ne sont pas mûrs pour faire un pas de cet ordre-là. Il faut donc, dans la convention, bien cibler les objectifs que l'on veut atteindre, afin de pouvoir obtenir un assez long consensus. C'est ce que la convention essaye de faire dès à présent en introduisant une phase d'écoute de ses membres, mais aussi d'écoute vers l'extérieur. Il est donc fort important que des signaux aussi concordants que possible viennent de la société civile et soient traduits dans la convention.

Et c'est probablement à partir du mois de septembre que la convention commencera à travailler concrètement, sur base de textes dont il est évident que le présidium devra en faire la proposition et la convention réagir. C'est une façon de travailler qui n'est pas parlementaire, mais la convention n'est pas un parlement. Il est impossible de voter dans une convention. Il faut travailler à la recherche d'un consensus et cela demande beaucoup d'habileté et beaucoup de confiance mutuelle entre les conventionnels.

### **Un projet de traité constitutionnel**

J'espère que la convention aboutira effectivement à un projet de traité constitutionnel - j'utilise à dessein les deux mots — dans lequel on définira la finalité de l'Union européenne, mais aussi les compétences, non pas sous forme d'un *abgrenzung* mais plutôt d'un *ordnung*, ce qui est un autre concept qui ne triche pas les choses mais crée effectivement un certain ordre dont nous avons besoin, et qui en même temps définit les institutions qui doivent gérer cette Europe. Il est clair également que ça doit se terminer par un traité qui intégrera la charte.

Je ne vais pas m'aventurer aujourd'hui - car je sortrais de mon rôle - à vous dire ce qu'inclura le traité, mais je peux vous faire part de certaines de mes sensibilités par rapport à l'objectif que j'ai avancé. Je pense qu'à cause du rôle qu'elle doit jouer dans la globalisation, cette Europe devra être plus politique qu'elle ne l'est aujourd'hui, et que cela demandera effectivement que l'on cherche à mettre un terme à l'organisation en piliers, tout en ajoutant que l'on pourra probablement aller plus loin dans la gestion communautaire du troisième pilier que dans celle du deuxième. Dans ce deuxième pilier, il s'agira surtout d'avoir une bien meilleure coordination entre la politique étrangère du domaine communautaire, par exemple le commerce

extérieur ou l'aide au développement, et la politique extérieure menée par le Conseil. Je pense qu'il faudra là créer des ponts très forts mais je ne crois pas que les temps soient mûrs pour passer immédiatement à une communautarisation pure et simple de la politique étrangère de défense. Là aussi, il faut oser faire les pas intermédiaires.

L'important sera surtout de renforcer ce que j'appelle les institutions réellement européennes, car il nous faudra bien définir ce que nous croyons pouvoir faire mieux ensemble. En ce sens, la subsidiarité est souvent, ces derniers temps, mal utilisée car elle est surtout utilisée par les eurosceptiques pour diminuer les compétences de l'Europe. Je pense qu'elle doit avant tout servir à réviser régulièrement la répartition des compétences, et ce n'est pas un hasard si pour le moment en Europe, cela revient surtout à décentraliser. Je me réfère à ce qui s'est passé en Belgique mais aussi en Grande-Bretagne, en Espagne, voire même en Allemagne. Mais la subsidiarité doit aussi servir à centraliser, ou du moins à transférer certaines souverainetés au niveau européen, parce que nous ne pourrions avoir d'influence et d'efficacité que si nous agissons au niveau européen. Et, revenant à la philosophie de Jean Monnet, ce qui doit être fait au niveau européen doit être fait par des institutions européennes, chargées de défendre l'intérêt général européen. C'est pourquoi, il faut renforcer la Commission, la Banque centrale, la Cour de justice, le Parlement européen, et valoriser alors le Conseil des ministres comme chambre des États sur le plan législatif, et comme organe de coopération et de contrôle avec la Commission sur le plan exécutif. Le grand danger, à mon avis, serait de renforcer le Conseil des ministres, voire le Conseil européen, et faire de la Commission une sorte de secrétariat du Conseil. Cela serait un pas en arrière pour l'efficacité de l'Europe. Si l'Europe veut vraiment avoir une influence sur le terrain, elle doit disposer d'un organe européen qui parle au nom de l'Europe, et l'exemple est donné par ce qui se passe dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce, où là l'Europe a un réel poids. Elle peut avoir ce poids dans d'autres organisations internationales à condition de suivre cette même voie.

Nous devons essayer de formuler tout cela dans ce traité constitutionnel. Ma préférence va pour un texte court, mais en mettant en garde contre le risque d'ouvrir la porte à la remise en cause de l'acquis communautaire. C'est une question d'ordre juridique et de techniques institutionnelles mais à laquelle il faudra être fort attentif, car on risquerait d'obtenir dans le cas contraire une victoire à la Pyrrhus, dans laquelle on perdrait beaucoup de ce que l'on a déjà acquis.

### **Des membres de la convention**

Ceci étant dit, il faut travailler avec volontarisme et avec enthousiasme, car la victoire n'est pas acquise. Je pense que la convention est une institution très difficile à gérer, dans laquelle on n'est pas sûr d'aboutir à un résultat. Il y a une chance réelle qu'on y aboutisse si les membres de la convention agissent comme des réels conventionnels - comme l'a dit le président à la séance inaugurale -, qu'ils considèrent qu'un échec de la convention sera un échec personnel pour eux. Qu'ils ne soient donc pas là comme porte-parole de leur parlement ou de leur gouvernement mais bien pour repenser l'Europe et défendre ce dont nous conviendrons ensemble, dans la conviction que ce sera la meilleure chose pour l'Europe actuelle. Dans cette mesure, la convention peut aboutir à un résultat qui se rapprochera de ce que j'ai appelé l'objectif utopique d'un consensus sur un traité constitutionnel. Plus il se rapprochera de cela, plus il faudra en tenir compte.

Si nous ne réussissons pas, il est clair que l'élargissement se fera, que l'Union monétaire se poursuivra, mais qu'il y aura de grandes chances alors que l'élargissement aboutisse à un immobilisme et donc à une crise au sein de l'Union européenne ; et que l'Union monétaire ne donnera pas un résultat optimal parce que les structures pour le gérer seront absentes.

Là aussi, n'étant pas pessimiste de nature, je pense que cela ne serait pas nécessairement la fin de l'aventure européenne, car ceux qui connaissent l'histoire européenne savent que l'Europe a fait tous ses bonds en avant au travers de crises. Mais le bon sens me dit qu'en sachant cela, il vaut mieux essayer de l'éviter et de concevoir un modèle européen pour le XXI<sup>e</sup> siècle positionnant l'Europe dans ce monde globalisé, à travers des méthodes démocratiques par une convention où sont représentés tous les parlements - y compris le Parlement européen -, tous les gouvernements - y compris la Commission -, et d'essayer ensemble de définir un projet avec le soutien de l'opinion publique et de tous ceux qui sont engagés pour l'Europe. Et je suis

heureux d'avoir pu vous l'expliquer aujourd'hui.

Jean-Luc Dehaene.