

Alain Lamassoure, Histoire secrète de la Convention européenne: les premières propositions institutionnelles

Légende: Dans cet extrait de Histoire secrète de la Convention européenne, Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux Affaires européennes et membre de la Convention européenne en qualité de représentant du Parlement européen, compare la présentation des premières propositions institutionnelles par le Président de la Convention à un « Gambit » au jeu d'échecs.

Source: LAMASSOURE, Alain. Histoire secrète de la Convention européenne. Paris: Fondation Robert Schuman / Albin Michel, 2004. 525 p. ISBN 2-226-15124-9.

Copyright: (c) LAMASSOURE Alain

URL:

http://www.cvce.eu/obj/alain_lamassoure_histoire_secrete_de_la_convention_europeenne_les_premieres_propositions_institutionnelles-fr-631723c7-20b4-415b-bf60-3d0e6020cc7e.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*

[...]

Mardi 22 avril 2003. Paris. 9 h 30. Coup de fil de VGE. Au retour d'Athènes, le président de la Convention est inquiet.

« Je sou mets ce soir au Présidium les articles clés. J'y ai beaucoup travaillé, et je crois sincèrement que c'est bon. C'est ce que l'on peut faire de raisonnable si l'on veut faire marcher l'Europe aujourd'hui. Naturellement, tout le monde va tirer dessus à boulets rouges... Il faut donc organiser le contre-feu. Vous reconnaîtrez toutes vos idées. Je vous demande pas de soutenir sans nuances, mais vous savez faire...

Je propose de généraliser la codécision et le vote majoritaire au Conseil. Avec le quota : une majorité simple d'Etats représentant les deux tiers de la population - parce qu'il ne faut tout de même pas que les grands pays soient les otages des petits. La Commission serait ramenée à douze membres, mais avec la possibilité de nommer des conseillers-Commissaires. Avec un ministre des Affaires étrangères : le Présidium m'a obligé à retenir cette formule malheureuse du *double hatting*, le "double chapeau"...

- C'est une fausse bonne idée !

- Oui. C'est une idée belge, mais ils y sont tous tellement attachés... Au total, vous verrez, c'est raisonnable et c'est ce qui peut marcher. Mais hélas, entre la conférence intergouvernementale qui suivra et les ratifications ultérieures, tout cela va exiger encore deux ans ! Il faudrait avoir le courage de décider que, dès que, par exemple, vingt ratifications seront acquises, la Commission "de Nice" serait dissoute pour être remplacée par la Commission de la Constitution. »

Le Présidium met dans le mille

Jeudi 24-vendredi 25 avril 2003. Séance plénière. Comme il me l'avait annoncé mardi matin, VGE a donc présenté le même jour le texte qu'il avait rédigé pendant le week-end pascal : les articles clés sur les institutions. Après quinze mois de combats périphériques, de jeux de cape et de banderilles, les clarines sonnent enfin l'heure de la vérité. VGE abat ses cartes.

Ce qu'il s'était gardé de me dire, c'est qu'il avait déjà fait présenter son texte par son porte-parole, le malicieux Nikolaus Meyer-Landrupt. Pourquoi avoir agi ainsi ? Je pense qu'il a eu un vrai « coup de blues » après la rebuffade essuyée à Athènes. Il s'est dit que la Convention pouvait échouer, et il a voulu montrer qu'en tout cas lui était prêt à temps, que c'est bien lui le premier inspirateur des travaux de la Convention et, au cas où cela tournerait mal, que le texte qu'il avait conçu aurait été le seul possible si la volonté politique n'avait pas fait défaut. Cette impression m'est confirmée par les termes de la lettre de remerciement (pour mon opuscule *Ce sera une autre Europe*) qu'il m'a adressée le 22, donc écrite pendant le week-end : « Le moment est difficile. Mais il faut garder espoir... » Un aveu bien rare chez lui, qui a horreur de la dramatisation. Et il ajoute de sa main royale : « Et j'ai besoin de votre soutien *actif* (souligné par lui) dans le sprint final de la Convention. »

Son texte fait du Conseil européen l'autorité suprême de l'Union. Sous l'autorité d'un président à temps plein et d'un directoire, le Conseil coordonnerait l'activité d'ensemble, nommerait le président de la Commission et un ministre des Affaires étrangères dépendant de lui seul. Un Congrès des peuples européens, constitué d'un tiers de parlementaires européens et de deux tiers de parlementaires nationaux, débattrait une fois par an de l'état de l'Union et interviendrait dans les futures révisions constitutionnelles avant d'élire, à terme, le président du Conseil européen. La Commission serait confirmée comme une magistrature restreinte d'experts (onze membres), avec des missions étroitement définies.

Le mardi 22, les communiqués de l'AFP suscitent une tempête de réactions. Je suis le seul à refuser de commenter un texte dont je n'ai pas eu le détail, et bien m'en prend. Prodi, Brok, Juncker se précipitent dans les micros pour des déclarations à l'emporte-pièce.

Olivier Duhamel, lui, a lu. Il diffuse un « papier » analysant « les provocations de Giscard ». Provocation contre les petits Etats, « dont toutes les demandes les plus insistantes sont piétinées » ; contre le Parlement européen, qui n'élirait plus le président de la Commission et se verrait concurrencé par un Congrès interparlementaire ; contre la Commission, dont le président serait éclipsé par un président permanent du Conseil européen assisté d'un bureau ; enfin contre tous les pro-Européens, le dessin d'ensemble étant carrément intergouvernemental. Il s'interroge : pourquoi Giscard s'est-il livré à tant de provocation, et surtout, dans ce sens-là ? Pour conclure : « Nous verrons comment ces provocations stimulent la discussion. Gageons qu'elles ne constituent en rien des suggestions pour des conclusions. » Duhamel a compris que c'est une partie d'échecs qui commence, non de poker. C'est un « gambit » : on fait un gros sacrifice de matériel pour renverser la dynamique de la partie en plaçant l'adversaire dans une configuration inattendue.

Un phénomène de psychologie de groupe très amusant va en effet se produire. La levée de boucliers a été telle qu'elle va se poursuivre toute la semaine, les spectateurs - et, plus fâcheusement, la plupart des acteurs - continuant d'écouter leur propre clameur au lieu de regarder ce qui se passe vraiment sur le terrain.

Or, sur le terrain, pour la première fois, le Présidium ose présenter à Giscard une opposition frontale - et majoritaire. Après une séance marathon, le texte qui sort de ce chaudron est rééquilibré, et finalement... incroyablement bon.

Le Conseil européen aura désormais un président à temps plein, qu'il élira à la majorité qualifiée pour un mandat de deux ans et demi une fois renouvelable. Mais tous les garde-fous que souhaitaient les « communautaires » sont introduits. Le Conseil européen reste un organe d'impulsion et d'orientation ; il est précisé qu'« il n'exerce pas de fonction législative ». Le président reçoit une définition de fonction qui relève de l'influence, bien plus que de l'autorité : il « préside et anime » les travaux du Conseil, dont il assure la préparation et le suivi, mais (sera-t-il ajouté par la suite) « en coopération avec le président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil Affaires générales » : tout seul, il ne peut rien. Enfin, il fait rapport devant le Parlement européen.

Sur la scène internationale, il assure la représentation extérieure de l'Union, mais uniquement « à son niveau et dans sa qualité », pour les seules matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, et « sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union ».

En dessous du Conseil européen, le Conseil des ministres dispose, seul, du pouvoir d'engager les Etats membres. La polysynodie antérieure est considérablement simplifiée. Il n'y a plus que cinq formations, qui seront ensuite réduites à quatre : un Conseil Affaires étrangères, présidé par le ministre ad hoc ; le Conseil Affaires économiques et financières ; le Conseil Justice et sécurité ; le Conseil Affaires générales, chargé de la coordination de tous les précédents et qui remplira aussi le rôle de Conseil législatif. L'objectif, défendu par le Parlement européen depuis longtemps, est de distinguer, au sein de la Chambre des Etats, la fonction législative et la fonction de coordination des exécutifs nationaux. C'est une première révolution.

Il y en a une seconde : la pondération des droits de vote accordée à chaque Etat, invraisemblablement compliquée à Nice, est purement et simplement abandonnée. Tout le monde aura une seule voix. La majorité nécessaire reste une majorité dite « qualifiée », correspondant à la majorité des voix composée de manière telle qu'elle représente 60 % des citoyens.

Troisième révolution, la plus importante pour les fédéralistes : le président de la Commission sera désormais élu par le Parlement, non pas à une majorité qualifiée mais à la majorité des membres qui composent celui-ci. Pour éviter les arrangements politiques derrière des portes closes, le Conseil européen sera chargé collectivement du rôle que jouent les chefs d'Etat dans les régimes parlementaires. Au vu du résultat des élections européennes, « et après des consultations appropriées », le Conseil votera à la majorité qualifiée pour désigner un candidat. Si le Parlement rejette le candidat, le Conseil aura un mois pour en présenter un autre. Autrement dit : si les partis politiques européens - Parti populaire européen, socialistes, libéraux, Verts - sont capables de s'organiser et d'annoncer avant les élections quel est le candidat de chacun à la présidence de la Commission, « M. Europe » sera choisi, en fait, par les citoyens eux-mêmes : le Conseil sera obligé de

prendre acte du vote populaire. Dans le cas contraire, assez vraisemblable la première fois, le Conseil pourra continuer de jouer au Sacré Collège, seul en quête de l'Esprit saint et de l'oiseau rare. La procédure a donc le grand avantage de rendre possible, en douceur, l'évolution nécessaire.

Le rôle de la Commission est renforcé, et longuement détaillé dans un article 25. Son monopole d'initiative est maintenu.

Seule faille grave du dispositif : la composition de la Commission. Est-ce la fatigue du marathon ? Là, le Présidium n'a pas choisi entre une Commission restreinte et un exécutif de type gouvernemental. La Commission aurait quinze membres, choisis par son président, appartenant à quinze pays différents : les Commissaires européens. Plus des Commissaires sans droit de vote, venant de tous les autres pays membres.

Sous cette réserve, l'équilibre politique introuvable dont on n'osait rêver est quasiment atteint. Notre rôle est désormais clair : il faut préserver cet équilibre à tout prix.

[...]