

**VIIe congrès de l'Association française  
de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table-ronde n°5**

**« L'institutionnalisation de l'Europe »**

**Sous la direction de Renaud Dehousse et Yves Surel**

---

**Délibération vs. négociation  
Une première analyse de la  
Convention sur l'avenir de l'Union**

(Version provisoire, but please quote !)

**Paul Magnette**

Institut d'études européennes  
Université libre de Bruxelles  
[pmagnet@ulb.ac.be](mailto:pmagnet@ulb.ac.be)

**Introduction**

L'Union européenne est traditionnellement considérée comme un « forum de négociation ». Le fait que cette pratique y soit si répandue constitue même l'un de ses traits essentiels, qui la distingue d'autres formes d'organisation internationale – où les rapports de force non procéduralisés restent monnaie courante – et des démocraties étatiques – où le vote et la délibération, rares dans l'Union, demeurent deux modes majeurs de résolution des conflits.

Pourtant, depuis quelques années, des chercheurs ont entrepris de montrer que la délibération était également présente dans l'Union, voire même qu'elle tendait à devenir l'une de ses principales modalités de décision. Cette affirmation est à la fois analytique, visant à amender les analyses intergouvernementales et néo-fonctionnalistes, et normative dans la mesure où elle tente aussi de répondre aux accusations de « déficit démocratique ». Ainsi a-t-on pu affirmer que la comitologie constitue une forme de « supranationalité délibérative » [Joerges & Neyer, 1997] ; que des instances mixtes telles que le Comité économique et social peuvent être analysées à travers un prisme délibératif [Smismans, 2001] ; ou encore que la délibération est la seule forme d'action démocratique compatible avec les structures complexes et pluralistes de l'Union [Habermas, 1996 ; Eriksen & Fossum, 2000]. Ces analyses ont suscité, à leur tour, une vague de critiques accusant principalement les auteurs qui recourent à cette notion pour comprendre l'Union de galvauder le concept de délibération [Weiler, 1997].

La Convention sur l'avenir de l'Union s'offre comme un cas d'étude idéal pour examiner ces hypothèses. Censée être le lieu d'un débat de nature constitutionnelle, elle entre

dans la catégorie des enceintes politiques qui ont été historiquement les plus prédisposées à agir sur le mode délibératif [Elster, 1998]. De surcroît, ses auteurs et ses membres disent explicitement leur volonté de substituer aux mécanismes classiques de négociation internationale une forme nouvelle de délibération transnationale.

Si le terrain est propice, le choix de la méthode est difficile. Ce qui caractérise la délibération, et la distingue de la négociation, c'est le fait que les acteurs ne cherchent pas seulement à échanger des concessions sur base de préférences stables, mais qu'ils sont en principe disposés à modifier ces préférences en fonction des arguments déployés par leurs partenaires [Habermas, 1998 ; Elster, 1998 ; Dryzek, 2000]. L'essence de la délibération est la confiance dans la force de « l'usage public de la raison », qui recouvre deux vertus présumées. D'une part, en termes d'efficacité, elle doit permettre aux acteurs d'atteindre des compromis qui soient plus que la résultante de leurs préférences initiales. D'autre part, en termes de légitimité, elle doit contribuer à élever les connaissances et la conscience civique des citoyens en les impliquant (subjectivement) dans la discussion politique [Manin, 1995]. Mesurer la « réussite » d'un processus de délibération suppose donc de montrer que ses acteurs ont effectivement modifié leurs préférences en fonction des arguments échangés, et que le niveau général de compréhension et d'acceptation du système politique par le public s'est élevé. Les recherches empiriques qu'une telle démonstration suppose dépassent les capacités d'un chercheur isolé, à supposer qu'elles soient tout simplement possibles [Checkel, 1999].

On se placera ici à un autre niveau d'analyse, en amont. L'objectif de cette recherche préliminaire sur la Convention ne sera pas d'examiner si la délibération a atteint les hautes ambitions que lui assignent ses théoriciens mais de mettre en évidence les « paramètres » du processus. Les études comparées des assemblées constituantes ont montré, en effet, que la délibération n'est pas une pratique amorphe : même si les structures normatives qui la sous-tendent supposent que les individus qui y participent sont libres de toute contrainte (Rousseau), la réalité empirique montre que la délibération est toujours balisée par des normes et des procédures. Le but de cette recherche est d'identifier la manière dont se constituent les règles qui régissent la délibération, et quand cela est possible d'analyser leur effet sur les débats.

Dans une certaine mesure, une telle recherche peut s'appuyer sur les analyses existantes, qui ont induit des paramètres de la délibération de l'étude d'expériences historiques majeures, telles en particulier que la convention de Philadelphie et la Constituante française de 1789 [Elster, 1994]. Le président Giscard d'Estaing suggérait lui-même une telle analogie en écrivant, dans une opinion publiée le 23 juillet 2002 par le journal *Le Monde* : « je me dis que le spectacle qui se déroule devant mes yeux n'est pas tellement différent de celui que David a dépeint dans la salle du jeu de paume, lors du serment fameux, ou de celui qui a pris place, de mai à septembre 1787 dans le hall de l'Indépendance de Philadelphie ». Politiquement utile, la comparaison est analytiquement difficile. Les particularités de l'Union, et de ce processus-ci en particulier, obligent à reprendre à nouveaux frais la question. Entre la Convention étudiée ici et les précédents historiques, il y a au moins deux différences majeures :

- L'Union n'est pas un Etat, ni une nation, et coexistent en son sein des Etats nationaux caractérisés par des cultures civiques différentes, dont les représentants sont profondément empreints ;

- La tâche de la Convention n'est pas d'inventer un nouveau régime sur les ruines d'un Empire colonial ou d'une monarchie de droit divin, dans l'euphorie post-révolutionnaire, mais de codifier et d'adapter l'acquis historique de cinquante années d'intégration empirique.

A quoi il faudrait ajouter des différences plus ponctuelles dont les conséquences se font lourdement sentir sur le style et la dynamique de la délibération :

- Le constitutionnalisme contemporain est plus matériel et plus détaillé que celui du XVIIIe siècle : aux constitutions courtes énonçant sèchement la répartition des pouvoirs et la composition des organes se sont substitués des textes toujours plus longs et précis, incluant des dimensions extra-institutionnelles ;

- Les conventionnels ne sont pas des « hommes des Lumières », imbus de littérature classique, pétris de rhétorique et animés d'une philosophie historiciste, mais d'honnêtes représentants des classes dirigeantes contemporaines, pragmatiques et dont la formation, le niveau social, le genre et les convictions sont infiniment plus variés ;

- Les contraintes physiques, techniques et linguistiques inhérentes à l'Union diffèrent considérablement des conditions dans lesquelles délibèrent les hommes du XVIIIe siècle.

L'on peut donc s'attendre a priori à ne pas retrouver ici certaines des constantes de la délibération constitutionnelle classique, et à en découvrir d'autres. L'on procédera, pour les dégager, en trois temps. Il s'agit d'abord de comprendre pourquoi ce mode de réforme des politiques et des structures de l'Union fut choisi. L'objectif est, à ce stade, d'examiner les intentions des fondateurs de la Convention, et la manière dont elles se traduisent dans les structures qu'ils lui ont données (I). On examinera ensuite la manière dont les conventionnels ont, en interprétant les règles générales qui leur étaient imposées par les gouvernements, négocié les règles de leur propre fonctionnement (II). Dans un troisième temps, on analysera les voies selon lesquelles la délibération s'est structurée dans la phase initiale des travaux de la convention. En nous concentrant sur les premiers débats de fond qui ont eu lieu en son sein au printemps et au début de l'été 2002, on montrera de quel poids pèsent dans le déroulement de la délibération les règles et structures qui se sont établies au cours des premiers mois (III).

## I. Pourquoi une convention ?

La mise en place d'une Convention pour débattre de l'avenir de l'Union et proposer un nouveau plan d'ensemble aux gouvernements des Etats membres est, en soi, un événement important. Un tel organe en effet n'est pas prévu par les traités, et constitue donc un pur acte politique, visant à contourner, en partie au moins, le procédé juridiquement consacré. Avant d'examiner comment cette Convention s'est organisée et a mené ses débats, il est indispensable de se demander pourquoi elle fut établie ; quelles intentions animaient les Etats membres qui en ont porté le projet et pour quelles raisons elle a été acceptée par les autres. La création de la Convention peut être conçue comme la rencontre de trois éléments.

- 1. Un *contexte* favorable d'abord (ou une « fenêtre d'opportunité », selon le jargon en vigueur). On le sait, depuis le milieu des années quatre-vingt, la construction européenne est entrée dans une phase d'accélération. En l'espace de quinze ans, cinq conférences intergouvernementales ont eu pour objet de redéfinir les missions et les moyens de la Communauté et de l'Union. Chaque nouveau traité, constatant ses propres insuffisances, appelait une autre révision quelques années plus tard. Au fil du temps, les débats se concentrent de moins en moins sur les compétences et les missions de l'Union, et de plus en plus sur ses institutions et ses procédures [Moravcsik & Nikolaidis, 1998]. La réforme de l'Union est ainsi devenue un exercice permanent, évoquant la situation d'« overwhelming constitutional agenda » qu'ont connue le Canada ou la Belgique au cours de la même période : le caractère instable du système politique, générant ambitions et frustrations, conduit à faire du système lui-même, plutôt que des politiques qu'il produit, le cœur de tous les débats. Dans ce contexte, un nombre croissant de commentateurs, parmi les décideurs autant que dans la communauté académique, considère que la méthode est elle-même responsable de l'enlisement des réformes. La perspective de l'élargissement de l'Union à douze nouveaux Etats membres a contribué à diffuser le sentiment d'une urgence : selon l'argument

perpétuellement répété, un système fonctionnant mal avec quinze Etats risque d'être complètement paralysé à vingt-sept. Sans le dire ouvertement, les partisans d'une intégration plus poussée craignent aussi que les nouveaux adhérents constituent un frein à des réformes plus ambitieuses, et souhaitent dès lors engranger des avancées avant 2004<sup>1</sup>. Ce contexte n'offrait, en lui-même, qu'une ouverture. Un sentiment largement répandu parmi les dirigeants européens de la nécessité de rationaliser l'Union à brève échéance, et une disponibilité à de nouvelles formules.

- 2. *L'expérience de la « première Convention »*, mise en place en 1999 pour rédiger une Charte des droits fondamentaux de l'Union, constitue le deuxième élément qui a permis la mise en place de la Convention actuelle. Cette première expérience était un peu le fruit du hasard : les Verts allemands avaient fait inscrire dans le programme de gouvernement de la coalition rouge-verte un engagement à prendre une initiative pour étoffer la protection des droits fondamentaux dans l'Union à l'occasion de la présidence allemande de l'Union en 1999<sup>2</sup>. Un rapide débat entre les chefs d'Etat et de gouvernement avait permis de faire accepter cette proposition par les partenaires de l'Allemagne, et de mettre en place un organe mixte pour rédiger un catalogue des droits. Composé de parlementaires européens, de représentants des parlements et gouvernements nationaux et de la Commission, cette « enceinte », qui s'était elle-même rebaptisée Convention, constituait une forme de compromis entre les deux doctrines classiques du « pouvoir constituant » dans l'Union. Jusqu'alors, il semblait n'y avoir, pour réformer l'Union, que deux voies théoriquement possibles. La première est l'avenue classique des conférences intergouvernementales. La seconde vise à la contourner en plaçant dans les mains des parlementaires le pouvoir ravi aux gouvernements. Reposant sur l'hypothèse de la rupture constitutionnelle, cette autre voie, chérie des mouvements fédéralistes, fut tentée par le premier Parlement européen élu au suffrage direct et aboutit au fameux projet de traité sur l'Union de 1984. La Convention chargée de rédiger la Charte des droits de l'Union se plaçait au confluent de ces deux logiques. Elle fut acceptée sans conflits majeurs, seule la pondération des corps en son sein suscitant quelque querelle<sup>3</sup>.

Fruit d'une décision « pragmatique » plus que d'une doctrine établie, la première Convention devait toutefois baliser la réflexion sur la réforme de l'Union. Cette expérience constitue un exemple archétypique de « path dependence »<sup>4</sup>. Alors que sa mise en place ne suscita que peu d'enthousiasme, et généra un large scepticisme, la Convention fut perçue comme un succès au terme de ses travaux, parce qu'elle les avait menés à bien dans le respect des délais et sans outrepasser trop ouvertement son mandat. « Divine surprise », selon l'expression de l'un de ses membres éminents [Braibant, 2001], elle fut vite considérée comme une solution de rechange par ceux qui tenaient le procédé de la CIG pour responsable de l'incohérence et des lacunes des réformes antérieures. Que la Charte ait été « proclamée » à Nice en décembre 2000 au moment même où la CIG donnait d'elle-même une image

---

<sup>1</sup> Voir Rapport Dehaene 1999.

<sup>2</sup> Effet de Karlsruhe.

<sup>3</sup> PE voulait une plus grande part, refusée par les gouvernements.

<sup>4</sup> Même si ce n'est pas ici l'objet de notre analyse, on peut remarquer que la mise en place de la Convention confirme l'hypothèse de [Moravcsik, 1998] selon laquelle les débats sur la réforme de l'Union sont de plus en plus dominés par les questions institutionnelles, ce qui explique que le poids des « idéologies » dans les négociations s'accroisse. Le caractère hautement imprévisible des résultats explique aussi, selon Moravcsik, la tendance des gouvernements à accepter un mécanisme qui n'est pourtant pas a priori au cœur de leurs préférences. Le choix de la Convention illustre le mécanisme de « path dependence » illustré notamment par [Pierson, 1996], selon qui les « formules qui marchent » (c'est-à-dire celles qui sont analysées comme un succès par les gouvernements) ont tendance à être reproduites, mais rien ne permet en revanche d'affirmer, dans la lignée de Pierson, que les institutions communautaires ont ici pu jouer de leur autonomie pour imposer leur préférence.

caricaturale<sup>5</sup> a largement contribué à frapper les esprits. Tôt louée par un membre de la Commission qui avait participé à ses travaux (Antonio Vitorino), elle devint rapidement la « nouvelle doctrine » d'une majorité du Parlement européen. Dans un rapport adopté en octobre 2001 (rapport Duhamel), une majorité du PE préconisait de mettre en place une nouvelle Convention pour débattre de l'avenir de l'Union et préparer la réforme de ses traités<sup>6</sup>.

- 3. En eux-mêmes, toutefois, ces soutiens institutionnels n'auraient pas été déterminants si les « leçons de la Convention » n'avaient été tirées au même moment par les gouvernements, et si une *coalition d'Etats membres* n'avait porté le projet<sup>7</sup>. C'est là le troisième élément qui explique la création de cet organe. Selon le témoignage de l'entourage du Premier ministre belge Guy Verhofstadt, ce dernier aurait conçu le projet dès l'été 2000. Pressentant l'enlisement des négociations de la CIG sous la présidence française, il aurait envisagé de jouer « un coup plus loin » : en contrepartie de son accord à un traité qu'il jugeait imparfait, il demanderait à ses partenaires, après s'être assuré du soutien des autres pays du Benelux<sup>8</sup>, de s'engager à mener un vaste débat sur « les finalités de l'Union » après l'adoption du traité de Nice et avant la prochaine vague d'élargissements<sup>9</sup>. Ce point de vue semblait d'ailleurs, dès ce moment, assez largement répandu, aucun gouvernement ne s'opposant à cette déclaration, et la présidence suédoise réaffirmant ensuite sa volonté de mener un tel débat « dans un large forum ». L'ambiguïté des formules contribuait à éviter que les oppositions se structurent prématurément. Et le Premier Ministre belge veilla, avant le début de sa présidence, à dissiper l'image de héraut du fédéralisme associée à son pays en se disant, à de multiples reprises, favorable à une « troisième voie » entre le fédéralisme et l'intergouvernementalisme classiques<sup>10</sup>. Au cours de sa présidence, la Belgique négocia ce projet avec chacun des gouvernements dans des entretiens strictement bilatéraux. Son ambition était double : faire adopter un texte par le Sommet de Laeken qui énoncerait un agenda de débat aussi large et ouvert que possible<sup>11</sup>, et prévoir la mise en place d'une nouvelle Convention pour le conduire. La présidence belge ne rencontra que peu d'objections : s'étant rapidement assurée le soutien

---

<sup>5</sup> Rappel sur les négociations au finish sur la pondération des voix au Conseil, et le profil bas de la présidence française.

<sup>6</sup> *Rapport Duhamel*. N.B : Nature de la majorité ? Rupture s'explique par : 1. PE moins militant que dans les 1980 ; 2. Rapport moins méfiant à l'égard des PNX ; 3. Plus grand réalisme vis-à-vis du poids du Conseil européen (et des CIG), dû entre autres à la leçon de l'échec du groupe Westendorp avant Amsterdam.

<sup>7</sup> Les études sur les étapes antérieures des réformes de l'Union concluent qu'il est empiriquement impossible de démontrer l'influence des institutions supranationales sur la formation de l'agenda et plus encore sur le résultat des négociations. Voir [Pollack, 1997 ; Pollack, 1999 ; Moravcsik & Nikolaïdis, 1998]. Pour une hypothèse opposée, mais dont la méthode est douteuse, voir [Corbett, 1998].

<sup>8</sup> Soutien qui donna lieu à la publication du *Mémoire du Bénélux sur la CIG et l'avenir de l'Union européenne*, [Den Haag, 20 septembre 2000], lequel réclamait un nouveau round de négociations précédé par une prise de position nette des chefs d'Etat et de gouvernement quant aux perspectives de long terme.

<sup>9</sup> Le moment exact auquel ce scénario fut conçu importe peu ici, l'objet de notre analyse n'étant pas la prescience du Premier Ministre belge. La perspective d'une « assemblée constituante » est avancée par M. Verhofstadt dans plusieurs interviews précédant le Sommet de Nice [Libération, 12 décembre 2000 ; Knack, 20 décembre 2000]. En février 2001, Verhofstadt accomplit une tournée dans les pays candidats pour s'assurer de leur soutien à ce projet et leur garantir qu'ils y seraient associés. Il est en tout cas incontestable qu'au moment du Sommet de Nice certains gouvernements (ceux du Benelux, appuyés par le Portugal, la Finlande et l'Allemagne) avaient fermement en tête le schéma de la Convention, même si nombre de questions relatives à sa composition et à son mandat restaient en suspens. En octobre 2001, la présidence belge n'avait pas encore de plan arrêté quant à la composition, à la durée et à la mission de la Convention.

<sup>10</sup> Voir notamment son interview dans *Libération*, 12 décembre 2002.

<sup>11</sup> Le texte de la « Déclaration de Laeken » fut préparé par un groupe de diplomates et d'universitaires belges (F. Dehousse et K. Lenaerts), puis discuté par un « groupe de sages » multinational (Amato, Dehaene, Geremek, Miliband, Delors). Une première mouture, rédigée en novembre 2001, fut discutée avec chacun des gouvernements en bilatéral.

allemand<sup>12</sup>, elle concentra son énergie à convaincre les autorités françaises et britanniques. Le procédé de la Convention en lui-même fut peu discuté, les échanges portant essentiellement sur le contenu de la déclaration de Laeken<sup>13</sup>.

Reste à savoir pourquoi les gouvernements ont si facilement accepté ce projet, alors que rien ne les y obligeait, et qu'ils pouvaient a priori se méfier d'un processus qui risquait de leur échapper<sup>14</sup>. D'une manière générale, on peut penser que ce choix s'explique, comme nombre d'autres décisions de nature institutionnelle dont la portée symbolique est forte [Costa et Magnette, 2002], par une forme d'isomorphisme normatif : dès l'instant où il est communément admis que l'exercice s'apparente à une réforme constitutionnelle, même si le terme est peu usité, il apparaît difficile aux dirigeants européens, imbus des doctrines constitutionnelles classiques qui constituent le fondement de leur socialisation politique, de ne pas convoquer un organe ad hoc, d'inspiration largement parlementaire. Les conceptions politiques cardinales partagées par les dirigeants européens les inclinent presque naturellement dans cette direction. Au-delà de ce réflexe commun, les attitudes diffèrent. Les gouvernements les plus favorables à ce procédé (Benelux, RFA, Portugal, Finlande) comptaient sur la « dynamique » de la délibération au sein de la Convention. Sans jamais le dire ouvertement, ils espéraient qu'un organe mixte, composé de non diplomates et de non spécialistes de l'Europe, et travaillant à visage découvert, soit moins déterminé par les intérêts nationaux étroits que les CIG classiques. Telle était en tout cas la leçon qu'ils avaient tirée de la première Convention, qui avait abouti à un résultat que nombre de commentateurs auraient jugé a priori inacceptable par certains gouvernements. La France et le Royaume-Uni, sans jamais constituer un « axe » au cours de ces débats, adoptaient un autre attitude. A priori méfiants à l'égard d'un processus dont ils savaient qu'il risquait de leur échapper, ils l'acceptèrent néanmoins pour trois raisons principales. D'abord, la Convention était en principe inoffensive : organe de délibération, ses résultats ne liaient pas les gouvernements qui pourraient toujours, en cas de « dérive », user de leur veto au sein d'une CIG. Ensuite, il était politiquement difficile de s'opposer ouvertement à ce que soit mis en place un organe qui était privé de pouvoir de décision. D'autant plus, au Royaume-Uni, que la nouvelle ligne affichée par Tony et Blair et son gouvernement depuis le Sommet d'Amsterdam était de se montrer impliqués dans le débat européen, et disposés à soutenir des réformes pour autant

---

<sup>12</sup> Selon le témoignage des conseillers du Premier Ministre belge, le chancelier Schroeder l'aurait coupé au moment où il présentait le projet de déclaration de Laeken en lui disant « Là-dessus nous sommes d'accord, passons au point suivant ».

<sup>13</sup> Selon le témoignage des diplomates belges, Britanniques et Français s'accordaient à trouver le diagnostic posé par la déclaration trop sévère et demandèrent qu'il soit formulé sur un ton plus neutre. Les Britanniques craignaient aussi la mention d'une « élection directe » du Président de la Commission, et obtinrent que la formule soit rendue plus interrogative. Ils obtinrent également que soit supprimée une référence aux « blocages de l'unanimité » et mentionnés le refus d'un super-Etat européen et une possible renationalisation de certaines compétences. [*Financial Times*, 17 décembre 2002]. Lors du dîner des chefs d'Etat et de gouvernement à Laeken le 14 décembre, le texte fut critiqué par toutes les délégations (sauf Schroeder et Lipponen), mais il fut finalement adopté le lendemain matin sans modifications substantielles.

Quant à la Convention elle-même, il fut immédiatement acquis qu'elle n'aurait qu'un rôle préparatoire et serait suivie d'une CIG. Certains ont longtemps espéré qu'elle se contente de formuler des « options » et non pas des propositions. Le texte de Laeken laisse cette question du résultat ouvert. Le Royaume-Uni, appuyé par l'Espagne, tenta surtout d'obtenir qu'un long « délai de réflexion » soit prévu entre la fin de la Convention et le début de la CIG, de manière à atténuer le poids de la première sur la seconde. Cette question est aussi restée en suspens.

<sup>14</sup> Les gouvernements n'y étaient pas juridiquement contraints, ne subissaient aucune pression impérieuse de la part de la Commission et du PE, institutionnellement incapables de les contraindre, et disposaient tous d'un droit de veto. On ne peut donc dire qu'il s'est agi d'un choix contraint, comme lorsque la CIG de 1985 fut convoquée malgré l'opposition de M. Thatcher.

qu'elles fussent « efficaces »<sup>15</sup>. Enfin, il semble que les autorités britanniques aient pensé que le procédé de la Convention permettrait peut-être de mieux faire valoir leur intérêt. Sachant qu'ils se heurteraient à un front du refus s'ils tentaient de modifier en profondeur l'équilibre institutionnel et le « modèle communautaire », ou de renationaliser certaines politiques au sein d'une CIG, ils semblent avoir considéré qu'un processus ouvert, associant les pays candidats, rendrait possible une plus nette affirmation du Conseil et des logiques intergouvernementales<sup>16</sup>. Dès avant la mise en place de la Convention, le Ministre britannique des affaires étrangères Peter Hain, qui deviendrait l'un des ténors de la Convention, mena une intense campagne de presse pour défendre une conception très « conseilliste » de l'Union contre les partisans d'un renforcement net de la Commission, et évoquer l'hypothèse du retour aux Etats de certaines compétences communautaires.

Dans ce domaine, comme dans toute question relevant de la négociation intergouvernementale et diplomatique, le chercheur est largement condamné aux hypothèses. Les acteurs sont avares de confidences, même sous le couvert de l'anonymat, et il reste toujours difficile d'établir la véracité, et surtout la sincérité de leurs propos<sup>17</sup>. De l'examen des négociations qui ont conduit à la déclaration de Laeken, deux hypothèses peuvent être dégagées. D'abord, les gouvernements les plus réticents ont fait preuve d'une certaine négligence face à la stratégie gradualiste de la présidence belge. Tirant mal les leçons des expériences précédentes, ils se sont concentrés sur le mandat de la Convention (les fameuses « questions de Laeken »), plutôt que sur son existence même ; et ils ont cru pouvoir contenir ses effets en jouant sur les délais et sa composition. Cela a permis à la présidence belge, jouant ici le rôle classique d'entrepreneur politique et de médiateur qui incombe aux présidences ambitieuses, de ne pas accumuler les obstacles. Lors du Sommet de Laeken, les gouvernements négocièrent plus sur la présidence de la Convention que sur son mandat<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> La doctrine européenne de Blair est bien résumée par cette phrase de son discours devant *le European Research Institute* de Birmingham le 21 novembre 2001 : « We will not have influence if we only ever see Europe as in opposition to Britain and become back-markers for further co-operation, always arguing thus far but no further. In truth in some areas Europe should do more - in the single market, in tackling organised crime and abuses of immigration, in foreign and security policy - whereas in other areas it could do less, like the CAP; and regulation. »

<sup>16</sup> Cette hypothèse se fonde sur le fait que, plutôt que de s'opposer à la déclaration de Laeken, les Britanniques ont essayé de la rendre plus ouverte en mettant sur un même pied les perspectives d'intégration avancée et de renationalisation, et les modèles communautaires et intergouvernementaux.

<sup>17</sup> La réponse constante des acteurs britanniques à la question de leur accord à ce procédé est, dans la plus parfaite orthodoxie blairiste : « le Royaume-Uni n'est plus un partenaire réticent ; ses autorités souhaitent que toutes les questions soient mises à plat et débattues en public, afin de trouver des réponses pragmatiques et réalistes aux défis qui se posent à l'Union ». Trois arguments en somme : 1. Un réel engagement dans la construction européenne ; 2. Une confiance dans les vertus du raisonnement pragmatique ; 3. Un attachement normatif à la transparence et au débat. Sans exagérer le poids des relations personnelles, on peut penser que la fascination de Verhofstadt pour le style de Blair, son profil moins fédéraliste et plus pragmatique que ses prédécesseurs belges, et son inclination pour la méthode de la confrontation publique et du « chaos créateur » ont pu contribuer à lever un certain nombre de préventions britanniques.

<sup>18</sup> La nomination de l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing fut acquise sans difficulté majeure. Giscard avait d'abord mené une habile campagne en France (brandissant la menace d'une candidature aux élections présidentielles pour s'assurer le soutien de Chirac) et à l'étranger (en Allemagne en particulier). Il parvint ainsi à doubler Jacques Delors, qui ne voulait pas poser lui-même sa candidature, et dont Lionel Jospin fit mine de croire qu'il n'était pas candidat (ce qui lui permettait de « renvoyer l'ascenseur » à Giscard dont le soutien dans l'opération d'inversion du calendrier électoral lui avait été précieux). Chirac obtint ensuite le soutien du chancelier allemand (Sommet de Nantes) et du chancelier autrichien (qui se souvenait du rôle modérateur joué par Giscard dans l'affaire autrichienne). A Laeken il déjoua les manœuvres de la présidence belge (qui pariait sur Wim Kok, Giuliano Amato ou Antonio Gutierrez, mais sans avoir assuré une contre-candidature). Malgré l'opposition des petits pays (Portugal, Grèce qui soutenaient Delors, Suède, Bénélux, Finlande et Danemark qui étaient opposés à Giscard sans avoir d'autre candidat, et ironisaient sur son âge), il put imposer le sien : le gouvernement italien ne soutenait pas Amato, Wim Kok et Gutierrez n'étaient pas

Ensuite, et c'est beaucoup plus important pour la suite de notre analyse, l'accord entre les gouvernements s'est fait sur la méthode. Aucun d'entre eux ne pouvait prévoir les résultats de ce processus. Tandis que les plus intégrationnistes pariaient sur la « dynamique de la délibération » pour dépasser les impasses d'une CIG, les plus réticents pensaient au contraire qu'une discussion ouverte démontrerait le caractère illusoire et « idéologique » des schémas les plus fédéralistes. En désaccord sur les finalités, les gouvernements les plus actifs dans cette décision faisaient un pari commun sur la méthode.

Le « compromis de Laeken » se situe à mi-chemin des idéaux-types de la négociation et de la délibération. Trois éléments au moins révèlent le poids d'une logique de négociation. D'abord, on l'a dit, la Convention n'est conçue que comme une étape préparatoire d'une réforme dont la décision relèvera des seuls gouvernements, réunis en CIG. Quelle que puisse être la force de conviction de la Convention, la souveraineté des Etats membres est formellement indemne. Les gouvernements ont, ensuite, veillé à contrôler le processus de l'intérieur en se choisissant des représentants qui défendent fidèlement les positions nationales. S'ils se sont avérés incapables d'infléchir la désignation des membres du Parlement européen et de la Commission, ils ont en revanche eu toute licence pour choisir leurs propres représentants. Dans certains pays, les assemblées ont pu désigner elles-mêmes leurs représentants, mais dans la plupart des cas les conventionnels nationaux ont tous été choisis par la majorité. Les gouvernements ont toutefois veillé, comme cela est de coutume pour la sélection des membres de la Commission, à refléter l'équilibre politique national en puisant leurs membres parmi l'opposition autant que dans la majorité. La nomination du Président et des vice-présidents de la Convention s'est faite selon une procédure de négociation intergouvernementale classique, et le Présidium reflète la diversité géographique et partisane de l'Europe<sup>19</sup>. Enfin, les gouvernements ont veillé à assurer, selon l'expression du premier ministre espagnol au cours de la séance inaugurale, que la Convention « travaille en synergie avec le Conseil européen », tout en assurant que celui-ci est « tout à fait confiant en la Convention et sa présidence ». Les gouvernements avaient prévu que le Président de la Convention rendrait compte de ses travaux au Conseil européen à intervalles réguliers. Certains d'entre eux, le Royaume-Uni et l'Espagne en particulier, avaient plaidé pour un strict

---

officiellement candidats. Blair se rallia alors à l'axe franco-allemand, ruinant les espoirs des petits. A titre de compromis, Verhofstadt obtint la nomination de deux vice-présidents (Jean-Luc Dehaene et Giuliano Amato, qui avaient tous deux fait partie de son « groupe des sages » et avaient la confiance des petits pays). Ce qui lui valut cette conclusion peu amène : « Giscard n'a pas beaucoup de handicaps, et il sera bien entouré ». Chirac tenta ensuite d'obtenir en contrepartie de cet « affaiblissement » de la présidence le siège de deux agences pour la France, ce qui eut pour effet de faire passer la déclaration de Laeken et la Convention au deuxième plan dans la presse. Voir *Le Monde*, *Le Soir*, *Financial Times*, 17 et 18 décembre 2001.

La mise en place de la Convention resta dominée par les questions de personnes : débat sur la rémunération de Giscard ; question de la représentation de l'Italie (Amato et Berlusconi étant d'accords pour considérer que le premier n'est pas le représentant du gouvernement italien, cela conduisit à des négociations entre gouvernements pour obtenir, malgré les réticences de la présidence belge, une lecture des conclusions qui permette à Berlusconi d'envoyer Fini à la Convention) ; surenchère dans le choix des conventionnels dans plusieurs pays (dont Belgique).

<sup>19</sup> Celui-ci comprend, outre le Président et ses deux vice-présidents, un représentant de chacun des trois gouvernements assumant la présidence de l'Union pendant la durée des travaux de la Convention (Espagne, Danemark et Grèce), et deux représentants pour chacune des composantes de la Convention (Commission, parlements nationaux, Parlement européen). Ces derniers ont été choisis au sein des composantes, mais celles-ci ont veillé à assurer une certaine « représentativité » : seuls deux Etats membres y comptent deux ressortissants (la France et l'Espagne), et un certain équilibre entre grands et petits Etats, Nord et Sud, pays fondateurs et nouveaux membres, est assuré. Les PECO ont obtenu que l'un des leurs soit inclus au sein du Présidium à titre d'invité permanent, bien que cela ne fût pas prévu par la déclaration de Laeken.

En termes partisans, 6 membres du Présidium appartiennent ou ont appartenus à des partis membres du PPE, 5 du PSE et un de ELDR.

respect des délais, de manière que la CIG puisse se dérouler quelques mois après la fin de la Convention et ne soit pas trop contrainte par ses résultats.

Par ailleurs, d'autres éléments du compromis de Laeken témoignent de la volonté des gouvernements – fut-elle implicite ou fortuite – de préserver la nature délibérative des travaux de la Convention. Un certain nombre de règles de fonctionnement, de procédures et de pratiques sont en effet susceptibles de fluidifier les relations au sein de l'organe, et d'éviter ainsi qu'elles se réduisent à l'échange de concessions entre des préférences stables. La composition mixte de cet organe ad hoc est censée permettre une délibération ouverte – alors que les CIG, dont les acteurs sont des gouvernements aux intérêts clairement identifiés, sont plus figées<sup>20</sup>. De surcroît, l'égalité des Etats – qui disposent tous du même nombre de représentants quel que soit leur poids démographique ou économique – prive cet organe de toute représentativité démographique et rend donc absurde le vote en son sein, en l'absence d'une pondération des voix. Indirectement, cela revient à favoriser un mode de décision par consensus – alors que la décision dominée par le vote majoritaire tend elle aussi à figer les positions [Elster, 1998]. Enfin, la publicité imposée aux débats peut favoriser la discussion rationnelle. Comme l'ont montré les travaux théoriques sur la délibération [Elster, 1994], la publicité des débats contraint les membres à argumenter en termes rationnels : même quand ils défendent des intérêts particuliers, nationaux ou partisans, les conventionnels tendent à les déguiser en arguments visant l'intérêt général quand ils s'expriment en public. Dès lors, qu'ils soient sincères ou pas, ils se placent sur un plan discursif qui encourage l'échange d'arguments rationnels, plutôt que le marchandage d'intérêts matériels – ce que Elster appelle la « force civilisatrice de l'hypocrisie ».

Ce ne sont là que des variables possibles, qui ne comportent aucun déterminisme. Mais ces éléments du mandat de la Convention montrent au moins un éloignement par rapport à la logique pure de la négociation intergouvernementale. On verra, en examinant le déroulement des débats, que l'on peut trouver des signes d'une contamination réciproque de ces deux modalités de décision : si la Convention subit le poids d'une logique intergouvernementale parallèle et toujours sous-jacente, les négociations entre gouvernements sont elles aussi marquées par les délibérations de la Convention.

## **II. La négociation des règles**

L'histoire enseigne que tout processus constituant débute par une phase de débat sur les règles de la négociation ou de la délibération elle-même [Elster, 1994]. Le cas de la Convention ne fait pas exception à cette tendance générale. D'autant que le mandat défini par les gouvernements était peu détaillé, laissant au mandataire une vaste marge de manœuvre pour déterminer lui-même les règles du jeu. Cette phase initiale est importante parce qu'elle détermine profondément le cours des délibérations ultérieures. Elle se joue, simultanément, sur deux plans. D'un côté, la Convention tente d'affirmer son indépendance à l'égard de son créateur. D'un autre côté, au sein de la Convention elle-même, un rapport de force se dessine entre le Présidium – et en particulier le Président – et la plénière.

### ***A) La codification de l'esprit délibératif par le Présidium***

L'affirmation de l'autonomie de la Convention par rapport aux gouvernements s'est faite sans fortes tensions. A aucun moment le Président Giscard d'Estaing ne s'est

---

<sup>20</sup> L'obligation faite aux conventionnels de consulter la société civile et un certain nombre d'organes est aussi censée favoriser l'élargissement des options discutées, et donc le spectre des compromis possibles.

ouvertement posé en concurrent des gouvernements. Il a au contraire veillé à les consulter régulièrement et a répondu aux nombreuses invitations qui lui étaient adressées par les chefs de gouvernements – y compris par le chef d'un exécutif régional allemand<sup>21</sup>. Le seul point sur lequel il a défendu les prérogatives de la Convention est la question des délais. Tout en répétant à de multiples reprises sa volonté de tenir les délais imposés à Laeken, il a aussi averti dès la séance inaugurale du 28 février qu'il n'était pour cela « prêt à sacrifier ni l'authenticité de l'écoute des citoyens européens, ni la qualité des travaux de notre Convention, et des propositions élaborées par elle »<sup>22</sup>. En juillet, évoquant la participation de la société civile et des jeunes, il se disait convaincu que « cela nous permettra d'être plus forts face au Conseil européen lors de la Conférence intergouvernementale »<sup>23</sup>, soulignant ainsi, en passant, l'antagonisme potentiel. Dans l'ensemble, la Convention a d'autant plus aisément affirmé son indépendance qu'elle y a été ouvertement encouragée : lors de la séance inaugurale du 28 février, les présidents du Parlement européen, de la Commission et du Conseil européen ont insisté sur la nouveauté de l'exercice et le devoir qui incombait aux conventionnels de ne pas reproduire le fonctionnement des CIG<sup>24</sup>.

C'est ensuite au Président de la Convention lui-même qu'il est revenu de traduire cette autonomie dans les règles de fonctionnement de l'organe. Dans la plupart des cas, il a agi d'initiative, sans chercher à négocier ses propositions avec les autres membres du Présidium – lesquels ne se sont pas opposés à leur Président. Rétrospectivement, trois orientations imprimées par le Président apparaissent avoir joué un rôle important dans l'affirmation de ce qu'il a appelé un « esprit de la Convention », et qui s'apparente largement à l'idéal-type de la délibération.

### ***B) Le choix de la décision par consensus.***

Tout en se défendant constamment de vouloir déterminer par avance le résultat de ses travaux, le Président Giscard a rapidement défini la nature du produit qui en procéderait. La déclaration de Laeken était restée vague sur ce point. Certains gouvernements souhaitaient que la Convention se contente de dégager des options, qu'il leur reviendrait de trancher au cours de la CIG, tandis que d'autres escomptaient qu'elle établisse un projet de traité, que la CIG ne pourrait plus qu'amender. Pour éviter un constat de désaccord, la Présidence belge avait laissé la question ouverte<sup>25</sup> – les partisans du deuxième scénario pouvant supposer que la Convention ne se cantonnerait pas dans un rôle technique de définition des alternatives, qui aurait pu tout aussi bien être rempli par le Secrétariat du Conseil. Le Président Giscard, s'appuyant sur de nombreuses déclarations des conventionnels eux-mêmes, consacra rapidement un double choix. D'abord, la Convention établirait un texte de nature constitutionnelle – éludant les querelles de terminologie, le Président refusait de parler de

---

<sup>21</sup> Teufel : Land de Bade-Wurtemberg. Plus gros que dix Etats membres de la Convention, il faut dire. Et représentant implicitement tous les Länder.

<sup>22</sup> Lors d'une conférence de presse tenue à l'issue de la session du 25 juin, il a aussi affirmé : « Nous essaierons de le faire dans les délais (...) mais si nous devons sacrifier la qualité, cela m'amènerait à poser la question au Conseil européen ». AE, 26 juin 2002.

<sup>23</sup> Session du 12 juillet, p. 8.

<sup>24</sup> Ouvrant la séance, le Président du Conseil José Maria Aznar rappelle « si nous sommes ici, c'est à cause de Nice » et estime que « la Convention représente un progrès considérable dans l'évolution du système de décision ». Plus éloquent, le Président du Parlement européen Pat Cox s'exclame : « Dans les annales de la réforme du traité européen (sic), cette journée marque un pas décisif et révolutionnaire pour la démocratie européenne et pour la méthode parlementaire. Cette convention est synonyme d'ouverture et de transparence, d'innovation et de créativité ».

<sup>25</sup> La déclaration pose que « La Convention étudiera les différentes questions. Elle établira un document final qui pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus ».

constitution et évoquait un « traité constitutionnel »<sup>26</sup>. Il suivait ainsi l'exemple de la première Convention, qui avait elle aussi décidé de rédiger une charte des droits en forme juridique, agissant « comme si » le texte devait être doté de force juridique, même si cette décision relevait formellement des gouvernements. Or ce choix s'est avéré décisif dans la première expérience [Braibant 2001] : la nature du produit final détermine profondément l'organisation du travail et les registres argumentatifs des conventionnels. Ensuite, le Président a d'emblée affirmé que la Convention devait rechercher le consensus. Rappelant que la déclaration de Laeken ne précisait rien à cet égard, et feignant de ne pas décider en posant qu'il « serait contraire à la logique de notre démarche d'effectuer ce choix dès aujourd'hui », il n'en affirmait pas moins que « il est certain qu'aux yeux de l'opinion publique notre recommandation aurait un poids et une autorité déterminants si nous parvenions à réaliser un large consensus sur une proposition unique que nous pourrions présenter tous ensemble »<sup>27</sup>. Cette phrase de son discours fut d'ailleurs la plus applaudie par les conventionnels – ce qu'il ne manqua de leur rappeler lors de la séance suivante. Giscard précisa rapidement par ailleurs que « consensus ne signifie pas unanimité », ce qui signifiait qu'une petite minorité ne serait pas en mesure d'empêcher l'adoption d'une proposition largement soutenue, contrairement à ce qui prévaut dans les négociations intergouvernementales ou le droit de veto reste en vigueur.

### ***c) L'affirmation continue de l'« esprit délibératif » de la Convention***

Dès son discours inaugural, là aussi, le Président Giscard exhortait les membres de la Convention à « partir sans idée préconçue, et former notre vision de la nouvelle Europe par une écoute constante et attentive de tous nos partenaires » ; mener « un dialogue sans frontières, idéologiques ou partisans ». Allant plus loin, il précisait que « les membres des quatre composantes de notre Convention ne devront pas se considérer comme étant uniquement les porte-parole de ceux qui les ont désignés » et que si chacun devait être « loyal à son mandat », il lui incombait aussi d'apporter sa « contribution personnelle »<sup>28</sup>. C'est là, selon lui, la clef de « l'esprit de la Convention ». Semblant paraphraser la définition idéaltypique de la délibération il affirme : « Si vos contributions visent effectivement à préparer un consensus, si elles prennent en compte les propositions et les observations des autres membres de la Convention, c'est ici, au sein de la Convention, que pourra s'élaborer, d'étape en étape, la substance du consensus final ». Cela doit selon lui faire toute la différence par rapport aux CIG que Giscard définit comme « des enceintes pour des négociations diplomatiques entre les Etats membres, où chacun cherche légitimement à maximaliser ses gains, sans prendre en compte la vue de l'ensemble »<sup>29</sup>, ce qui correspond cette fois très précisément à la définition archétypique de la négociation. Là aussi, il faut le remarquer, ce point de vue était partagé par

---

<sup>26</sup> Giscard a posé cette orientation dès la séance inaugurale, avant d'avoir entendu les conventionnels, même si ses nombreux entretiens préalables et les débats antérieurs à la Convention lui avaient permis de se rendre compte que telle était la volonté de ses principaux acteurs.

<sup>27</sup> Discours à la séance inaugurale, p. 11. Giscard reprit ces arguments au terme de la « phase d'écoute » dans son rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet de Séville de 21 et 22 juin 2002. Il y précisa que « Notre mission est de parvenir à une vue globale, en vue d'une proposition globale » (p. 11). Voir aussi son « point de vue » publié dans *Le Monde* le 23 juillet 2002.

<sup>28</sup> Discours, pp. 8 et 13. Il dit aussi lors d'une conférence de presse que le terme « représentant » constitue une « erreur de rédaction » car « ce ne sont pas des représentants, lorsqu'ils parlent, ils ne disent pas parler au nom de l'une ou l'autre composante ». Agence Europe, 28 mars 2002, p. 6.

<sup>29</sup> Discours, p. 13. Dans le même sens, Giscard écrivait dans *Le Monde* du 23 juillet 2002 : « Il ne s'agit pas de rouvrir, de manière précipitée, d'anciens débats, comme la querelle entre fédéralistes et intergouvernementalistes, ou la rivalité entre la Commission et le Conseil, qui se sont brisés sur les écueils d'Amsterdam et de Nice, mais de faire avancer le groupe pour vérifier s'il peut découvrir, en fin de parcours, une solution globale commune ».

la plupart des conventionnels, qui ont publiquement apporté leur soutien à cette option du Président lors du débat qui suivit.

Ce n'est là, sans doute, qu'une exhortation. Mais elle se traduit aussi dans l'organisation des travaux de la Convention<sup>30</sup>. A de nombreuses reprises, son Président a rappelé que la nature de l'exercice même imposait d'éviter les formes de structuration interne qui pouvaient nuire à la fluidité de la délibération. Alors, par exemple, que les membres socialistes du Parlement européen demandaient que les conventionnels siègent par groupe politique, Giscard leur imposa de se placer dans l'hémicycle par ordre alphabétique, de manière à brouiller les frontières des composantes, des nations ou des partis<sup>31</sup>. A de multiples reprises il rappela l'exigence d'indépendance lorsque les débats avaient tendance à cristalliser des positions nationales ou partisans<sup>32</sup>, et la nécessité de l'écoute mutuelle<sup>33</sup>. La mise en place de groupes de travail au cours du mois de mai 2002 fut interprétée dans des termes comparables par le Présidium : quand nombre de membres demandaient la création de groupes de travail supplémentaires, Giscard rappelait à de multiples reprises que ceux-ci ne devaient pas dénaturer le travail de la Convention, laquelle devait éviter de « se couper en morceaux » ou d'adopter une « méthode de travail de type parlementaire »<sup>34</sup>. De même, le président de la Convention a résisté aux demandes de ceux qui souhaitaient recevoir en auditions les Présidences du Conseil de la Commission afin, dit-il, d'« éviter de nous transformer en Parlement européen »<sup>35</sup>.

#### ***D) L'affirmation d'une méthode inductive et itérative***

La déclaration de Laeken n'ayant rien prévu quant à la méthode de travail et au calendrier, c'est à la Convention elle-même qu'il est revenu d'en fixer les règles. Le choix rapidement établi par le Président, en accord avec les autres membres du Présidium, a consisté à institutionnaliser de manière souple la méthode de « recherche itérative du consensus » qui avait caractérisé le fonctionnement de la première Convention [Braibant, 2001]. Cela s'est traduit par la définition de deux principes de travail. Le Présidium a d'abord imposé le découpage des travaux en trois phases<sup>36</sup>. Une période d'écoute, suivie d'une phase d'étude, puis de propositions. Six sessions de deux jours furent consacrées, entre mars et juillet 2002, à

---

<sup>30</sup> Voir par exemple la décision du Présidium que les membres s'adressent à eux-mêmes et pas au Président (Conv. 06/02) et l'introduction dès la deuxième session (15 avril) du système des « cartons bleus » permettant aux conventionnels de réagir aux interventions les uns des autres.

<sup>31</sup> Dans les faits, les conventionnels se sont beaucoup proménés dans les travées. Mais il n'y eut pas de rassemblement physique durable des « sensibilités ».

<sup>32</sup> Dans une conférence de presse suivant la session du 22 mars, Giscard estimait « normal que les grandes sensibilités européennes harmonisent leurs points de vue » tout en se prononçant contre toute « structuration excessive » de la Convention. (AE 23 mars 2002). Le 12 juillet, il rappelait aux intervenants qui avaient été nombreux la veille à prendre position au nom de leur gouvernement « qu'il ne s'agira pas de s'exprimer d'un point de vue national (...). Nous attendons des conventionnels une expression européenne ». (p. 12).

Dans une opinion publiée par *Le Monde* le 23 juillet 2002, il déclarait à propos des représentants des gouvernements au sein de la Convention : « Leur situation comporte une certaine ambiguïté : participent-ils en tant que personne aux travaux et aux interrogations de la Convention, ou viennent-ils y exprimer le point de vue des gouvernements qui les ont désignés ? Après un premier flottement, il m'a semblé que leur caractère de « conventionnel » s'affirmait ».

<sup>33</sup> Notamment le 24 mai, lorsque l'hémicycle tendait à se diluer, rappelant « vous n'êtes pas là pour parler, mais pour parler aux autres ». Giuliano Amato fit de même, avec plus de vigueur, lors de la séance du 07 juin, Giscard le remerciant ensuite pour « sa présidence habile et ferme ».

<sup>34</sup> Séance du 23 mai 2002.

<sup>35</sup> Séance du 24 mai 2002.

<sup>36</sup> Il semble que le Président Giscard ait initialement suggéré que la Convention entame ses travaux en examinant les positions des Etats membres et des institutions, mais qu'il ait ensuite accepté la méthode plus souple du débat général que soutenait une majorité au sein du Présidium.

ladite écoute. L'objectif était double. D'une part, il s'agissait de permettre un démarrage en douceur des travaux autour de débats larges et peu structurés, qui éviteraient de figer les positions et favoriseraient un apprentissage graduel. D'autre part, ces premiers échanges devaient déterminer le découpage et le séquençage des travaux ultérieurs, sans donner l'impression qu'ils avaient été déterminés par avance par le Présidium<sup>37</sup>. Suivant ce schéma, le Présidium voulait, comme l'a répété à plusieurs reprises le Président Giscard, ne définir les objets du débat de fond qu'en fonction des arguments avancés par les conventionnels eux-mêmes au cours de la phase d'écoute.

Le Président a ensuite veillé à se donner d'emblée et à maintenir constamment un profil de « médiateur ». Se défendant de suivre des orientations personnelles, ou de se laisser guider par les gouvernements qui l'avaient nommé, il a affirmé sa propre neutralité et s'est érigé en organe d'induction progressive du consensus. Ainsi par exemple a-t-il toujours refusé de présenter ses propres opinions alors qu'il y était invité par un conventionnel. Réitérant le principe de l'autonomie délibérative de la Convention, le Président affirmait : « Si nous vous présentions des conclusions, à ce stade, vous nous reprocheriez d'abuser de votre fonction. Nous sommes là pour que vous débattiez . (...) Toutefois j'insiste sur le fait que ni M. Dehaene, ni M. Amato, ni moi-même, ne nous déroberons lorsque nous serons amenés à vous fournir l'expression de notre propre conviction et de ce que nous retirons de nos débats. Nous le ferons en conclusion et non pas pour vous empêcher de discuter librement et de formuler vous mêmes vos propositions »<sup>38</sup>. Partant de ce principe, le Président Giscard a dégagé, au cours des séances et dans ses interventions publiques parallèles, ce qui lui paraissait faire l'objet d'un consensus progressif. Dès l'issue de la première session, il a affirmé que « très peu de points de vue extrêmes avaient été exprimés »<sup>39</sup>. Après deux sessions seulement, consacrées à un débat très général sur les missions et les compétences de l'Union, il a présenté une première synthèse des travaux de la Convention qu'il n'a plus modifiée par la suite et qu'il a répétée fréquemment au cours de conférences de presse et d'allocutions publiques<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Il fut décidé au cours de cette phase préliminaire que des groupes de travail seraient mis en place pour établir des rapports détaillés sur des questions précises, et alimenter les discussions en plénière au cours de la seconde phase. Dès la rentrée devait être proposé un canevas de traité constitutionnel, présentant les différentes têtes de chapitres du texte final de la convention, et organisant ainsi son travail.

<sup>38</sup> Session du 11 juillet 2002. La question émanait du parlementaire européen Olivier Duhamel (F, PSE), qui l'avait déjà formulée le 23 mai. Le reproche de Duhamel tenait au fait que le Président et les deux vice-présidents livraient plus, selon lui, leurs opinions personnelles dans la presse et lors de conférences qu'au sein de la Convention elle-même.

Dérogeant au principe qu'il avait lui-même énoncé, Giscard se dit d'accord avec le représentant de la Commission Antonio Vitorino lors de la session du 12 juillet.

<sup>39</sup> AE, 23 mars 2002.

<sup>40</sup> Lors d'un discours à Stuttgart le 05 mai 2002, à l'invitation du Ministre-Président du Land de Bade-Wurtemberg, Giscard a dégagé des débats les éléments suivants. 1. La Convention n'a pas émis de demandes pour que l'Union assume de nouvelles compétences internes. 2. Elle a en revanche émis le souhait que soient renforcées la politique extérieure commune et la coordination des politiques de sécurité intérieure. 3. Les conventionnels ont demandé une concentration de l'Union sur ses missions clefs, une simplification de l'Union et une clarification de la répartition des compétences.

Dans ce discours, comme dans ses interventions ultérieures, Giscard a en particulier insisté sur la politique extérieure commune, alors qu'elle n'avait pas encore été débattue au sein de la Convention. Il avait même annoncé dès l'issue de la seconde session que la Convention présenterait une « proposition opérationnelle » sur cette question, alors que cela n'avait pas été évoqué en séance. (Sur une autre question, Giscard a proposé dans une opinion publiée par *Le Monde* le 23 juillet 2002, que soit établi un Congrès européen rassemblant les parlementaires européens et nationaux une fois par an, cette question n'ayant pas non plus été débattue en séance.) Cette « synthèse », dont la substance a été contestée par de nombreux conventionnels, a été constamment répétée par le Président jusqu'à son rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Séville de juillet 2002.

### ***E) La contestation de la Présidence par la plénière***

Dans l'ensemble, les règles imposées au travail de la Convention par le Présidium n'ont pas été contestées. Se fondant souvent sur la volonté des conventionnels eux-mêmes, parfois publiquement défendue, le Président ne s'est pas heurté à de réelles frondes. Pourtant, la vie ordinaire de la Convention est marquée par une défiance diffuse des membres ordinaires à l'égard des organes directeurs de l'enceinte. Une première querelle eut lieu avant et après la séance inaugurale à propos du règlement d'ordre intérieur de la Convention. Soucieux de ne pas se lier trop tôt par des règles écrites, le Président Giscard avait refusé un projet de règlement détaillé qu'avait préparé son secrétariat. Le texte qu'il établit ensuite était sommaire et conférait au Président une large autorité. Il fut d'emblée refusé par les conventionnels consultés avant la première séance plénière, et le Président suggéra pour aplanir le différend que des amendements puissent être présentés avant la séance suivante, que le Présidium pourrait retenir ou pas. Quelques membres tentèrent alors, en déposant pas moins de 347 propositions d'amendements, d'atténuer l'autorité du Présidium et de son Président<sup>41</sup>. Certaines de ces propositions furent acceptées : elles visaient essentiellement à élargir aux conventionnels eux-mêmes un certain nombre de pouvoirs que le projet de règlement réservait au Président (convocation des séances, établissement de l'ordre du jour, révisions du règlement, création des groupes de travail, audition d'experts...) et à permettre aux suppléants de jouer un rôle actif<sup>42</sup>. Par ailleurs, les représentants des pays candidats émirent aussi, dès la séance inaugurale, des revendications visant à rapprocher leur statut de celui des représentants des pays membres. Le Présidium accepta rapidement que l'un d'eux siège au sein du Présidium (en tant qu'invité permanent) bien que cela contrevienne aux principes fixés par la déclaration de Laeken, et assura qu'ils puissent utiliser leurs interprètes pour s'exprimer dans leur langue en séance plénière – faculté qui ne fut que très peu utilisée, la plupart des représentants des pays candidats s'exprimant en anglais. Dans l'ensemble, les tensions sur les règles et procédures internes furent rapidement apaisées ; traduisant parfois une inquiétude réelle de voir la Convention instrumentalisée par son Président, elles avaient aussi une fonction symbolique, marquant l'attachement des conventionnels à leur indépendance.

La critique de l'autorité du Présidium, et en particulier de son Président, est toutefois restée une constante des débats par la suite. Quelques conventionnels, tels l'autrichien Johannes Voggenhuber, le luxembourgeois Ben Fayot ou l'allemand Elmar Brok, se sont érigés en critiques réguliers du Président, dénonçant de manière générale l'opacité du Présidium, l'excès d'autorité du Président ou la mauvaise organisation des travaux<sup>43</sup>. Au-delà de ces reproches vagues, souvent personnalisés et exprimés en dehors de la Convention, deux critiques plus diffuses sont revenues avec récurrence.

La première dénonce *le manque d'équilibre entre les composantes* de la Convention. Les eurosceptiques patentés sont les seuls à avoir ouvertement dénoncé le caractère non représentatif de la Convention, qui donne selon eux une trop large place aux fédéralistes et néglige les vastes pans sceptiques à l'égard de l'intégration européenne des opinions publiques nationales<sup>44</sup>. Mais à de nombreuses occasions des conventionnels ont regretté le

<sup>41</sup> Principalement des représentants des parlements nationaux.

<sup>42</sup> De nouvelles demandes de modifications introduites après l'adoption du règlement furent rejetées par le Président, qui s'engagea à interpréter ces procédures de manière souple et à les réviser en cours de route si cela devait s'avérer nécessaire.

<sup>43</sup> Voir AE 29 et 30 avril 2002, 11 mai 2002, 08 juin 2002 et 26 juillet 2002.

<sup>44</sup> Lors de la session du 16 avril, le parlementaire européen danois Jens-Peter Bonde, l'un des représentants des courants eurosceptiques, regretta que la Convention défavorise lourdement les eurosceptiques, ce à quoi la parlementaire européenne Helle Thorning-Schmidt rétorqua que les soupçons quant à la représentativité de la

poinds prépondérant conféré dans l'octroi du temps de parole aux grands Etats, aux pays membres par rapport aux candidats, à la Commission ou au Parlement européen aux dépens des représentants des parlements nationaux<sup>45</sup>.

Par ailleurs, *le rôle d'induction joué par le Président* a suscité des contestations fréquentes, et plus vives. Après y avoir été invité par un conventionnel, le Président Giscard a pris l'habitude de livrer, en session et lors de conférences de presse, des « synthèses » des débats dans lesquelles il entendait dégager de manière progressive les termes d'un consensus global. Il s'agit là de son intervention la plus importante, et la plus sensible, puisqu'elle oriente largement les débats et en préfigure les résultats. De telles synthèses écartent certaines options, définissent les questions qu'il reste à aborder, déterminent parfois les alternatives voire les compromis possibles. Elles sont donc susceptibles d'infléchir considérablement les débats, et font toujours planer le soupçon que le Président cherche davantage à privilégier ses propres préférences qu'à dégager une synthèse neutre. C'est pourquoi les conventionnels ont concentré leurs critiques sur cette fonction du Président. Le qualifiant de « grand architecte », le parlementaire européen Elmar Brok (PPE, D) le soupçonnait de tenter d'orienter les débats dans un sens qu'il aurait prédéterminé<sup>46</sup>. Les conventionnels de gauche furent les plus prompts à regretter en cours de débat que le Président privilégie la politique extérieure et ignore que de vastes pans de la Convention aient insisté sur les questions sociales ou institutionnelles<sup>47</sup>. « Pourra-t-on dégager un consensus qui ne corresponde pas à votre préférence », lui demanda en séance le parlementaire européen Voggenhuber, tandis que le représentant du Parlement belge Di Rupo précisait, après que Giscard eut présenté à la Convention la synthèse des travaux qu'il avait livrée quelques jours plus tôt aux chefs d'Etat et de gouvernement : « ceci n'est que votre compte-rendu, qui ne nous engage pas »<sup>48</sup>. Derrière ces critiques, qui émanent presque toutes de membres ou d'anciens membres du Parlement européen, se cache l'inquiétude de voir la Convention manipulée par un Président nommé par les chefs d'Etat et de gouvernement. Le député européen Jo Leinen regrettait, par exemple, que le Président « mène avec les chefs d'Etat et de gouvernement des grands Etats membres des consultations secrètes sur des résultats essentiels de la Convention », tandis que le représentant du Parlement luxembourgeois Ben Fayot feignait de se demander si la Convention était « une assemblée démocratique qui engendre elle-même sa dynamique ou une réunion alibi du Conseil européen »<sup>49</sup>. Il reste difficile de mesurer l'ampleur de ces interrogations parmi les conventionnels, ceux-ci exprimant rarement leurs doutes. Mais ces critiques récurrentes montrent qu'une minorité active au sein de la Convention a craint que

---

Convention étaient « une insulte ». Les eurosceptiques réitérèrent leurs critiques lors du débat avec la société civile des 25 et 26 juin, et lors de la présentation, le 11 juillet, des résultats de la Convention des jeunes. Dans ces deux cas, ils dénoncèrent le manque de représentativité et d'indépendance d'associations privées qui sont souvent soutenues et financées par la Commission.

<sup>45</sup> Voir notamment le 24 mai (Stuart) et le 07 juin (Lord Stockton). La création des groupes de travail, en particulier, généra de tels reproches : des représentants de petits pays ou de pays candidats demandèrent que la présidence de ces groupes reflète la diversité géographique de l'Europe.

<sup>46</sup> Session du 23 mai. L'eurosceptique Bonde tint, quelques jours plus tard, une conférence de presse au cours de laquelle il dévoila un document qu'il présenta comme un projet de traité établi par le Président et son cabinet. Le Secrétariat répondit qu'il s'agissait d'un simple document de travail et l'affaire fit long feu.

Par ailleurs, un petit groupe de conventionnels alla jusqu'à demander, en partie pour dynamiser les travaux mais aussi pour faire contrepois au Présidium, qu'il soit demandé à la Commission de rédiger un projet de texte final. Voir CONTRIBUTION. Berger. Ils retirèrent eux-mêmes leur proposition en séance.

<sup>47</sup> Voir Voggenhuber (AE 29/04), Fayot (AE 26/07), Van Lancker et Voggenhuber (AE 08 juin).

<sup>48</sup> Session du 24 juin.

<sup>49</sup> AE, respectivement 17 juin et 26 juillet 2002.

son autonomie soit plus formelle que réelle, et que le processus soit vicié par la négociation intergouvernementale parallèle<sup>50</sup>.

### III. La structuration de la délibération

La première phase des travaux de la Convention, au cours de laquelle ses membres étaient censés s'écouter mutuellement et entendre des représentants de la société civile, aura occupé six sessions d'un jour et demi, entre mars et juillet 2002. Dès ces premiers moments, on a pu observer une structuration progressive de la délibération.

Les débuts furent laborieux. Les demandes de parole étant très nombreuses, le Président limita les interventions à trois, parfois deux minutes<sup>51</sup>. Sur des thèmes très larges (*qu'attend-on de l'Union européenne ?* les 21 et 22 mars ; *les missions de l'Union*, les 15 et 16 avril), les conventionnels se contentèrent le plus souvent de lire, d'un ton monocorde, de brèves interventions écrites de portée générale. Au cours de ces premières sessions, l'interaction entre les conventionnels était à peu près nulle. Le Président n'intervenait que pour faire respecter le temps de parole, et les conventionnels ne faisaient pas référence aux interventions précédentes<sup>52</sup>. Les sessions s'apparentaient plus à une vaste audition où se succèdent des points de vue isolés qu'à un processus dialogique. L'atmosphère était aussi marquée par une certaine méfiance. Si aucun intervenant n'affirmait son identité politique ou nationale, les représentants des pays candidats furent nombreux à rappeler, plus ou moins explicitement, qu'il leur était difficile de s'engager dans un processus d'intégration européenne qui limitait leur autonomie alors qu'ils n'avaient recouvré leur souveraineté que depuis une dizaine d'années ; tandis que nombre de représentants des petits pays s'inquiétaient de voir bafoué l'égalité entre Etats<sup>53</sup>.

Trois éléments ont permis de dynamiser les débats. D'abord, la définition de thèmes plus précis, à partir de la session du mois de mai. Les notes rédigées par le Secrétariat de la Convention, décrivant d'une manière qui se veut neutre l'état actuel de l'Union sur des questions précises, et esquissant les questions qui devraient être tranchées, ont largement contribué à structurer les discussions, les conventionnels faisant souvent explicitement référence à ces documents. Ensuite, une certaine socialisation des conventionnels. Il s'agit là d'un processus peu tangible, et dont l'analyse est difficile. Mais les attitudes des intervenants, s'exprimant de manière plus familière, se référant plus souvent les uns aux autres, maniant plus fréquemment l'humour, révèlent un glissement progressif de l'atmosphère au sein de la Convention. Enfin, l'introduction le 15 avril de la technique des « cartons bleus », qui permet

---

<sup>50</sup> Après le Conseil européen de Séville de juin 2002, un conventionnel demanda au Président que la Convention condamne toute tentative du Conseil européen de réformer son propre fonctionnement pendant la durée de la Convention, considérant que cela « raises doubts on the importance that the European Council attaches to the work of the Convention ». Giscard répondit que toute institution a le droit de modifier son fonctionnement et fit rendre public l'échange de lettres (CONV. 185/02).

<sup>51</sup> En principe, les interventions se font dans l'ordre des demandes de parole adressées au Presidium, mais celui-ci intervint pour assurer un certain équilibre entre les composantes, les petits et les grands Etats, les pays membres et les candidats.

<sup>52</sup> Les seules références croisées au cours de ces premiers débats étaient de circonstance : hommage du Ministre italien des affaires étrangères Gianfranco Fini au président Giscard et à Romano Prodi (21 mars) ; soutien du représentant du Parlement italien Lamberto Dini à son Ministre des affaires étrangères. Seul le représentant du Bundestag allemand, Peter Glotz, esquissa d'emblée quelques rapprochements et divergences.

<sup>53</sup> En ce sens le Président Giscard soulignait justement l'existence de deux « fractures » dans les premiers débats : « L'une était celle qui risquait de s'établir entre les conventionnels des Etats membres et ceux des Etats candidats. (...) L'autre était celle qui oppose ce qu'on appelle improprement les petits Etats aux grands Etats et qui ne sont, en fait, que les Etats les moins peuplés et les Etats les plus peuplés ». *Le Monde*, 23 juillet 2002.

aux membres qui le demandent de réagir brièvement après cinq interventions, ont accentué le caractère dialogique des débats<sup>54</sup>.

A partir de la troisième session, des formes de dialogue plus structurées, esquissant un processus délibératif, ont commencé à émerger. La discussion est marquée par trois facteurs. En premier lieu, les identités des acteurs. Si les conventionnels sont invités à s'exprimer au nom de l'intérêt général, et dans une perspective européenne, ils n'en sont pas moins marqués dans les faits par leurs appartenances multiples, qui déterminent leurs préférences, leur statut et leur style. La délibération ne peut cependant être réduite à cette donnée première. Deux autres ensembles de facteurs conditionnent son déroulement. La Convention n'est pas un univers clos. Tout en cherchant à se convaincre mutuellement, ou en prétendant le faire, ses membres raisonnent en connaissance du contexte dans lequel ils agissent. Ils se réfèrent constamment aux opinions publiques et aux positions des gouvernements et des institutions, qui constituent une première contrainte d'action. Par ailleurs, la délibération est aussi marquée par les règles que la Convention s'est données et la dynamique propre au processus argumentatif. C'est l'articulation de ces trois facteurs qui donne au processus délibératif sa morphologie.

---

<sup>54</sup> Près de la moitié des demandes de « carton bleu » émanent, à chaque session, de parlementaires européens (qui ne sont que 15 des 105 membres), qui jouent donc un rôle clef dans la transformation des débats en forme dialogique.

### A) *Les identités des acteurs*

Dans sa définition fameuse de la volonté générale, et de ce qui la distingue de la volonté de tous, Rousseau rappelle que la délibération n'est possible qu'à condition « qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui : telle fut l'unique et sublime institution du grand Lycurgue » [Rousseau, 1987 : 111]. Dans le monde des hommes, pareille condition n'est jamais atteinte, et ne peut subsister, au mieux, qu'au titre d'idée régulatrice. A l'instar des membres de toute assemblée, et en dépit de leurs dénégations<sup>55</sup>, les conventionnels sont toujours, au moins partiellement, prisonniers de leurs identités. Trois d'entre elles agissent sur leurs représentations et leurs attitudes : la nationalité, la couleur politique et l'appartenance à l'une des composantes de la Convention. Aucune n'est dissimulée : les conventionnels se réunissent en composantes (PE, parlements nationaux, gouvernements et Commission) avant chacune des sessions, et les familles politiques font de même<sup>56</sup> – les principales d'entre elles ayant aussi tenu des séminaires pour coordonner leurs points de vue au cours de l'été<sup>57</sup> ; les réunions des membres issus d'un même pays sont plus rarement rendues publiques, mais elles sont fréquentes dans tous les Etats participants. Ce qu'il est plus difficile de déterminer, c'est le poids de ces identités dans le processus de la Convention.

A ce stade, on peut noter que « l'esprit de la Convention », exalté par son Président et certains de ses membres, rend difficile l'affirmation publique de ces affiliations. Rares sont les conventionnels qui disent s'exprimer d'un point de vue situé. Les identités nationales sont, des trois, les plus dissimulées. Si l'on devine souvent derrière une intervention le souci de défendre la particularité des nouveaux Etats membres ou des petits pays, la référence n'est jamais qu'implicite. La seule exception, à ce stade, fut le débat sur la politique extérieure commune et sur la coordination des politiques de sécurité intérieure. Dans ces domaines, qui relèvent dans l'Union actuelle d'une logique de décision intergouvernementale et qui touchent à ce que les Etats considèrent comme le cœur de leur souveraineté, les représentants des gouvernements se sont fréquemment exprimés à ce titre, de manière parfaitement explicite<sup>58</sup> – le Président Giscard rappelant à cette occasion la nécessité pour les conventionnels de raisonner dans une perspective européenne. Par ailleurs, les représentants du gouvernement et du Parlement belge ont déposé une contribution commune sur la question de la répartition des compétences. Mais il s'agit là d'exceptions qui confirment la règle : dans l'ensemble, les intervenants se drapent dans l'apparence de l'intérêt général.

Cela vaut également, quoi que dans une moindre mesure, pour les identités partisans. On peut, à nouveau, aisément deviner la couleur politique des conventionnels qui réclament plus d'Europe sociale ou une protection accrue des Eglises et des entreprises, mais cela est rarement fait au nom d'une identité partisane affichée. Deux exceptions peuvent être relevées.

---

<sup>55</sup> L'invocation de l'autonomie est fréquente chez les conventionnels, mais elle se teinte souvent d'une reconnaissance du poids des appartenances et des intérêts qu'elles charrient. A titre d'exemple, le représentant du gouvernement français Pierre Moscovici déclarait dans *Le Monde* du 28 février 2002 : « Il m'appartient de défendre à la fois une vision qui m'est propre, comme personnalité politique, comme Européen, mais aussi les intérêts français tels qu'ils seront définis par les autorités légitimes de ce pays ».

<sup>56</sup> Les grandes familles politiques se sont donné un « représentant » ou coordinateur au sein de la Convention, sans pour autant former explicitement des « groupes politiques ». (Brok pour le PPE, Amato pour le PSE, Duff pour ELDR).

<sup>57</sup> A titre d'exemple, la famille démocrate-chrétienne a tenu un « grand séminaire » du 28 au 30 juin, en présence notamment du Président de la Convention (dont le parti appartient au PPE). De son côté, le PSE a formé une équipe de coordination composée d'un membre de chaque composante de la Convention (Amato, Vitorino, Hänsch, Katiforis, Stuart et Kavan). Il a aussi constitué des « groupes de travail » thématiques au printemps, dont les rapports devaient être discutés au cours du séminaire des leaders PSE de Birmingham en août 2002.

<sup>58</sup> Voir notamment les interventions de Michel, Ioakimidis, Glotz, Fini, Akyol et en général des représentants des PECO le 06 juin 2002 ; Glotz, Palacio, Moscovici, Olesky, Pleuger, et en général des Britanniques le 11 juillet.

La première est celle des « eurosceptiques ». Bien qu'ils ne soient pas rassemblés formellement en un groupe politique, et que cette sensibilité couvre une grande diversité idéologique, ils sont les seuls à s'exprimer d'un point de vue politiquement situé<sup>59</sup>. Cela entre, selon eux, dans une logique d'opposition minoritaire. Considérant qu'ils incarnent la seule opposition à une large majorité pro-européenne au sein de la Convention – et sachant qu'ils ne seront pas en mesure de s'opposer à la formation d'un « consensus qui ne signifie pas unanimité » - ils font de leur identité politique la clef de leurs interventions. L'autre exception, plus diffuse, concerne les quelques membres qui affirment fréquemment leur identité politique pour motiver leur position. Dans la plus pure orthodoxie libérale, le parlementaire européen britannique Andrew Duff défend, au nom de son libéralisme, la protection des droits et la constitutionnalisation de l'Union<sup>60</sup>. Sans toujours le dire explicitement, ces conventionnels, peu nombreux, considèrent l'affirmation de leur identité politique comme une contribution à la formation du consensus au sein de la Convention<sup>61</sup>. A l'encontre de la conception atomiste de la volonté générale défendue par Rousseau, ils promeuvent une version organique de la formation du compromis par agrégation des différences et concessions mutuelles.

L'identification la plus discrète est celle qui concerne les composantes de la Convention. Il faut dire que si les parlementaires européens (des trois plus grandes familles du moins), et les deux représentants de la Commission peuvent ressentir une appartenance commune, cela est beaucoup moins évident pour les représentants des gouvernements et des parlements nationaux qui, pour la plupart, ne s'étaient jamais rencontrés auparavant. Les membres des deux institutions supranationales ne font pratiquement jamais référence à l'instance qu'ils représentent. Mais une certaine affirmation implicite de leur solidarité est fréquente : ainsi par exemple les parlementaires européens s'appuient-ils régulièrement, et citent-ils régulièrement les rapports du PE à l'appui de leurs arguments ; quant aux deux représentants de la Commission, ils se soutiennent de manière très nette, et se fondent souvent sur le document élaboré par la Commission en vue de la Convention ou les propos de son Président.

Dans l'ensemble, on peut donc dire que les conventionnels tendent plus souvent à déguiser leurs positions particulières sous les traits de l'intérêt général qu'à les exposer directement, conformément à « l'esprit de la Convention » exalté par son Président. On peut ajouter que, même quand ils dérogent à cette pratique, ils se sentent souvent obligés de motiver leur affirmation partisane en termes de contribution à la délibération. Rien ne permet, à ce stade, d'affirmer que cela infléchira la dynamique de la Convention, mais on peut au moins noter qu'elle affecte son style.

### ***B)•Le contexte externe à la Convention***

Dans l'histoire, les grands moments constitutifs se sont souvent déroulés dans des circonstances de crise politique qui ont profondément marqué le travail des conventionnels. Les membres de l'assemblée constituante française de 1789 débattaient dans une enceinte

---

<sup>59</sup> Voir les interventions de Kirkhope (PE, conservateur britannique) qui dit s'exprimer « en tant que porte-parole des conservateurs au PE » le 06 juin et de Dalgaard (parlement, Dk) entamant son intervention par ces mots « en tant qu'eurosceptique ». Et en général celles de Jens-Peter Bonde (PE, Dk), David Heathcoat-Amory (conservateur, House of Commons) et William Abitbol (PE, F).

<sup>60</sup> Voir ses interventions les 22 mars et 23 mai. Voir aussi Teufel le 22 mars.

<sup>61</sup> Giuliano Amato disait ainsi lors d'une conférence de presse que les visions des familles politiques devaient contribuer à « rassembler le consensus » et que tout bon document ne pourrait être qu'un équilibre entre les visions de ces différentes familles (AE, 16 avril 2002). Logique très consociative, qui a d'ailleurs présidé à la formation de la constitution italienne de 1947. Pat Cox et Andrew Duff tenaient en substance le même langage lors d'une réunion du parti des libéraux, démocrates et réformateurs (AE, 05 avril 2002).

régulièrement cernée par les émeutes et les troupes amassées pour les mater, tandis que des tribunes montaient les cris d'un public passionné et parfois armé. Rien de tel dans cette Convention-ci, infiniment mieux préservée des remous civiques. Il n'en reste pas moins qu'un débat entre les gouvernements se déploie aux marges de la Convention, qu'elle ne peut pas ignorer. Certains chefs d'Etat et de gouvernement ont en effet, dès avant l'entame de ses travaux, émis des propositions ambitieuses, mais rarement concordantes, pour la réforme de l'Union<sup>62</sup>. Les Présidences successives de l'Union ont nourri ces réflexions, qui se poursuivent aussi dans les capitales, et les Conseils européens les ont entretenues ou accélérées, avant et pendant la durée de la Convention. Certains gouvernements ont ouvertement appelé la Convention à tenir compte de leurs points de vue. Ainsi la Présidence espagnole indiquait-elle dans son programme, en janvier 2002, qu'il était « indispensable » que les membres de la Convention « agissent comme de véritables représentants des institutions qui les ont choisis »<sup>63</sup>, et les chefs d'Etat et de gouvernement demandaient-ils au Président Giscard, lors du Sommet de Séville six mois plus tard, qu'il favorise « une participation accrue des représentants des gouvernements » au sein de la Convention<sup>64</sup>. Ses membres sont donc ouvertement invités, par les gouvernements qui négocieront le « traité constitutif » lors de la CIG et pourraient donc défaire le consensus interne, à tenir compte de ces pressions externes. Cela constitue, en quelque sorte, un équivalent fonctionnel de la pression exercée par « la rue » dans les assemblées constituantes classiques : si les conventionnels sont à l'abri des pressions publiques, parce que leurs discussions ne suscitent pas l'engouement du public et des médias, ils doivent en revanche tenir compte des pressions des gouvernements. Ce glissement de contrainte est logique : dans une Assemblée constituante classique, les membres agissent au nom des citoyens, dépositaires du « pouvoir originel » selon le langage constitutionnel établi ; ici, ils agissent pour le compte des gouvernements des Etats, juridiquement détenteurs de la souveraineté<sup>65</sup>.

La présence au sein même de la Convention de représentants de haut rang des gouvernements est censée éviter qu'un fossé se creuse entre les deux débats. Certains d'entre eux, le Ministre britannique des affaires étrangères Peter Hain en particulier, jouent d'ailleurs simultanément sur les deux plans : les propositions qu'ils avancent au sein de la Convention sont fondées sur des projets qu'ils ont défendus dès avant le début de ces travaux, et qu'ils continuent de promouvoir à travers des conférences de presse régulières<sup>66</sup>.

Cette pression est très clairement ressentie par les conventionnels. Nombre d'entre eux se réfèrent directement aux positions défendues par le chef de l'Etat français ou les chefs de gouvernement britannique et espagnol – plus souvent pour les critiquer que pour les soutenir d'ailleurs. Et, on l'a vu, certains conventionnels dénoncent une mainmise du Conseil européen sur le Président de la Convention, visant à réduire leur autonomie. Pour se défendre de ces accusations, d'autres ont fondé une théorie de « l'effet conventionnel » que le Président Giscard définissait en ses mots devant le Conseil européen : saluant l'émergence de nombreuses contributions des institutions et d'Etats membres, il se disait convaincu que cela « démontre que l'onde de rénovation, engendrée par la mise en place de la Convention, se

---

<sup>62</sup> Les deux positions émanant des gouvernements les plus fréquemment évoquées par les conventionnels sont le discours du Ministre allemand des affaires étrangères Joscha Fischer de mai 2000 et la proposition de Tony Blair, soutenue par Jacques Chirac et Aznar concernant l'élection d'un Président par le Conseil.

<sup>63</sup> Cité dans AE 14 et 15 janvier 2002.

<sup>64</sup> Ce sont les termes de Giscard dans le compte-rendu de sa rencontre avec les chefs d'Etat et de gouvernement devant la Convention, lors de la session du 25 juin.

<sup>65</sup> Si les résultats de la Convention avaient dû être approuvés par référendum, le poids des gouvernements aurait sans doute été moindre et celui des opinions publiques supérieurs.

<sup>66</sup> Sur les interventions de Peter Hain en dehors de la Convention, voir AE des 30 janvier 2002, 18 et 20 février 2002.

propage désormais dans l'ensemble du dispositif européen »<sup>67</sup>. L'influence serait donc, selon cette hypothèse qui reste à vérifier, réciproque.

En dépit de leurs incantations, les conventionnels sont beaucoup moins déterminés par les relations qu'ils entretiennent avec la « société civile ». S'ils sont nombreux à justifier leurs interventions en se fondant sur les aspirations des citoyens, et à citer les enquêtes eurobaromètres à l'appui de leurs positions<sup>68</sup>, on peut difficilement y voir une « pression » qui s'exerce sur eux de l'extérieur, comparable aux insurrections populaires parisiennes de l'été 1791. L'invocation constante du citoyen, et l'usage stratégique de l'eurobaromètre sont des constantes dans les milieux politiques de l'Union (Costa 2001). Ils remplissent une fonction rhétorique classique – et d'ailleurs d'une efficacité très douteuse – de conviction [Elster, 1994]<sup>69</sup>.

Quant à la « société civile organisée », son poids sur le travail de la Convention semble, à ce stade, dérisoire. La Convention a bien organisé une audition des associations de la société civile en juin 2002, comme le mandat de Laeken lui en faisait l'obligation, et favorisé la mise en place d'un « forum » et d'une « Convention des jeunes », mais l'impact de ces consultations sur le travail de la Convention reste pratiquement indécélable. Il est très rare que les conventionnels s'y réfèrent, et leur influence indirecte est, à ce stade, indémontrable<sup>70</sup>.

### **C) Les logiques de l'argumentation**

Tirillés entre leurs multiples identités, et contraints par le contexte dans lequel ils agissent, les acteurs de la délibération sont aussi conditionnés par les règles propres au processus conventionnel. Celles-ci, dont a vu qu'elles avaient été elles-mêmes l'objet d'une négociation, délimitent le champ des options argumentatives possibles. Il est difficile d'en établir avec précision le poids alors que la Convention n'a pas terminé ses travaux. Mais on peut déjà déceler, à travers les premiers débats, quelques constantes.

Il apparaît d'abord que les arguments se déploient sur un registre discursif très étroit. Signe des temps, contrairement aux grandes constituantes du passé, celle-ci n'entretient qu'un rapport très ténu à l'histoire. Alors que les conventionnels de Philadelphie et les constituants français de 1789 raisonnaient sous l'ombre pesante de la Grèce et de Rome, les conventionnels d'aujourd'hui vivent résolument dans le présent. Les références historiques sont pratiquement absentes des débats. Si quelques conventionnels rappelèrent l'expérience de Philadelphie lors de la séance inaugurale, ce fut toujours pour souligner tout ce qui

---

<sup>67</sup> Compte-rendu au Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002, p. 11. Dans la même veine, le représentant du PE au sein du Présidium, Mendez de Vigo, considérait lors d'une conférence de presse que la Convention avait « obligé les gouvernements à faire une sorte de strip-tease ». AE, 7 juin 2002.

<sup>68</sup> C'est le député européen Olivier Duhamel, par ailleurs spécialiste des enquêtes d'opinion, qui demanda que la Convention s'aide de telles données (session du 21 mars), ce que le vice-président Amato fit approuver en session. Par la suite, les enquêtes eurobaromètres, générales ou effectuées dans la perspective de la Convention, ont été très fréquemment évoquées par les conventionnels, en particulier par les deux représentants de la Commission qui les citent de manière presque systématique (voir Vitorino le 21 mars et le 15 avril, Barnier le 16 avril et le 11 juillet). Voir aussi Lamassoure (21 mars), Giscard (15 avril), Maj-Wegen et Fini (11 juillet), Lopez (12 juillet).

<sup>69</sup> De même, les références constantes aux dangers du populisme lors du débat sur les politiques de sécurité, et au « 11 septembre » à l'occasion des discussions sur la politique extérieure, constituent-ils un simple effet rhétorique.

<sup>70</sup> Peut-être les organisations de ladite société civile pourront-elles influencer plus directement le travail des conventionnels quand ceux-ci produiront des textes précis. C'est en tout cas en proposant des amendements, coulés en forme juridique, aux textes en discussion que certaines ONG avaient pu infléchir le travail des conventionnels lors de la rédaction de la charte des droits fondamentaux de l'Union en 1999-2000. Sur ce point, voir [Deloche, 2001].

distinguaient le présent exercice de cet illustre précédent<sup>71</sup>. L'histoire propre de l'intégration européenne n'est pas plus souvent évoquée<sup>72</sup>, et les noms des Pères fondateurs ne résonnent que très rarement dans l'hémicycle<sup>73</sup>. On est loin de ces temps où Condorcet suppliait l'Assemblée constituante de se mettre « à l'abri de ces résolutions précipitées qu'on lui arrache, tantôt au nom de la liberté, tantôt au nom de l'histoire romaine »<sup>74</sup>. Les conventionnels européens d'aujourd'hui manient la rhétorique, fondée sur l'histoire ou sur les concepts, avec une infinie parcimonie<sup>75</sup>. Les références très fréquentes à l'eurobaromètre constituent en quelque sorte une équivalent fonctionnel de l'invocation de l'histoire ou des concepts.

Les arguments avancés au cours des débats peuvent être rassemblés en deux catégories. Les premiers sont d'ordre doctrinal. Bien que peu fréquentes, les références aux notions classiques du droit public, comme la souveraineté ou le pouvoir constituant, ne sont pas rares. Elles sont particulièrement le fait des eurosceptiques, mais on les retrouve aussi de manière plus large dès que les débats abordent des domaines qui relèvent encore de la compétence exclusive ou principale des Etats membres. Par ailleurs, les conventionnels se fondent très souvent sur des concepts propres au langage juridico-politique de l'Union, tels que le fameux « modèle communautaire » ou la « méthode intergouvernementale ». L'autre type d'argument souvent avancé est d'ordre pragmatique : l'appel au raisonnement concret, au pragmatisme, à la prudence, à la mise à l'écart du nominalisme, est récurrent. En substance, les débats se cantonnent donc aux notions « constitutionnelles » de l'Union et au raisonnement empirique, laissant de côté le langage des passions et des intérêts ou l'utopie.

On peut relever ensuite que la grammaire de l'argumentation tend, d'emblée, à se figer. L'articulation des arguments, la manière dont ils interagissent, dépend dans une très large mesure du statut du locuteur. Si tous les conventionnels sont en principe égaux, on a rapidement assisté ici, comme dans toute assemblée d'une certaine taille, à l'émergence de phénomènes de leadership et de profils stables au cours des débats. Quatre catégories de conventionnels jouent un rôle dominant dans ces échanges. Les « poids lourds » d'abord, c'est-à-dire les membres qui sont perçus comme les voix autorisées des grands Etats et de la Commission. Lorsque Peter Hain, Gianfranco Fini ou Peter Glotz prend la parole, comme lorsque s'expriment Antonio Vitorino et Michel Barnier, l'assistance est plus attentive qu'à l'ordinaire<sup>76</sup>. C'est aussi à ces « leaders » que les autres conventionnels font le plus souvent référence. Le deuxième profil stable est celui des « radicaux ». Quelques eurosceptiques, tels Jens-Peter Bonde, et son suppléant William Abitbol, et le parlementaire britannique David Heathcoat-Amory, ce sont rapidement érigés en opposants institutionnels. Ils sont occasionnellement rejoints par d'autres conventionnels aux attitudes plus mouvantes. La radicalité de leur propos, qui tranche avec le ton généralement pro-européen des conventionnels, et leur style souvent net et imagé, focalisent également l'attention. Les rares échanges vifs d'arguments que l'on a pu entendre avaient presque tous pour origine une

---

<sup>71</sup> Voir les interventions de Kiljunen le 28 février, Mendez de Vigo, Duff et Lamassoure le 21 mars.

<sup>72</sup> Il fut fait référence à l'échec de la CED (Van der Linden) et au plan Fouchet (Santer, Abitbol) lors du débat du 12 juillet sur la politique extérieure de l'Union, mais ce ne sont là qu'exceptions qui confirment la règle.

<sup>73</sup> Le Président Giscard a parfois tenté de jouer sur ce registre : le 23 mai il saluait la mémoire de « notre ami Altieri » (sic, en fait Altiero Spinelli) et le 24 juin demandait une minute de silence pour marquer le décès de Pierre Werner. Spinelli ne fut cité qu'une autre fois (De Gucht, le 22 mars) et De Gasperi une fois (Dini, 22 mars). Monnet n'a été cité que par Romano Prodi dans son discours d'ouverture.

<sup>74</sup> 18 décembre 1792, cité par (Badinter et Badinter : 536).

<sup>75</sup> Seuls les conventionnels français cèdent à la tentation de la citation littéraire. Voir l'échange entre Duhamel citant Hugo et Abitbol répondant par Chateaubriand interposé le . Dans une assemblée multinationale, de telles références résonnent comme des « private jokes ».

<sup>76</sup> Cela est vrai aussi, dans une moindre mesure, des membres du Présidium.

opinion critique émise par l'un de ces francs-tireurs<sup>77</sup>. Les « experts » constituent une troisième catégorie. Auteurs de rapports souvent cités, comme le parlementaire européen Alain Lamassoure (F, PPE), ou pédagogues des arcanes communautaires comme le commissaire Vitorino, ils sont aussi écoutés avec attention et fréquemment cités. Enfin, quelques conventionnels se sont spécialisés dans une fonction de « procédurier ». Les parlementaires européens Olivier Duhamel, Andrew Duff ou Johannes Voggenhuber, dont les interventions portent autant sur le fonctionnement de la Convention que sur le fond, et qui s'adressent en général directement au Président, contribuent à infléchir les règles écrites ou tacites de la délibération. Ces quatre catégories d'« acteurs privilégiés » jouent un rôle polaire : leurs interventions rythment les débats et focalisent une large part de l'attention des autres conventionnels. On notera qu'ils émanent tous des grands pays ou des institutions communautaires. Les conventionnels moins rompus aux arcanes communautaires, ou qui sont porteurs d'intérêts moins lourds, sont assez largement condamnés à un rôle réactif – ce qui tend d'ailleurs, lors de certains débats, à aiguïser leur frustration.

Ces repères permettent d'esquisser, à partir des débats de la « phase d'écoute », une première morphologie de la délibération. La logique de discussion qui a commencé à s'établir lors des premiers débats de fond emprunte le cheminement suivant. L'échange d'argument suppose d'abord qu'un différend ait pu être identifié. Les désaccords sont parfois, mais rarement, exprimés ouvertement par les intervenants. Le plus souvent ce sont des « tiers » qui mettent en évidence le désaccord entre deux points de vue marqués, avec l'intention affirmée de faire progresser la discussion en clarifiant ses termes<sup>78</sup>. Ces différends prennent trois formes. Premièrement, celle d'un constat de désaccord sans appel, qui ne cherche pas de compromis – ce qui est le cas des interventions des « radicaux ». Ce type de propos a pour fonction de souligner la position marginale de son auteur, et a peut-être pour effet paradoxal, cela restant à vérifier, de renforcer l'impression de consensus parmi le grand nombre<sup>79</sup>. Dans un deuxième cas, le désaccord constitue une forme d'avertissement : son auteur prévient implicitement qu'il ne modifiera pas sa position, et sous-entend que le centre de gravité de la discussion devra se rapprocher de son point de vue si l'on veut atteindre un consensus<sup>80</sup>. Dans un troisième cas, enfin, le désaccord peut être ouvert, le locuteur se disant disposé à changer d'avis<sup>81</sup>.

Face à ces oppositions d'argumentations, un cinquième profil stable se dessine parmi les conventionnels. Un certain nombre d'entre eux tendent en effet à agir principalement pour

---

<sup>77</sup> Les parlementaires européens verts et de l'extrême gauche, qui partagent généralement ce rôle avec les eurosceptiques au sein du PE n'ont pas, à ce stade, adopté ce profil de radical.

<sup>78</sup> Olivier Duhamel (23 mai et 06 juin) et Peter Glotz (06 juin et 11 juillet) ont joué ce rôle à plusieurs reprises.

<sup>79</sup> Giscard a rapidement constaté la rareté des positions extrêmes. Certains répondent aux eurosceptiques, mais sans réelle intention de les convaincre, plutôt pour souligner en quoi ceux qui ne se reconnaissent pas en eux sont d'accord. Voir Van Lancker vs. Heathcoat (23 mai) et vs. Kirkhope (06 juin).

<sup>80</sup> Le 11 juillet, lors du débat sur la politique extérieure commune, Peter Hain a largement recouru à ce registre. Prenant une position nette, éloignée de la ligne « communautaire » défendue par de nombreux intervenants, et présentée comme la position britannique, il affirmait au cours d'interventions successives, répondant à ces contradicteurs : « communitisation will simply not work » (p. 17), « That is the truth. If you do not recognise that truth you will not get a serious foreign policy » (p. 18), « A serious policy must be based on governments. You will simply not get it otherwise » (p. 19), « If you do not have the confidence of the heads of government, you will not get a common voice. That is the brutal truth » (p. 30). Sur le même registre, Mac Donagh : « Many of the ideas such as generalised QMV in this area of the communitisation of the CFSP have been rejected in the past, for good reasons » (p. 12).

La « mise en garde » constitue classiquement un substitut à la menace dans une assemblée dominée par un procédé délibératif. Voir [Elster, 1994].

<sup>81</sup> Registre également manié par Peter Hain lors du même débat. Tout en martelant sa position, il nuance en répondant à un contradicteur britannique : « I am open to ideas from Mr Duff » (p. 18), puis plus loin « We are not approaching this with a fixed mind » (p. 18), et encore « Those are my concerns, but I am not shutting the door on it ».

faciliter la formation de compromis. Ils recourent pour ce faire à deux stratégies argumentatives. La première consiste à tenter de désamorcer le conflit, en appelant à le désidéologiser et à éviter les faux désaccords issus de malentendus sur les termes. Parfois avancé par l'auteur du propos controversé lui-même<sup>82</sup>, il est plus souvent le fait d'un tiers, agissant en médiateur. Si certains n'adoptent cette attitude que de manière occasionnelle<sup>83</sup>, d'autres s'en font une véritable vocation. Les deux représentants de la Commission, multipliant les appels au pragmatisme contre la réification des concepts et usant de pédagogie pour défendre l'orthodoxie communautaire, sont particulièrement actifs dans ce rôle, qui ne peut, par définition, être emprunté que par ceux dont la position personnelle est médiane<sup>84</sup>. La deuxième stratégie de conciliation est le constat plus général, moins axé sur une intervention particulière, qu'une forme de consensus se dégage. Lui aussi régulièrement formulé par les deux commissaires, il est un propos régulier, tenu sur un mode incantatoire par les conventionnels aux statuts les plus divers<sup>85</sup>.

Il ne s'agit là que d'une ébauche de délibération, au terme de quatre mois de travaux seulement. Mais il esquisse une dynamique qui, *ceteris paribus*, permet d'entrevoir les modalités de la formation itérative du consensus. D'abord, les radicaux tendent, par leur opposition systématique et le monopole qu'ils se sont arrogés du registre rhétorique, à se marginaliser d'eux-mêmes, et peut-être même à faire prendre conscience aux autres membres de l'étendue de leur accord. Pour le reste, les désaccords s'expriment généralement sur un mode ouvert et en se fondant sur un raisonnement pragmatique, beaucoup plus que doctrinal, certains conventionnels travaillant à les mettre en évidence quand ils ne sont qu'implicites. Le dialogue animé par les « médiateurs » (les deux commissaires en particulier), tend à en réduire la portée en levant les malentendus. Les conventionnels qui se situent sur une ligne médiane s'efforcent ensuite de fabriquer des compromis en procédant, selon une méthode de négociation classique, à une pondération acceptable par toutes les parties des concessions mutuelles.

A ce stade des travaux de la Convention, la délibération apparaît peu marquée par la formation de coalitions : les débats sont portés par des individus et il est rare que l'on assiste à la formation de rapprochements durables, qu'ils soient fondés sur une base nationale ou politique<sup>86</sup>. Il est probable, toutefois, qu'une telle structuration se dessine plus nettement à partir de l'automne. Déjà, des conventionnels utilisent l'instrument des « contributions écrites » pour tracer les contours de tels rassemblements dans une forme de délibération parallèle. Ainsi a-t-on vu par exemple les délégués belges présenter une contribution commune sur la répartition des compétences, ou dix conventionnels socialistes déposer un texte commun, de portée générale. Par ailleurs cinq conventionnels de nationalité et de couleur politique différentes ont présenté une contribution sur la répartition des compétences, tandis qu'une autre appelant à l'élection du président de la Commission par le PE était signée par quarante et un conventionnels d'horizons différents. Cela laisse présager l'affirmation plus nette de trois types de coalition : des alliances entre Etats, des rassemblements de sensibilité politique et des regroupements plus ponctuels autour de questions institutionnelles clefs.

## Conclusions

---

<sup>82</sup> Voir Hain 23 mai et 11 juillet, p. 18 ; Haenel 07 juillet.

<sup>83</sup> Voir Avgerinos 23 mars, Palacio, Lequiller (p. 25), Moscovici (p. 44) le 11 juillet

<sup>84</sup> Voir Barnier, 3 fois, le 11 juillet, Vitorino le 12 juillet, p. 14.

<sup>85</sup> Meyer 21 mars, Barnier, Mendez 22 mars, Vitorino 25 avril, Christensen, 23 mai.

<sup>86</sup> Sans être explicite, le soutien apporté par la plupart des membres britanniques aux positions exprimées par Peter Hain lors du débat sur la politique extérieure commune constitue toutefois une forme de coalition.

Au terme de sa « phase d'écoute », la Convention n'a accompli qu'un tiers de son travail, et n'a abordé que sommairement les questions de fond. Il est donc trop tôt pour tirer des leçons stables de ce processus. On rappellera ici simplement les premières tendances qui se dégagent.

1- La Convention en elle-même constitue une rupture par rapport à la voie classique de la négociation intergouvernementale. Bien qu'ils fussent en désaccord sur le fond, les gouvernements s'entendaient en effet pour considérer qu'une nouvelle méthode était nécessaire, dont la logique soit différente de celle des CIG. Tout en veillant à la contrôler, ils lui ont conféré, à travers le mandat de Laeken, des caractéristiques qui relèvent d'une logique délibérative (composition mixte, mandat ouvert, liberté d'organisation, publicité...).

2- La définition de ses propres règles de fonctionnement par la Convention a confirmé ces traits délibératifs. Le Présidium, généralement soutenu par les conventionnels, a veillé à éviter une structuration interne qui fige les positions, et encouragé une méthode itérative susceptible de modifier progressivement les préférences des acteurs.

3- Les organes internes de la Convention (Présidium et Secrétariat) orientent les débats de manière souple ; leur rôle consiste essentiellement à organiser les sessions (notamment pour veiller à un équilibre entre les différentes composantes et les Etats) et identifier les questions. La Présidence n'agit que discrètement sur le fond, et n'est jusqu'ici que peu contestée.

4- Les acteurs de la Convention sont déterminés par leur nationalité, leur couleur politique et leur appartenance à l'une des composantes de la Convention, mais coulent leurs arguments publics dans le langage de l'intérêt général.

5- La délibération est structurée par des acteurs clefs adoptant des profils stables (leaders, radicaux, experts, procéduriers, médiateurs). Issus pour la plupart des grands Etats, du PE et de la Commission, ceux-ci semblent plus déterminants, à ce stade, que les coalitions de conventionnels sur une base politique ou nationale.

6- Le registre de la délibération est étroit : laissant de côté les passions et les intérêts, il est confiné aux notions techniques et aux raisonnements pragmatiques, ce qui tend à réduire l'intensité des désaccords et à fournir un langage commun.

A ce stade, et bien que cela n'ait pas été réellement abordé ici, la Convention échoue à susciter un débat hors de ces frontières, et elle n'interagit que très peu avec les représentants établis de la société civile. Cela peut être, en partie, la conséquence de la délibération elle-même : la formation d'un langage commun facilite les échanges internes mais tend à les couper du grand public.

## Références (incomplètes)

Braibant (Guy), 2001, *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Le Seuil.

Checkel (T. C.), 2000, « Taking Deliberation Seriously », *ARENA Working Paper*.

Corbett (R.), 1998, *The European Parliament's role in Closer European Integration*, London, Macmillan.

Costa (O.) 2001, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Costa (O.) & Magnette (Paul), 2002, « Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? Idées, institutions et intérêts dans les politiques institutionnelles de l'Union européenne », *Politique européenne*, à paraître.

Deloche (Florence), 2002, « La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode constituante ? », in Dehousse (R.) ed., *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de sciences-po.

Dryzek (John) 2000, *Deliberative Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press.

Elster (Jon), 1994, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44/2: 187-256.

Elster (Jon) ed., 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Eriksen (Erik Oddvar) & Fossum (John) eds., 2000, *Democracy in the European Union : Integration through Deliberation?*, London, Routledge.
- Habermas (Jürgen),  
Habermas (Jürgen), 1996, ""
- Joerges (Christian) & Juergen (Neyer), 1997, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology", *European Law Journal*, 3/
- Joerges (Christian), 2001, "In Defense of Deliberative Supranationalism", *European Integration Online Papers*, vol. 5.
- Manin (Bernard), 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Moravcsik (A.), 1998, *The Choice for Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moravcsik (A.) & Nicolaïdis (K.) 1998 "Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam", *Journal of Common Market Studies: Annual Review*, 36: 13-38.
- Pierson (P.), 1996, "The Path to European Integration, A Historical Institutional Analysis", *Comparative political studies*, 29/2, 123-63.
- Pollack (M.) 1997, "Delegation, agency and agenda setting in the European Community", *International Organisation*, 51/1: 99-134.
- Pollack (M.), 1999, "Delegation, Agency and Agenda setting in the Treaty of Amsterdam", *European Integration Online Papers*, 3/6.
- Risse (Thomas), 2000, "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics", *International Organization*, 54.
- Smisnans, Stijn
- Weiler (Joseph H.), 1997, *European Law Journal*.