

LA CONVENTION EUROPEENNE

LE PRESIDENT

COMPTE-RENDU PRESENTE

PAR VALERY GISCARD D'ESTAING

PRESIDENT DE LA CONVENTION

SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

AU CONSEIL EUROPEEN DE BRUXELLES

LE 24 OCTOBRE 2002

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Monsieur le Président du Conseil Européen,
Messieurs les Chefs d'État et de Gouvernement,
Monsieur le Président de la Commission Européenne,
Mesdames et Messieurs les Ministres,

Il y a quatre mois, j'ai eu le privilège de vous présenter à Séville, un premier rapport oral sur les travaux de la Convention, conformément à la déclaration de Laeken.

Aujourd'hui, je dois à nouveau vous présenter ce rapport, ce qui me permettra de « recueillir le sentiment des Chefs d'État et de Gouvernement ».

Je reprendrai le même schéma en vous décrivant successivement :

- I. L'état des travaux de la Convention,
- II. Les premières indications qu'on peut tirer de ces travaux,
- III. Les étapes suivantes des débats de la Convention.

I. D'abord l'état des travaux de la Convention.

Nous avons terminé en Juillet, la phase d'écoute, sur les attentes de nos concitoyens vis-à-vis de l'Europe.

Cette phase a paru inutile à certains. Je pense qu'elle était indispensable.

Elle a permis d'accréditer l'idée que nous ne travaillons pas en circuit fermé, dans l'univers initiatique des institutions européennes, mais que nous nous préoccupions d'identifier les perceptions, les frustrations, et les besoins de nos concitoyens à propos de l'Europe.

Il est ressorti de cette écoute qu'il existe un immense besoin de simplification.

L'architecture des Traités, simple à l'origine, est devenue avec le temps, et les sédiments successifs, beaucoup trop compliquée, et illisible pour les citoyens.

Il faut impérativement simplifier les procédures, préciser les compétences, et clarifier l'architecture des Traités.

Je sais que cette attente de l'opinion est aussi celle des membres du Conseil Européen, dont beaucoup me l'ont exprimée.

Nous nous sommes attachés à ce travail, mais la franchise m'oblige à reconnaître qu'il suscite moins d'intérêt, et qu'il bénéficie de moins de concours que les redites bien connues du débat institutionnel, qui consistent à aborder de manière simpliste la répartition des pouvoirs entre les institutions, sans s'être attaché au préalable à bien définir les tâches de l'Union, et la manière de les exercer.

Aussi je vous demande instamment que les membres de la Convention nommés par les gouvernements m'apportent leur concours actif dans cet effort indispensable de simplification. Pour être complet, je dois noter que les Conventionnels allemands ont apporté la contribution la plus active à ce travail.

*

* *

Depuis le mois de Septembre, la Convention est entrée dans sa deuxième phase : la phase d'étude.

Cette phase est cruciale pour le succès de la Convention. Le fond des problèmes que nous avons identifiés est examiné par des groupes de travail, au nombre de dix, qui feront tous rapport à la Convention avant la fin du trimestre en cours.

Leurs thèmes de recherche sont les suivants :

- le contrôle de la subsidiarité,
- la personnalité juridique de l'Union,
- le rôle des Parlements nationaux,
- la Charte des droits fondamentaux,
- la gouvernance économique et sociale,
- les « actions complémentaires » de l'Union,
- la simplification des instruments et des procédures
- la sécurité et la justice,
- l'action extérieure,
- la défense.

*

*

*

II. Les premières indications qu'on peut tirer de ces travaux

Deux groupes ont déjà présenté leurs rapports à la Convention :

- celui présidé par Monsieur Mendez de VIGO sur la subsidiarité,
- celui présidé par le Vice-Président AMATO, concernant la personnalité juridique.

1. Sur la subsidiarité

Le rapport débouche sur trois propositions, qui ont fait l'objet d'un large consensus lors du débat de la Convention.

- la nécessité d'améliorer l'application et le contrôle de la subsidiarité au sein des trois institutions européennes.
- Le contrôle politique impliquerait en premier lieu les Parlements nationaux, par la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce (*early warning system*).

Ce serait une innovation majeure, associant pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, les Parlements nationaux au processus législatif européen, (ni allonger, ni bloquer, ni délai supplémentaire, ni transfert de pouvoir de décision).

- Le contrôle juridictionnel par la Cour de Justice serait étendu par l'extension du droit de saisine aux Parlements nationaux, et, éventuellement, au Comité des Régions, selon des modalités qui restent à préciser.

2. Concernant la personnalité juridique

Le débat a permis de constater un très large consensus en faveur du principe d'une personnalité juridique unique pour l'Union et les Communautés européennes, explicitement établie dans le futur traité constitutionnel.

Ceci ouvre la voie, jusqu'ici fermée, à la fusion des traités (TCE ET TUE), dans un texte unique, ce qui constituera un pas important vers la simplification du système, attendue par l'opinion, mais ce qui posera le problème de la ré-écriture d'un nombre important d'articles dans le futur traité constitutionnel.

(A titre indicatif, sur les quelques 414 articles des traités actuels, environ 205 pourraient être maintenus, environ 136 légèrement modifiés et environ 73 exigeraient une ré-écriture.)

*
* *

3. Architecture du futur Traité constitutionnel

A partir de ces premières observations, et pour répondre à la demande des Conventionnels d'avoir une première idée de la nature du futur texte, j'ai élaboré, et soumis à la discussion du Praesidium un avant projet de l'architecture du futur Traité constitutionnel.

Avec l'appui du Praesidium, je le présenterai lors de la prochaine session de la Convention, les 28 et 29 octobre prochains.

L'orientation qui s'est dégagée de nos débats va vers un texte unique, comportant vraisemblablement trois parties :

- la première partie contiendrait les dispositions de nature constitutionnelle.
Je reviendrai sur cette partie.
- la deuxième partie porterait sur les politiques de l'Union et leur mise en œuvre.

- puis la troisième partie traiterait des clauses finales et de continuité juridique habituelles.

L'ensemble serait complété par un petit nombre de protocoles.

*
* *

La première partie, la partie constitutionnelle devra présenter d'une manière accessible à tous, et notamment à toutes les lycéennes et les lycéens d'Europe, les bases et les modes de fonctionnement de notre Union.

Elle comporterait :

- un préambule,
- la définition de l'Union, ses valeurs, sa nature juridique ainsi que sa future dénomination,
- les objectifs poursuivis par l'Union,
- les droits fondamentaux, en fonction des résultats du groupe de travail chargé de cette question,
- le contenu de la citoyenneté européenne, exercée en parallèle avec la citoyenneté nationale, qui sera évidemment maintenue,
- l'énumération précise des compétences de l'Union,
- la liste des institutions de l'Union,
- la description des procédures et des instruments d'action de l'Union,
- les bases de la vie démocratique de l'Union.

Dans sa deuxième partie, ce nouveau texte, unique, reprendrait un nombre important de clauses des Traités actuels. Il n'y a pas lieu de défaire ou de refaire par principe ce qui a donné satisfaction : les articles concernant le marché unique, et l'Union Monétaire, en sont des exemples évidents.

La déclaration de Laeken nous invite à réexaminer, et, si possible, à refonder le système institutionnel, voire constitutionnel. Mais, il ne nous appartient pas de nous prononcer sur le contenu des politiques.

Concernant la deuxième partie relative aux politiques de l'Union et à leur mise en œuvre, nous serons donc appelés à proposer ceux des changements aux articles relatifs aux politiques de l'Union, qui résultent de notre travail sur la première partie.

En effet, les instruments et les procédures que nous aurons précisés, simplifiés et clarifiés, devront se retrouver aussi dans la deuxième partie.

*
* *

III. LES ETAPES SUIVANTES DES TRAVAUX DE LA CONVENTION

A partir du début de l'année 2003, nous disposerons de l'ensemble des rapports de nos groupes de travail.

Ceci nous permettra d'enrichir, pierre par pierre, l'architecture du futur Traité constitutionnel.

Nous passerons ainsi à la troisième phase de nos travaux : la « phase de proposition ».

Au cours de cette phase, nous devons aborder les questions institutionnelles, à savoir :

1. la manière d'assurer une plus grande efficacité à la mission européenne du Conseil et de la Commission,
2. une légitimité démocratique plus visible, reposant sur la double légitimité qui s'exprime à travers le Parlement européen, et les Parlements nationaux,
3. la future Présidence du Conseil,
4. les modalités de nomination du Président de la Commission,
5. les modalités du recours au vote à la majorité qualifiée,
6. la représentation extérieure de l'Union,
7. l'avancée vers la politique européenne de Défense,
8. la prise en compte de l'effet de nombre sur le Conseil européen (52 membres) et sur la Commission (25 membres).

Tous ces points pourront être débattus quand nous nous serons acquittés des tâches examinées en ce moment par les groupes de travail.

Car il existe une relation évidente entre les compétences et les missions de l'Union, et son architecture institutionnelle.

*
* *

Aussi, avant de terminer ce compte-rendu, je voudrais vous faire part de deux réflexions, jaillies des travaux de la Convention.

1. Il est généralement accepté qu'il y aura dans le Traité constitutionnel une structure institutionnelle unique. Les trois grandes institutions – le Parlement européen, le Conseil, et la Commission, qui forment le fameux triangle institutionnel, ont chacune un rôle à jouer dans les domaines d'activité de l'Union. Toutefois, leurs responsabilités respectives varient en fonction des sujets à traiter, et selon qu'il y a eu, ou non, attribution de compétences au niveau européen.

Car il ressort clairement de nos débats, qu'il n'existe pas de schéma unique, uniformément applicable. Les procédures et les responsabilités des domaines communautaires sont, et resteront différentes, des procédures et des responsabilités des matières qui restent de la compétence des États membres, et pour lesquelles une étroite coopération est prévue par les Traités.

En clair, un système institutionnel unique, mais des procédures adaptées à l'exercice des compétences.

2. Il faut mettre fin à la dérive conceptuelle des années 1990, qui a défiguré le schéma institutionnel des pères fondateurs. Beaucoup ont perdu de vue le schéma initial des institutions.

Dans ce schéma :

- la Commission européenne, instance collégiale gardienne des Traités et détentrice de l'esprit européen, fait des propositions, en exerçant son monopole d'initiatives, et se voit chargée de la mise en œuvre de certaines politiques.

- Le Parlement européen, devenu au fur et à mesure co-législateur dans beaucoup de domaines, est l'expression des peuples d'Europe, qui, dans tous les cas, doit donner son avis.
- Le Conseil est l'institution dans laquelle les Etats membres sont représentés et dans laquelle ils contribuent à la démarche européenne par leurs décisions. La mission du Conseil est, en étroite coopération avec la Commission, de prendre les décisions exprimant la contribution des Etats membres à l'Union européenne.

Chacune des trois institutions apporte donc une contribution importante, et spécifique par sa nature, au bon fonctionnement de l'Union.

*
* *

Pour que l'ensemble du triangle constitutionnel fonctionne bien, chacune des trois institutions doit être forte. Chacune a besoin d'être renforcée sensiblement pour assurer le bon fonctionnement de l'Union élargie.

Au cours de ces dernières années, nous avons assisté à une complexité croissante du fonctionnement du Conseil, surtout dans sa formation de "Conseil Affaires générales". A l'avenir, cette complexité va sans doute s'aggraver en raison d'une rotation semestrielle d'une Présidence à 25 Etats membres (ou plus); et des priorités changeantes qu'elle risquerait d'entraîner .

Une réforme du Conseil le recentrant davantage sur ses éminentes responsabilités de décision politique, et visant à lui redonner la capacité d'exercer pleinement sa mission européenne, est dans l'intérêt de tout le monde : des Etats membres mais en particulier aussi de la Commission. C'est la raison pour laquelle vous en avez vous-même engagé la réforme.

Sans formation du Conseil capable de prendre de décision, les propositions de la Commission ne verraient jamais le jour !

Mais, autant la Commission a besoin d'un Conseil fort, autant le Conseil a besoin d'une Commission efficace et active.

Sans une Commission indépendante capable d'identifier et d'exprimer - dans un esprit européen - l'intérêt commun de l'Europe, le Conseil serait quant à lui incapable d'exercer sa fonction, car il serait conduit inévitablement à mener ses travaux à partir des préoccupations nationales des Etats membres.

Le Parlement européen, pour sa part, fonctionne d'une manière qui paraît satisfaisante. Cependant, pour augmenter la légitimité démocratique, son mode d'élection devrait –enfin !- être rendu uniforme, et la procédure de co-décision devrait être rendue plus lisible, et étendue à l'ensemble de la législation européenne.

Parler d'un triangle institutionnel n'est toutefois pas futile. Il faut recréer un esprit de confiance et de coopération entre les institutions qui me paraît s'être affaibli au cours de la dernière décennie, et sans lequel chacune d'entre elle aurait davantage de peine à s'acquitter de sa mission.

« Une réforme institutionnelle n'est pas, comme disent les mathématiciens, un « jeu à somme nulle », "*a zero sum game*". Si chacune des trois institutions est renforcée, c'est l'ensemble formé par les trois institutions qui en bénéficie. Alors seulement les citoyens européens pourront mieux profiter du travail européen, et le juger sur ses résultats.

En effet, les citoyens sont intéressés en premier lieu par le fonctionnement d'un système institutionnel, qui soit, capable de répondre à leurs attentes sur le fond. Le débat interinstitutionnel théorique ne passionne que les spécialistes, mais, guère le grand public.

*
* *

Monsieur le Président du Conseil Européen,
Messieurs les Chefs d'État et de Gouvernement,
Monsieur le Président de la Commission Européenne,
Mesdames et Messieurs les Ministres,

Je vous ai présenté ce rapport d'une manière volontairement brève, car je souhaite recueillir vos sentiments par rapport à notre démarche.

Au cours de l'été 2003, soit dans quelques mois, vous allez en effet être les destinataires de nos propositions.

Vos vues sont donc très importantes pour nous, car notre projet servira de base pour la CIG qui suivra et dont nous voudrions contribuer à ce qu'elle puisse être courte, conduite à votre niveau de responsabilité, et non renvoyée dans l'univers épuisant des tractations diplomatiques, et couronnée de succès !

Pour réussir, il faut que vous - les plus hauts responsables politiques des Etats membres - vous nous appuyiez dans notre démarche, et que vous fassiez partager par vos concitoyens l'importance et les enjeux de notre Convention, dont il peut sortir un progrès décisif et raisonnable pour l'Union de notre continent.

Je vous en remercie.