

ALLOCUTION

DE VALÉRY GISCARD D'ESTAING

PRÉSIDENT DE LA CONVENTION EUROPÉENNE

À LA "SALA ZUCCARI"

Rome, 30 octobre 2002

L'EUROPE DANS LE XXI SIECLE : LA CONVENTION

Seul le texte prononcé fait fois
Solo il testo pronunciato fa fede

[Signor Presidente della Repubblica,]

Signor Presidente del Senato,

[Signor Presidente del Consiglio,]

Signore e Signori Ministri,

Onorevoli Senatori e Deputati,

Eccellenze,

Signore e Signori,

Je ressens l'honneur et le plaisir de m'exprimer aujourd'hui devant vous sur un sujet qui est au cœur du débat politique contemporain sur notre continent, et qui fait l'objet de la mission dans laquelle, avec mes collègues conventionnels, je suis totalement engagé.

C'est également un grand privilège, pour moi de présenter aujourd'hui mes réflexions et l'état des travaux de la Convention dans la capitale d'un des pays fondateurs de l'Union européenne, non loin du Capitole et du Sénat Romain, cette capitale qui donne son nom au traité de la Communauté européenne, c'est à dire le traité fondamental sur la base duquel nous travaillons encore aujourd'hui. Ainsi, parler de l'Union européenne à Rome c'est un retour aux sources au sens politique, mais c'est pour moi également un pèlerinage aux sources sur un plan

personnel car, vous l'ignoriez peut-être jusqu'ici, j'ai une aïeule italienne qui m'a inspiré l'amour de l'Italie, de sa beauté et de sa culture.

Les Communautés européennes ont représenté une entreprise historique qui a profondément modifié le paysage politique en Europe.

Cette entreprise a apporté la paix, la stabilité et la croissance économique, dans des sociétés organisées autour des valeurs de la démocratie, de la dignité humaine, de la cohésion sociale.

Les Communautés ont constitué un pôle d'attraction pour un nombre croissant de pays, qui sont venus rejoindre les pays fondateurs non seulement pour poursuivre les objectifs d'origine, mais aussi pour tenter d'aller plus loin vers une Union politique de l'Europe. C'est ainsi que l'Union européenne est née à Maastricht dans les années 90, et a été renforcée à Amsterdam.

Elle a défini un cadre qui permet aujourd'hui aux pays membres de se présenter sur la scène internationale comme un ensemble, comme une entité européenne. Il est bien vrai, comme plusieurs le remarquent parfois amèrement, que cela ne se produit que par intermittence, que le « réflexe européen », qui consiste à se concerter avant de déclarer ou d'agir, est bien souvent absent, mais la base de départ a été mise en place. Nous devons maintenant avancer.

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale constitue la deuxième entreprise historique de ce temps : elle va permettre après l'accord qui vient d'être réalisé à Bruxelles, de réunifier la quasi totalité de notre continent européen.

Elle aurait paru un acte visionnaire il y a peu d'années ; elle apparaît aujourd'hui comme un développement naturel, dont nous oublions parfois de mesurer la portée extraordinaire, sans doute parce que l'histoire de la Communauté, puis de l'Union nous ont habitués à une approche d'ouverture et de solidarité.

Mais le grand élargissement auquel l'Union européenne va procéder atteint une dimension telle qu'il impose un réexamen profond des mécanismes européens.

Parallèlement, l'organisation de notre continent se situe dans une nouvelle situation politique et économique au niveau de la planète, caractérisée par la globalisation, mais également par la naissance de nouvelles puissances, par l'identification de nouvelles priorités sociales et environnementales et par l'émergence de nouvelles menaces. Nos citoyens s'attendent désormais à ce que l'Union européenne agisse dans des domaines qui dépassent l'ambition et les compétences initiales du traité de Rome. Jean Monnet avait anticipé

cette échéance, en indiquant qu'elle exigerait une approche nouvelle de la construction européenne. Nos citoyens demandent aussi à l'Union d'agir mieux, de façon plus efficace mais en même temps de façon plus transparente et plus démocratique. Simplicité, transparence et démocratie, telles sont bien les attentes de ceux que j'appellerai les Nouveaux Européens.

*

* *

La Convention

L'Union va franchir une étape importante de son histoire. Il faut repenser, réajuster et en partie, réinventer le système et proposer une nouvelle Europe, une Europe du XXIème siècle, projetée vers l'avenir.

C'est la mission de la Convention.

La convocation de cette Convention et sa composition, qui comprend, à côté des représentants des Gouvernements et de la Commission (comme c'est le cas dans les Conférences intergouvernementales qui négocient les traités), les représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, et aussi les représentants des pays candidats, constitue par elle-même une innovation remarquable.

La Convention (cum venire) représente une méthode nouvelle, qui reflète l'état d'intégration déjà atteint et qui répond à une demande de plus grande transparence et de plus large participation. Sa réflexion en session plénière se déroule en public.

Son contact avec la société civile a connu une phase de grande intensité avec la session consacrée à l'écoute de celle-ci. Elle se développe de manière constante à travers le "Forum", auquel toutes les associations et organisations représentant la société civile peuvent participer (le nombre de contributions versées jusqu'ici est impressionnant).

La méthode

Quelle est la méthode de travail adoptée par la Convention?

La méthode s'articule en trois phases :

- la phase d'écoute, que certains ont considéré comme inutile mais qui a été fondamentale pour souligner le caractère innovateur de la Convention, et sortir du circuit habituel des institutions européennes, souvent perçu comme fermé; elle a été également nécessaire pour que les conventionnels de différentes origines politiques et géographiques, acquièrent un langage et une

compréhension communs, et un esprit « conventionnel », ce qui est désormais le cas ;

- la phase d'étude, qui a démarré en septembre et au cours de laquelle dix groupes de travail, qui approfondissent des sujets spécifiques identifiés lors de la phase d'écoute, font rapport à la Convention ; cette phase continuera jusqu'en décembre ;
- enfin la phase de proposition, au cours de laquelle nous allons aborder la rédaction des textes, et les questions institutionnelles.

Les premières indications

Les premières indications qui se sont dégagées du débat en session plénière de la Convention sur les recommandations des premiers groupes de travail sont fondamentales pour l'élaboration de notre produit final.

- La première indication est qu'il convient de prévoir une forte implication des parlements nationaux dans le processus européen :
 - les parlements nationaux devraient être impliqués dans le nouveau mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité. Ce principe assure que l'Union n'agit que lors que le niveau européen est le niveau le plus approprié pour traiter du problème en cause.

Ceci constituerait une innovation fondamentale qui associerait, pour la première fois, les parlements nationaux au processus législatif européen.

Il est important que l'action de l'Union soit ancrée dans le tissu politique national. Dans une Union de bientôt 25 Etats membres, avec près de 450 millions d'habitants, il est important de garantir aux citoyens que l'action politique sera exercée au niveau le plus approprié et que les autorités nationales, régionales et locales, joueront le rôle qui leur revient conformément à la Constitution de chaque Etat. L'intégration européenne exclut donc, grâce au principe de subsidiarité, une organisation du pouvoir trop lointaine et trop centralisée.

- Des dispositions concernant la transmission directe des propositions de la Commission aux Parlements nationaux et les délais à respecter par le Conseil avant de délibérer, devraient garantir aux Parlements nationaux la possibilité d'exercer efficacement leur fonction de contrôle de leur exécutif national, siégeant au Conseil ;
- le réseau d'échange d'information et de coopération entre parlements nationaux devrait être renforcé;
- la possibilité devrait être explorée de mettre en place un forum, que j'ai appelé Congrès des peuples de l'Europe, dans lequel les membres des Parlements nationaux et les Parlementaires

européens pourraient débattre ensemble des orientations politiques et des stratégies à long terme de l'Union et se verraient confier certaines attributions concernant l'évolution de l'Union (modification de la Constitution, futur élargissement), à l'exclusion de toute compétence législative qui resterait réservée au Parlement européen.

- L'autre indication qui émerge de nos débats et des travaux menés par le Vice-président Amato, dont vous connaissez la compétence et l'habileté, est qu'il faut doter l'Union d'une personnalité juridique, et que cette personnalité juridique doit être unique. Cette recommandation nous conduit tout droit à la fusion et à la simplification des traités, qui est une des tâches fondamentales que la déclaration de Laeken a confié à la Convention.
- Dans le cadre de ce traité unique, nous aurons aussi à procéder à la réduction du nombre, et à la simplification des instruments et des procédures.

Cela peut paraître un sujet technique; il ne l'est pas ! Car de cette opération nécessaire de simplification, il résultera une structure et un mode de décision beaucoup plus lisibles et compréhensible pour les citoyens, et pour les interlocuteurs des institutions européennes.

La simplification des traités nous conduit vers un nouveau traité unique qui remplacerait les textes antérieurs. Quelle sera la nature de cette Union renouvelée? Il me semble que cela devrait être une « Union d'Etats européens qui coordonnent étroitement leurs politiques au niveau européen et qui gèrent, sur le mode fédéral, certaines compétences communes ».

Il y a des années que je réfléchis à cette définition ! Je ne prétend pas qu'elle soit parfaite, mais si on en propose d'autre, je demande qu'elles soient aussi courtes et aussi compréhensibles.

Quelle sera la dénomination de cette Union renouvelée? Nous avons, il me semble, le choix entre quatre dénominations possibles :

- Communauté européenne,
- Union européenne,
- Europe unie,
- Etats unis d'Europe.

Cette question n'est pas futile, car le nom a une force symbolique permettant à chaque citoyen d'identifier la nature et l'ambition du projet européen. Nous attendrons de connaître la préférence de nos concitoyens, mais je vous confie la mienne, dans l'atmosphère feutrée de ce Sénat : « l'Europe Unie », Europa Unita, car le substantif serait

le nom de notre continent et l'adjectif indiquerait que la mission peut être accomplie !

Dans le même esprit, nous pourrions aussi réfléchir à une devise de l'Union ; que penseriez-vous de "Liberté, justice, solidarité"? Ce sont les valeurs de l'Union : pourquoi pas les proclamer haut et fort de façon solennelle, comme les valeurs dans lesquels tous les européens se reconnaissent ?

Nous avons déjà un drapeau et un hymne européen. Je sais combien le Président Ciampi est attaché au drapeau et à l'hymne national italien. Je partage profondément ces sentiments, mais je crois que, comme c'est le cas pour le Président Ciampi, tout citoyen européen devrait pouvoir être fier d'être à la fois italien (ou français ou irlandais ou polonais) et en même temps européen. Ceci n'exprimerait pas une hiérarchie de préférence, mais l'exercice d'une double préférence car de même que nos dirigeants ont encore besoin d'acquérir le « réflexe européen », nous devons contribuer à la naissance d'un patriotisme européen. Je me considère moi-même comme un franco-européen, et je m'efforce de me comporter en conséquence !

Le traité constitutionnel

Pourquoi attribuer tant d'importance à ces symboles? Parce que les gens y attachent de l'importance, parce qu'ils constituent des moyens

pour les peuples et pour les gouvernements de s'approprier un bien ou une valeur. Il faut que nos peuples et nos gouvernements aient le sentiment que l'Union est à eux, leur appartient et qu'elle n'est pas quelque chose d'artificiel et de distant.

C'est la raison pour laquelle nous, les Conventionnels, nous sommes déterminés à forger cette nouvelle Union européenne sous une forme constituante.

C'est pourquoi nous travaillons à un traité constitutionnel.

Il y a deux jours j'ai présenté à la Convention, avec l'appui du Praesidium, un avant-projet de traité. A ce stade il ne s'agit que d'une structure, qui indique où chacun des articles devra trouver sa place, mais quelques éléments sont déjà clairement indiqués :

- il s'agira d'un traité constitutionnel
- ce traité sera unique, mais comportera trois parties, la première partie contenant l'architecture constitutionnelle, la deuxième partie portant sur les politiques de l'Union et leur mise en œuvre, la troisième partie contenant les clauses finales et de continuité juridique.
- La première partie, celle reprenant les dispositions fondamentales, doit être claire et percutante et doit définir de manière accessible à tous, lycéens et jeunes étudiants, travailleurs de tous les âges et de

tous les milieux, les bases et le fonctionnement de l'Union. Cette partie définira :

- ce qu'est l'Union (définition et nature juridique) ;
 - pourquoi les Etats membres ont décidé de s'unir (valeurs et objectifs) ;
 - ce que veut dire être citoyen de l'Union et quels sont les droits fondamentaux et les devoirs des citoyens de l'Union ;
 - quelles sont les compétences de l'Union : Il sera spécifié ici que l'Union n'a que les compétences qui lui sont attribuées. Les principes de subsidiarité, dont je viens de parler, et de proportionnalité seront énoncés de manière précise;
 - l'énumération des institutions de l'Union, et leur structure ;
 - la mise en œuvre de l'action de l'Union ;
 - les principes de la vie démocratique de l'Union
 - le concept que l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et ses droits fondamentaux et qui s'engagent à accepter ses règles ;
- La deuxième partie du traité reprendrait un nombre important de clauses des traités actuels. La déclaration de Laeken nous a invité à réexaminer le système institutionnel, voir constitutionnel, mais ce n'est pas notre rôle de nous prononcer sur le contenu des politiques. Ce rôle revient aux Institutions de l'Union. Concernant cette deuxième partie, nous ne proposerons donc que les changements aux articles relatifs aux politiques de l'Union qui

résulteront de notre travail sur la première partie, sur la simplification, la précision des compétences, et la transparence.

*
* *

Les questions institutionnelles

Cette structure du Projet constitutionnel sera enrichie au fur et à mesure par l'ensemble des éléments qui se dégageront des débats sur les propositions de nos groupes de travail. C'est ainsi que nous pourrions passer à la troisième phase de nos travaux, la phase de proposition au cours de laquelle nous allons aborder la rédaction des textes et les questions institutionnelles.

Il s'agira d'assurer à la fois la plus grande efficacité dans la mise en œuvre de la mission européenne et une légitimité démocratique plus visible.

Nous devons nous attacher à compenser l'effet de nombre (de 6 à 25 ou 27) sur chacune des Institutions européennes. C'est une tâche ardue, ingrate, mais indispensable, et l'opinion publique le sait. Car, sans un dimensionnement raisonnable des instances de délibération et de décision, celles-ci seront hors d'état de délibérer et de décider dans

des conditions satisfaisantes de rapidité, d'efficacité, et de transparence !

C'est un sujet difficile, et ingrat, ce qui explique que personne n'ait osé l'aborder jusqu'ici.

Il faudra établir des modes de délibération et de décision qui soient démocratiques, respectant l'égalité des citoyens et l'égalité des droits des Etats, qui conduisent à l'action et non à l'inertie. Il faudra aussi définir par qui l'Union est représentée dans le monde.

Tous ces points seront plus facilement réglés lors que nous auront terminé les travaux en cours, car il existe un lien évident entre d'une part, compétences et missions et, d'autre part, architecture constitutionnelle.

Il est généralement accepté que l'Union aura une structure institutionnelle unique. Les trois grandes institutions - le Parlement européen, le Conseil et la Commission - qui forment le triangle institutionnel, ont chacune un rôle à jouer. Néanmoins leurs responsabilités respectives varient en fonction des domaines d'activités, et selon qu'il y a attribution de compétence à l'Union. Il ne peut pas y avoir de schéma unique, applicable de façon uniforme.

L'introduction de l'Euro a marqué au début de cette année l'achèvement de l'Europe fondatrice, celle du Premier Traité de Rome.

Les nouvelles politiques (la politique étrangère et de défense, la politique de justice et de sécurité intérieure) ont trait à ce qui constituait l'essence même de notre conception de l'Etat. Il convient donc, dans le Second Traité de Rome, et dans le cadre d'un système institutionnel unique, de prévoir des procédures appropriées qui permettent de tenir compte de la nature de ces politiques, tout en développant des convergences qui donneront plus de force et plus de poids à l'action de l'Europe.

Pour que notre triangle institutionnel fonctionne bien, chaque institution a besoin d'être renforcée :

- sans une Commission indépendante et collégiale, capable d'identifier, dans un esprit européen, l'intérêt général et de faire des propositions, le Conseil serait incapable d'exercer sa fonction
- le Conseil doit renforcer sa fonction d'institution européenne dans laquelle les représentants des Etats membres ne débattent pas au sein d'une conférence intergouvernementale permanente, mais apportent l'impulsion des Etats à la démarche européenne.
- le Parlement européen doit se voir attribuer un rôle plein de co-législateur, par une extension de la procédure de codécision.

Il faut recréer, dans ce triangle institutionnel, un esprit de confiance et de coopération, et la conscience qu'il faut opérer ensemble pour

garantir la meilleure défense des intérêts du citoyen et l'efficacité de l'Union.

*
* *

Les nouvelles missions

Le renforcement du système institutionnel doit permettre à la nouvelle Union d'achever l'espace unique, l'espace sans frontières intérieures qui a été créé, mais surtout de répondre aux nouveaux soucis et aux nouvelles ambitions des citoyens européens.

Nos concitoyens nous demandent que l'Union puisse jouer sur la scène internationale un rôle politique qui soit à la hauteur de son poids économique, qui vise à la sauvegarde de ses valeurs et de ses intérêts, qui exprime son attitude de tolérance et de respect absolu du droit international, et qui contribue au maintien de la paix et de la stabilité dans le monde.

Les autorités et les citoyens d'autres parties du monde, surtout des régions de crise, regardent vers l'Europe en attendant qu'elle exerce ses responsabilités et qu'elle s'engage dans la prévention et la résolution pacifique des conflits. L'Europe doit être présente, elle doit être capable de prendre position, elle doit éventuellement pouvoir agir.

Pour cela, il faut que les Etats membres soient solidaires, développent le « réflexe européen » et puissent définir une ligne commune et s'y tenir .

La mission de la Convention est de définir les mécanismes institutionnels qui engageront une telle démarche. J'estime que nous devons proposer la création d'un véritable ministre des affaires étrangères européen par promotion du rôle du Haut représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité commune, qui s'acquitte parfaitement de sa tâche actuelle. Ce ministre présidera le Conseil des ministres des affaires étrangères, et disposera d'une marge d'initiative et donnera, j'en suis sûr, en exprimant la position de l'Union, l'image d'une Europe forte, responsable et solidaire.

Un large consensus se dessine pour considérer que l'Union doit être plus efficace et plus présente en matière de défense. Il est frappant de constater que nous ne disposons pas aujourd'hui des moyens nécessaires pour agir ensemble de manière efficace. Or toute diplomatie ne peut agir et être entendue que si elle dispose en dernier recours d'éléments de défense crédibles.

C'est pourquoi, il nous faut maintenant nous engager dans la voie d'une réelle coopération dans ce domaine. Cette coopération dans le

domaine de la défense nous permettra de développer une tradition de solidarité qui donnera, là encore, à nos citoyens un sens d'appartenance à une entité commune.

Dans ce cadre, la création d'un Secrétaire général à la défense de l'Union mérite d'être examinée. Il veillerait à la coordination des politiques nationales, et serait en mesure de donner les impulsions nécessaires.

La mise en place d'une Agence européenne de l'Armement et de la recherche technologique doit être également envisagée. Dans le domaine des armements et de la technologie, l'Union accuse parfois un sérieux retard qui ne pourra être comblé que par une mise en commun des efforts de chacun. Il s'agit là d'un domaine où existe une forte synergie et valeur ajoutée des actions entreprises ensembles au niveau européen. Peut-être d'ailleurs pourrait-on également s'inspirer, pour le domaine de la défense, des critères de convergence qui ont permis la mise en place de notre monnaie commune, l'Euro ? Il s'agirait d'un moyen efficace de remédier à la disparité que nous connaissons actuellement entre États membres en matière d'effort de défense.

Nos concitoyens nous demandent aussi d'agir au niveau européen afin de garantir une meilleure régulation des flux migratoires, en

particulier en provenance des régions de crise, et la prévention de l'immigration clandestine. C'est encore un domaine où nous devons poursuivre notre réflexion pour savoir si l'on peut fournir à l'Union des instruments plus efficaces.

Plus généralement, les citoyens européens, tous pays confondus, c'est à dire y compris les futurs membres, aspirent à plus de liberté, de sécurité et de justice. Il existe une forte attente en la matière qu'il conviendra de ne pas décevoir. Notre niveau d'ambition doit être élevé.

Le domaine que l'on avait coutume d'appeler celui des Affaires intérieures et de la Justice a certes connu des progrès depuis sa mise en place à Maastricht puis Amsterdam. Toutefois, les décisions prises restent souvent sans effet dans la pratique. Ainsi sur treize conventions signées seules deux sont entrées en vigueur à la date d'aujourd'hui. Le programme ambitieux arrêté lors du conseil européen de Tampere en 1999 n'est encore que partiellement mis en œuvre.

La Convention devra avancer des propositions qui permettent d'accroître l'efficacité du système à la fois sous son aspect législatif et opérationnel. Sur le premier point, il faudra s'interroger sur les instruments juridiques les plus efficaces et sur les moyens de

surmonter le verrou de la règle de l'unanimité dans une Europe à Vingt-Cinq.

En matière opérationnelle, nous devons sans doute envisager des solutions imaginatives, afin de coordonner les activités des polices des Etats membres et celle d'Europol. Pourquoi non plus ne pas envisager la création d'un Procureur de l'Union européenne qui pourrait rendre la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière plus efficace ?

J'ai souligné combien il est important de fonder les relations entre États membres sur les principes de la solidarité et de la cohésion. Je voudrais aussi souligner que le Traité constitutionnel garantira parallèlement le respect des identités nationales, ainsi que des cultures nationales et locales.

La nouvelle Union, qui aura une plus forte légitimité grâce à sa constitution, tirera sa force et son originalité de sa diversité. Elle acquerra son efficacité par la reconnaissance par tous que la solidarité est une valeur qui doit primer sur l'isolationnisme, et qu'elle correspond mieux au rôle de l'Europe dans le monde et dans l'histoire.

Nous devons travailler ensemble dans deux directions :

- d'abord permettre de renforcer ou conforter le "réflexe européen" chez les dirigeants. Ce réflexe existait autrefois - j'en porte témoignage - lorsque les États membres étaient sans doute moins divers qu'ils ne le sont aujourd'hui, et qu'ils ne le seront demain.

Nous voyons tous les jours les conséquences de cette perte de "priorité européenne" de la part des dirigeants européens. Cela est particulièrement dommageable en matière de politique internationale. Nous devons donc nous doter de nouveaux instruments ou institutions permettant de retrouver ce qui existait presque naturellement dans le passé ; et d'engager fortement et durablement la convergence des politiques étrangères des pays membres.

- ensuite, faire vivre "le nouveau patriotisme européen" chez les citoyens. L'appartenance à l'Union européenne doit être ancrée dans un certain nombre de symboles quotidiens, comme déjà dans la monnaie, qui témoigneront du vouloir vivre ensemble. Le projet européen sera ainsi l'affaire de chaque citoyen.

Le nouveau traité de Rome

Voici les éléments essentiels que je vois dans notre projet de traité constitutionnel. Je suis certain que la Convention aboutira à un texte clair et que celui-ci fournira une base efficace pour une Conférence intergouvernementale qui se déroulera sous la Présidence italienne.

Je la souhaite brève, et de haut niveau, c'est à dire au niveau des hauts responsables : ceux qui sont porteurs de l'avenir de l'Union Européenne.

Mon vœu est que la Conférence s'achève ici à Rome. Le second Traité de Rome, le Traité de l'Union renouvelée, la Constitution de l'Europe, répondra en écho au rêve formulé par les Pères Fondateurs, ici même, il y a cinquante ans. Le rêve demeure le même.

Mais, la petite Europe est devenue la grande Europe !

L'ambition initiale de réaliser un Marché Commun s'étend à de nouveaux domaines : les relations internationales, la défense commune de l'Europe, et la création d'un espace européen de sécurité et de justice.

Puisse le lait de la louve romaine, au regard oblique, qui a nourri l'imagination créatrice de nos grands devanciers, nous donner la force de porter jusqu'au bout, avec votre aide, notre projet d'une Constitution démocratique et moderne pour l'Europe.
