



LE PRESIDENT

## ALLOCUTION

de VALERY GISCARD D'ESTAING

PRESIDENT DE LA CONVENTION

SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

DEVANT L'ASSEMBLEE NATIONALE

PARIS, LE 3 DECEMBRE 2002

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

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,  
Monsieur le Premier Ministre,  
Mesdames et Messieurs les Ministres,  
Mesdames et Messieurs les Députés, auxquels je demande la permission de les appeler mes chers ex-collègues,

Je ressens intensément l'émotion et le plaisir de m'adresser à vous de cette tribune.

Pour l'émotion, chacun en comprendra aisément les motifs !

Quant au plaisir, c'est le plaisir de l'esprit de venir m'adresser à vous, qui représentez le peuple français, et qui constituez à ce titre un auditoire particulièrement exigeant, pour vous parler d'un sujet qui est au cœur du débat politique sur notre continent, un sujet qui constitue sans doute, sans forcer la note, un fragment important de notre destin historique, et qui fait l'objet de la mission dans laquelle, avec mes collègues Conventionnels, je suis totalement engagé.

Certains d'entre eux sont présents dans cet hémicycle : M. Dominique de Villepin et Madame Pascale Andréani, représentants du Gouvernement français, ainsi que Pierre Lequiller et Jacques Floch pour votre Assemblée. Je suis heureux de les saluer ici, et de les remercier pour leurs contributions présentes et futures à nos travaux.

Je voudrais également exprimer à MM. Alain Barrau et Pierre Moscovici, ma reconnaissance pour leur participation à nos débats, pendant les premières semaines ou les premiers mois de notre Convention.

Neuf mois se sont écoulés depuis le lancement de la Convention, en Février dernier. Huit mois nous séparent de l'été 2003, où nous devons remettre au Conseil Européen le produit de nos réflexions, c'est-à-dire notre projet de Constitution pour l'Europe.

Nous sommes donc à mi-parcours – au milieu du gué diront certains- tenant dans une main un verre à moitié plein, et dans l'autre, un verre encore à moitié vide.

C'est pourquoi je suis reconnaissant à votre Président, M. Jean-Louis Debré, de m'avoir donné l'occasion de partager avec vous les enseignements et les résultats de ce que nous avons déjà fait, et d'évoquer les interrogations sur ce qui nous reste à accomplir.

Comment puis-je m'adresser à vous ?

Je ne voudrais pas vous imposer la redite des comptes rendus que vous avez pu lire dans la presse.

Permettez-moi d'être plus direct, plus simple. De vous poser à haute voix les questions sur lesquelles je m'interroge. De vous indiquer les pistes dans lesquelles il nous reste encore à nous engager.

Je vous parlerai donc de la problématique de la Convention, des résultats déjà acquis, et de la démarche en direction de la Constitution pour l'Europe.

\*  
\*                      \*

L'Europe d'aujourd'hui doit faire face à trois enjeux :

- Redéfinir le sens du projet, et le rendre lisible aux Européens. L'accumulation des textes et des protocoles –plus de 1.045 pages au total- a fait disparaître l'Europe derrière une cloison de papiers, alors que les textes fondateurs étaient simples. Les citoyens attendent, sans trop oser y croire, simplicité, efficacité, transparence, et démocratie. En même temps nous devons proposer une réponse à la question qui passionne à juste titre les milieux intellectuels : « Qu'est-ce qui fait qu'on se sent Européen ? ». Qu'est-ce qui fait qu'au fond de nous, malgré les incertitudes et les désillusions, brille cette petite lueur qui nous fait apercevoir, à vous comme à moi, que nous sommes aussi Européens.

- Répondre à la demande de l'opinion d'une action plus efficace, à la fois dans les domaines traditionnels du marché unique, mais aussi dans les domaines nouveaux de la politique étrangère, de la défense, et d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe.
- Réussir enfin l'élargissement en cours de l'Union européenne, qui va donner à notre continent, pour la première fois de son histoire –car ni l'Empire Romain, ni les conquêtes napoléoniennes n'y sont parvenus !- sa quasi-unité. Les dimensions de cet élargissement imposent de réexaminer toute la mécanique du système.

Pour faire face à ces enjeux, on ne peut pas se contenter d'un bricolage. Il faut réexaminer sans tabou l'ensemble de l'architecture, et réinventer, au moins en partie, le dispositif.

L'Europe avance par pas de cinquante ans. Du Traité de Rome jusqu'à la monnaie unique, les Pères fondateurs ont réussi leur enjambée.

Il nous revient d'en renforcer les acquis, et d'offrir un cadre stable – une Constitution - pour les avancées des trente ou cinquante prochaines années.

\*

\*

\*

C'est donc le travail de la Convention.

Sa composition est originale : elle représente les quatre forces vives de l'ensemble européen : les gouvernements, les parlementaires nationaux, les parlementaires européens, et la Commission. Les pays candidats participent à nos travaux, et à cette occasion, je voudrais saluer la présence de M. Cimoszewicz, Ministre polonais des Affaires étrangères, qui assiste à notre rencontre d'aujourd'hui.

Elle rompt ainsi avec le mode de négociation diplomatique, peu adapté au progrès de l'Europe, où le gain de l'un est égal à la perte de l'autre, ce qui provoque sa réaction négative.

Son avantage réside dans la durée et la continuité. Aucun investissement comparable n'a été effectué depuis la Conférence de Messine, qui a accouché du Traité de Rome. Les Conventionnels ne raisonnent plus comme ils le faisaient en avril dernier. Un « esprit de la Convention » s'est créé. Il permet de dégager effectivement un consensus sur certaines propositions.

La Convention ne vote pas, car ses votes ne seraient pas représentatifs. La recherche du consensus, qui n'est pas l'unanimité, permet de contourner les risques de blocage.

Ainsi nous avons pu enregistrer des consensus sur des questions auxquelles aucune conférence intergouvernementale n'avait apporté de réponses.

Mais il en faudra beaucoup d'autres !

\*

\*

\*

Quels sont les premiers résultats de nos travaux ?

Deux constatations d'abord qui dominent l'approche du sujet :

- Nous avons acquis la forte perception de la double nature de l'Europe unie : une Union des Etats et une Union des Peuples d'Europe. Cette Union gèrera sur le mode fédéral ses compétences communes (monnaie, commerce international, concurrence, entre autres), et coordonnera étroitement des politiques dont les compétences restent ancrées au niveau national (politique économique et sociale, diplomatie, défense, notamment). Si l'on n'acquiert pas une claire conception de cette double nature du projet, il est exclu qu'on puisse réussir.

Ceux dont le crâne serait trop étroit pour accueillir les deux lobes du cerveau – le cerveau gauche, l'affectif, celui de l'union des peuples, et le cerveau droit, dépositaire de la mémoire, celui de la survie des Etats-Nations – feraient capoter le projet !

- La seconde constatation, c'est qu'une Union, bientôt composée de 25 ou 27 Etats membres, et peuplée de 450 millions d'habitants –le plus grand regroupement humain des pays industrialisés- devra éviter la centralisation et le monolithisme du pouvoir. Elle ne pourra survivre et se renforcer que si elle respecte dans son action le principe de subsidiarité, et si elle organise à sa tête un « jeu démocratique et équilibré de pouvoirs ».

\*  
\*                      \*

Quels sont alors les premiers résultats concrets ?

1. Le premier de ces résultats est la nécessité absolue d'obtenir l'adhésion des citoyens au projet européen.

Les citoyens doivent se reconnaître dans ce projet, et ressentir qu'il leur apportera un « plus » dans leur propre vie.

Il faut des symboles forts : un nom porteur d'avenir et d'ambition pour l'Union, une citoyenneté européenne avec des droits et des devoirs, et des avantages dans la vie quotidienne, qui viendrait s'ajouter –sans l'éliminer bien entendu- à la nationalité qui émane de la nation.

Il faut aussi établir les principes et les valeurs qui fondent l'identité européenne, et qui constituent le « pacte européen » des



citoyens de l'Europe. C'est pourquoi nous proposerons d'inscrire la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne.

2. Le second résultat est celui d'une plus forte implication des Parlements nationaux dans la vie de l'Union.

Cette implication se manifesterait par la mise en place d'un « mécanisme d'alerte précoce », permettant aux Parlements nationaux d'exercer un contrôle politique de l'application du principe de subsidiarité au début du processus législatif.

Les parlements nationaux pourraient ainsi adresser un "carton jaune" aux propositions qui ne respectent pas la subsidiarité.

Le droit de saisir la Cour de Justice sur cette même question leur serait reconnu.

Sans doute faut-il aller encore plus loin.

Peut-on accepter que dans la future Europe démocratique, les Parlements nationaux et le Parlement européen, poursuivent des débats parallèles qui ne se rencontrent jamais ?

On pourrait mettre en place un forum –qu'on le baptise Congrès des peuples ou Convention !- ou les parlementaires européens, et une représentation proportionnelle des parlementaires nationaux, se rencontreraient à intervalles réguliers pour entendre les

comptes rendus sur l'Etat de l'Union des deux Présidents du Conseil européen et de la Commission, et pour débattre des grandes orientations de l'Union, telles que les propositions de modifications de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres ou les éventuels élargissements à venir. Il reviendrait au Président du Parlement européen de présider ces débats.

J'entends bien la critique : « le système est déjà suffisamment compliqué ! Pas d'institution de plus ! »

Mais j'écoute en écho la réflexion de Jean Monnet : « les projets s'incarnent dans les institutions ».

Nous avons besoin je crois d'un forum –ou d'un agora !- où s'exprime davantage la lisibilité démocratique de l'Europe unie, et où se rencontrent les principaux dirigeants qui animent la vie politique des Etats de l'Union.

3. Le troisième résultat porte sur la réponse à apporter à l'immense besoin de simplification.

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'on peut juridiquement - et qu'on doit politiquement - doter l'Union européenne et la Communauté européenne d'une personnalité juridique unique.

La situation actuelle est confuse à un tel point que ceux qui agissent sur la scène européenne ne savent souvent pas dans quel cadre juridique ils agissent : celui des Communautés européennes de celui de l'Union !

L'établissement de cette personnalité juridique unique ouvre la voie à la fusion et à la restructuration des traités.

Nous avons donc proposé d'élaborer un seul nouveau Traité constitutionnel, qui soit clair et lisible, et qui se substituerait aux traités antérieurs. Si nous voulons rédiger une Constitution, il ne serait pas imaginable de la présenter sous forme d'une série d'amendements à deux traités de nature juridique différente !

Cette Constitution, lisible par tous, constituerait la première simplification du système européen.

Il faut lui ajouter la simplification et la réduction du nombre des procédures, et des moyens d'action.

Dans la plupart des pays européens, nous avons en général une ou deux procédures législatives, bien connues des citoyens.

En Europe, nous disposons de plus de 15 instruments de décision différents et, pour les adopter, les traités connaissent, suivant les experts consultés, qui ne sont pas d'accord entre eux, de 15 à trente procédures différentes ! Il est impératif de les simplifier. C'est une priorité politique pour rendre l'Europe compréhensible à ses citoyens.

Ceux-ci ne reconnâitrons comme légitimes les décisions européennes qu'à condition d'adopter :

- une terminologie claire et directement compréhensible (par exemple loi européenne à la place de directive) ;
- un nombre limité d'instruments ;
- et des procédures démocratiques, lisibles par chacun.

\*

\*

\*

4. le quatrième enseignement a été une surprise pour moi : nous n'avons entendu de la part des Conventionnels aucune demande pour transférer de nouveaux domaines de compétences vers l'Union, au niveau des politiques intérieures. Nous allons donc pouvoir confirmer et préciser dans la Constitution celles qui figurent dans les Traités.

Par contre on nous demande d'améliorer l'exercice des compétences, et aussi de rendre plus efficace la coordination des

actions des Etats membres, là où il n'existe pas de compétence commune.

Cela vaut en particulier pour la gouvernance économique.

Cela est souhaitable dans le domaine social.

Un consensus global n'a pas encore été atteint sur ces sujets.

En matière économique, la Convention a déjà dégagé un consensus clair sur un principe : la politique monétaire est une compétence de l'Union ; les politiques économiques restent du domaine des Etats membres.

Néanmoins vous connaissez l'ancien débat selon lequel l'unité de la politique monétaire présuppose la convergence des politiques économiques.

Le sentiment de la Convention paraît être aujourd'hui le suivant : la coordination des politiques économiques existe déjà, mais sa discipline doit être renforcée. La Commission pourrait adresser ses premières mises en garde de matière autonome. Les pénalités resteraient de la compétence du Conseil, mais seraient décidées à la majorité qualifiée, le pays concerné ne prenant pas part au vote.

Pour les Etats de la zone Euro, la demande de coordination est plus forte, car même si chaque Etat définit sa politique économique, celle-ci doit tenir compte de son appartenance à la zone, et prendre en considération les conséquences qu'elle peut avoir sur l'intérêt monétaire commun.

On pourrait alors envisager un double cercle de coordination :

le Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances (Ecofin) pour l'ensemble de l'Union,

et l'Euro-groupe, définissant ses propres règles de fonctionnement, pour les Etats de la zone Euro.

Cet Euro-groupe serait une formation spécialisée de l'Ecofin. Certains Conventionnels recommandent d'avoir recours à la formule des coopérations renforcées.

Nous pourrions envisager sa mise en place dans la partie de la Constitution consacrée à l'Union Monétaire. Il serait aussi le correspondant de la Commission pour la surveillance et le respect du Pacte de stabilité, dont la Convention recommande le maintien.

Quant au domaine social, un groupe de travail est en cours de mise en place. Il fera sans doute des propositions sur une formulation nouvelle des objectifs sociaux de l'Union, et sur une

coordination plus efficace des actions des Etats membres, dans les domaines sociaux où ceux-ci conservent leurs compétences.

\*

\*      \*

Pour compléter cette évaluation des premiers résultats des travaux de la Convention, je voudrais vous dire un mot des trois nouvelles demandes d'action européenne, adressées à la Convention, et formulées pour la première fois par le Traité de Maastricht : la politique étrangère, la Défense, et l'Espace de liberté, de sécurité et de justice européen.

#### Un premier résultat d'abord.

Ces sujets sont traités à l'heure actuelle selon les méthodes des Trois Piliers.

Puisqu'elle envisage pour l'Union un système institutionnel unique, la Convention proposera l'abandon des Trois Piliers, et leur remplacement par des procédures spécifiques, adaptées à la nature de chaque problème.

C'est sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice que la Convention a le plus avancé. Le troisième pilier disparaîtrait. Certaines dispositions seraient communautarisées, et

s'accompagneraient d'un recours plus systématique à la procédure de vote à la majorité qualifiée, dans la logique de ce qui a déjà été décidé pour l'immigration et le droit d'asile.

Un dispositif plus efficace serait mis en place pour le rapprochement des législations pénales, cependant que serait établie une liste des actes d'une particulière gravité et relevant de la criminalité transfrontalière.

En matière opérationnelle, où la responsabilité reste celle des Etats, des solutions imaginatives permettraient de coordonner l'activité des polices nationales et celles d'Europol, ainsi que de renforcer les contrôles aux frontières de l'Union.

\*

\*      \*

Vous attendez sans doute de connaître les orientations de la Convention en matière de Politique étrangère et de Défense.

C'est trop tôt pour le faire, car les groupes de travail n'ont pas conclu leurs travaux.

Mais des débats généraux de la Convention, on peut déjà retenir deux avancées, qui ont toutes chances d'être retenues :



- l'élévation au rang de Ministre des Affaires Etrangères de l'Europe Unie du Haut Représentant pour la PESC.

Ce poste a été créé, on s'en souvient, à l'initiative de la France, sur l'insistance du Président Jacques Chirac.

Ce Ministre, nommé par le Conseil, présiderait le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères de l'Union. Son rôle, chacun le comprend, serait de rester en contact étroit, –quasi-quotidien– avec ceux qui conduisent aujourd'hui la politique étrangère des Etats-membres, pour conduire une stratégie de convergence de leurs positions, en direction d'une position unique.

En cas de crise, il recevrait du Conseil des directives et une marge d'initiative, permettant à l'Union d'éviter la cacophonie, et de coordonner dans les enceintes internationales les initiatives des Etats membres.

Pour éviter le blocage qui résulterait d'un droit de veto à 25 ou 27 membres – soit cinq fois plus nombreux qu'au Conseil de Sécurité des Nations Unies ! – Il conviendra de garantir une certaine flexibilité dans le processus de décision, passant, par exemple, par un recours plus large au vote à la majorité qualifiée et à un usage plus fréquent des coopérations renforcées.

Quant à la politique de défense commune, même si elle fait encore l'objet d'appréciations divergentes, sa nécessité n'est pas contestée. Les représentants Allemands et Français à la Convention ont transmis, il y a deux semaines, des propositions importantes dans ce domaine.

Il semble qu'un accord pourra se dessiner en faveur de la création d'une Agence européenne de l'armement et du Développement technologique, constituant, pour les années 2000, le symétrique du Pool charbon-acier des années 1950 ! Peut-être pourra-t-on également s'inspirer, en matière d'effort de défense, des critères de convergences qui ont permis la mise en place de l'Euro.

\*

\*      \*

Mesdames et Messieurs les Députés,

Je vous remercie de votre patience.

Voici le contenu du verre à moitié plein.

Reprenons notre souffle, avant que je vous décrive – brièvement – comment nous allons remplir le verre à moitié vide.

A partir du début de 2003, nous disposerons des conclusions de tous nos groupes de travail.

Nous aurons pris acte de toutes les contributions déposées devant la Convention, dont, Jeudi prochain, celle de la Commission européenne elle-même.

Nous allons entreprendre la rédaction de notre Constitution, et nous aborderons, le problème de la mise à jour des Institutions de l'Union.

Pour les articles de la Constitution, nous débiterons par ceux qui définissent les objectifs et les valeurs de l'Union, ainsi que le rôle de la Charte des droits fondamentaux, puis par ceux qui décrivent et précisent les compétences de l'Union.

Nous devrions en présenter le texte à la Convention au mois de Février.

Nous poursuivrons par les procédures et les instruments d'action de l'Union.

Parallèlement, nous engagerons la réflexion sur la mise à jour des institutions de l'Union.

Nous l'ouvrirons par un débat général de la Convention portant sur l'ensemble des contributions qui nous ont été présentées.

Puis nous entrerons dans le vif du sujet, par une démarche concrète et réfléchie.

Il ne s'agit pas de nous passionner pour savoir quel lambeau de pouvoir une institution réussira à arracher à une autre, mais de répondre à la question fondamentale posée par la Déclaration de Laeken : « Comment les trois Institutions de l'Union, que sont le Parlement, le Conseil, et la Commission, peuvent elles assurer un fonctionnement efficace, démocratique, et transparent de l'Europe Unie, après son élargissement ? ».

Ceci nous impose de commencer par une évaluation réaliste des conditions actuelles de fonctionnement du système.

Il faut soulever le capot de la voiture pour voir comment tourne le moteur !

Nous examinerons ensuite les conséquences sur les trois Institutions de l'effet de nombre, dû aux élargissements successifs : le Conseil européen passant à plus de 50 membres, la Commission atteignant 25 membres.

Quels peuvent être leur mode d'organisation, leurs règles de fonctionnement, et leur mécanisme de décision, pour en faire un ensemble institutionnel, efficace et transparent, qui donne une image brillante et moderne de l'Europe du XXIème Siècle.

La qualité de nos travaux sera largement jugée sur cette image !

C'est une tâche ardue, sans doute ingrate, car elle se déroule sur une toile de fond de lutte pour le pouvoir, mais indispensable si l'on veut que l'Europe devienne un sujet d'adhésion – voire d'enthousiasme – pour ses citoyens, et une référence pour le monde !

Nous pouvons déjà avancer quelques propositions :

1. Le système doit être stable, et lisible pour les citoyens : c'est déjà le cas pour le Parlement et la Commission, dotée de présidences stables.

Il faut mettre un terme à la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil, imaginée pour l'Europe à 6, où elle revenait tous les trois ans, et devenue absurde pour l'Europe à 25 ou à 27, où elle reviendrait tous les 13 ans. Cette rotation comporte en germe deux des défauts majeurs des systèmes

politiques contemporains : l'anonymat, et l'instabilité de l'action par la fixation semestrielle de priorités nouvelles pour l'Union.

Certains redoutent que cette adaptation remette en cause l'équilibre institutionnel, et affaiblisse la Commission. Or les trois institutions de l'Union seraient placées sur un pied d'égalité, avec trois présidences stables.

Le rôle du Président du Conseil européen, ne serait pas modifié par son mode de désignation. Il lui appartiendrait de veiller à ce que le Conseil Européen exerce la fonction qui lui est assignée par le Traité d'Union Européenne, et qui consiste à « donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement, et à en définir les orientations politiques générales ».

Permettez-moi, Mesdames et Messieurs les Députés, de faire ici une digression. L'imaginaire contemporain, sans doute alimenté par les exemples omniprésents de George Bush et de Vladimir Poutine, tend à doter ce Président du Conseil européen d'une autorité forte, et d'un pouvoir de décision étendu. La réalité sera différente. Je vous l'ai déclaré tout à l'heure : l'Europe devra éviter la centralisation excessive du pouvoir. Le rôle de ce Président sera bien davantage de coordonner que de commander ; son pouvoir sera plus proche de l'influence que de la décision. Pour reprendre une belle expression de notre Constitution : « il

assurera le fonctionnement régulier des pouvoirs européens, ainsi que la continuité de l'Europe ». Il sera davantage médiateur que décideur !

2. La Commission devra confirmer sa nature de collègue indépendant des pouvoirs nationaux, capable d'identifier et de proposer les mesures conformes à l'intérêt européen. Pour lui maintenir, comme cela me paraît souhaitable, son monopole d'initiative - ce monopole d'initiative, ne s'entendant bien entendu, que dans les domaines où les Traités confèrent la compétence à l'Union -, il faut, me semble-t-il, éviter sa politisation, et lui restituer le caractère de collègue restreint, et représentatif de l'intérêt européen, tel qu'il a été voulu par les fondateurs. Le mode d'élection de son Président sera débattu par la Convention. Beaucoup souhaitent qu'il soit élu par le Parlement européen. Mais se poserait alors le problème de la recherche, de la sélection et de la présentation des candidats.

3. Le Parlement européen se verrait reconnaître un rôle plein de co-législateur, pour l'ensemble des lois européennes. Son mode d'élection deviendrait homogène, pour assurer aux députés européens une légitimité comparable, et une proximité plus étroite vis-à-vis de leurs électeurs.

Chacun de ces sujets viendra à son heure pour remplir l'architecture constitutionnelle de manière cohérente et équilibrée.

\*

\*       \*

En conclusion, je vous rappellerai qu'aujourd'hui plus de 60 % des citoyens de toute l'Europe souhaitent une Constitution.

C'est, après huit mois de travail, la meilleure récompense que pouvait espérer la Convention européenne.

Cette Constitution, aidez-nous à la concevoir et à la rédiger.

Par vos délibérations, par les contributions de vos représentants à la Convention, faites qu'elle soit imprégnée de la clarté et de la logique de l'esprit français !

Je ne sais pas encore si nous allons réussir, mais je crois que nous sommes sur le bon chemin.

Vous qui constituez le relais privilégié avec les citoyens, je vous demande, oui je vous demande, de nous accompagner dans la dernière étape qui permettra de doter l'Europe du XXIème Siècle d'une Constitution qui en fera une grande puissance, juste, libérale, tolérante, respectueuse du droit pour elle-même et pour les autres, à l'image de ce que nous souhaitons pour la France, et de ce que la France propose à l'Europe !