

**INTERVENTION DE M. JEAN-LUC DEHAENE,
VICE-PRÉSIDENT DE LA CONVENTION EUROPÉENNE**

Centro Cultural de Belém

(14 mars 2003)

"Une Constitution pour l'Europe"

1. Il n'y a pas si longtemps, nous célébrions le cinquantième anniversaire du traité de Rome, le traité qui a institué la Communauté économique européenne originelle. Cette Communauté s'est construite sur les idéaux de celle qui l'a précédée, la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Pendant plus de cinquante ans, la Communauté européenne, et plus récemment l'Union européenne, ont apporté paix, stabilité et prospérité à notre continent. C'est une réussite, que nous considérons trop souvent comme allant de soi.

Pourquoi une réforme?

2. Si l'Union européenne est une telle réussite, pourquoi donc cherchons-nous une fois de plus à la réformer? Pourquoi récrivons-nous les traités qui nous ont été si utiles? Et pourquoi avons-nous à cette fin conçu un nouveau mécanisme, à savoir une Convention? Telles sont les questions auxquelles je m'efforcerai de répondre ce matin. Je vous ferai également part de mon évaluation des travaux effectués à ce jour par la Convention et, plus important encore, de ce que sera, selon moi, l'aboutissement de ces travaux.
3. La Convention trouve son origine dans la décision historique d'ouvrir l'Union à l'ensemble de l'Europe centrale et orientale. La fin de la guerre froide nous a permis d'étendre à d'autres pays les avantages découlant de l'adhésion à l'Union européenne. La perspective de l'adhésion a contribué en soi à encourager la stabilité politique (le passage de régimes autoritaires à des démocraties parlementaires) et les réformes économiques (le passage d'économies contrôlées par l'État à des économies de marché); C'est une expérience similaire à celle qu'a connu le Portugal lors de son adhésion.
4. Il faut bien comprendre la signification politique de l'actuelle élargissement. Il ne s'agit de rien de moins que la réunification de l'Europe. Pour les pays candidats, cela a représenté un immense défi. Ils se sont montrés à la hauteur de la tâche. Le processus d'élargissement a été très positif: il a apporté la stabilité en Europe centrale, tandis que l'intégration de l'acquis communautaire a été l'occasion de mettre en œuvre les réformes nécessaires et a également contribué à assurer la continuité. La réunification de l'Europe a cependant aussi poussé l'Union à lancer ses propres réformes visant tant ses institutions que son mode de fonctionnement, afin d'être à même de poursuivre ses activités et de répondre aux attentes de ses vingt-cinq membres ou plus. Elle n'y est pas

parvenue au cours de deux CIG successives, courant ainsi le risque de voir finalement le processus d'élargissement paralyser l'Union malgré tous les avantages globaux qu'il comporte.

Pourquoi une Convention?

5. Le processus d'adaptation du traité engagé par les Conférences intergouvernementales successives est devenu moins à même d'aboutir à une réforme efficace. Pour beaucoup, le traité de Nice a été la preuve que nous devons trouver une autre solution. Les CIG étaient devenues des terrains d'affrontement sur des points de détail difficiles à comprendre pour le monde extérieur (je parle de "monde extérieur" parce que les CIG se réunissent en cadre interne). L'impression de paralysie était de plus en plus marquée et le sentiment général était que tous avaient perdu de vue l'objectif global. En effet, les responsables politiques étaient à chaque fois pendant les négociations amenés à expliquer à leurs opinions publiques ce que leur pays avait ou allait gagné en perdant pratiquement de vue la perspective de l'ensemble des intérêts de l'Union. Ces calculs - certes légitimes, mais à court terme - ne sauront plus être vus comme constituant une base saine de négociation à 25 ou plus Etats membres.
6. La CIG de Nice n'a procédé qu'à des adaptations quantitatives du traité (comme lors des élargissements précédents). Elle n'a pas effectué le saut qualitatif nécessaire pour permettre à l'Union de faire face au prochain élargissement (qui n'est pas comparable aux élargissements précédents). L'Union doit actualiser ses institutions et sa méthode de travail si elle tient à fonctionner de manière efficace avec vingt-cinq membres. Les citoyens européens veulent que l'Union soit en mesure de fournir des réponses à des problèmes auxquels l'ensemble de l'Europe est confrontée, tels que la criminalité transfrontalière, l'environnement, l'emploi, les migrations, etc. Ils attendent également de l'Europe qu'elle joue un rôle sur la scène internationale. Mais surtout, ils recherchent de plus en plus un point de référence fixe (une Constitution, si vous voulez), qui définisse avec clarté et certitude le rôle de l'Union à long terme.
7. La Convention a été créée pour répondre à ces attentes. C'est une initiative novatrice qui, en même temps, est en quelque sorte aussi une expérience.

En quoi la Convention est-elle différente?

8. La Convention est assez différente d'une CIG classique. On pourrait dire qu'elle s'en distingue par trois caractéristiques.
- 1) Il s'agit d'un processus **plus vaste** faisant intervenir des échantillons plus larges de la société. Les représentants des gouvernements sont seulement une composante de la Convention; les institutions y sont aussi pleinement représentées, tout comme (et dans les mêmes proportions que) les parlements nationaux. La Convention constitue un organe plus politique que diplomatique.
 - 2) Il s'agit d'un processus **ouvert**, auquel la société civile est régulièrement associée. D'ailleurs, les débats et documents sont disponibles sur Internet, ce qui constitue une différence fondamentale par rapport à une Conférence intergouvernementale classique, où les discussions se tiennent par définition à huis clos.
 - 3) Il s'agit d'un processus qui **concerne tous les pays candidats à l'adhésion** et auquel participent pleinement leurs représentants. C'est important, car cela signifie que les candidats ont la possibilité directe d'influencer le débat sur l'avenir de l'Union européenne. Ceci a des implications politiques considérables non seulement sur les travaux proprement dits de la Convention, mais aussi par l'intérêt que cela peut provoquer dans les populations de ces pays, qui se sentent ainsi déjà "concernées" par le grand débat européen, au moment même où des référendum doivent intervenir dans certains Etats (comme récemment en Malte et bientôt en Hongrie).
9. Ces caractéristiques inspirent notre méthode de travail et sont primordiales pour assurer son succès. Nous travaillons d'une manière nouvelle. Nous ne pouvons pas nous barricader derrière des portes fermées. Notre ouverture d'esprit est totale. Nos échecs, mais aussi nos succès, apparaissent clairement au monde entier. Et nous apprenons actuellement à tirer pleinement parti de toutes les diverses propositions et suggestions que nous recevons d'un large éventail de sources. Cela s'est vu en particulier lors de l'examen des amendements déposés par les Conventionnels aux premiers 16 articles du projet de Constitution, amendements qui ont atteint le chiffre de 1187 (entretemps la

Convention a déjà reçu les articles 24 à 33 et "seulement" 235 amendements ont été déposés).

Les objectifs de la Convention

10. La tâche qui incombe à la Convention est considérable. Dans la déclaration de Laeken qui a mis en place la Convention, les chefs d'État ou de gouvernement ont relevé un grand nombre de questions que cette dernière devrait traiter. Cette déclaration demeure le point de départ et le cadre des travaux de la Convention, mais la portée des questions soulevées est si vaste que, dans la pratique, rien ne peut être considéré comme "échappant" à la compétence de la Convention. Dès lors, quels sont, en gros, nos objectifs? Je pense qu'ils sont au nombre de trois.
11. **Premièrement**, fournir à l'Union les structures et les mécanismes qui lui permettront de fonctionner efficacement avec un nombre d'États membres beaucoup plus important, en tenant compte de la grande diversité de leurs intérêts et de leurs profils.
12. **Deuxièmement**, s'assurer que les objectifs de l'Union, son mode de fonctionnement et son processus de prise de décision soient compréhensibles et accessibles pour nos citoyens.
13. **Troisièmement**, veiller à ce que l'Union soit en mesure de réagir efficacement aux problèmes auxquels elle est confrontée dans le monde globalisé du XXI^e siècle.
14. Ces objectifs fondamentaux sont de nature différente, mais complémentaire. Le défi que doit relever la Convention consiste à les réaliser tous les trois.

Quels sont les résultats obtenus par la Convention à ce jour?

15. En octobre de l'année dernière, nous avons instauré un cadre général pour les travaux de la Convention. Ce cadre a pris la forme d'un schéma général de traité constitutionnel composé de trois parties: la première établit la structure constitutionnelle fondamentale de l'Union, la deuxième définit ses politiques et leur mise en œuvre et la troisième arrête les dispositions générales et finales du traité. En octobre, ce cadre comportait à peine plus qu'une série d'intitulés d'articles. Il a néanmoins été approuvé par la Convention en tant que base pour la suite de ses travaux. Une étape importante était franchie.

16. La structure du traité n'a pas été créée ex nihilo. Elle s'inspire des résultats des débats tenus au préalable au sein de la Convention (phase que le Président Giscard d'Estaing a désignée par "phase d'écoute"; ainsi que par les discussions plus ciblées des groupes de travail). Elle est tout d'abord ambitieuse. Dès le début, il était clair pour la Convention qu'il ne serait pas suffisant de se contenter de modifier les traités en vigueur. Beaucoup estimaient en effet qu'une telle approche ne serait pas compatible avec les objectifs de la Convention. Le résultat sera donc un nouveau traité, doté d'une nouvelle structure et remplaçant les traités existants qui devront être abrogés. Ce faisant, la Convention ne projette pas de renverser le système actuel. L'un des messages qu'elle veut clairement faire passer est que les institutions et procédures existantes, y compris ce qu'on appelle la "méthode communautaire", nous ont rendu de fiers services et que nous ne devrions pas nous en passer. Le rôle que joue notamment la Commission en promouvant et en défendant l'intérêt commun de l'Union dans le cadre de la méthode communautaire est absolument indispensable. La méthode communautaire conserve aujourd'hui toute sa pertinence, même si elle nécessite une certaine actualisation. Le nouveau traité présentera donc bien des aspects connus, même si ceux-ci revêtent une forme différente. Bref, il s'agit d'une évolution, mais pas d'une révolution.
17. Des maintenant l'on peut déjà dire qu'il y a un acquis de la convention.
18. Premièrement, le fait que l'Union devrait disposer d'une seule personnalité juridique a fait l'objet d'un net consensus. En d'autres termes, tant l'entité juridique que le titre "Communauté européenne" seront remplacés par l'"Union européenne". C'est un pas en avant considérable dans le sens d'une plus grande clarté, notamment pour les relations de l'Union avec le reste du monde.
19. Deuxièmement, ce qu'on appelle la "structure en piliers" disparaîtra. Il n'y aura plus de distinction artificielle entre certains domaines d'action. Non seulement la structure du traité s'en trouvera simplifiée, mais la coordination des politiques intersectorielles en sera améliorée. Je devrais souligner qu'il est également clair pour la Convention que cela ne suppose pas nécessairement que les procédures doivent être appliquées de manière identique dans tous les secteurs d'action. La PESC demeurera un domaine distinct à bien des égards.

20. Troisièmement, l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le cadre du traité a recueilli un consensus, bien qu'il reste encore à décider quelle forme cette intégration revêtira.
21. Quatrièmement, les procédures et les instruments ont été simplifiés : la procédure de codécision, qui sera désignée par "procédure législative ", dans laquelle sont co - législateurs le Parlement européen et le Conseil, sera la procédure normale, et les instruments (lois, lois-cadre, règlement, décisions, avis et recommandation) sont passés de 14 à 6.
22. Cinquièmement, dans tout le domaine de l'ex-"troisième pilier" concernant la Justice et Affaires intérieures, l'Union retrouvera les instruments législatifs ordinaires, tout en gardant certaines particularités limitées concernant la coopération policière et judiciaire pénale.
23. Telle est la base de ce qui a déjà été convenu. Il est reconnu que, dans un souci de transparence, l'Europe a besoin d'un seul traité constitutionnel global intégrant la Charte des droits fondamentaux et accordant à l'Union une personnalité juridique unique, afin qu'elle puisse agir efficacement dans le cadre des enceintes internationales et fonctionner sous la forme d'un tout indivisible: autrement dit, sans la structure en piliers existante.

Quels sont les défis qui nous attendent?

24. Le défi qui nous attend est bien connu, mais il n'est pas simple. Il s'agit d'achever la rédaction du traité constitutionnel en temps voulu pour présenter un texte définitif aux chefs d'État ou de gouvernement d'ici l'été. Cet engagement a été réaffirmé par le Président de la Convention lors de la dernière session plénière des 27 et 28 février 2003.
26. Le Presidium a déjà proposé des articles concernant l'établissement de l'Union, les valeurs et objectifs de l'Union, les droits qui sont attachés à la citoyenneté de l'Union et la classification des compétences de l'Union (exclusives, partagées avec les États membres, ou subordonnées et complémentaires à celles des États membres) Nous avons également proposé des articles visant à indiquer plus clairement les instruments dont

L'Union dispose pour son action, la règle devant être la procédure législative. La semaine prochaine nous proposerons des textes concernant le financement et la procédure budgétaire, ainsi que les articles concernant la justice et les affaires intérieures (JAI). Le Praesidium a également déjà proposé des textes de protocoles concernant la subsidiarité et les relations avec les parlements nationaux.

- 26. Sur certaines questions clés, la Convention n'est pas encore parvenue à une position assez explicite pour nous permettre de rédiger les projets d'articles correspondants. Mais je suis convaincu que nous pourrons mener notre mission à bien cet été, dans les délais prévus.**
- 27. Un premier problème à clarifier est la décision majoritaire ; la plupart des membres de la Convention conviennent en principe de la nécessité d'étendre le vote à la majorité qualifiée afin que l'Union puisse agir avec efficacité une fois qu'elle comptera 25 membres ou plus. L'unanimité bloque le processus de prise de décision puisque quiconque peut faire usage de son droit de veto. Dans les faits, le vote à la majorité permet souvent de dégager un consensus parce qu'il crée une dynamique différente dans les négociations: tous les participants savent qu'ils peuvent être mis en minorité et, par conséquent, ils s'attachent à parvenir à un compromis .**
- 28. Cependant lorsque, par le passé, nous en sommes venus à examiner la question de l'extension du vote à la majorité qualifiée, chacun a fait valoir ses propres "domaines à exclure". Mis ensemble, ces domaines empêchent pour ainsi dire toute extension réelle du vote à la majorité qualifiée. C'est ce qui s'est produit lors des conférences intergouvernementales successives. Nous ne pouvons tolérer que cela continue. Une possibilité pour enregistrer des avancées serait de prévoir que la prise de décision à la majorité est la règle, tout en permettant quelques exceptions, à condition qu'on puisse passer outre à ces exceptions par une décision à l'unanimité au sein du Conseil européen (cad sans modification du traité).**
- 29. Un autre problème majeure concerne le financement de l'Union. Là, je crains que la convention contournera le problème en reprenant les dispositions du traité actuel. J'ai la conviction que sur base du système actuel l'on va tout droit à l'impasse à l'occasion de la négociation du paquet financier en 2006. Tout d'abord, parce que le**

traité actuel prévoit toujours l'unanimité. A 25 cela devient impossible car les intérêts sont fort divergents. D'autant plus qu'une grande partie du financement n'est pas constitué de ressources propres mais de dotations à charge du budget national. C'est le cas de la TVA affectée et de la contribution sur base du PNB. Ces contributions font parti du budget national. Les contributeurs ne refusent d'augmenter leur contribution, ceux qui reçoivent plus qu'ils ne contribuent refusent de recevoir moins et tout le monde sait que les besoins, entre autres du fait de l'élargissement, sont croissants. C'est pourquoi je suis persuadé que le système actuel mène à l'impasse. Il faut en revenir à un système de ressources réellement propres, comme c'était le cas au début de l'intégration où les droits de douane constituaient une ressource propre directe de la Communauté. Ce n'est que si l'Union dispose dans une mesure suffisante de ressources réellement propres, d'impôts européens que l'on pourra sortir de l'impasse. Mais, je répète que je crains que la Convention n'est pas mûre pour une telle décision.

30. Une autre question majeure sur laquelle la Convention doit approfondir sa réflexion concerne le fonctionnement des institutions, qui recouvre un ensemble de problèmes dont bon nombre sont soit directement liés, soit peuvent aisément le devenir sur le plan politique. Les institutions de l'Union (et en particulier celles qui composent le triangle institutionnel: Parlement, Conseil et Commission) ont été conçues pour une Communauté à six. Tout le monde s'accorde à reconnaître que l'on ne peut espérer qu'elles fonctionneront correctement pour une Union comptant 25 membres ou plus. Mais, chacun a une solution différente. De plus, si l'on touche à une institution, on modifie souvent ses relations avec les autres. Notre défi doit être de les renforcer toutes, de préciser leur rôle là où c'est nécessaire et de faire en sorte qu'elles puissent fonctionner efficacement ensemble. Il s'agit là d'un des principaux objectifs de la Convention. Nous ne pourrions prétendre avoir mené la mission de la Convention à bien si nous n'avons pas trouvé de solution appropriée à la question du fonctionnement des institutions.
31. Personnellement, je ne suis pas persuadé que la solution à la question du fonctionnement des institutions consiste à en créer davantage. L'idée d'un Congrès ne semble pas ouvrir de perspectives de progrès. En revanche, je suis disposé à réfléchir sérieusement à l'idée d'une quelconque institutionnalisation de la Convention en vue de futures révisions du traité. En effet, si un tel congrès était créé, ayant pour fonctions un débat annuel sur

l'état de l'Union, il aurait tendance sans doute à vouloir s'affirmer et à prendre des fonctions, qui sont actuellement exercées par le Parlement européen (comme justement le débat politique avec chaque présidence du Conseil). Cela se traduirait par un affaiblissement du Parlement européen, contradictoire avec notre démarche de valoriser son rôle d'unique institution directement élue.

32. La réforme des institutions est en partie liée à la clarification de leurs rôles respectifs. La Commission, la Cour et la Banque centrale sont les trois institutions chargées de définir l'intérêt européen commun. Le rôle primordial du Parlement est évidemment celui de législateur, rôle qu'il partage avec le Conseil. Quant au Conseil, l'essentiel des débats a jusqu'à présent davantage porté sur le rôle et la présidence du Conseil européen. Pour ma part, j'éprouve des difficultés à me prononcer sur la proposition visant à doter le Conseil européen d'un président permanent tant qu'il n'existe pas de description de ses fonctions. Par ailleurs, les missions du Conseil européen sont loin d'être claires dans le traité actuel. Son rôle est de définir la stratégie de l'Union. Si l'on veut qu'il soit efficace, le Conseil européen doit être bien préparé par le Conseil "Affaires générales", qui est aussi responsable de la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil européen. Or, à l'heure actuelle, le Conseil "Affaires générales" ne remplit pas correctement ce rôle de mise en œuvre, parce qu'il est aussi compétent pour la politique extérieure, qui est un domaine d'action exigeant de plus en plus de temps. C'est pourquoi il faut scinder ce Conseil en deux formations autonomes. D'une manière générale, je suis convaincu que, si nous parvenons à un accord sur les objectifs et les rôles des différentes formations du Conseil, nous serons mieux à même d'examiner sereinement cette question au sein de la Convention. Il y a lieu de distinguer clairement la fonction législative du Conseil de son rôle exécutif.
33. Nous devons aussi garder à l'esprit que certaines des difficultés qui sous-tendent le débat sur la proposition concernant la présidence sont dues à une interprétation erronée du rôle de la présidence en général (tant du Conseil que du Conseil européen). Aux termes du traité, la mission du président consiste à présider les réunions. Dans la pratique, la présidence tend de plus en plus à devenir une fonction en soi. Ces derniers temps, la présidence s'est efforcée de définir le programme d'action globale du Conseil, et même de l'Union dans son ensemble, ce qui l'a inutilement détourné de sa mission. On en est ainsi venu à accorder une importance excessive au rôle de la présidence, que certains

considèrent pratiquement comme une institution autonome. Cela s'est aussi traduit par une "nationalisation" préoccupante du programme d'action de l'Union, des priorités différentes étant fixées tous les six mois. Je suis personnellement favorable à une "dénationalisation" de la présidence qui permette différentes formes de représentation des États membres mais aussi une plus grande continuité. Nous devrions toutefois écarter la solution des équipes présidentielles, qui risqueraient elles aussi de privilégier leur propre programme. Je pense que la proposition du Benelux qui suggère que la présidence des nouvelles formations "Affaires générales" et "Relations extérieures" du Conseil soit assurée respectivement par le président de la Commission et le nouveau ministre des affaires étrangères est une bonne approche. Le programme d'action de l'Union doit être véritablement européen. C'est pourquoi la Commission a, avec le Conseil, un rôle essentiel à jouer. Je suis persuadé que nous pourrons trouver une solution si nous commençons par définir le rôle des institutions et par préciser l'équilibre qui doit prévaloir entre elles. Le rôle de la présidence doit être l'aboutissement de ce processus et non son point de départ.

34. Il est évident que la situation actuelle fait ressortir la nécessité d'une meilleure coordination de l'action extérieure de l'Union. Soyons clairs: il n'y a pas de politique étrangère et de sécurité commune. Il y a certes de bonnes intentions, mais pas de volonté politique de mettre une telle politique en œuvre. La conduite d'une politique étrangère commune ne repose pas simplement sur des textes figurant dans un traité, mais bien sur une volonté politique. Celle-ci n'existe que pour certaines actions, telles que celles menées au Kosovo ou dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, où nous avons été capables de tirer profit des enseignements découlant de notre mauvaise expérience en Bosnie. En principe, chacun s'accorde à dire que l'Europe doit agir d'une manière concertée si elle veut être efficace. C'est pourquoi il nous faut tirer des enseignements et des conclusions des expériences fâcheuses d'aujourd'hui. Les recommandations de la Convention sont donc principalement axées sur l'amélioration des arrangements interinstitutionnels et des instruments dans le domaine de l'action extérieure, dans le but de permettre une action plus efficace. Nous voulons un véritable ministre des affaires étrangères, qui soit également membre de la Commission, tout en ayant également un mandat direct du Conseil. Ce double mandat doit lui permettre de mieux mobiliser l'ensemble des moyens de l'Union.

35. Je suis confiant que ce programme de travail nous permettra d'avancer et nous ferons notre possible pour pouvoir présenter les résultats de nos travaux au Conseil européen en juin 2003. Notre défi est d'élaborer un projet de nouveau traité qui repose sur une évaluation objective d'un large éventail d'intérêts parfois contradictoires. Pour relever ce défi, il faut aussi une part de clairvoyance et d'imagination. C'est en partie la raison d'être de la convocation d'une Convention. Nous avons besoin d'une Union qui fonctionne avec efficacité si l'on veut que les citoyens de l'Europe lui gardent leur confiance. Et nous devons disposer d'un texte suffisamment clair et durable pour que l'adhésion des citoyens reste acquise à l'Union européenne qui, j'en suis fermement convaincu, nous a été très bénéfique depuis deux générations.
36. Permettez-moi de terminer en saluant le rôle très constructif et positif qu'a joué le Portugal au sein de la Convention jusqu'à présent. Les représentants du gouvernement, de l'Assemblée et du Parlement européen se sont engagés avec un très grand professionnalisme et dans les travaux des groupes de travail et dans les débats de la séance plénière. Si les travaux de la Convention aboutissent, le mérite en reviendra assurément pour part aux efforts déployés par les membres originaires du Portugal. J'espère qu'ils peuvent compter sur votre soutien, votre intérêt et vos encouragements.

Merci.
