



*la convention européenne*

LE PRESIDENT

## ALLOCUTION

**DE VALÉRY GISCARD D'ESTAING  
PRÉSIDENT DE LA CONVENTION EUROPÉENNE**

**DEVANT LE PARLEMENT SUEDOIS**

**("RIKSDAG")**

**Stockholm, 9 avril 2003**

\_\_\_\_\_

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

Monsieur le Président du Riksdag,  
Mesdames et Messieurs les Ministres,  
Mesdames et Messieurs les Députés,  
Mesdames et Messieurs,

Je ressens l'honneur et le plaisir de m'exprimer aujourd'hui devant la représentation nationale suédoise, le Riksdag. Votre Parlement est l'un des plus anciens de notre continent puisque l'on fait traditionnellement remonter sa première session à 1435 lors d'une réunion à Arboga.

Le Riksdag a su évoluer avec le temps et prendre toute sa place jusqu'à devenir le lieu d'expression de la démocratie suédoise, aujourd'hui l'une des plus respectées et des plus fécondes au monde.

Je voudrais également saluer les Suédoises et les Suédois qui grâce à la retransmission télévisée de nos débats sont aujourd'hui présents avec nous.

Je suis venu aujourd'hui vous rencontrer et vous écouter afin de parler et faire parler d'Europe, et tout particulièrement de la Convention européenne.

Il s'agit d'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 membres de la Convention, je suis totalement engagé.

Permettez-moi de saluer la tâche déjà accomplie par les Conventionnels suédois, vos représentants au sein de cette enceinte :

- Mme Hjelm-Wallen, d'abord, dont la grande expérience, l'engagement européen, l'autorité et la pondération dans l'expression de ses contributions ont fait l'une des Conventionnelles les plus respectées. Je l'écoute toujours avec la plus grande attention,

- mais aussi les représentants du Riksdag, MM Lekberg et Lennmarker, qui participent de façon active et réfléchie à nos débats, ainsi que leurs suppléants, MM. Kvist et Svensson.

\*

\*                      \*

Plus d'un an s'est maintenant écoulé depuis le lancement de la Convention en février 2002. Nous approchons maintenant du terme de nos travaux, puisque à l'été nous devons remettre aux Chefs d'État et de gouvernement le résultat final de nos réflexions.

Une nouvelle étape importante sera franchie avant la fin du mois d'avril, avec la transmission à la Convention des derniers articles non encore publiés de la première partie de la Constitution. Toutes nos propositions seront alors accessibles par tous. Chacun pourra juger sur pièce.

Comme souvent pour une œuvre de longue haleine, nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins, période où l'exaltation, la fierté du travail déjà accompli le disputent à la crainte de ne pas conduire l'effort à son terme.

D'un côté, les résultats déjà engrangés sont considérables, j'y reviendrai dans un instant. C'est pourquoi chacun en est légitimement fier, et sent que le succès est possible, que la réussite est peut-être à portée de la main.

De l'autre côté, la tâche encore à accomplir est immense, le contexte général est moins favorable, l'Europe est divisée. Des réunions à connotation négative sont convoquées ici et là, les positions des uns et des autres risquent de se figer. Enfin, le temps nous est maintenant compté.

C'est pourquoi il me paraît utile et nécessaire de partager avec vous les enseignements ou résultats déjà recueillis, et d'évoquer le contexte, les échéances et les interrogations qui demeurent.

\*

\*   \*

Pourquoi une Convention et quels sont les enjeux auxquels la Convention doit répondre ?

Depuis l'origine de la construction européenne, les modifications des traités et les réformes institutionnelles relevaient du mode de négociation diplomatique traditionnel, c'est à dire de conférences intergouvernementales réunies à huis clos. Cet instrument, qui avait pu être approprié dans le passé, a montré ses limites lors des négociations d'Amsterdam puis de Nice.

C'est pourquoi, rompant pour la première fois avec le mode de la négociation diplomatique, les Chefs d'État et de gouvernement ont convoqué lors du Conseil européen de Laeken la Convention que j'ai l'honneur de présider.

La Convention, c'est l'originalité et la richesse de sa démarche, réunit représentants des gouvernements, parlementaires européens, parlementaires nationaux et membres de la Commission européenne. Pour la première fois, les représentants des pays candidats participent pleinement à l'ensemble des travaux. La Convention, ce sont 105 Conventionnels réunis ensemble pour dessiner et façonner l'Europe du XXIème siècle.

La méthode de la Convention est celle de l'ouverture et de la transparence, deux règles d'or de notre démarche

- ouverture sur la société civile puisque plusieurs sessions de nos travaux ont été consacrées à écouter ce que les associations, les organisations représentatives, attendent de l'Europe. Les jeunes également ont été entendus. J'avais souhaité que cette vaste consultation dépasse le cadre des spécialistes bruxellois, et qu'un débat national s'engage dans chaque État membre afin que chaque citoyen européen soit partie prenante de l'œuvre commune. Je sais qu'en Suède beaucoup d'initiatives ont été prises dans ce sens, notamment celles d'organiser des "conventions" au sein des écoles. Je voudrais remercier et encourager tous ceux qui ont participé ainsi à ce vaste débat européen.

- notre seconde règle est celle de la transparence. Transparence entière des sessions et des travaux qui tranche là aussi avec les pratiques du passé. Les débats de la Convention sont publics et télévisés. L'ensemble des textes, des contributions ou des amendements des membres sont accessibles à chacun, via les sites Internet mis en place à cet effet. Jamais une œuvre d'une telle ampleur n'avait été engagée dans de telles conditions de transparence et de démocratie. Je ne vous cache pas que notre tâche en est rendue plus difficile. Il ne faut pas oublier qu'à Philadelphie en 1787, les Conventionnels américains s'étaient réunis portes closes! Mais cette transparence est nécessaire parce que nous

devons répondre aux attentes d'une opinion publique désormais bien informée. Les décisions prises à huis clos ne peuvent pas être bonnes, car elle ne sont pas comprises. Cette prise de conscience est d'ailleurs un des apports de votre pays à l'Union depuis son adhésion en 1995. Je salue la contribution suédoise à la recherche d'une culture de transparence dans les institutions de l'Union.

La méthode même de la Convention ("cum venire"), l'ouverture, l'enthousiasme, l'application au travail et l'imagination des Conventionnels, ont permis de créer une dynamique et de constater des consensus auxquels, jusqu'à présent, aucune conférence intergouvernementale n'avait abouti. La méthode retenue à Laeken était donc la bonne. On pouvait le pressentir. Nous en avons aujourd'hui la confirmation.

\*  
\*                      \*

Une Convention pour quels enjeux ? J'en distinguerai trois :

➤ premier enjeu : réussir le plus grand élargissement jamais entrepris par l'Union. Dix nouveaux pays rejoindront le cadre commun le 1er mai 2004. La faille qui a traversé notre continent pendant des décennies n'existera plus. Pour la première fois dans sa longue histoire, l'Europe sera unie.

Mais la dimension de cet élargissement, la force du nombre, le passage de 15 à 25 membres, puis à 27 dans quelques années, imposent de revoir en profondeur les mécanismes de fonctionnement des institutions européennes. Celles-ci, prévues pour un Marché Commun de six membres, ne seront pas en état de faire fonctionner dans des conditions acceptables de démocratie et d'efficacité une Union politique de vingt-cinq membres. Cette évidence s'impose avec d'autant plus de force que l'échéance approche.

➤ second enjeu : redéfinir notre démarche européenne : Il faut rendre l'Europe à nouveau lisible pour ses citoyens. L'accumulation des traités (Maastricht, Amsterdam, Nice) a progressivement fait perdre de vue la lisibilité et la simplicité qui prévalaient dans les textes fondateurs. Les citoyens, et particulièrement les citoyens suédois, attendent de nous, simplicité, transparence, efficacité et démocratie. L'Europe de demain sera jugée davantage sur son aptitude à fournir des résultats que sur son système institutionnel.

➤ troisième enjeu : répondre aux demandes des citoyens, c'est à dire mieux agir ensemble, ou agir plus efficacement dans de nouvelles missions. Les citoyens ont l'impression, fondée ou non, que les institutions européennes interfèrent trop dans leur vie quotidienne. Ils ont aussi la conviction que l'Europe doit jouer un rôle plus important dans la réponse aux menaces venant de l'extérieur. Il s'agit de la politique extérieure, et de la constitution d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

Pour faire face à ces trois enjeux, dont vous mesurez avec moi l'importance, il est nécessaire de repenser, sans tabou et sans a priori, l'ensemble de l'architecture européenne.

Il faut proposer à nos concitoyens une nouvelle Europe, celle du XXI<sup>ème</sup> siècle, une Europe tournée vers l'avenir.

\*

\*      \*

Quels enseignements peut-on déjà retirer des travaux de la Convention ? Même si ce premier bilan ne peut être que préliminaire, nos débats ont déjà permis d'enregistrer certains résultats considérables. J'en évoquerai devant vous trois :

➤ premier résultat : la Convention a fait apparaître un grand besoin de simplification afin de rendre le système à nouveau compréhensible et lisible. Même si peu de gens le savent, le système actuel est fondé sur trois traités juridiquement différents. La première orientation à prendre était de doter l'Union d'une personnalité juridique unique. Ce point est acquis. Il ouvre la voie à l'élaboration d'un seul traité se substituant aux traités antérieurs. La Convention a également franchi une étape majeure en décidant que ce nouveau traité prendrait la forme d'une Constitution. Pour la première fois dans son histoire, l'Europe serait dotée de sa Constitution.



Un dernier volet important de la simplification est celui qui porte sur le nombre des instruments et procédures. Actuellement, l'Union a recours à quinze instruments juridiques différents au nom d'ailleurs parfois identiques et presque toujours peu compréhensibles. Le citoyen ne peut accepter la législation européenne que si la terminologie est claire, le nombre d'instrument limité et la procédure d'adoption démocratique et lisible. Il y aura à l'avenir deux instruments législatifs et deux seulement : les lois européennes et les lois-cadres européennes.

➤ second résultat : la Constitution que nous rédigeons sera plus lisible, plus transparente et plus démocratique. Les premiers articles, encore en discussion, seront rédigés dans une langue claire et percutante. Ils présenteront le projet européen et les valeurs dans lesquelles il s'enracine. Ces valeurs, communes à l'ensemble de notre continent, fondent notre destin commun. Celles-ci proviennent de sources ou d'inspirations diverses. Elles peuvent être le fruit de l'histoire comme l'attachement à la paix, ou tirer leur origine d'un patrimoine religieux ou moral partagé.

La charte des droits fondamentaux, qui est la manifestation de ces valeurs communes, deviendra partie intégrante de notre traité.

Notre Constitution précisera les objectifs que nous poursuivons en commun. Parmi ceux-ci figureront certains objectifs comme l'égalité homme-femme et le respect du développement durable auxquels les Suédois - mais bien d'autres aussi - sont particulièrement attachés.

Autre innovation, un Titre de notre Constitution portera exclusivement sur la vie démocratique. Il établira avec force les principes de transparence dans le fonctionnement démocratique de nos institutions. Il posera, comme principe, l'égalité de droit de tous les citoyens de l'Union vis à vis des Institutions représentatives de l'Union. Il organisera également la consultation de la société civile, sous toutes ses composantes.

➤ troisième résultat : une forte implication des Parlements nationaux : les Parlements nationaux avaient le sentiment d'être laissés à l'écart du processus de décision européen alors que celui-ci, au fur et à mesure des transferts de compétence, prenait de plus en plus d'importance. Nous proposons de remédier à cette situation et, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, d'impliquer directement les Parlements nationaux, c'est à dire vous-même, dans le processus d'élaboration législatif de l'Union à travers le contrôle du principe de subsidiarité. C'est une avancée majeure. Personnellement, je souhaite aller plus loin. Nous proposerons, par exemple, l'information préalable des Parlements nationaux sur toute demande nouvelle d'adhésion. Le Riksdag pourra réagir rapidement aux propositions de la Commission grâce à un mécanisme d'alerte précoce.

Mais ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de l'affirmer, un des acquis de notre Convention est d'avoir pour la première fois permis à des Parlementaires nationaux de travailler côte à côte avec les Parlementaires européens. La pratique de nos débats au sein de la Convention a permis aux deux mondes parallèles de la vie politique européenne et nationale de se rencontrer et de mieux se connaître. Il conviendrait, je crois, d'en conserver le bénéfice pour l'avenir.

\*

\*      \*

Nos débats ont fait apparaître qu'il n'existait pas globalement de forte demande pour transférer au niveau européen des compétences actuellement exercées au niveau national. Des ajustements devront cependant intervenir ici ou là, par exemple dans le domaine de la santé transfrontalière. Il est cependant essentiel de donner aux citoyens une vision plus claire de la répartition des compétences, de "qui fait quoi" dans l'Union européenne.

Nos débats ont montré des attentes importantes dans deux domaines clefs : la politique extérieure, y compris sous son aspect de défense, et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, c'est à dire la lutte contre la criminalité organisée, ainsi que l'immigration, l'asile.

➤ Je souhaiterais aborder devant vous avec humilité et franchise, une des problématiques les plus délicates que nous ayons à traiter dans le contexte actuel, celle de la politique extérieure. Cette problématique est parfois obscurcie. Il convient de distinguer entre ce que souhaitent les citoyens, et les attitudes parfois prises par les dirigeants européens.

L'Europe pourrait, à la limite, se contenter d'être une zone économique gérée en commun. Mais nos concitoyens, comme l'indiquent tous les sondages, nourrissent des ambitions plus élevées. Ils aspirent à ce que l'Union joue sur la scène internationale un rôle politique à la hauteur de son poids économique. L'Union devrait participer à la sauvegarde de ses valeurs et de ses intérêts, et contribuer au maintien de la paix et de la stabilité dans le monde.

Les citoyens européens, dans leur grande majorité, considèrent que l'Europe doit être présente sur la scène internationale, qu'elle doit être capable de prendre position rapidement sur les questions qui agitent la planète. Elle doit éventuellement pouvoir agir. La crise irakienne a fait apparaître une remarquable convergence des opinions publiques sur la conduite à tenir. Une conscience européenne commune est en train d'émerger.

Mais pour que puisse naître une politique étrangère commune, il faudrait que les États membres soient solidaires, puissent définir une ligne commune, et s'y tenir. Les dirigeants doivent acquérir le "réflexe européen". Ce réflexe existait autrefois lorsque les États membres étaient sans doute moins divers qu'ils ne le sont aujourd'hui, et qu'ils ne le seront demain. Je me souviens des années 1970, où ce "réflexe européen" s'est souvent manifesté.

Les divisions constatées ces dernières semaines, et plus encore la dispersion des attitudes et des initiatives, nous montrent le long chemin encore à parcourir. La lettre des dispositions mêmes du traité de Maastricht qui prévoient une solidarité entre États membres n'a pas été respectée. L'expression de positions divergentes par les dirigeants européens n'est pas contestable en soi. Sur un sujet aussi difficile que la situation en Irak, mettant en jeu la guerre ou la paix, il était légitime que des avis divergents surgissent. De telles différences sont le lot de la démocratie. Ce qui est contestable c'est que ces divergences ne se soient pas exprimées en priorité au sein même de l'Union par la recherche d'une position commune.

La situation actuelle de division ne tire pas sa source d'un problème institutionnel. L'Union dispose déjà, pour l'essentiel, des institutions et des procédures nécessaires à l'expression d'une position commune. Ce qui manque encore, c'est la volonté d'y avoir recours ou, même, de les respecter.

Que peut faire la Convention ? Proposer de nouveaux outils ou de nouvelles procédures afin que les dirigeants européens soient davantage incités, à l'avenir, à avancer dans la voie d'une politique commune. Nous le ferons, sans doute, en distinguant deux étapes : l'étape actuelle, qui reposerait sur une coordination des politiques extérieures, et l'étape future qui viserait, à l'établissement d'une politique commune et indépendante de l'Union européenne, par rapport à laquelle les Etats membres disposeraient, comme dans le cas de l'Union monétaire, d'une possibilité "d'opting out".

Mais, je le répète, le point de départ réside dans la volonté des dirigeants européens d'acquiescer ou de retrouver la volonté d'agir ensemble dans le cadre européen. Sans celle-ci, les textes et les procédures qui pourraient être proposés par notre Convention resteront sans effet, quelles que soient leurs qualités.

Si cette volonté existe alors il deviendrait possible d'envisager l'émergence par étapes d'une véritable politique étrangère commune.

#### ➤ Politique de liberté, de justice et de sécurité intérieure

Nos concitoyens nous demandent là aussi d'agir au niveau européen afin de garantir une lutte efficace contre la criminalité transfrontalière, et pour une meilleure régulation des flux migratoires, en particulier par la prévention de l'immigration clandestine. Cette immigration clandestine s'accompagne souvent d'un trafic de femmes et de jeunes, que des criminels sans scrupule exploitent et maltraitent. Ce sont des domaines où nous devons poursuivre notre réflexion pour permettre à l'Union de disposer d'instruments et de procédures efficaces.

Plus généralement, les citoyens européens, tous pays confondus, c'est à dire y compris les futurs membres, aspirent à davantage 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 dans ces domaines.

La Convention a avancé des propositions fortes, qui permettront d'accroître l'efficacité du système à la fois sous son aspect législatif et opérationnel. Des textes, qui tiennent compte de particularités institutionnelles existant dans les matières couvertes par l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ont été présentés à la Convention. Ils ont reçu un accueil favorable lors de la session des 3 et 4 avril derniers. Je salue tout particulièrement l'attitude constructive des Conventionnels suédois.

\*  
\*      \*

Voici pour les premiers enseignements que l'on peut tirer des travaux de la Convention. Essayons d'examiner la voie qui s'ouvre devant nous pour la dernière étape de notre chemin commun.

Nous aborderons bientôt les questions institutionnelles. Elles ont été laissées intentionnellement pour la phase finale de nos débats. Il convenait en effet d'identifier d'abord ce que nous souhaitons faire ensemble, avant de préciser la manière dont nous allons le faire. Que voulons-nous, Européens, faire ensemble ? Et sommes-nous tous d'accord pour le faire ? C'est le vrai problème qui se pose à la Convention.

Je vois deux hypothèses :

- soit nous nous contentons de consolider et d'étendre en direction de l'Est l'état actuel d'intégration de l'Europe. Cela veut dire le grand marché commun, les libertés de mouvement (les quatre libertés), la monnaie unique, et une certaine solidarité financière, avec une meilleure application du principe de subsidiarité, plus de clarté et moins de complexité dans les travaux des institutions européennes. C'est un objectif possible. Mais alors, il faut le déclarer sans ambiguïté. Et ceci pourrait constituer le socle commun, le premier étage de la Constitution.
- ou bien nous pensons que tout cela est nécessaire, mais pas suffisant, que l'Europe a besoin d'aller plus loin dans ses ambitions. Que l'Europe doit mieux s'organiser pour devenir un acteur plus écouté, plus important de la vie internationale. Que l'Europe doit mieux organiser sa propre sécurité. Que l'on ne peut pas créer une monnaie unique sans accepter une coordination plus serrée des politiques économiques. Que l'on ne peut pas ouvrir les frontières entre les Etats, sans créer un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice communes.

Si nous acceptons cette deuxième hypothèse, qui constitue sans doute la réponse historique nécessaire aux attentes de l'opinion publique européenne naissante, la démarche vers une Constitution, dotée d'institutions capables de répondre à ces attentes, prend tout son sens. Ceci constituerait les "étages supérieurs" de la Constitution européenne. Nous pouvons alors aborder le débat institutionnel en toute sérénité.

Le 16 avril prochain, j'écouterai l'opinion des chefs d'États et de gouvernement, réunis en Conseil européen, sur un certain nombre de points d'importance déterminante.

C'est à lumière de ces différentes contributions que des propositions seront présentées à la Convention avant la fin du mois. Celle-ci en débattrà au cours du mois de mai. Les représentants suédois ont fait des propositions particulièrement intéressantes et constructives. Nul doute qu'elles seront étudiées avec attention.

Chacun devra cependant être conscient que les propositions des uns et celles des autres sont souvent incompatibles. Des concessions devront être faites. Elles devront intervenir dans le respect d'un équilibre général des institutions renouvées, dans la transparence et en s'appuyant avant tout sur le bon sens, et sur l'expérience accumulée par plusieurs décennies de fonctionnement des institutions européennes.

Prendre en compte ce que j'appelle "la révolution du nombre", c'est à dire le passage de 15 à 25 membres, préserver ce qui a déjà fait ses preuves, retrouver les équilibres initiaux lorsqu'on s'en est éloigné, imaginer les solutions de l'avenir, voilà notre tâche. Il faudra faire des choix, être imaginatif, résoudre des contradictions.

Il me semble important que sur cette question, nous ne nous trompions pas d'objectif. Il ne s'agit pas d'une lutte pour le pouvoir entre des institutions, ou entre les Etats membres. Il s'agit de proposer un système capable d'apporter des réponses réfléchies et réalistes aux attentes de l'opinion publique dans une Union élargie.



Il faut assurer le fonctionnement institutionnel harmonieux d'un ensemble réunissant 450 millions d'habitants, c'est à dire, en nombre, le troisième groupement de la planète, après la Chine et la fédération indienne.

C'est une tâche ardue, ingrate, mais indispensable, et l'opinion publique le sait. L'opinion publique lui accorde aussi - à juste titre - moins d'importance qu'aux questions de fonds. Sans un dimensionnement raisonnable des instances de délibération et de décision, sans la stabilité et la continuité de chaque Institution, celles-ci seront hors d'état de délibérer et de décider dans des conditions satisfaisantes de rapidité, d'efficacité, et de transparence. Et le système dérivera vers sa lente dislocation.

Il faut établir des modes de délibération et de décision qui soient démocratiques, qui respectent l'égalité fondamentale des citoyens, et l'égalité des droits des États, et qui conduisent à l'action et non à l'inertie.

Je voudrais partager avec vous ma conviction. Pour que notre triangle institutionnel fonctionne bien, chacune de ses institutions a besoin d'être renforcée.

- le Parlement européen doit être le lieu naturel d'expression et de représentation des citoyens européens, et devenir, avec le Conseil, un véritable co-législateur,
- la Commission, instance collégiale et indépendante, doit être en situation d'exprimer et de proposer l'intérêt général européen,
- le Conseil des ministres doit être le lieu où les États membres apportent l'impulsion et la contribution des États à la démarche européenne.

Plus généralement, il faut recréer, dans le triangle institutionnel, un esprit de confiance mutuelle et de coopération, et la conscience qu'il faut agir ensemble pour le bien des citoyens et l'efficacité de l'Union.

Au début de l'été, nous devrions être en mesure de remettre aux chefs d'État et de gouvernement un projet élaboré et complet. Je souhaite que la conférence intergouvernementale (CIG) qui suivra puisse être relativement brève et de haut niveau, c'est à dire qu'elle se tienne au niveau des grands responsables politiques : ceux qui sont porteurs de l'avenir de l'Europe unie.

\*  
\*      \*

La tâche déjà accomplie est considérable. Mais l'étape qu'il nous reste à franchir ensemble est encore importante.

Si nous réussissons, la petite Europe sera devenue la grande Europe !

L'ambition initiale de réaliser un Marché Commun s'étendra 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. Elle couvrira la quasi-totalité du continent européen.

Je ne peux pas encore vous assurer que le rêve caressé depuis des décennies deviendra réalité, mais je sais que pour qu'il ait une chance de l'être, le concours de chacun d'entre vous est indispensable. Vous, en tant que députés, vous êtes notre relais privilégié vers les citoyens.

Puisse votre Assemblée, le Riksdag, puissent aussi les Suédois et les Suédoises qui nous regardent et nous écoutent, nous donner la force de porter jusqu'au bout, avec votre aide, notre projet d'une Constitution démocratique et moderne pour les Européens et pour l'Europe !

Je vous remercie.

---