



LE PRESIDENT

**RAPPORT ORAL
PRESENTE AU CONSEIL EUROPEEN DE THESSALONIQUE
PAR**

**V. GISCARD d'ESTAING
PRESIDENT DE LA CONVENTION EUROPEENNE**

Θεσσαλονίκη, le 20 juin 2003

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

Kyrie Proethre,

Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil européen,

Conformément aux dispositions de la déclaration de Laeken, je vous ai présenté un rapport oral sur l'état d'avancement des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe à chaque Conseil européen, depuis le Conseil européen de Séville, voici un an.

Aujourd'hui, je viens vous présenter le résultat final de nos travaux.

Je suis heureux de pouvoir vous soumettre un document sans option, un document unique qui contient le projet d'un traité constitutionnel pour l'Europe, selon le vœu exprimé par les Conventionnels depuis le début de leurs travaux.

Lors de notre dernière séance plénière, le 13 juin, ce document a été adopté par un large consensus.

Cinq Conventionnels auraient préféré, toutefois, une approche eurosceptique. La Convention n'a pas retenu cette proposition. Je vous ai remis, Monsieur le Président, leur rapport.

Par son contenu, le document de la Convention marque une avancée importante de la construction européenne, permettant de faire fonctionner sur des bases solides l'Europe élargie du XXIème siècle.

Depuis l'ouverture de nos travaux, le 27 février 2002, nous étions conscients du fait que nos recommandations n'auraient de poids, n'acquerraient d'autorité, que dans la mesure où nous parviendrions à réunir un large consensus sur un projet présenté en commun.

La Convention a réussi à le faire, et ainsi nos propositions ouvrent la voie à une Constitution pour l'Europe.

*
* *

Pour arriver à ce résultat, la Convention a beaucoup travaillé. La Convention dans son ensemble, mais aussi chaque membre individuellement. Je tiens à les remercier chaleureusement pour cet engagement sans lequel nous n'aurions pas pu progresser.

La Convention a tenu 48 jours de séance plénière. Onze groupes de travail ont travaillé pendant plusieurs mois chacun, et ont présenté leurs résultats en séance plénière. Le Præsidium s'est efforcé de fournir des bases solides et constructives aux débats de la plénière.

Il a été aidé dans sa tâche par l'équipe du Secrétariat, exceptionnellement brillante et compétente, et loyale dans ses convictions européennes.

Permettez-moi de remercier tout particulièrement devant vous les deux Vice-Présidents, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene. Leur contribution personnelle à la qualité et au succès de nos travaux a été déterminante.

Je voudrais exprimer enfin ma gratitude au Président du Parlement Européen, Pat Cox, et à ses services, pour la manière particulièrement hospitalière et courtoise avec laquelle ils ont hébergé les débats de notre Convention.

*
* *

Le projet que vous avez entre les mains remplace, par un seul nouveau traité constitutionnel, les traités accumulés depuis cinquante ans. Je me contenterai de rappeler qu'au début de nos travaux, les difficultés de réaliser cette fusion des traités européens paraissaient insurmontables.

Ce projet comporte quatre parties, introduites, comme il se doit, par un préambule :

➤ la première partie est la partie constitutionnelle proprement dite. En soixante articles, elle définit l'Union, ses valeurs, ses objectifs, et la répartition des compétences entre Etats membres et Union ; elle

établit les institutions, les instruments d'action, le cadre financier ainsi que les dispositions d'appartenance à l'Union.

➤ La deuxième partie contient la Charte des Droits fondamentaux, élément indispensable de tout texte de nature constitutionnelle, qui obtient ainsi force juridique. On peut affirmer que les citoyennes et les citoyens d'Europe seront ceux qui, dans le monde, bénéficieront des droits les plus étendus.

➤ La troisième partie regroupe les dispositions relatives aux politiques de l'Union. Cette partie nécessite encore quelques ajustements limités. La Convention va compléter son travail d'ici le 10 Juillet.

➤ la quatrième partie énonce les clauses finales habituelles.

*

*

*

Ce projet répond aux deux demandes fortes adressées par nos mandats de Nice et de Laeken : la demande de clarification et de simplification du système européen ; et la mise en place des outils nouveaux pour aller vers « plus d'Europe », selon la devise du Conseil Européen de Séville, pour répondre aux besoins de Sécurité et de Justice, et d'une politique étrangère et de défense commune, exprimés jusque-là par les trois piliers de Maastricht et d'Amsterdam.

Pour répondre à la première demande, nous proposons d'améliorer sensiblement le système européen par :

- une définition claire et stable de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. On saura désormais qui fait quoi en Europe. Les compétences sont réparties entre les compétences exclusives de l'Union, les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres, et les domaines d'action d'appui, qui permettent des actions communes ou de coordination, mais qui ne peuvent pas comporter de mesures d'harmonisation de la législation des Etats membres. Et ces compétences ne pourront être modifiées que par une révision de la Constitution elle-même, sans risque de dérive clandestine,
- la création d'un mécanisme de contrôle pour l'application du principe de la subsidiarité avec, pour la première fois, une implication directe des parlements nationaux. Ceux-ci seront en mesure d'alerter publiquement les Institutions européennes, mais aussi leur propre gouvernement, sur toute proposition qui ne leur paraîtrait pas respecter le principe de subsidiarité. Ils se verraient conférer le pouvoir de saisir en fin de procédure, la Cour de Justice,

- une simplification des instruments d'action de l'Union ramenant le nombre de ces instruments de quinze à six, et en instituant une règle générale d'adoption des « lois européennes et des lois-cadres européennes » par le vote conjoint du Parlement européen, et du Conseil des Ministres, selon des procédures comparables à celles qui sont pratiquées dans les Etats membres,

- l'attribution à l'Union d'une personnalité juridique unique,

- l'effacement de la structure en trois piliers, source de confusion, et de chevauchement des compétences. La structure des Institutions de l'Union sera unique, quel que soit le domaine d'action concerné. Seules les procédures, comme cela est normal, seront adoptées à la spécificité des sujets traités,

- la simplification de la terminologie, par exemple en changeant les appellations des directives et règlements, pour les appeler dans l'avenir les lois européennes, et les lois-cadres européennes. Ces mesures visent à assurer une plus grande lisibilité du projet européen, et nous proposons

de nouvelles dispositions concernant, la transparence, la démocratie participative, et le dialogue avec la société civile.

➤ Quant à la deuxième demande nous proposons d'aller vers plus d'Europe dans des domaines importants pour lesquels il y a une demande forte de nos concitoyens, et une orientation de principe déjà inscrite dans les Traités de Maastricht et d'Amsterdam.

- les mesures qui figurent dans le projet de Constitution concernent d'abord la définition des moyens et des méthodes permettant la création d'un véritable espace de liberté, de justice et de sécurité dans l'Union européenne. C'est une réforme fondamentale, attendue par les citoyens. La définition précise de la « criminalité grave et transfrontalière » fournit une base juridique, permettant une action communautaire, complétée par un dispositif de coopération, reposant sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, et le développement des actions d'Europol et d'Eurojust. Ainsi, vue par les citoyens, l'Europe disposera de deux des éléments sur lesquels se fonde la vie commune des peuples : la monnaie, et la Justice,

- pour la politique extérieure, nous proposons la création du poste de Ministre des Affaires Etrangères de l'Union européenne nommé par le Conseil Européen et responsable devant lui, et qui serait à la fois Président du Conseil des Ministres des Affaires étrangères, et Vice Président de la Commission pour assurer la coordination entre l'action diplomatique, et la politique d'aide au développement,

- pour la défense européenne, la Constitution prévoit la création d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche, et des capacités militaires, ainsi que des possibilités spécifiques de coopération entres les Etats membres qui souhaitent aller plus avant dans ce domaine,

- quant au sujet important de la gouvernance économique, la Constitution prévoit l'amélioration des procédures de coordination entre les Etats membres, la reconnaissance du rôle spécifique de la Commission pour alerter sur les écarts des politiques économiques et des déficits par rapport aux normes fixées en commun. Elle instaure un rôle particulier pour les Etats membres de l'Eurogroupe, en leur reconnaissant la possibilité de décider entre eux des mesures supplémentaires pour mieux coordonner leurs politiques économiques et budgétaires.

*

*

*

En même temps, nous avons conduit une longue réflexion pour rechercher un mode d'organisation plus adapté aux besoins d'une Union élargie de quinze à vingt-cinq Etats membres.

Au cours des débats, peu à peu, les solutions extrêmes ont été écartées. L'idée de la création d'un état fédéral unitaire européen, qui, à la longue, effacerait l'identité des Etats membres, et qui trouvait quelques défenseurs au début de nos travaux, a été peu à peu écartée comme inadaptée à la structure de la nouvelle Europe. De même la dissolution de l'Europe dans une « Confédération réduite aux acquêts », par la privation des moyens d'action dont elle a besoin, a été rejetée à la quasi-unanimité.

En fin de compte, nous avons reconnu la nature duale du système européen. Notre définition de l'Union européenne, dans l'article 1 de la Constitution, est l'expression de cette nature duale :

"Inspirée par la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun, cette Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les États membres confèrent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs, et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui transfèrent."

L'expression spécifique de cette double nature est le triangle institutionnel créé par les Pères fondateurs dans les années 50. Tout au long de nos travaux, notre souci a été de préserver et de maintenir l'équilibre fondamental entre ses trois composantes en écartant les propositions qui visaient à le déséquilibrer, dans un sens ou dans l'autre. Notre proposition consiste à rénover et à renforcer chacun des côtés du triangle, sans rompre leur équilibre.

Ainsi le système institutionnel de l'Union Européenne présentera-t-il un caractère original, éloigné des simplifications réductrices, et exprimant sa nature duale : Union des peuples, et Union des Etats.

*
* *

J'accompagnerai la présentation des solutions que nous proposons, de quelques commentaires pour en expliquer la rationalité.

Pour le Parlement européen qui est le grand gagnant de notre Constitution, la nouvelle procédure législative, avec co-législation du Parlement européen, devient la règle générale. Aujourd'hui, la codécision du Parlement européen concerne 37 domaines. Ce nombre sera porté à environ 80. A l'avenir, tous les domaines qui couvrent les politiques les plus importantes de l'Union seront régis par notre procédure législative, avec vote à la majorité qualifiée au Conseil.

La liste des exceptions à cette règle se limite à une douzaine de domaines, dont les uns ont une incidence sur l'ordre constitutionnel des Etats membres (comme la citoyenneté européenne), ou dont les autres sont très sensibles pour plusieurs Etats membres qui les considèrent comme faisant partie du « pacte national » sur la répartition des charges, ou sur l'organisation de la solidarité (tels que la fiscalité, certains aspects de politique sociale ou de l'environnement). Dans la procédure budgétaire, les droits du Parlement européen sont également sensiblement étendus.

Concernant la composition du Parlement européen, celle-ci sera conforme, pour la prochaine élection de 2004, au barème établi par le Traité de Nice, légèrement amendé, pour faire face en cas de besoin, aux conséquences de l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union. En effet, il paraît exclu que le Traité constitutionnel puisse entrer en vigueur avant la date de l'élection européenne.

Pour la suite, la Constitution prévoit que la composition du Parlement devra être établie selon une règle dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de 4 sièges par Etat membre. Ce chiffre est conforme à celui qui a déjà été adopté par deux fois par le Parlement européen, et qui est proposé par la Commission. C'est au Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition du Parlement, qu'il appartiendra de fixer, avant l'élection de 2009, les modalités d'application de ces règles, ainsi que le nombre définitif de ses membres. Certains Conventionnels ont souhaité que ce nombre soit

réduit, pour se rapprocher des normes existant en la matière, et faciliter l'exercice de la fonction législative. Cette question a été laissée à l'appréciation future du Conseil européen.

Concernant les Parlements nationaux, je veux souligner la contribution éminente de leurs représentants à l'élaboration de la Constitution européenne. Deux protocoles prévoient leur intervention plus active dans la vie de l'Union, et je reste convaincu qu'à terme cette coopération entre parlementaires nationaux et parlementaires européens devra être organisée sur une base régulière si l'on veut voir apparaître un jour une « *European political constituency* », qui serait le premier pas vers un véritable « demos » européen.

Pour le Conseil européen, sa composition et son rôle sont définis, dans la ligne du Traité d'Union européenne. Et pour moi, qui aurai en quatre fois le privilège de participer à vos travaux, il serait irréal d'en nier l'existence et le rôle. Soyons clairs : sans un fonctionnement satisfaisant du Conseil européen, le dispositif de l'Europe élargie cessera d'avancer.

Pour assurer la continuité et l'efficacité des Travaux du Conseil, la Constitution propose qu'il élise son Président pour une durée de deux ans et demie, renouvelable une fois. Les fonctions ne seront pas différentes des fonctions actuelles, à ceci près qu'elles s'exerceront dans la durée, et seront définies par la Constitution. Il présidera et animera les travaux du Conseil européen, comme l'on fait

excellamment les Présidents Aznar, Rasmussen et Simitis, et comme se prépare à le faire le Président Berlusconi, mais il s'y ajoutera la préparation et la continuité des réunions futures, qu'il assumera en coopération avec la Commission et le Conseil des Affaires Générales. Il oeuvrera enfin pour assurer la cohésion et le consensus au sein de votre Conseil, porté à vingt cinq Etats membres.

Pour ce qui est du Conseil des Ministres, la Constitution propose de le recentrer sur deux grandes formations : le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères, et le Conseil des Affaires Générales et Législatives.

Ce dernier Conseil redeviendrait le pivot du dispositif du Conseil des Ministres, veillant à assurer la cohérence et la synthèse de son fonctionnement, aujourd'hui dispersée dans de trop nombreux Conseil spécialisés, dont vous avez vous-même entrepris de réduire le nombre.

Le Conseil des Affaires étrangères, qui élaborerait les politiques extérieures de l'Union selon les lignes stratégiques définies par le Conseil européen, serait présidé par le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union.

Quant aux Conseils des Ministres spécialisés, c'est le Conseil européen qui déciderait de leur existence, à l'exception du Conseil de l'Eurogroupe, qui fait l'objet d'un protocole spécial dans la Constitution. La présidence de ces formations spécialisées serait assurée pour des périodes d'au moins un an, selon un système de rotation égale, dont les règles seront établies par le Conseil européen. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question importante de la rotation égale.

La définition de la majorité qualifiée dans les votes du Conseil européen ou du Conseil des Ministres a longuement retenu l'attention de la Convention. Celle-ci a souhaité que la Constitution retienne une règle simple, démocratique, et aisément lisible par l'opinion publique : la majorité serait définie comme réunissant la majorité des Etats membres, représentant les trois cinquièmes de la population de l'Union.

Cette majorité est différente de celle qui résulte du barème qui figure dans le Traité de Nice. Mais la Convention a estimé qu'un barème, lui-même sujet à révision lors de chaque élargissement, ne pouvait pas servir de base à une disposition constitutionnelle permanente. D'où l'adoption de la double majorité, celle des Etats, et celle des citoyens.

Cette disposition s'appliquerait au 1^{er} Novembre 2009, soit après l'élection européenne du printemps 2009, et la mise en place de la nouvelle Commission, pour assurer la simultanéité des trois évènements.

J'en viens à la Commission européenne.

La Convention a souhaité revenir à la conception d'origine de la Commission européenne : celle d'un collège restreint de haut niveau, chargé de définir et de proposer le bien commun européen. Ses fonctions sont étendues dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et accrues dans le domaine de la coordination économique. Son monopole d'initiative législatif est affirmé. Son rôle d'initiateur pour les programmes annuels et pluriannuels est reconnu.

Son Président gagne en autorité et en légitimité, puisqu'il sera élu par le Parlement, et qu'il choisira lui-même parmi les 75 candidats – femmes et hommes – proposés par les Etats membres, les Commissaires européens.

Concernant le collège des Commissaires européens, la Convention a retenu le chiffre maximum recommandé par les anciens Présidents de la Commission, pour respecter son caractère collégial, et exercer les douze fonctions identifiées pour la Commission, soit 15 membres au total, comprenant le Président de la Commission et le Ministre des Affaires Etrangères, Vice-Président de la Commission.

La Convention a eu à satisfaire deux demandes : l'une étant celle de la représentation de tous les Etats membres à la Commission, l'autre étant celle du principe de la rotation égale des Commissaires européens.

Sur le premier point, la Convention a pris en compte la préoccupation légitime des nouveaux Etats membres de ne pas voir modifié, dès le départ, le dispositif qui figure dans les Traités d'adhésion. Aussi le nouveau dispositif de la Commission collégiale s'appliquerait-il seulement à partir du renouvellement de 2009.

Par la suite, la Commission européenne serait complétée par la nomination de Commissaires sans droit de vote, choisis selon les mêmes critères que les membres du collège, et venant de tous les Etats membres ne figurant pas au collège.

C'est ici que se pose le problème de la rotation des Commissaires européens, membres du collège. La mission du collège depuis le Traité de Rome est de défendre l'intérêt commun européen, et non les intérêts des Etats membres. Le critère véritable de sélection devrait reposer sur la compétence, et l'engagement européen, en l'absence de toute considération ethnique. Mais la culture qui s'est développée récemment milite en faveur d'un accès égal de tous les Etats membres à la Commission. C'est pour répondre à cette demande que nous avons inscrit dans la Constitution le principe d'une « rotation égale » des Commissaires européens, d'autant plus que cette

disposition figure explicitement dans le Traité de Nice, comme devant être la règle du futur.

Cette option en faveur de la rotation égale soulève une difficulté, puisqu'elle ne prend pas en compte les disparités de ressources et de population des Etats membres, et risquerait de conduire à une composition du collège des Commissaires européens dont la légitimité serait contestée, ce qui affaiblirait d'autant l'autorité morale de la Commission.

C'est pour ce motif que nous avons prévu dans la Constitution, comme l'écrit le Traité de Nice, que le Conseil européen pourrait arrêter les décisions permettant à chacun des collèges successifs de refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres de l'Union.

Ce sera donc une des responsabilités à venir du Conseil européen pour la décennie 2010. Son exercice sera facilité par le fait que tous les Etats membres auront pu expérimenter d'ici là les difficultés d'assurer le fonctionnement efficace d'une Commission de vingt-cinq membres.

*

*

*

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

Le texte que je vais vous remettre est le fruit d'un travail collectif de seize mois.

C'est un texte unique, constituant un ensemble cohérent, et sans option.

Nombreux sont ceux qui ont considéré ce résultat comme étant impossible à atteindre. Si nous y sommes parvenus, c'est que chacun a accepté de reconnaître que sa solution préférée n'était pas nécessairement acceptable pour d'autres.

Notre proposition est ambitieuse, en ce sens qu'elle va plus loin que ce chacun reconnaissait comme possible.

Ce projet de Traité constitutionnel représente un édifice, et un équilibre.

Un édifice, parce qu'il constitue un ensemble cohérent, dont les parties ont été mises en place depuis la présentation de notre projet d'architecture, le 28 Octobre 2002.

Un équilibre, parce que nous avons recherché avec soin le meilleur point d'équilibre entre le rôle de l'Union, et celui des États membres, en préservant la possibilité d'une évolution ultérieure conçue comme reposant sur des équilibres successifs, sans rupture, ni aventure.

C'est vous qui allez désormais prendre en charge l'avenir de notre projet. Puis-je insister sur le fait que ce projet est entre vos mains, à votre niveau, vous, qui êtes les chefs d'État et de gouvernement de l'Europe, car il ne s'agit plus d'un débat technique, mais du sort d'une Constitution.

Puis-je également vous demander de veiller à ce que la rupture de l'équilibre, par la remise en cause de ses dispositions, ne mette pas en danger la solidité de l'édifice !

Puis-je vous demander, enfin, de prolonger par l'action que vous allez conduire l'instant d'émotion intense que nous avons ressenti, nous les Conventionnels, le Vendredi 13 Juin dernier, lorsque nous avons cru apercevoir la possibilité que l'Union de l'Europe soit peut-être - peut-être ! - à portée de nos mains.

Je ne saurais mieux finir, je crois, qu'en vous disant ce par quoi j'aurais dû commencer :

*Χρώμεθα γάρ πολιτεία ... καί ὄνομα μὲν διά τό μή ἐς ολίγους
ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται ...*

(Notre Constitution est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité, mais du plus grand nombre. Thucydide II, 37)

Le moment est venu, Monsieur le Président, de vous remettre, au nom des membres de la Convention européenne, le résultat de nos réflexions et de nos travaux.

Nous souhaitons que ce texte constitue le fondement du futur Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Je vous remercie.
