

ASSEMBLÉE NATIONALE

« LES MARDIS DE L'EUROPE »

**AUDITIONS SUR L'AVENIR
DE L'UNION EUROPEENNE**

Juin – Décembre 2001

PARIS

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS D'ALAIN BARRAU, Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne	5
I. Audition de M. Jacques Delors (mardi 19 juin 2001).....	7
II. Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères (mardi 9 octobre 2001).....	21
III. Audition de M. Jan Kavan, ministre tchèque des affaires étrangères (mardi 16 octobre 2001).....	29
IV. Audition de M. Valéry Giscard d'Estaing (mardi 23 octobre 2001).....	39
V. Audition de M. Joschka Fischer, ministre allemand des affaires étrangères (mardi 30 octobre 2001).....	51
VI. Audition de M. Janos Martonyi, ministre hongrois des affaires étrangères (mardi 6 novembre 2001).....	61

VII. Audition de M. Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre de Belgique (mardi 13 novembre 2001).....	67
VIII. Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen (mardi 20 novembre 2001).....	75
IX. Audition de Mme Danuta Hübner, secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères de Pologne (jeudi 22 novembre 2001).....	85
X. Audition de M. Giorgio Napolitano, président de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (mardi 4 décembre 2001).....	95
XI. Audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes (mardi 11 décembre 2001).....	103

AVANT-PROPOS D'ALAIN BARRAU,
Président de la Délégation de l'Assemblée nationale
pour l'Union européenne

L'Europe est à un tournant de son histoire. L'euro s'est maintenant concrétisé pour plus de 300 millions d'Européens. L'espace économique et monétaire devient petit à petit judiciaire, de sécurité, et politique. Dans quelques mois, l'Union va s'élargir à plus d'une dizaine de nouveaux pays ; elle aura besoin, pour réussir ce pari sans précédent, de rénover profondément ses institutions, de vérifier ce que nous faisons et voulons faire ensemble.

Sur quels critères établir une répartition claire des compétences entre l'Union et les pays membres ? Faut-il créer un gouvernement européen ? Quel rôle doit jouer la Commission ? Quelle place accorder aux Parlements nationaux dans la future architecture institutionnelle de l'Union ? Comment mieux associer les citoyens à des décisions qui les concernent directement ? Sur ces questions, et sur beaucoup d'autres, la Convention décidée lors du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 devra apporter des réponses ambitieuses.

Valéry Giscard d'Estaing a été désigné par les chefs d'Etat et de gouvernement pour en être le président et Jean-Luc Dehaene en sera l'un des vice-présidents. Tous deux avaient répondu à mon invitation à venir s'exprimer lors des « Mardis de l'Europe » et les fonctions qui sont désormais les leurs donnent un relief nouveau à leurs propos.

De juin à décembre 2001, ce sont onze hautes personnalités qui ont été auditionnées à l'Assemblée nationale le mardi après-midi pour présenter leur point de vue sur l'évolution à venir de la construction européenne et répondre aux questions des participants. Ces auditions étaient ouvertes non seulement à tous les députés mais aussi à de nombreux responsables professionnels, syndicaux, associatifs, experts et étudiants. Dans le cadre du débat national sur l'avenir de l'Europe, j'ai souhaité que ces auditions soient

accessibles à un large public car le débat européen ne doit pas être confiné dans un cercle restreint de spécialistes.

Ont bien voulu répondre à mes invitations les ministres en charge actuellement de la conduite de la politique européenne de notre pays, d'anciens hauts responsables français, des responsables gouvernementaux d'Etats membres ou des pays candidats et des représentants d'institutions européennes. Qu'ils soient tous ici remerciés d'avoir bien voulu se prêter à ce jeu de questions-réponses avec la représentation nationale et le public français.

Avec les « Assises sur l'avenir de l'Union », les « Mardis de l'Europe » ont constitué une contribution importante de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne au débat démocratique sur le sens et les moyens du projet européen.

L'avenir de l'Europe concerne chacun d'entre nous et je souhaite renouveler ici à l'Assemblée, avec l'accord de notre Président Raymond Forni, que je tiens à remercier personnellement pour son soutien et ses encouragements, cet exercice de démocratie participative. Il me semble intéressant que celle-ci se développe dans un des lieux essentiels de la démocratie représentative.

Merci à tous et à toutes de participer à ce mouvement vers plus de démocratie, plus d'échanges, plus de rencontres. L'avenir de notre Europe le mérite bien !

I. **Audition de M. Jacques Delors (mardi 19 juin 2001)**

Le **Président Alain Barrau** a souhaité remercier M. Jacques Delors d'avoir bien voulu inaugurer ce cycle d'auditions, ouvertes à l'ensemble des députés, à la presse et au public, que la délégation compte organiser le mardi à 17 h 30. Il a également rappelé que la délégation avait constitué un groupe de travail sur l'avenir de l'Union – qui procède à de nombreuses auditions de juristes et de fonctionnaires – et qu'un forum de discussions avait été ouvert sur le site internet de l'Assemblée nationale.

M. Jacques Delors s'est réjoui que le Conseil européen de Nice ait lancé un débat large et ouvert sur l'avenir de l'Europe et que l'Assemblée nationale y apporte sa contribution. Il n'empêche que ce débat comporte bien des ambiguïtés. Il a rappelé que le grand projet à venir est celui de la réunification – c'est à dire de l'élargissement – de l'Europe. Ce processus sera très difficile et dire cela n'implique pas que l'on soit pour autant réservé à l'égard de l'élargissement.

M. Jacques Delors a estimé que les deux questions soulevées étaient : « *Qu'allons-nous faire ensemble à 27, 30, voire 35 ?* » et « *Comment faire ?* ». L'exercice se complique du fait que, comme l'a dit le Premier ministre, il n'est pas possible de parler du « *Comment faire ?* » sans s'interroger sur le « *Quoi faire ?* ».

A la question du « *Comment faire ?* », M. Jacques Delors a estimé que le traité de Nice n'a apporté aucune réponse. Comme l'a indiqué un observateur dans un récent article, « *Nice a rendu la prise de décision non pas moins difficile, mais plus difficile* ». Il a toutefois estimé que, s'il avait été en position de devoir se prononcer sur le traité, il l'aurait approuvé car il apporte des apaisements aux pays candidats qui commençaient à s'impatienter, voire à prêter aux Etats membres des mauvaises intentions. De cela,

on ne peut que se réjouir. Il n'en reste pas moins que les éléments « gris » du traité de Nice l'emportent sur les éléments de clarté.

M. Jacques Delors a ensuite ordonné son propos autour de quatre points principaux.

• Il a souhaité en premier lieu ***ne pas occulter les avancées réalisées par l'Union européenne***. « Et pourtant, elle tourne l'Europe ! » a-t-il indiqué, citant trois exemples de progrès derrière la « cacophonie » apparente des critiques sur l'Europe.

Le premier est la mise en circulation de la monnaie unique au 1^{er} janvier 2002. Il s'agit là d'un succès historique considérable que personne n'aurait cru possible il y a seulement 10 ans.

Un autre succès obtenu par l'Europe est la création de la force de réaction rapide dans le domaine de la défense. Cette force permettra à l'Union européenne, quand elle le décidera – et non sous la contrainte – d'intervenir pour prévenir un conflit, rétablir la paix ou accompagner un effort d'aide humanitaire. Il faut relever que si la monnaie unique est le produit de la méthode communautaire, la force de réaction rapide est, elle, le produit de la méthode intergouvernementale.

Le troisième élément de progrès est le renforcement de la sécurité – alimentaire ou maritime – à laquelle les institutions communautaires travaillent avec efficacité.

Les incertitudes que l'on peut donc avoir sur l'avenir des institutions ne doivent donc pas se traduire par une vague de pessimisme sur l'efficacité de la construction européenne.

• M. Jacques Delors a souhaité ensuite ***définir certains concepts*** tant il est vrai qu'un bon dictionnaire est souvent indispensable pour comprendre les termes du débat.

Il s'agit d'abord des concepts de « *méthode communautaire* » et de « *méthode intergouvernementale* ». La méthode communautaire, qui a été inventée dès le traité créant la communauté du charbon et de l'acier, repose sur un triangle institutionnel ne correspondant en rien au principe de séparation des pouvoirs défini par Montesquieu. Les institutions communautaires

comprennent en effet un double législatif – le Conseil et le Parlement européen –, un double exécutif – le Conseil et la Commission – et un pouvoir judiciaire européen, la Cour de justice. Si l'on considère l'expérience des 50 dernières années, on peut dire que chaque fois que la méthode communautaire a bien fonctionné, l'Europe a avancé, et que chaque fois qu'elle a dérapé, l'Europe est entrée dans la confusion et n'a plus avancé.

Quant à la méthode intergouvernementale, elle est celle qui régit la diplomatie depuis des siècles : elle consiste à obtenir l'accord des Etats souverains pour mettre en place des coopérations. Il faut noter que ce dualisme méthode communautaire – méthode intergouvernementale, ne doit pas être confondu avec un autre dualisme entre fédéralisme et confédéralisme.

Deux autres concepts doivent être définis : il s'agit de *l'avenir des Nations* et du *bon usage de la subsidiarité*.

La subsidiarité n'est pas une notion juridique facile à utiliser, car elle est plutôt le résultat d'une approche philosophique, selon laquelle, en démocratie, les problèmes doivent être traités au plus proche des citoyens. Il s'agit donc d'un principe inhérent à une certaine conception de la démocratie, qu'il est très difficile de traduire dans un texte juridique. La mise en œuvre de ce principe peut impliquer, soit une Cour de justice aux pouvoirs élargis, soit la mise en place d'une deuxième chambre, comme certains l'ont proposé.

M. Jacques Delors a rappelé que s'il avait proposé le concept de « fédération d'Etats-nations », c'est parce qu'il n'a jamais cru au dépérissement de la nation. Il s'est toujours démarqué sur ce point du mouvement fédéraliste qui, dans le contexte de l'après-guerre, a eu tendance à confondre « nations » et « nationalisme ». Or, la globalisation du monde implique de préserver le cadre national. Ce concept de Fédération d'Etats-nations permet de concilier la double nécessité de préserver les nations et d'appliquer la méthode fédérale au système de décision. C'est pourquoi des domaines comme la santé, l'éducation, la sécurité sociale et la culture, doivent demeurer de compétence nationale, car ils sont au cœur de la cohésion économique et sociale des Etats.

Un autre concept à éclaircir est celui de « *différenciation* », qui signifie que tous les pays membres de l'Union ne marchent pas au même pas. Loin d'être une nouveauté, la différenciation a toujours été au cœur de l'histoire européenne, permettant à la construction européenne d'avancer et à certains Etats membres de prendre leur temps avant de rejoindre le convoi.

Enfin, les termes de « *Traité* » et de « *Constitution* » méritent également d'être précisés « Quand on émet des doutes sur l'intérêt de créer une constitution européenne, qu'est-ce que l'on prend ! » s'est exclamé M. Jacques Delors, « comme si l'idée de se doter d'une constitution allait permettre de résoudre toutes les difficultés de l'Europe ! ». « N'en croyez rien » a ajouté l'ancien Président de la Commission, qui a souligné que la mise en place d'une constitution irait de pair avec la création d'une Cour constitutionnelle européenne compétente pour déplacer les lignes de partage entre compétences européennes et compétences nationales – ce qu'il a jugé difficilement acceptable. Si, en revanche, l'élaboration d'une constitution constitue un pari politique destiné à régénérer l'acceptabilité politique de l'Europe, « pourquoi pas ? » a déclaré M. Jacques Delors, rappelant que c'était de cette façon que s'étaient créés les Etats-Unis d'Amérique. Si un bon traité vaut mieux qu'une mauvaise constitution, M. Jacques Delors s'est dit prêt à soutenir l'approche constitutionnelle, dans la mesure où elle serait un moyen de démocratiser l'architecture institutionnelle et de permettre aux citoyens de s'approprier ce bien collectif qu'est l'Union européenne, tout en intégrant la charte européenne des droits fondamentaux.

• L'ancien président de la Commission européenne s'est ensuite attaché à répondre à la question « ***que pourrions-nous faire à 30, voire à 35 ?*** » – puisque les pays des Balkans ont aussi vocation à adhérer à l'Union européenne. Il s'agit là de l'ambiguïté majeure pesant sur le destin de l'Europe et de la difficulté essentielle à résoudre.

Les traités parlent de « *destin désormais partagé* » (traité CECA) et de « *union de plus en plus étroite* ». Si ces formulations correspondent à un idéal à atteindre, le bon sens commande de penser, comme l'a indiqué le Président Valéry Giscard d'Estaing, qu'il est irréaliste de chercher à 27 pays un niveau d'intégration élevé. Dans ce contexte, la vraie question qui se pose est de savoir

s'il faudra attendre que tout le monde soit prêt avant d'avancer – au risque de sacrifier l'approfondissement à l'élargissement.

C'est pourquoi il n'est pas injurieux vis-à-vis des pays candidats de s'interroger sur les buts d'une Europe élargie. A cette question, M. Delors a répondu en citant trois objectifs fondamentaux : créer un espace de paix ; mettre en place un cadre pour le développement durable ; maintenir le modèle européen dans un monde menacé par l'uniformisation, en faisant toute sa part à la diversité. Si ces trois objectifs pouvaient être atteints dans une Union élargie, les Européens auraient maintenu un bon équilibre entre marché et régulation. Mais dire qu'une Union de 30 Etats pourrait faire plus, ce serait se mentir à soi-même car il sera déjà très difficile de parvenir aux trois objectifs mentionnés.

Quels sont les risques de cette approche, s'est demandé M. Jacques Delors ? Celui d'abord de décevoir les « joueurs de flûte », qui imaginent que dans une Europe à 30, il serait possible de parvenir à une politique étrangère commune, un droit commun, une sécurité des personnes assurée selon les mêmes critères... Il faut aussi éviter que la politique, ce soit l'Alliance atlantique et, l'Union européenne, l'économie, comme l'a déclaré un responsable américain.

A une conduite « au fil de l'eau » qui consiste à dire « marchons, marchons ! » sans pour autant avancer, M. Delors a marqué sa préférence pour une approche réaliste, au risque de décevoir.

• Il a conclu son propos en abordant la question du « *Comment faire ?* » et de la problématique institutionnelle.

Les trois objectifs à poursuivre sont la transparence, l'efficacité et la responsabilité démocratique. De ce point de vue, la rénovation de la méthode communautaire est indispensable, étant donné qu'à 15, elle ne fonctionne déjà plus. Pour que cette méthode marche, il faut d'abord maintenir un équilibre entre les trois institutions – la Commission, le Conseil et le Parlement européen – et rénover la méthode de préparation des décisions. Si l'on garde le mode actuel de délibération, les réunions du Conseil seront si longues, que les ministres seront tentés de quitter la salle, pour aller s'exprimer devant les médias. Ce serait la cacophonie. Le Président en exercice

du Conseil doit être capable de dire « sur ce sujet, il y 3 ou 4 options possibles », puis de donner pour chacune des options, la parole à un intervenant avant de passer au vote. « Méfiez – vous » a indiqué M. Delors, « de ceux qui vous vantent le design de la voiture, mais qui ne vous invitent jamais à soulever le capot, pour voir si le moteur marche. Or, c'est dans le moteur que réside la principale faiblesse de l'Union européenne ».

Il faudra enfin trancher la question de savoir qui représente l'Union sur la scène extérieure – le représentant de la Commission, Monsieur PESCO, le président en exercice du Conseil, ou un éventuel président permanent de ce même Conseil.

Enfin, le Conseil européen doit « revenir aux sources ». Si le Conseil européen est appelé à se réunir plus fréquemment, il est inutile de vouloir en même temps renforcer la méthode communautaire. Il faut remédier à l'encombrement actuel du Conseil européen dont témoigne la longueur excessive de ses conclusions. Les chefs d'Etat et de gouvernement doivent cesser de prendre d'innombrables décisions dont beaucoup restent inappliquées. Si l'on ne trouve pas une solution à cette situation, les chefs d'Etat et de gouvernement se doteront de « sherpas » pour les aider à préparer les réunions du Conseil européen et ce dernier, par un tour de « passe-passe », se transformera alors en une sorte de nouveau G7.

M. Jacques Delors a estimé qu'il fallait donc maintenir l'équilibre du triangle communautaire, refaire du tandem Commission – Conseil la plaque tournante du système en prévoyant deux réunions par mois du Conseil des ministres dit des Affaires générales – ce qui permettrait ainsi de dégager l'ordre du jour du Conseil européen – et, enfin, dédramatiser la question de la différenciation. S'il est vrai que les coopérations renforcées sont une garantie contre un risque de blocage au Conseil, le traité de Nice a ses limites, puisqu'il exclut les questions militaire et défense de leur champ d'application. Si la crainte des Irlandais était d'être obligés de participer à un effort commun de défense, le traité de Nice n'apporte sur ce point aucune réponse puisqu'il ne leur offre pas la possibilité de rester à l'écart de la politique de défense commune. Il faut tester les coopérations renforcées – en amenant les Etats membres à en proposer le lancement dans quelques domaines. Il n'en reste pas moins que, le meilleur moyen de concilier

l'élargissement et l'approfondissement, est de constituer un « groupe pionnier », un « centre de gravité » ou une « avant garde », selon la formule que l'on choisira. Si l'on prend soin de dire que ce groupe sera ouvert à tous les Etats qui veulent et peuvent le rejoindre, il n'y a pas de raison que les pays candidats y voient un risque de coupure de l'Europe en deux divisions. Mais si l'on ne s'engage pas dans cette voie, le vrai risque est alors celui d'une dérive de la construction européenne, voire d'une dilution.

En conclusion, M. Jacques Delors a estimé qu'il valait mieux lancer un vrai débat, quitte à provoquer une crise, plutôt que rester dans la situation actuelle (*Applaudissements*).

M. Gérard Fuchs a estimé que si les motivations du « non » danois au traité de Maastricht étaient facilement identifiables, les raisons pour lesquelles les Irlandais ne sont pas allés voter – car c'est là le problème plus que leur hostilité au traité - sont beaucoup moins claires. Il a estimé que la démocratisation de la vie politique européenne supposait l'émergence d'une véritable alternance au sein des institutions européennes. Rappelant la proposition ancienne de M. Jacques Delors – reprise depuis par le Premier ministre - de choisir le président de la Commission européenne au sein de la coalition majoritaire au Parlement européen, M. Gérard Fuchs a proposé d'aller plus loin en prévoyant que ce soit l'ensemble des membres de la Commission qui soient issus de cette coalition majoritaire : une telle réforme permettrait de renforcer les enjeux et la visibilité du vote aux élections européennes en offrant aux citoyens la possibilité de choisir entre plusieurs façons de faire l'Europe. Il a également interrogé M. Delors sur le fait de savoir si les coopérations renforcées pouvaient constituer un chemin possible vers la création d'une avant-garde.

M. Jacques Myard a ensuite interpellé M. Jacques Delors sur les limites de la méthode communautaire, qu'il a qualifié de captivante car elle retire selon lui aux Etats la compétence de leurs compétences. Reprenant à son compte la critique formulée par M. Jacques Delors d'une Europe trop présente dans les affaires intérieures des Etats membres, il a plaidé pour une réduction des compétences communautaires au profit d'un renforcement des prérogatives nationales.

M. Charles Ehrmann a pour sa part rappelé la nécessité de garder à l'esprit l'objectif fondamental de la construction communautaire qui est la paix du continent. Après avoir rendu hommage à l'œuvre accomplie par M. Jacques Delors lorsqu'il présidait la Commission européenne, il a plaidé pour l'élargissement de l'Union tout en s'interrogeant sur les réelles avancées institutionnelles du traité de Nice pour préparer l'Europe à cet élargissement.

A ces trois questions, **M. Jacques Delors** a apporté les réponses suivantes :

Répondant à M. Charles Ehrmann, il a indiqué qu'il était exact que la construction européenne a permis à l'Europe de redevenir, depuis maintenant plus de cinquante ans, un espace de paix et de liberté. Cette affirmation ne saurait toutefois tenir lieu à elle seule de projet politique pour une Union élargie. Avant d'élargir, il faut « mettre la maison en ordre » : cette nécessité avait été très clairement rappelée par la Commission lors du Conseil européen de Lisbonne en 1992 ; mais la Commission n'a pas été écoutée à cette occasion par les chefs d'Etat et de gouvernement qui avaient préféré lancer l'élargissement de douze à seize.

Répondant M. Gérard Fuchs sur le refus des Irlandais de ratifier le traité de Nice, M. Jacques Delors a avancé quelques explications possibles : l'hostilité traditionnelle des Irlandais à l'intégration de leur pays dans l'effort européen de défense ; l'absence de réponse à leurs interrogations sur l'avenir de la cohésion économique et sociale dont on refuse au niveau européen de discuter avant 2006 ; l'absence de mobilisation du patronat irlandais qui redoute qu'à la faveur de l'élargissement l'Irlande soit concurrencée pour l'accueil des investisseurs étrangers.

Sur la question de d'une alternance politique à l'échelon européen, M. Jacques Delors a estimé que les temps n'étaient pas encore mûrs pour l'émergence d'une majorité et d'une opposition en Europe. Chacun sait combien les différences sont déjà importantes au sein des groupes PPE et PSE au Parlement européen. Le seul moyen de redonner un sens démocratique au vote des européens consiste, pour l'instant, à personnaliser la vie politique européenne en incitant les groupes politiques à désigner leur candidat à la

présidence de la Commission européenne, à l'occasion des élections au Parlement européen.

Il a estimé que les coopérations renforcées dont les règles de fonctionnement ont été assouplies à Nice devaient d'abord être testées : on verra alors si ces coopérations renforcées convergent vers la constitution d'une avant-garde. Mais il est stérile en l'état de continuer à opposer coopérations renforcées et avant-garde : ce débat ne sert à rien ; il faut d'abord trouver des pays ayant l'appétit – et le courage ! – de nouer des coopérations renforcées.

Répondant à M. Jacques Myard sur les prétendues limites de la méthode communautaire, il a estimé qu'à son avis ce n'était pas la méthode qui était en cause. L'abus de propositions trop détaillées, puis de rapports (trop de Livres blancs, trop de Livres verts...) plaide en faveur d'une hiérarchie des normes à l'échelle communautaire – même s'il s'agit là d'une notion d'inspiration trop française. Dans les domaines qui ne sont pas liés *stricto sensu* au marché intérieur, il faudrait s'en tenir à l'adoption de directives très larges dont l'application serait renvoyée au niveau national. La notion de compétences exclusives doit trouver tout son sens en distinguant, d'une part ce qui relève de l'intégration, de l'harmonisation des législations, des politiques communes et des coopérations, d'autre part ce qui pourrait être couvert par des accords intergouvernementaux. M. Jacques Delors a estimé à ce sujet que l'Union européenne n'avait à intégrer ni l'éducation, ni la sécurité sociale. On fait peur aux gens pour rien en créant dans le traité de Nice un comité de la protection sociale alors qu'aucun peuple européen n'est prêt à renoncer à son système de sécurité sociale, ni à adopter celui de son voisin. Ces questions, qui contribuent à la cohésion sociale d'un peuple, doivent être décidées par les Etats membres en pleine souveraineté. Il a indiqué qu'il n'aurait jamais proposé de légiférer sur la protection de la chasse, ni sur celle des eaux de baignade car ces questions peuvent être tout aussi bien traitées au niveau national. Les « ayatollahs » européens sont les pires ennemis de l'Europe !

Mme Nicole Catala a estimé que pendant longtemps l'Europe s'est construite en se cantonnant à des questions techniques. Le débat actuel sur l'avenir de l'Europe pouvant susciter des tensions entre les Etats, elle a souhaité que ce débat soit engagé au niveau national plutôt qu'europpéen. Elle a demandé à M. Jacques Delors si,

au cours de ses mandats de président de la Commission, il avait fait des propositions pour mieux répartir les compétences entre le niveau communautaire, le niveau intergouvernemental et le niveau national.

Pour sa part, elle avait, avant la ratification du traité d'Amsterdam, indiqué que la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, pour prendre cet exemple, devait être traitée dans le cadre de conventions signées entre les Etats membres et non dans le cadre de la législation communautaire. Elle s'est dite inquiète à ce titre de la capacité de la Communauté à absorber dans son orbite des matières qui doivent rester de la compétence des Etats.

L'Europe apparaissant comme un univers en expansion, ne disposant plus de frein, Mme Nicole Catala a également souhaité que les responsables arrêtent de dire que l'Europe doit avancer pour commencer à réfléchir sérieusement sur les modalités permettant de stabiliser la construction européenne.

Estimant enfin que l'expression « fédération d'Etats-nations » associait deux notions juridiques incompatibles et était ambiguë, elle a alors demandé à M. Jacques Delors des éclaircissements sur le sens de ce concept.

M. Jean Briane a considéré que l'adoption de directives se mêlant de tout nourrissait l'eurosepticisme, observant d'ailleurs que M. Jacques Delors avait exprimé ses doutes quant à la pertinence de la directive sur la chasse. Il a jugé que la clarification des niveaux de compétence entre l'Europe et les Etats membres est indispensable. Il a demandé à M. Jacques Delors si la mise en place de l'euro ne va pas accélérer la construction européenne et faire de l'eurogroupe le véritable noyau dur de l'Europe.

Le **Président Alain Barrau** a souhaité connaître l'opinion de M. Jacques Delors sur le rôle institutionnel que pourrait jouer un Conseil des ministres composé des ministres des affaires européennes et se réunissant régulièrement. Il a également demandé son sentiment sur les moyens permettant de renforcer la place des parlements nationaux dans la construction européenne.

En réponse à Mme Nicole Catala, **M. Jacques Delors** a rappelé qu'il s'était opposé, au cours de ses mandats de président de la

Commission, à plusieurs propositions de directives présentées par ses collègues commissaires sur la sécurité sociale, le football et certains aspects de l'environnement : il avait en revanche été battu au sein du collège des commissaires à propos de la proposition de directive Natura 2000 qu'il trouvait trop détaillée. L'ancien président de la Commission a également rappelé qu'il avait proposé, lors du Conseil européen d'Edimbourg en juin 1992, de supprimer 15 directives, qui, à ses yeux, concernaient des matières relevant de la compétence des Etats membres. Après avoir été favorable au principe du retrait de ces directives, la Grande-Bretagne s'est opposée au retrait de certaines d'entre elles lorsqu'elle en a examiné le contenu. Parmi ces textes figurait une proposition sur le transport des porcs qui leur attribuait un espace minimal vital et posait le principe que ces animaux devaient pouvoir se regarder pour ne pas avoir de stress. Et bien, il n'a pas été possible de retirer ce texte !

M. Jacques Delors a par ailleurs récusé l'affirmation selon laquelle l'Europe se serait faite sur des questions techniques. Sans être favorable à une politique étrangère commune unifiée, il a jugé en revanche indispensable que les Etats membres définissent ensemble les actions à mener en commun dans le domaine de la politique de la défense et de la politique extérieure. On ne peut être effrayé par la globalisation en cours et refuser, en même temps, de se donner les moyens de se faire entendre en parlant d'une seule voix sur certains sujets.

Répondant à M. Jean Briane, M. Jacques Delors a indiqué qu'il ne croyait pas que l'Union économique et monétaire puisse être ce noyau fort de l'Europe. Il est en revanche indispensable de rééquilibrer le pilier monétaire par le pilier économique – ce qui implique que les ministres de l'économie et des finances acceptent de regarder la réalité en face et mettent en place une véritable coordination des politiques économiques. Lorsqu'un ministre européen critique le président de la Banque centrale européenne parce qu'il n'a pas selon lui suffisamment baissé le niveau des taux d'intérêt, il fait croire aux citoyens que la politique monétaire est le seul instrument de politique économique, ce qui est absurde.

En réponse au Président Alain Barrau, M. Jacques Delors a souligné la nécessité de conserver l'équilibre entre les trois côtés du triangle institutionnel. Il faut bien voir que le citoyen a de quoi être dérouté par la complexité du circuit de décision européen : quand la

Commission fait une proposition, le texte est diffusé aux 800 journalistes à Bruxelles, puis transmis au Conseil qui constitue alors un groupe de travail pour l'étudier ; là, le « yellow submarine » disparaît pendant six mois sans que le citoyen puisse le retrouver, puis la proposition réapparaît au Conseil qui souvent félicite la présidence de son initiative avant de confier une nouvelle fois à des représentants permanents le soin de le réexaminer. Et le « yellow submarine » repart pour six mois – un an. « Comment voulez-vous que le citoyen puisse s'intéresser, dans ces conditions, aux affaires européennes ? » s'est exclamé M. Jacques Delors qui a proposé, pour remédier à cette situation, qu'un Conseil composé des seuls ministres des affaires européennes sélectionne deux fois par mois les propositions devant être examinées et définisse un ordre du jour précis, avec des priorités. Dans la situation actuelle, les ministres des affaires étrangères composant le Conseil « Affaires générales » se contentent de prises de contacts rapides surtout axées sur les aspects diplomatiques laissant aux ministres des affaires européennes le soin de traiter les dossiers principaux, le tout dans la confusion la plus totale. Si l'on remet le moteur de l'Europe en état de marche, la Commission saura que tel ou tel texte pourra être rejeté ; elle sera alors incitée à faire preuve d'une plus grande sélectivité dans le choix de ses propositions législatives.

S'agissant du rôle des parlements nationaux, une plus grande implication de leur part dans la construction européenne est souhaitable. Encore faudrait-il que les députés s'impliquent plus sur le débat dans les questions européennes. A partir de là, si les parlements nationaux estiment que leurs possibilités de contrôle de l'action de leurs gouvernements au niveau européen sont insuffisantes, alors il faut changer de système. Dans le schéma institutionnel existant, soit les affaires sont nationales – et, alors, c'est la démocratie interne qui joue – soit les affaires relèvent de l'ordre européen – et, alors, les parlements nationaux ont la possibilité de contrôler la politique européenne de leur gouvernement. A la Chambre des Communes, le ministre vient s'expliquer devant les députés avant, et après, chaque Conseil européen : cette bonne pratique pourrait être transposée ailleurs. En ce qui concerne la création d'une seconde chambre au niveau européen, M. Jacques Delors a précisé que sa position sur le sujet n'est pas complètement arrêtée. Il a remarqué toutefois que les instances européennes sont déjà nombreuses. Au triangle institutionnel, il faut ajouter les comités, le comité des régions et le

comité économique et social. Il a noté que l'ajout d'une deuxième chambre risquait de créer des conflits insolubles, en multipliant les centres de légitimité dans le processus décisionnel. Il existe une hygiène des institutions qu'il faut respecter et qui est la condition d'un bon fonctionnement du moteur européen.

II. Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères (mardi 9 octobre 2001)

Après avoir remercié le ministre des affaires étrangères pour avoir maintenu sa participation à cette audition des « Mardis de l'Europe », malgré un agenda très chargé en raison de l'actualité internationale, le **Président Alain Barrau** a rappelé le principe de ces auditions publiques, dont l'ambition est de permettre à des personnalités françaises et européennes d'exposer leur vision de l'architecture future de l'Union élargie.

M. Hubert Védrine a salué l'excellente initiative que constituent ces « Mardis de l'Europe » qui permettent d'ouvrir la discussion publique sur l'Europe au-delà du cercle restreint des spécialistes et, à ce titre, s'inscrivent dans le grand débat national lancé par le Président de la République et par le Premier ministre. Si chaque Etat membre de l'Union européenne organise son propre débat public, la France a sans doute pris un peu d'avance dans ce domaine puisque douze forums se sont déjà tenus dans différentes régions françaises. Il faut toutefois regretter que ce débat démocratique ne mobilise pour l'instant que des personnes très favorables à l'Europe et intègre insuffisamment la « majorité silencieuse » des citoyens. Si les gens sont globalement favorables à l'Europe, ils en attendent des projets concrets dans des domaines comme la sécurité, l'environnement, le service public ou la protection sociale mais sont peu intéressés par des réflexions institutionnelles qui leur paraissent trop abstraites. Même s'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions des premiers forums, on voit déjà apparaître une contradiction entre un besoin de plus d'Europe et une hostilité contre un excès de réglementation communautaire.

Abordant la Déclaration de Laeken qui sera adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de décembre, M. Hubert Védrine a indiqué que les Quinze s'en entretiendront une première fois lors du Conseil européen informel de Gand, le 19 octobre. Cette Déclaration doit fixer la méthode qui permettra de

poursuivre la réflexion au niveau européen et de préparer la nouvelle CIG prévue en 2004. A ce stade, une convergence apparaît entre Etats membres sur les éléments de méthode suivants :

– le principe d’une Convention est à peu près accepté par tout le monde. Cette Convention serait chargée, non pas de préparer un texte unique, mais de proposer des options en vue de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2004. Elle serait convoquée au premier semestre 2002 et travaillerait pendant environ un an ;

– la Convention serait composée de 30 représentants des parlements nationaux, de 15 représentants des Gouvernements nationaux, de 16 représentants du Parlement européen et d’un représentant de la Commission européenne ;

– un président de la Convention serait désigné : il serait entouré d’un présidium composé de représentants de chacune des composantes et assisté d’un secrétariat issu du Secrétariat général du Conseil ;

– les pays candidats seraient étroitement associés puisqu’ils pourront désigner des représentants des gouvernements mais aussi de leurs parlements nationaux. Si ces représentants pourront participer aux débats, ils ne devraient pas pouvoir prendre part aux votes. Toutefois, si le rôle de la Convention consiste, non à élaborer un projet de traité unique, mais à présenter les différentes options possibles, alors cette question des votes perdra de son importance ;

– la société civile sera associée à travers un réseau d’organisations européennes et nationales qui pourront être auditionnées par la Convention ;

– enfin, les thèmes confiés à la Convention seraient fondés sur les quatre questions retenues à Nice⁽¹⁾, qui pourraient être explicités ou développés à la lumière des objectifs généraux que sont l’efficacité des institutions et la nécessité de répondre aux attentes

⁽¹⁾ Ces thèmes énoncés dans la Déclaration sur l’avenir de l’Union, annexée au traité de Nice sont : comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l’Union européenne et les Etats membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ; le statut de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne ; simplifier les traités afin qu’ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens ; le rôle des Parlements nationaux dans l’architecture européenne.

des citoyens. La présidence belge travaille actuellement à la rédaction d'un préambule politique à la Déclaration de Laeken, qui portera sur la situation de l'Union et sur ses perspectives.

Le ministre s'est ainsi félicité du consensus qui s'est établi sur une méthode de travail sérieuse qui devrait permettre à la CIG de travailler plus vite et de manière plus efficace tout en associant mieux les parlements nationaux.

Sur le fond, M. Hubert Védrine a estimé qu'après le Conseil européen de Nice, dont chacun réalise qu'il a été injustement critiqué, l'échéance de 2004 n'était pas trop lointaine pour un débat de cette ampleur qui ne doit pas être mené dans la précipitation. Les différentes interventions des dirigeants européens sur l'avenir de l'Union – notamment celles du Président de la République, du Premier ministre et du ministre allemand des affaires étrangères – permettent de faire avancer la réflexion et seront autant de contributions utiles aux travaux de la Convention. Loin d'être figées, ces positions sont d'ailleurs susceptibles d'évoluer.

Analysant enfin la situation internationale actuelle et son impact sur les affaires européennes, M. Hubert Védrine a déclaré qu'il n'existait pas, selon lui, de conséquences directes des attentats du 11 septembre sur le débat sur l'avenir de l'Union. S'agissant en revanche des conséquences importantes sur le pilier Justice/affaires intérieures (JAI), il a déclaré que de nombreux obstacles allaient enfin être surmontés et a envisagé la concrétisation, à court terme, des projets tels que la création d'un mandat d'arrêt européen et d'un parquet européen. Il n'a toutefois pas souhaité que les événements internationaux conduisent à une accélération du débat sur l'avenir de l'Union qui, pour être pleinement démocratique, demande nécessairement du temps.

Il a ensuite souligné le bon fonctionnement du système institutionnel européen en cette période de crise internationale. Chacune des institutions a trouvé sa place : le Conseil européen, la Commission, le Conseil « Affaires générales » – qui a, à cette occasion, remarquablement bien joué son rôle de coordination –, les Conseils des ministres spécialisés, le Parlement européen et les parlements nationaux.

M. Hubert Védrine a ensuite estimé nécessaire d'analyser la situation internationale avec sang froid et lucidité et s'est déclaré ne pas faire partie de ceux qui considèrent qu'après les attentats du 11 septembre, « *rien ne sera plus comme avant* ». Rappelant que les problèmes de l'avant 11 septembre subsistent, il s'est aussi interrogé sur les bouleversements géopolitiques qu'allaient entraîner la riposte légitime des Américains. Cela concerne notamment la situation en Asie centrale, au Moyen-Orient mais aussi les relations entre les Etats-Unis et la Russie. M. Hubert Védrine a considéré que l'Europe – facteur de paix, de sécurité, d'équilibre et d'humanisation de la mondialisation – devait prendre toute sa part dans la lutte contre le terrorisme mais que cette action ne devait pas pour autant se substituer aux multiples défis qui se posent aujourd'hui à la construction européenne.

M. Gérard Fuchs a demandé au ministre si les événements récents ne conduiraient pas, non seulement à un renforcement de la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de justice, mais aussi à un renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune et à une accélération, par ailleurs souhaitable, du calendrier de réformes institutionnelles, ensuite, s'agissant de la Convention, si la multiplicité des options ne risquait pas d'aboutir à un catalogue des vœux de chacun qui ne serait qu'une addition de refus et, enfin, si l'impératif de démocratisation et de participation des citoyens ne devait pas conduire à développer les capacités de décision collective à la majorité qualifiée et à aller au-delà des quatre points de Nice.

Le **ministre** a répondu que la pression des événements ne devait pas conduire pour autant à envisager une modification du calendrier de la Conférence intergouvernementale prévue en 2004, car il faut prendre du temps pour associer le grand public à la discussion et répondre aux exigences d'un véritable débat démocratique. Il s'est par ailleurs déclaré optimiste sur l'évolution de la P.E.S.C. qui se renforce non par le biais de procédures institutionnelles mais du fait d'une convergence accrue entre les politiques étrangères des Etats membres. Ces progrès, manifestes par exemple au Proche-Orient, ne sont pas le fruit d'une réforme institutionnelle, mais des centaines d'heures de discussions entre les ministres des affaires étrangères des Quinze, qui ont abouti à un rapprochement des mentalités, productif et prometteur pour la suite, et ont indirectement fortifié le dispositif institutionnel.

La Convention devra se limiter à un nombre raisonnable d'options, cinq ou six par exemple – en allant du maintien du *statu quo* jusqu'à une option fédéraliste : il ne s'agit évidemment pas de faire un catalogue.

Personne ne s'oppose à aller au-delà de l'agenda de Nice mais ces quatre thèmes sont déjà plus compliqués que ceux qui ont été traités à Nice et il n'est pas besoin d'ajouter dès maintenant des thèmes qui apparaîtront naturellement au cours des débats.

M. Jacques Myard a déclaré que les auteurs des traités d'Amsterdam et de Nice auraient démontré leur ambition démocratique s'ils les avaient soumis à référendum et que la Convention ne permettra pas de résoudre un problème de fond par un pseudo-problème de méthode. Face à l'épuisement de la méthode communautaire et d'une machine omniprésente, il faut avoir le courage de sabrer une partie de l'acquis communautaire, comme le propose d'ailleurs M. Jacques Delors, et de s'en tenir à l'essentiel dans un système européen élargi.

Le **ministre** a répondu que la Convention était une méthode incontestable, dans la mesure où, d'une part, elle permet d'alimenter un vrai débat démocratique sans détourner la procédure, puisqu'elle ne met pas la Conférence intergouvernementale devant le fait accompli, et où, d'autre part, elle autorise un débat de fond dans les conditions les plus claires, y compris sur la critique radicale des institutions communautaires qui constitue l'une des options possibles.

M. Léonce Desprez s'est étonné que, contrairement à ce que ressent le citoyen, les responsables politiques ne voient pas dans le drame du terrorisme une raison d'accélérer la construction de l'Europe, en particulier sur le plan politique et militaire. Ainsi le Premier ministre du Royaume-Uni peut-il parler au non de l'Europe auprès des Etats arabes alors qu'on attendait que l'Union européenne s'exprime en tant que telle. Il y a donc, selon lui, un déphasage complet entre les attentes de l'opinion et les lenteurs de la marche vers l'Europe.

Le **ministre** a déclaré avoir fait une description de la situation telle qu'elle est, sans porter un jugement de valeur, en constatant que les récents événements n'ont pas eu un effet d'entraînement

immédiat dans d'autres domaines que le secteur de la justice et des affaires intérieures. Pour autant, rien ne permet de dire que l'Union européenne aurait gravement failli récemment. Au contraire, les responsables européens se sont tous exprimés de la même façon sur ces événements dramatiques et la politique à suivre : légitime défense des Etats-Unis, application de l'article 5 de l'OTAN, solidarité pleine avec les Etats-Unis, libre détermination par chacun des moyens par lesquels s'exprimera la solidarité, réactions légitimes ciblées, participation selon la disponibilité des moyens. Il n'y a eu aucun désaccord mais au contraire une formidable identité de vues entre les responsables européens qui augure très bien de la future Convention et de la CIG.

Enfin, personne n'est jaloux de l'activité du Premier ministre britannique, qui ne prétend pas parler au nom de l'Union européenne mais du Royaume-Uni. De plus, il n'exprime pas une position discordante par rapport à ses partenaires européens.

Il faut donc porter une appréciation optimiste sur l'évolution d'une Union européenne, qui a montré beaucoup plus de sang-froid et de cohésion qu'il y a dix ans lors du conflit du Golfe, même s'il n'est pas comparable au conflit actuel. L'évolution des mentalités a beaucoup progressé, sans qu'une réforme institutionnelle soit nécessaire.

Le Président **Alain Barrau** a souhaité savoir comment il serait possible de faire prendre conscience aux citoyens européens de la réalité que constitue le rapprochement des positions politiques en Europe. Il a également demandé des précisions sur la participation des pays candidats dans le nouveau processus de révision des traités jusqu'en 2004, à travers leurs exécutifs et les représentants de leurs parlements. Enfin, il a interrogé M. Hubert Védrine sur sa conception personnelle de la « fédération d'Etats-nations ».

M. Hubert Védrine a tout d'abord souligné que, chaque fois que la cohésion des prises de position politiques se renforçait, la convergence apparaissait clairement aux citoyens européens et qu'aucun mécanisme institutionnel ne pouvait s'y substituer. Il a rappelé que, dans le passé, des désaccords profonds entre pays européens s'étaient manifestés, par exemple sur la question du Proche-Orient, alors que les Etats membres avaient aujourd'hui une position plus cohérente donc plus forte, dont profitent d'ailleurs les

mécanismes de la PESC. Il a souligné qu'à cet égard, sur la question du Proche-Orient, il avait l'espoir d'une convergence plus forte entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Il est regrettable que certaines impatiences se manifestent sur les prises de position à quinze alors que de vraies références communes sont en train de se créer après des siècles d'antagonismes et quelques décennies seulement de construction européenne.

S'agissant des pays candidats, ils participeront, comme cela avait d'ailleurs été décidé à Nice, au processus de révision des traités en tant qu'observateurs. Ils seront donc partie prenante au débat et pourront intervenir même s'ils ne pourront pas prendre part à d'éventuels votes.

La formule de « fédération d'Etats-nations » constitue une très bonne formule mais qui renvoie les problèmes à plus tard. Elle traduit la volonté que nous avons de concilier deux nécessités. Oui au développement d'un système fédéral dont on a déjà des éléments sur certains points et qui répond à la nécessité de créer les conditions d'une union plus forte entre Etats membre pour régler les problèmes ensemble plutôt que séparément. Cette approche a d'ailleurs été approuvée à plusieurs reprises par les populations, même si elles préféreraient qu'on aille moins vite dans certains domaines. Et oui au maintien de l'identité des nations que personne ne veut remettre en cause et qui constitue le fondement nécessaire de la construction européenne. Dans cette optique, le concept de « fédération d'Etats-nations » montre que nous sommes ambitieux mais vigilants. L'Union européenne est déjà dans une situation de souveraineté partagée, qui s'exerce en commun mais qui n'est pas déléguée à des organismes.

En conclusion, M. Hubert Védrine s'est déclaré assuré que les discussions sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne verront l'apparition de formules originales et innovantes. Peut-être le concept de fédération des Etats-nations pourra-t-il aussi donner naissance à d'autres notions, comme celle de fédéralisme intergouvernemental. L'Europe n'a pas fini de nous surprendre nous-mêmes en créant de nouveaux concepts qui ne seront le duplicata de rien en attendant d'être copiés par d'autres.

III. Audition de M. Jan Kavan, ministre tchèque des affaires étrangères (mardi 16 octobre 2001)

Souhaitant la bienvenue à M. Jan Kavan, **le Président Alain Barrau** a indiqué qu'il était la première personnalité politique des pays candidats à être entendue à l'Assemblée nationale française, dans le cadre des « Mardis de l'Europe ». Il s'est félicité que, bien qu'il maîtrisât parfaitement la langue anglaise, le ministre ait choisi de s'exprimer en tchèque, manifestant ainsi sa contribution à la diversité linguistique de l'Union.

Après s'être déclaré très honoré d'intervenir à l'Assemblée nationale, le **Vice-premier ministre et ministre des affaires étrangères de la République tchèque** a indiqué que les travaux de la Délégation pour l'Union européenne étaient vivement appréciés à Prague car ils contribuent à exercer une pression auprès des dirigeants politiques français afin qu'à aucun moment ils ne perdent de vue la nécessité proclamée de procéder à l'élargissement de l'Union. De même, l'intérêt que porte la Délégation à l'association des pays candidats à la Convention qui devrait être mise en place afin de recueillir les projets concernant la future forme de l'Union est connue. Le ministre s'est félicité de l'occasion qui lui est donnée d'informer les députés des projets du gouvernement tchèque quant aux négociations d'adhésion de la République tchèque et de quelques réflexions concernant l'avenir de l'intégration européenne.

- S'agissant des *négociations d'adhésion* à l'Union européenne, M. Jan Kavan a rappelé que la République tchèque était parvenue à clore 19 chapitres de l'acquis sur un total de 31. L'objectif du gouvernement tchèque est de clore provisoirement les chapitres de la fiscalité, de la politique des transports, de l'énergie, du contrôle financier, de la politique de la concurrence économique et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Son ambition est de terminer les négociations d'adhésion à l'Union européenne avant la fin de la présidence espagnole, afin que la République tchèque puisse rejoindre l'Union en 2003. Des efforts importants sont accomplis afin de remédier aux insuffisances et au

retard pris dans la préparation à l'adhésion. Cet effort a été reconnu par la Commission européenne dans le rapport régulier sur la République tchèque pour l'an 2000 : il faut espérer que le prochain rapport régulier confirmera cette tendance.

Le ministre a rappelé que pour une grande partie de la société tchèque, l'accession à l'Union européenne termine une période de son histoire marquée par l'incertitude, les craintes de ne pas pouvoir garantir la sécurité du pays et le traumatisme provoqué par la perte de son indépendance. L'Union européenne a ainsi ouvert un nouveau chapitre de l'histoire européenne, celui d'une évolution pacifique, de sécurité et de prospérité. Mais l'accession à l'Union européenne représentera également l'aboutissement logique de l'évolution entreprise avec la chute du régime communiste et l'achèvement d'une transformation délicate marquée par des difficultés sociales pour une partie importante de la population. La République tchèque souhaite être membre d'une Union de citoyens libres et de régions coopérantes qui se développe de façon dynamique, juste sur le plan social, sensible à la protection de l'environnement et politiquement unie.

C'est pour cette raison, a indiqué le ministre, que le gouvernement tchèque a insisté auprès de l'Union européenne pour qu'elle s'exprime clairement sur la date prévue à laquelle les négociations d'adhésion devraient être closes avec les pays candidats les mieux préparés, dont fait partie la République tchèque. Une indication nette à ce sujet constitue l'impulsion nécessaire pour intensifier les préparatifs à l'adhésion, mais aussi une contribution au débat politique interne. Les adversaires de l'adhésion de la République tchèque utilisent les incertitudes dans la position des Quinze afin de semer le doute sur la sincérité de leur politique d'élargissement. La différence entre les discours et les actes peut engendrer un scepticisme croissant et un nationalisme égocentrique. C'est pourquoi les conclusions des Conseils européens de Nice et de Göteborg - qui promettent aux pays candidats les mieux préparés de pouvoir participer, en tant que membres à part entière, aux élections au Parlement européen ainsi qu'à la conférence intergouvernementale sur l'avenir de l'UE dès 2004 - ont été très appréciées. La République tchèque veut parvenir à un traité d'adhésion à l'Union qui garantisse des conditions négociées de qualité plutôt qu'à une clôture rapide des chapitres. Nous ne voulons pas adhérer à l'Europe « les mains vides », a poursuivi le ministre,

car notre objectif est de contribuer au renforcement du potentiel économique de l'Union.

• Abordant la question de *l'avenir de l'Union européenne*, M. Jan Kavan a estimé que l'attaque terroriste contre les Etats-Unis aura un impact sur la politique des différents Etats comme sur l'activité des organisations internationales, l'Union européenne ne faisant pas exception. Pour affronter les nouveaux risques et menaces, dont le terrorisme international fait partie, il est plus efficace d'agir en commun. Face à ce défi, il apparaît clairement que nous avons et que nous aurons besoin plutôt de plus et que de moins d'Europe, a souligné le ministre. La réaction rapide, unique et concrète de l'Europe face aux événements tragiques du 11 septembre a illustré les avantages d'une politique internationale et de sécurité commune.

Le ministre a rappelé que le gouvernement tchèque se félicite du débat lancé par le Conseil européen de Nice sur l'avenir de l'Europe et du fait que les pays candidats y seront associés. Les conclusions du Conseil « Affaires générales » du 8 octobre dernier constituent, à ce sujet, un pas dans la bonne direction. Il est important que les parlements nationaux puissent participer à cette convention et voient leur rôle renforcé dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Le ministre a marqué, à ce sujet, sa conviction que l'élargissement de l'Union ne mènera à aucune dilution ou ralentissement de l'intégration car nous voyons, a-t-il dit, dans l'élargissement de l'Union européenne le gage de la paix, de la sécurité et de la prospérité du continent européen.

Présentant sa vision de la future Union européenne élargie, M. Jan Kavan a estimé que celle-ci devrait fonctionner comme un système ouvert et flexible qui ait régulièrement recours, pour atteindre ses objectifs, à l'approche communautaire de l'intégration. Là où cela sera souhaitable et efficace, elle devrait continuer à se servir également d'une approche intergouvernementale qui peut, cependant, en cas de nécessité, progressivement évoluer vers le système communautaire. L'Union européenne doit continuer à se développer en tant que système fondé sur la démocratie et la cohésion sociale, au sein duquel les citoyens adhèrent à l'identité européenne à travers leur identité nationale, régionale et locale. Elle doit se diriger vers une unité de plus en plus renforcée, tout en respectant la diversité parmi ses pays membres. En tant que

structure dotée d'instances supranationales, auxquelles il incombe de faire prévaloir l'intérêt européen sur les intérêts particuliers des Etats membres, l'Union a permis de trouver une solution appropriée aux relations entre grands, moyens et petits pays et elle a évité que les équilibres de pouvoir ne débouchent, comme par le passé, sur des conflits et des éclats de guerre entre pays européens.

Estimant nécessaire de préciser les objectifs de l'Union, le ministre a cité à ce sujet la volonté d'être avant 2010 la zone économique la plus compétitive au monde, ce qui implique le développement d'une société de la connaissance, la création d'opportunités professionnelles supplémentaires, un combat efficace contre la violence dans les rues, la criminalité organisée et le blanchiment de l'argent sale. Il convient également de progresser vers une meilleure protection de l'environnement et un plus grand respect des droits des minorités. L'Union doit jouer un rôle fondamental dans la lutte contre les formes extrêmes de l'intolérance qui peuvent servir de terrain au terrorisme. La politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la politique européenne de sécurité et de défense commune connaissent un développement accéléré suite à la guerre au Kosovo. La zone de liberté, de sécurité et de justice qui se met en place s'avère particulièrement souhaitable et nécessaire.

Le ministre a salué l'importance des coopérations renforcées, sous réserve que chaque synergie s'opère sur la base des instances européennes actuelles, afin de ne pas bouleverser la cohésion interne de l'Union et qu'elles demeurent accessibles à tout Etat membre, aussi bien les anciens que les nouveaux. Il a déclaré concevoir que la République tchèque puisse s'intégrer plus rapidement dans certains domaines plutôt que dans d'autres, pour lesquels elle ne remplit pas pour l'instant les conditions nécessaires.

M. Jan Kavan a également déclaré faire partie des partisans de la Charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne qui doit acquérir une importance accrue, en tant que document d'une portée juridique réelle et contraignante. La Charte pourrait aider à persuader les populations que l'Union n'est pas une notion abstraite ou bien l'affaire d'une élite à Bruxelles mais qu'elle offre aux gens la possibilité d'améliorer la qualité de leur vie, que l'Europe est là où elle doit être, là pour le peuple.

Concluant son propos, le ministre a indiqué que ce seront les citoyens qui auront le dernier mot à dire et qui décideront si, et dans quelle mesure, nous arriverons à accomplir le projet ambitieux d'une Europe unifiée.

Le **Président Alain Barrau** a remercié le ministre pour son exposé très complet qui souligne la convergence entre les positions française et tchèque sur l'avenir de l'Union européenne. Il a rappelé que la France avait beaucoup milité pour que le Conseil européen de Nice soit un succès afin de ne pas freiner le processus d'élargissement. Il a alors demandé M. Jan Kavan quels étaient, en l'état actuel des négociations d'adhésion, les chapitres les plus délicats, susceptibles de poser des difficultés pour la République tchèque.

Le **ministre** a répondu qu'aucun chapitre ne représentait un obstacle insurmontable dans les négociations en cours, reconnaissant toutefois la complexité des discussions et des sujets traités. Il a déclaré que son pays respecterait le calendrier établi et que certains dossiers pourraient même être traités plus rapidement que prévu. Il a néanmoins fait état de difficultés psychologiques dans certains domaines, tel que la liberté de circulation des travailleurs. Les citoyens tchèques peuvent, à certains égards, éprouver le sentiment d'être traités comme des citoyens de « seconde catégorie » en raison des restrictions qui sont apportées à leur mobilité au sein de l'espace européen. Il a cependant insisté sur le fait qu'il s'agissait là d'un problème essentiellement psychologique. S'exprimant sur le dossier de l'énergie, M. Jan Kavan a regretté l'attitude autrichienne qui vise à freiner la conclusion des négociations, en raison de l'hostilité de ce pays à l'énergie nucléaire. L'Autriche considère que la centrale nucléaire de Temelin est une réplique de Tchernobyl alors même qu'elle est parmi les plus modernes d'Europe. Il a déploré que l'Autriche souhaite en réalité imposer aux européens des mesures très contraignantes qui ne correspondent pas aux souhaits exprimés par la majorité des Etats de l'Union.

Le Président Alain Barrau a ensuite interrogé le ministre tchèque sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), qui préfigure une nouvelle étape politique dans la construction européenne en permettant aux Etats membres – à

moyen terme – de choisir leurs moyens d'intervention sur le territoire européen.

M. Jan Kavan a déclaré que la République tchèque soutenait pleinement le processus de Saint-Malo initié par la France et par la Grande-Bretagne. Il a souhaité que son pays, même s'il n'est pas encore membre de l'Union européenne, puisse prendre part à cette politique européenne de sécurité et de défense qui s'inscrit dans le processus d'intégration d'une Europe politique. Il a estimé que l'Europe devrait prendre plus de responsabilités dans la défense de son propre territoire, ce qui nécessite une volonté politique.

Revenant sur les conséquences des attentats terroristes du 11 septembre, le Président Alain Barrau a ensuite demandé à M. Jan Kavan quel jugement il portait sur les règles de contrôle aux frontières extérieures de l'Europe, établies afin de préserver l'équilibre intérieur de l'Union.

M. Jan Kavan a estimé que les événements du 11 septembre justifiaient un contrôle plus important aux frontières extérieures de l'Union. Il a toutefois souhaité que la pression actuelle ne conduise pas à développer un sentiment de xénophobie qui constituerait une nouvelle conséquence tragique des actes terroristes. Tout en soutenant les règles applicables aux frontières extérieures de l'espace Schengen, il a indiqué qu'il fallait aussi lutter contre l'insécurité à l'intérieur du territoire européen. Il a ensuite fait part de la situation particulière de son pays, qui sera membre de l'Union européenne avant de rejoindre l'espace Schengen. Faisant état de contrôles très souples depuis 1993 – pour des raisons historiques – à la frontière entre son pays et la Slovaquie, il a souhaité que l'entrée dans l'Union ne provoque pas un durcissement des contrôles à la frontière slovaque. Il a reconnu que ce problème allait se poser et qu'une solution serait que la Slovaquie rejoigne l'Union européenne en même temps que la République tchèque.

Le Président Alain Barrau a enfin interrogé M. Jan Kavan sur sa perception de la notion de souveraineté. Rappelant que la République tchèque s'était longtemps battue pour sa liberté et pour sa souveraineté, il lui a demandé s'il partageait la conception française qui consiste à prôner la perspective d'une Europe politique qui suppose des éléments de fédéralisme, tout en marquant son attachement aux valeurs de la souveraineté.

M. Jan Kavan a alors rappelé le long combat mené par la République tchèque pour conquérir la souveraineté qu'elle exerce depuis le 1^{er} janvier 1993. Il a néanmoins déclaré que cette souveraineté pouvait se partager avec d'autres Etats, dans la défense de valeurs communes. Estimant nécessaire le dialogue entre les Etats, il a fermement rejeté les arguments défendus par l'opposition tchèque qui considère que l'adhésion à l'Union européenne va dissoudre la souveraineté tchèque « comme un sucre dans une tasse de café bouillant ».

M. Jacques Myard a souhaité que l'élargissement inéluctable de l'Union européenne, qui est une chance, introduise en son sein un peu de la raison qu'elle a perdue depuis longtemps. L'Union actuelle ressemble en effet à tout sauf au système ouvert et flexible envisagé par le ministre pour décrire l'Union élargie. Il lui a demandé, d'une part, si l'acquis communautaire produit par la machine « totalitaire » européenne qui se mêle un peu de tout, même si elle est utile par ailleurs, ne lui donnait pas le vertige et, d'autre part, son opinion sur l'euro, alors que la fédération tchécoslovaque a éclaté après soixante quinze ans de vie commune en raison d'une union monétaire conduisant à des transferts de richesse vers la Slovaquie représentant 35 % du PIB de la Tchéquie.

M. Pierre Brana a interrogé le ministre sur sa position à l'égard de l'offre de l'Organisme de lutte contre la fraude au budget communautaire (OLAF) de créer dans les pays candidats des missions pour les aider à mettre en place des structures antifraudes, ainsi que sur l'accélération, depuis le 11 septembre, du processus de développement d'Europol et d'Eurojust, conduisant à l'institution d'un parquet européen avec un *corpus juris*.

Après s'être réjoui qu'un pays se trouvant au cœur de l'histoire et de la culture européennes comme la République tchèque puisse entrer rapidement dans l'Union, **M. René André** a rappelé l'attachement de la France à l'Etat-nation et à la coopération des nations au sein de l'Union européenne et a interrogé le ministre sur la compatibilité entre son affirmation de la valeur de l'Etat souverain et son souhait d'une « Union de citoyens libres et de régions coopérantes ».

Le **ministre** a répondu qu'il serait très heureux que son pays puisse apporter de la raison à l'Union européenne, mais les

discussions avec les Etats membres et les autres pays candidats lui ont montré que personne n'a le monopole de la raison et qu'elles permettent d'approfondir la réflexion sur des questions pour lesquelles il n'y a pas de réponse toute faite. En dépit de son extension et de sa complexité croissantes, l'intégration de l'acquis communautaire ne donne pas le vertige à la République tchèque, même si elle est plus difficile que pour les pays ayant adhéré dans la période avant 1989, où les décisions politiques primaient sur tout le reste. La bureaucratie bruxelloise n'inspire certainement pas un grand enthousiasme, mais elle n'est pas pour autant une machine totalitaire et ne constitue pas l'aspect prédominant de l'Union européenne dans son ensemble. Même si elle n'est pas parfaite, l'Union européenne est un projet unique qu'il convient non pas de rejeter en bloc, mais d'essayer d'améliorer, en particulier pour accroître sa transparence, sa flexibilité et sa compréhension par les citoyens.

La fédération tchécoslovaque n'a pas éclaté pour des raisons monétaires ou de transferts de richesse, même si beaucoup de Slovaques avaient l'impression de financer la fédération et si certains Tchèques croyaient soutenir l'autre partie à bout de bras, mais pour des raisons plus émotionnelles. Une certaine forme de fierté et le comportement autoritaire de certaines personnalités ont convaincu la population qu'il n'y avait pas d'autre solution que la séparation, alors qu'elle n'était pas inéluctable. Le ministre a rappelé que lui-même et M. Kucan, actuel ministre des affaires étrangères de Slovaquie, avaient opté à l'époque tous les deux pour une confédération avec une autonomie renforcée. L'adhésion des deux Etats à l'Union européenne permettra, en fait, d'aboutir au même résultat.

Comme l'ont indiqué les autorités grecques, l'union monétaire constitue une phase nécessaire du processus d'intégration pour des raisons psychologiques, même si elle est contraignante sur le plan économique.

La lutte contre la fraude est l'une des priorités du gouvernement actuel, même si elle n'est pas toujours couronnée de succès. La criminalité économique est un phénomène relativement nouveau pour la République tchèque et la police n'appréhende pas bien le crime organisé qui la devance toujours. Ce pays est donc demandeur d'une aide aux Etats membres de l'Union qui ont plus

d'expérience et une meilleure organisation en ce domaine. Il soutient par ailleurs le développement d'organisations supranationales comme Europol et Eurojust.

IV. Audition de M. Valéry Giscard d'Estaing (mardi 23 octobre 2001)

Après s'être dit très honoré d'accueillir le **Président Valéry Giscard d'Estaing** dont la contribution au débat sur l'avenir de l'Union est très attendu, le **Président Alain Barrau** a rappelé que les Assises sur l'Europe se tiendraient les 7 et 8 novembre à l'Assemblée nationale.

Remerciant le Président Alain Barrau pour son invitation, le **Président Valéry Giscard d'Estaing** a jugé excellente l'initiative des « Mardis de l'Europe » tant il est vrai que les occasions sont finalement rares d'entendre des acteurs de la réflexion européenne dans le format souhaitable. Ce débat sur l'avenir de l'Union est un débat difficile. Il se développe sur le terrain dans le cadre de forums régionaux, dont il faut toutefois regretter le caractère décevant, compte tenu de leur audience limitée et de leurs conditions d'organisation trop administratives.

Se demandant *pourquoi une réflexion est engagée* maintenant sur l'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Union, le Président Valéry Giscard d'Estaing a évoqué trois raisons : l'insatisfaction laissée par le traité de Nice qui a déçu ceux qui auraient souhaité une refonte plus profonde des institutions européennes ; la perspective proche de l'élargissement qui aura des conséquences considérables dans les domaines politique et institutionnel ; les divergences persistantes entre partisans et adversaires de l'intégration européenne qui se positionnent désormais, non plus dans le cadre d'une Europe homogène (celui de la « petite Europe »), mais dans le cadre d'une Europe plus diversifiée, celui d'une Europe élargie.

Il a ensuite décrit *les quatre obstacles que l'Europe aura à franchir* dans les années à venir. Le premier d'entre eux, le plus facile, est la mise en circulation de la monnaie unique qui posera des problèmes d'adaptation d'ordre psychologique mais qui ne modifiera pas le cours des choses puisque le cadre institutionnel est

fixé. Il faut d'ailleurs noter que l'euro est le dernier projet à forte volonté d'intégration : il constitue, à ce titre, une sorte de « cheville » entre l'ancienne démarche qui culmine au début des années 90 et une nouvelle démarche qui débute à partir de 1992 et qui se caractérise par un niveau moindre d'intégration. Le deuxième obstacle est celui de la capacité de la prochaine conférence intergouvernementale de 2004-2005 à remplir sa tâche avec succès. On se souvient que les deux dernières CIG – celle qui a conduit au traité d'Amsterdam et celle qui a abouti au traité de Nice – n'ont guère été productives, puisque les textes qu'elles ont adoptés ne correspondaient pas aux mandats qui avaient été confiés aux négociateurs. Le troisième obstacle est celui de l'arrivée de nombreux nouveaux membres qui va changer les conditions de fonctionnement des institutions. Enfin, le dernier obstacle est celui de la nécessaire renégociation de l'accord financier : l'accord actuel qui court jusqu'en 2006 permet de faire face aux besoins actuels ; un nouveau cadre financier devra être fixé, compte tenu des bouleversements prévisibles dans les transferts entre Etats membres.

Evoquant *la déclaration annexée au traité de Nice*, le Président Valéry Giscard d'Estaing a jugé « curieuse » cette déclaration qui est à la fois « modeste et ambitieuse » : modeste puisqu'elle semble limiter l'exercice de révision des traités à quatre sujets (une délimitation plus précise des compétences, le statut de la charte des droits fondamentaux, la simplification des traités, le rôle des parlements nationaux) ; ambitieuse car dans le même temps, elle laisse entendre que l'on pourrait aller plus loin, puisque les négociateurs devraient procéder à un « débat large et approfondi sur l'avenir de l'Union » sur la base d'un travail préparatoire qui traiterait « notamment » des quatre sujets. L'orientation des discussions sous présidence belge semble montrer que l'on s'oriente vers une interprétation large de la déclaration de Nice.

S'agissant du débat en cours sur l'avenir de l'Union, il a distingué *deux types d'approche*. Il y a d'abord ceux qui procèdent d'une démarche abstraite et qui estiment nécessaire de définir au préalable les objectifs de la construction européenne dès lors que l'objectif traditionnel d'une intégration entre pays semblables ne peut plus être atteint. C'est ainsi que Jacques Delors, lors de son audition à l'Assemblée nationale dans le cadre des « Mardis de l'Europe » en juin dernier, a distingué trois objectifs pour une Union élargie. Il y a d'un autre côté ceux qui proposent des modifications

institutionnelles suivant différents modèles – le fédéralisme, la fédération d’Etats Nations ou l’intergouvernemental. Mais dans les deux cas, on aboutit à la question politique, qui est de savoir s’il faut doter l’Union européenne d’une constitution. Un grand nombre de dirigeants politiques européens se sont prononcés en faveur d’une constitution de même que le Parlement européen, qui a adopté à une très large majorité une résolution en faveur d’une telle initiative.

Mais, a poursuivi le Président Valéry Giscard d’Estaing, il faut bien voir – ce que beaucoup de dirigeants n’ont pas encore intégré – que *l’Europe est à la fin d’un processus et au début d’un nouveau*. Pendant cinquante ans, l’objectif était d’intégrer des peuples d’histoire et de civilisation semblables. C’est ainsi qu’un mécanisme original et évolutif a été mis en place autour de la Commission – le « moteur » – le Conseil – représentant l’intergouvernemental – et le Parlement – auquel revenait la tâche de contrôler les institutions. Ce système a bien fonctionné et il a répondu aux attentes de ceux qui l’avait conçu. Mais il est aujourd’hui « arrêté », et cela depuis le début des années 90, plus précisément depuis la conclusion en 1992 du traité de Maastricht. La question qui domine désormais est « Comment organiser le continent européen ? ». On a cru qu’on pouvait « étirer » le système actuel en l’adaptant à une Union élargie. Or ce système n’est pas assez « plastique » pour cela. De plus, le projet politique n’est plus le même et il faut bâtir un système qui réponde à ces nouvelles attentes. La première question qui se posera à la Convention sera donc de déterminer ce que les Européens – c’est à dire les Etats membres et les pays candidats - attendent désormais de l’Europe. Cette attente était autrefois celle d’un espace d’intégration : elle est désormais celle d’un espace de libertés. Le problème est que ces deux débats, l’ancien et le nouveau, se télescopent.

Revenant sur *le débat « Constitution ou traité ? »*, le Président Valéry Giscard d’Estaing a estimé qu’une nouvelle approche était nécessaire car la méthode actuelle d’élaboration des traités est à « bout de souffle ». Son dernier produit a été le traité de Maastricht dont l’essentiel était le lancement de l’Union économique et monétaire. Depuis, les conférences intergouvernementales se sont écartées de la culture européenne pour revenir à la défense des intérêts nationaux. Il est intéressant de noter que bien qu’il ne fût pas bon, le traité de Nice a été jugé satisfaisant par les participants car chacun d’entre eux a pu y trouver quelque chose répondant à ses

préoccupations nationales (l'unanimité sur les matières fiscales pour les Britanniques, la préservation des services publics pour les Français ...). La Constitution peut-elle répondre à ce besoin d'une nouvelle approche ? Il faut faire la distinction entre l'approche constituante reposant sur la définition d'objectifs communs et l'élaboration d'une Constitution : les deux choses sont différentes et l'un n'implique pas forcément l'autre. Evoquant l'élaboration de la Constitution américaine, le Président Valéry Giscard d'Estaing a rappelé comment un groupe d'hommes – une cinquantaine – avait réussi, après une insurrection, à bâtir un système qui fonctionne toujours aujourd'hui : cette entreprise n'avait été possible que parce qu'il y avait entre eux une identité d'objectifs – ce qui confirme l'importance d'une réflexion préalable sur les objectifs. Mais, pour autant, la future Convention ne saurait être la structure constituante de l'Union faute de composition et de mandat pour cela. La Convention aura pour tâche de « débroussailler » les problèmes en procédant aux études nécessaires et en définissant des options mais elle ne pourra pas s'arroger de pouvoir constituant. Ce sera à la conférence intergouvernementale d'examiner ensuite si une phase constituante doit être engagée. Dès lors, plusieurs questions se posent à ce stade. Quelle sera la réaction des pays qui n'ont pas de tradition de constitution écrite ? Les pays anglo-saxons – et en premier lieu le Royaume-Uni – ne voient pas la nécessité d'une démarche constituante puisque que des traités existent et que le seul enjeu qui se pose est de les améliorer. Mais, a estimé le Président Valéry Giscard d'Estaing, bien que la démarche constituante soit plus ample, il n'y a pas incompatibilité entre ces deux approches. Autre question, quelle serait la procédure de ratification ? La tradition est que les textes constitutionnels soient ratifiés au suffrage universel par référendum. Enfin, quelle sera la réaction des parlements nationaux sachant que l'élaboration d'une constitution européenne pourrait entraîner des modifications des constitutions nationales ? A partir de là, un certain nombre de constats simples peuvent être dressés. Le premier est que la Charte des droits serait le préambule de la Constitution, ce qui implique de mieux définir son statut et sa nature juridique. Le deuxième est que la réflexion devrait partir des Etats membres de l'Union et des pays candidats engagés dans le processus d'adhésion. Le troisième est que l'objectif d'une éventuelle démarche constituante doit être de définir l'organisation nouvelle du continent européen plutôt que d'adapter les institutions existantes à un plus grand nombre d'Etats.

Or cet effort de réflexion va faire surgir des différences d'appréciations sur une question difficile qui est celle de la *répartition des compétences*. Cette question doit être appréciée dans la perspective d'une Europe élargie. Autant dans la conception ancienne de la construction communautaire, l'idée d'une certaine dérive des compétences était admise – comme le prouve l'article 235 du traité – autant le grand espace européen doit être organisé à partir d'une délimitation plus précise entre les compétences transférées à l'Union et celles devant être conservées par les Etats et, problème supplémentaire, par les collectivités territoriales. La question se pose en effet de savoir s'il faudra laisser aux Etats la liberté de définir les compétences de leurs collectivités territoriales ou s'il est possible de définir des indications à ce sujet au niveau européen. Autre interrogation, cette délimitation des compétences doit-elle être évolutive – comme semble le penser Jacques Delors – ou plutôt fixe ? Elle devrait être plutôt fixe, a estimé le Président Valéry Giscard d'Estaing, au moins dans une phase intermédiaire, afin de stabiliser le système et d'éviter les conflits d'interprétation. Mais il ne faudrait pas considérer que ce qui a été fait doit rester intouchable : certaines compétences d'une Union élargie pourraient être reconsidérées soit parce qu'elles ont trop vieilli (CECA par exemple), soit parce qu'elles poursuivent un objectif d'intégration qui n'est plus adapté.

Le Président Valéry Giscard d'Estaing a ensuite abordé *le principe de subsidiarité* qui est aujourd'hui inscrit dans le corps des traités mais qui reste dépourvu de mécanisme de mise en œuvre. Il faut donc déterminer qui doit exercer le droit de saisine et qui est compétent pour constater les manquements à ce principe. Plusieurs solutions sont possibles : soit le Conseil européen en tant que chambre des Etats, soit une Cour constitutionnelle européenne – mais, a souligné le Président Valéry Giscard d'Estaing, ce serait donner à une telle juridiction le droit considérable d'interpréter les textes fondamentaux nationaux.

Il a estimé inutile de chercher à qualifier le *dispositif politico - institutionnel* de l'Union élargie pour la simple raison qu'il constitue un dispositif nouveau dont nous n'avons pas la catégorie mentale. Il est certain que l'Union ne peut pas être un Etat fédéral couvrant tous les grands aspects de la vie nationale, comme le sont les Etats-Unis d'Amérique. Mais elle ne correspond pas non plus, à son sens, au concept de fédération d'Etats Nations. D'abord

parce que l'Union, cela a été dit, n'est pas et ne peut pas être une fédération. Ensuite parce que les Etats ne sont pas des blocs inaltérables de compétences comme pourrait le laisser penser l'expression « Etats-nations » : des domaines comme le contrôle de la navigation aérienne ou le franchissement des frontières ne sont plus considérés comme étant des domaines de souveraineté. Notre perception des compétences des Etats évolue et il ne faut pas rigidifier à l'excès le système en retenant des concepts trop contraignants. Le Président Valéry Giscard d'Estaing a donc proposé le concept d'« Union d'Etats gérant des compétences fédérales » qui lui semble plus proche de la réalité et des attentes.

Comment construire cette Union ? Ce débat sur les institutions, pour nécessaire qu'il soit, doit venir en dernier, après le débat sur les objectifs. Il est d'abord évident que la *Commission* ne peut devenir le gouvernement de l'Europe compte tenu des décisions prises à Nice pour sa composition. Une instance composée d'autant de commissaires que d'Etats membres, les uns étant désignés par des Etats de plusieurs millions d'habitants, les autres par des Etats de quelques centaines de milliers, ne saurait constituer un gouvernement.

La question de la *chambre des Etats* est plus difficile à résoudre. L'idée de deuxième chambre ne soulève plus des « tempêtes » comme c'était le cas il y a quelques années. On a compris que la voie empruntée pour représenter les Etats – c'est à dire autour de la Commission - était une mauvaise voie. L'attachement manifesté par les nouveaux Etats membres à leur commissaire constitue une déviation du système originel. Autrefois, on ne connaissait pas les noms des commissaires qui étaient désignés par les pays. L'idée que les commissaires représentent leur Etat d'origine est une idée neuve qui est apparue, au début des années 90, avec le dernier élargissement. Mais, si l'on retient cette idée que la Commission représente les Etats, il est impossible de mettre en place une chambre des Etats car ce serait faire double emploi. C'est pourquoi il faudrait revenir au format d'une Commission de 12 à 15 membres dotés de portefeuilles cohérents et, en même temps, instaurer une chambre des Etats selon deux options possibles : soit autour du Conseil actuel, soit – et cette option est plus intéressante – à partir d'un organe du type Bundesrat. On sait que le Bundesrat allemand représente les exécutifs des Länder selon une pondération peu ouverte. Quel pourrait-être l'interlocuteur de ce

nouvel organe ? Cette question mérite réflexion. Il est difficile en effet de faire dialoguer la chambre des Etats avec le Conseil européen car il y aurait alors confusion des fonctions : ce serait en effet le même organisme qui représenterait les Etats et exercerait les fonctions d'arbitre du système. La réflexion doit donc être poursuivie.

Une autre question soulevée est celle de savoir si *l'exécutif* doit rester confédéral – comme dans le système actuel avec le Conseil – ou évoluer vers d'autres formes. Le Conseil constitue en effet un organe exécutif exerçant ses fonctions sur un mode confédéral sans attribution de portefeuilles désignés. Il s'agit là d'un cas singulier. Il pourrait être envisagé, soit de d'attribuer à des membres du Conseil des portefeuilles de compétences, soit de conserver à cet organe son caractère pleinement confédéral et de renvoyer l'exercice des fonctions exécutives à une autre instance qui serait la Commission.

Enfin, la question se pose également de l'avenir de la *juridiction communautaire*. Si le système judiciaire fonctionne de façon satisfaisante, son rôle a évolué. Alors qu'il était au début d'accompagner – de façon prudente – le mouvement d'extension des compétences communautaires, on pourrait s'orienter vers la mise en place d'une justice constitutionnelle, ce qui implique que la juridiction communautaire aurait pour mission de vérifier les textes constitutionnels. Cet équilibre du système est-il souhaitable ? La question doit être posée.

Le Président Valéry Giscard d'Estaing a conclu son propos en soulignant qu'avec les prochains travaux de la Convention dont il faut souhaiter la réussite, un « nouveau territoire » de réflexion et d'action allait s'ouvrir. Que va devenir l'Europe ? Il a émis à ce titre l'idée que l'Europe ne pouvait plus être un groupe d'Etats qui progresserait vers une collectivité publique nouvelle, mais qu'elle serait plutôt une nouvelle « *collectivité non territoriale* », c'est à dire une collectivité de niveau élevé qui proposerait et conduirait des actions et qui se situerait non *dans* la pyramide des autres collectivités mais *à côté* d'elle.

Le **Président Alain Barrau** a tout d'abord demandé s'il était souhaitable que la Convention accueille des représentants des Etats candidats et qu'elle pourrait être alors la nature de ses travaux, textes adoptés ou énumération des solutions possibles. Puis il a

souhaité savoir si le concept d'Union d'Etats à compétences fédérales pouvait répondre précisément au souci d'intégration et comment seraient prises en compte dans ce cadre les préoccupations en matière de sécurité et de défense.

Le **Président Valéry Giscard d'Estaing** a rappelé que les négociations sur l'intégration avaient été proches d'aboutir à un texte ambitieux, sur la base notamment des propositions d'Altiero Spinelli en 1984 mais qu'elles avaient échoué à cause de l'opposition de Mme Thatcher. En 1992-1995, alors qu'on aurait dû poursuivre l'approfondissement de l'Union et inciter les pays candidats à entreprendre l'adaptation de leurs systèmes économiques et sociaux, rien n'a été fait pour achever la construction politique européenne, d'où une situation ambiguë, car l'inachèvement de la construction politique rend l'élargissement plus difficile. Comme il est souhaitable que des textes soient adoptés par la Convention – et pas seulement des inventaires de solution –, il faudrait que ses compétences soient définies au préalable.

Dès lors qu'il n'est pas envisagé de renoncer aux Etats et qu'ils conserveront de larges pans de compétence nous serons dans une Union d'Etats mais une Union d'Etats gérant des compétences fédérales.

S'agissant de la politique étrangère commune, la crise actuelle a montré un profond éclatement des positions des Etats européens. Il est donc difficile d'envisager que la politique étrangère commune puisse être de compétence fédérale alors que c'est pourtant un domaine où on nous demande d'aller plus loin. Les Etats qui ne souhaitent pas participer à une action commune ne voudront pas en effet se soumettre à la décision des autres. La situation est donc ambivalente : d'un côté on nous demande d'approfondir l'espace monétaire en conciliant une approche libérale du marché et une régulation des marchés, et d'approfondir l'espace judiciaire - à ce sujet, les événements récents pourraient conduire à des progrès plus rapides ; d'un autre côté, des domaines qui marquent le caractère identitaire, comme l'éducation, la culture, les droits sociaux ou ceux de la personne, resteront de la compétence des Etats. Il y a donc à la fois un débat sur le fond, l'accord de tous n'étant pas acquis, et une difficulté à concilier la position des Etats. Mais il ne faut pas être

trop pessimiste car de grands progrès ont déjà été enregistrés depuis le traité d'Amsterdam.

Mme Nicole Catala s'est demandée s'il n'existait pas déjà des éléments d'un Etat fédéral européen à travers par exemple le pouvoir supranational d'édicter des normes adoptées à la majorité ou le véritable pouvoir indirect de coercition que représentent les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes qui peut décider d'astreintes. Elle s'est également interrogée sur les possibilités, d'une part de répartir les compétences entre l'Union européenne et les Etats, d'autre part de rendre aux Etats certaines compétences qui avaient été transférées au niveau européen, et a cité comme exemple les règles de concurrence qui tendent à contraindre les entreprises européennes dans la compétition internationale. Elle a demandé si cette répartition des compétences devait faire l'objet d'un contrôle politique ou juridictionnel, et si ce contrôle devait s'effectuer en amont ou en aval. Enfin elle a estimé qu'aborder le thème de la Constitution européenne constituait un risque car celle-ci serait un carcan alors que d'autres formules comme celle d'une charte apparaissent moins contraignantes.

Le **Président Valéry Giscard d'Estaing** a souligné que les éléments d'un Etat fédéral européen existaient déjà mais qu'il ne fallait pas s'en inquiéter tant qu'ils seraient cantonnés à des points précis et que les décisions continueront à être prises sur la base des traités. Il convient également de veiller à ce que l'instance judiciaire ne cherche pas à élargir ses propres compétences même si on ne peut non plus se passer d'une instance chargée de trancher les difficultés.

Il n'y a pas eu de débat sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres alors que de nombreux Etats fédéraux comme les Etats-Unis, le Brésil, l'Australie et plus récemment l'Allemagne y ont procédé. On ne l'a pas fait en Europe car il existait un accord pour ne pas le faire entre les pro-Européens qui ne voulaient pas tracer de limites aux ambitions européennes et les anti-Européens qui craignaient devoir reconnaître une telle répartition. Le Président Valéry Giscard d'Estaing a estimé qu'il était possible de délimiter les compétences de l'Union et des Etats membres, cet exercice pouvant aboutir à restituer aux Etats certaines compétences et un certain nettoyage des textes. Des situations de proximité incitent à laisser des compétences aux Etats. Par contre,

dans certains domaines, il est nécessaire de choisir le cadre des références, européen ou national : ainsi, à propos des règles de concurrence il faut déterminer si on prend en compte la situation du marché au niveau national ou au niveau européen.

Le contrôle de la subsidiarité relève avant tout d'une décision politique car l'Union n'est pas mûre pour une judiciarisation de ce principe. Ce contrôle politique pourrait résulter d'une approche conjointe des Parlements nationaux et du Conseil européen. Normalement un tel contrôle se situe en amont pour éviter des annulations de dispositions législatives, mais il n'est pas à exclure qu'il se situe également en aval car des textes peuvent échapper « aux mailles du filet ».

Plutôt que la rédaction d'une constitution, il vaut mieux privilégier une « démarche constituante » qui permet à la fois d'approfondir les réflexions et de sanctionner éventuellement les accords par un texte.

M. Maurice Ligot a abordé la question de la répartition des compétences et le principe de subsidiarité. S'interrogeant sur la nature du contrôle de ce principe qu'il conviendrait d'instaurer – contrôle politique ou judiciaire – il a évoqué la solution qui consisterait à créer un « Sénat » de l'Union qui serait composé de représentants des parlements nationaux ; il a estimé que cela présenterait le double avantage d'introduire les parlements nationaux dans le système des institutions européennes et de permettre la représentation des citoyens par leurs représentations nationales.

S. Exc. M. Petr Janyska, ambassadeur de la République tchèque, après avoir manifesté le grand intérêt qu'il avait porté à écouter l'intervention du Président Valéry Giscard d'Estaing, s'est déclaré en accord avec la constatation d'une ère nouvelle de la construction de l'Europe, intervenue depuis le début des années 90. Il a interrogé le Président Valéry Giscard d'Estaing sur le rôle spécifique que pourraient jouer les pays fondateurs de l'Union européenne à travers le développement de « noyaux durs ».

M. Henri Froment-Meurice, ambassadeur de France, a demandé au Président Valéry Giscard d'Estaing si, bien qu'estimant que la période de l'intégration générale et progressive était révolue,

il jugeait que l'intégration plus poussée entre certains Etats membres était encore possible.

M. Pierre Lequiller a posé la question de la présidence de l'Europe, considérant que le système actuel de présidence tournante ne permettait pas une bonne visibilité de l'Union. Il a également évoqué l'idée d'un Conseil des ministres permanent, qui serait composé de représentants des exécutifs nationaux.

S'agissant d'un éventuel « Sénat » de l'Union, formé de représentants des parlements nationaux, chargé du contrôle de la subsidiarité, le **Président Valéry Giscard d'Estaing** a estimé que cette idée devait être appréciée au regard de la future configuration institutionnelle, prise dans son ensemble : si l'on s'orientait vers la création d'une institution du type de celle de l'actuel Bundesrat allemand, il y aurait un risque de double emploi.

Rappelant ensuite que le principe de l'élargissement avait été décidé alors même que la réforme des institutions n'avait pas été réalisée – contrairement à ce qui avait été déclaré antérieurement – il a souligné que les prochains textes devront prendre en compte l'Europe dans son ensemble.

Evoquant le traité de l'Elysée entre la France et l'Allemagne, signé alors que les deux Etats étaient déjà membres de la Communauté européenne, il a jugé que des coopérations renforcées (expression qu'il a d'ailleurs critiquée) resteraient possibles, sans être directement organisées par les traités, et pas nécessairement entre les pays fondateurs.

Il a considéré que le système de la présidence tournante était devenu irréaliste au fil des élargissements successifs de l'Union. Il s'est déclaré partisan d'un système à rotation lente, et d'un mode de désignation lié davantage à un choix de personne qu'à une logique d'Etats. Il a jugé que cette question ne devait être réglée qu'après qu'une configuration d'ensemble ait été décidée.

Le Président Valéry Giscard d'Estaing a ensuite estimé que les réunions du Conseil européen devaient être régulières et banalisées, sans doute même mensuelles. Il a également évoqué l'idée d'un Conseil des ministres européens qui serait compétent pour les matières gérées fédéralement. S'agissant de l'exécutif européen, il a

estimé que, dans le contexte institutionnel actuel, et au vu en particulier du traité de Nice, ce pourrait être plutôt le Conseil.

Enfin, il a souligné qu'il convenait de souhaiter que la future Convention soit utile et l'occasion d'une réflexion en profondeur ; il a estimé que les craintes entendues ici ou là que celle-ci n'aboutisse à des propositions inadaptées n'apparaissent pas fondées, compte tenu en particulier de sa composition équilibrée.

V. Audition de M. Joschka Fischer, ministre allemand des affaires étrangères (mardi 30 octobre 2001)

Le **Président Alain Barrau** a remercié **M. Joschka Fischer**, ministre allemand des affaires étrangères, d'avoir accepté l'invitation de la Délégation pour l'Union européenne pour venir exposer sa vision de l'Europe après 2004. Après avoir rappelé le principe de cette audition publique des « Mardis de l'Europe », il a donné la parole à M. Joschka Fischer.

M. Joschka Fischer a tout d'abord souligné l'intérêt de cette initiative des « Mardis de l'Europe », qui permet un dialogue utile avec différentes personnalités politiques européennes sur l'avenir de l'Union. Il s'est dit très honoré d'intervenir dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, d'autant plus que la France et l'Allemagne jouent depuis toujours un rôle déterminant dans la construction européenne. L'Histoire révèle en effet que lorsque la France et l'Allemagne sont d'accord, des progrès européens sont possibles ; à l'inverse, les désaccords entre ces deux pays sont souvent à l'origine de blocages. Cette règle s'applique notamment en ce qui concerne l'élargissement où la convergence franco-allemande est déterminante. Pour autant, l'accord n'est pas toujours facile, surtout dans le cadre d'une intégration qui progresse.

M. Joschka Fischer a rappelé qu'à partir du 1^{er} janvier prochain, l'euro deviendra une réalité concrète dans la vie quotidienne de millions d'européens. Cela implique une nouvelle dimension qui va renforcer, au quotidien, le sentiment d'intégration de chaque citoyen européen. Il a souligné que, dans ce contexte, le dialogue entre les parlements devait jouer un rôle prépondérant.

M. Joschka Fischer a alors déclaré que toute discussion sur l'avenir de l'Europe était désormais liée aux terribles événements du 11 septembre dernier. La perception du risque a considérablement changé dans notre vie quotidienne et les questions de sécurité sont

de nouveau prioritaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Europe. Ce qui s'est produit ces dernières semaines contraint à reconsidérer les capacités de l'Union européenne. Il a souligné que la crise mettait en lumière les déficits, mais aussi les forces de l'Union européenne, tant il existe des ressources qui permettent de garantir la sécurité intérieure et extérieure, même si celles-ci dépendent encore des différents pays et gouvernements nationaux. Face aux défis posés par le terrorisme international, il s'agit désormais de prendre des décisions courageuses sur la voie de l'avenir. La décision du Conseil européen de Tampere de créer un espace unique de liberté, de sécurité et de justice signifie qu'il faut aller plus loin en matière de sécurité extérieure et d'immigration et qu'il convient d'aborder ces sujets dans une perspective communautaire. Schengen étant désormais une réalité, c'est en effet aujourd'hui à l'Europe qu'il incombe d'assurer notre sécurité. Confrontée à une situation totalement nouvelle, l'Union doit faire ses preuves. Le plan d'action de Gand, qui se nourrit d'objectifs ambitieux en matière de blanchiment d'argent et de lutte contre le financement du terrorisme, doit être réalisé. Plus l'intégration avance – les frontières intérieures de l'Europe n'existent plus pour les citoyens européens – et plus la question des frontières extérieures de l'Union européenne va se poser.

M. Joschka Fischer a ensuite évoqué les nouveaux axes de la politique internationale qui se dessine dans le cadre de la grande coalition contre le terrorisme. Des transformations substantielles se produisent et pourraient conduire à un nouvel ordre politique mondial. S'il devait en être ainsi, chaque pays européen pris isolément sera trop petit pour défendre ses intérêts dans ce nouveau monde du 21^e siècle.

Or, cette nouvelle orientation offre des chances de forger différemment la politique européenne de sécurité. M. Joschka Fischer a mentionné la région du Proche-Orient où la France et l'Allemagne, avec leurs partenaires européens, déploient constamment de nouveaux efforts pour tenter de mettre un terme à l'escalade de la violence. Il a également rappelé ce qu'il se passait il y a quelques années en Bosnie, où plus de 200 000 personnes sont mortes et où il y a eu plusieurs millions de réfugiés. Il a salué l'action européenne et fait état des élections libres du 17 novembre prochain au Kosovo et de l'amélioration de la situation en Macédoine. Pour la première fois, l'Europe semble être en mesure

d'empêcher l'éclatement d'une nouvelle guerre ethnique. Pour la première fois aussi, une véritable perspective de développement pacifique vers une intégration de l'Europe semble envisageable ; tels sont les bénéfices d'une politique étrangère européenne commune dont les répercussions positives directes sur nos pays sont évidentes. Un embrasement des Balkans aurait en effet des répercussions catastrophiques pour les Etats de l'Union.

S'exprimant sur l'avenir politique d'un Afghanistan libre où il n'y aurait plus de terrorisme, M. Joschka Fischer a estimé que l'Europe devait jouer un rôle important. Les attentats du 11 septembre posent de nouveaux défis à l'Europe en matière de politique étrangère, de politique de sécurité intérieure et d'immigration. Toutes ces questions sont liées les unes aux autres et s'inscrivent pleinement dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Union. Le 11 septembre a donc changé le cours de l'histoire ; c'est une réalité qui pose en termes nouveaux l'avenir de l'Europe.

Il a alors rappelé les propos de M. Hubert Védrine qui considère que le débat sur l'avenir de l'Union est le plus important dans l'histoire de la construction européenne. Il en va de notre avenir, de notre système social, éducatif et de l'avenir de nos économies. Il en va également du rôle de l'Europe au 21^{ème} siècle. Réaffirmant les diversités culturelles et historiques des pays d'Europe, M. Joschka Fischer a souhaité souligner les constantes communes. Il a mentionné l'idée, partagée à droite comme à gauche, selon laquelle nous souhaitons promouvoir la liberté dans un Etat de droit et dans un Etat social, dans le cadre d'une économie durable qui permette le maintien de niveaux de vie acceptables. Il a déclaré que ce débat sur l'avenir de l'Europe devait aboutir à des résultats qui permettront à l'Europe d'avoir une capacité d'action. « Quel sera notre poids ? », « Que pourrons-nous décider ? » et « Dans quelle mesure serons-nous dépendants des décisions des autres ? » sont des questions déterminantes concernant le rôle de l'Europe au 21^{ème} siècle. M. Joschka Fischer a alors rappelé son attachement à l'euro, non pas pour des raisons économiques et monétaires, mais parce qu'il s'est dit convaincu que l'euro est la seule alternative pour préserver notre souveraineté. La monnaie est en réalité une interface entre la politique et l'économie.

Abordant le sujet de l'élargissement de l'Europe, M. Joschka Fischer a indiqué que l'Union comptera dix nouveaux

membres dans un avenir très proche. La dimension même de l'élargissement signifiera en réalité une amélioration qualitative dans l'histoire de l'Union européenne. Il s'agit de surmonter une division artificielle issue de la guerre froide, ce qui constitue un immense défi. C'est un pas nécessaire, historique, mais qui suppose le courage de prendre des décisions elles aussi historiques. Excluant toute alternative à cet élargissement, il a considéré que cela serait une erreur pour l'Union que de faire patienter trop longtemps les candidats à l'adhésion. Il faut relever le défi de l'élargissement et trouver les réponses aux questions qui vont se poser.

M. Joschka Fischer a ensuite abordé les quatre thèmes mentionnés dans la déclaration finale de Nice et qui feront l'objet d'une prochaine Conférence intergouvernementale (CIG) en 2004. Le traité signé à Nice détermine la nouvelle capacité de l'Union européenne et l'Agenda 2000 permet de jeter les bases financières pour l'élargissement de l'Union. Mais si l'Europe regroupe un jour 25 pays, des décisions radicales s'imposeront alors pour garantir la capacité d'action de cette immense union. Il faudra parvenir à davantage d'efficacité, à une Union plus transparente et plus légitime.

Il a déploré l'insuffisance de démocratie institutionnelle qui prévaut actuellement dans le fonctionnement institutionnel de l'Union. Les citoyens européens ont du mal à comprendre les compromis décidés en Conseil européen et ne les perçoivent pas toujours comme le résultat de réflexions rationnelles. Il faut donc réfléchir à une nouvelle forme de légitimité européenne afin d'éviter que se développe le sentiment d'euro-scepticisme. Une Europe à 25 sera ingouvernable avec les structures actuelles et un tour de table au Conseil européen durera plusieurs heures ! Comment réunir les intérêts de 25 pays ? Des réformes institutionnelles s'imposent et la tentation de renoncer à l'élargissement serait inacceptable car elle signifierait que l'Europe renonce à sa mission historique. Les conséquences seraient catastrophiques sur l'Europe et constitueraient une trahison à l'égard des pays candidats, au regard des idées et des principes que nous défendons. Il n'existe donc pas d'alternative à l'élargissement et des réformes institutionnelles devront être entreprises.

M. Joschka Fischer a ensuite cité d'autres enjeux importants pour l'avenir de l'Union : un meilleur partage des compétences

entre l'Union et les Etats membres, le statut de la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités et le rôle des parlements nationaux. Mais il a déclaré que le gouvernement allemand ne souhaitait pas se limiter aux quatre thèmes mentionnés dans la Déclaration de Nice et désirait aller plus loin en réfléchissant à une meilleure séparation des pouvoirs et à une extension de la majorité qualifiée au Conseil « Affaires générales ».

M. Joschka Fischer s'est demandé si, sur des questions aussi diverses que la justice, l'immigration et l'asile, il ne fallait pas envisager de créer une synergie entre les deux domaines que sont la justice et les affaires intérieures, d'une part, et la politique étrangère et de sécurité commune, d'autre part. Ne serait-ce pas la meilleure voie pour accroître la capacité d'action de l'Union à l'extérieur et pour compléter les politiques nationales en la matière ?

Pour ce qui concerne les futures institutions de l'Union, le ministre a estimé que l'évolution du processus d'intégration européenne devait conduire à l'adoption d'un traité constitutionnel européen et à la création d'une démocratie européenne. Selon lui, la prochaine étape devrait être la mise en place d'une fédération d'Etats-nations. Cela suppose de combiner l'idéal fédéral et le rôle irremplaçable des nations, ce qui n'est ni évident, ni facile. Mais c'est précisément l'apport particulier de l'Union européenne que de fédérer des points de vue différents. Il est donc nécessaire de continuer à réfléchir sur cette idée de fédération d'Etats-nations.

Les gouvernements des Etats membres se sont mis d'accord sur les caractéristiques essentielles d'une convention. Cette dernière devra proposer des solutions concrètes avant la conférence intergouvernementale de 2004, afin que celles-ci puissent être examinées par le Parlement européen et les parlements nationaux. Il reviendra au Conseil européen de Laeken de décembre prochain de définir son mandat, son calendrier de travail et sa méthode. C'est sur ce fondement que la convention devra se constituer et s'organiser. Les discussions au sein du Conseil « Affaires générales » sur cette question ont, selon lui, bien avancé et devraient déboucher sur des décisions intéressantes.

Le ministre a indiqué que l'intégration européenne ne pourrait en tous cas se faire sans une volonté commune de la France et de l'Allemagne. Il a estimé qu'à l'occasion de l'anniversaire des

quarante ans du traité de l'Elysée en 2003, les relations franco-allemandes sont appelées à s'améliorer. La question est de savoir s'il faut envisager une nouvelle initiative commune. Mais le processus de négociation devra, en tous cas, être inclusif, et non exclusif. Que l'Union soit composée de vingt-cinq, vingt-sept ou trente Etats, la France et l'Allemagne constituent, en tant que principales puissances fondatrices de la Communauté et compte tenu de leur poids, le moteur de la construction européenne.

Le processus de Blaesheim a permis d'ouvrir un large débat, à la fois sur les problèmes bilatéraux et internationaux. Il serait utile que les parlements nationaux s'y associent davantage et qu'au vu des opinions et intérêts divergents, on définisse un compromis qui pourrait constituer l'étape suivante de l'Union européenne. Aussi se réjouit-il de la présente initiative de l'Assemblée nationale.

Les Etats membres sont aujourd'hui confrontés à plusieurs défis, au premier rang desquels l'élargissement. Celui-ci est à la fois inévitable et proche. Cela suppose d'adapter l'organisation et le fonctionnement de l'Union afin de lui donner une forte légitimité au regard de l'opinion publique, qu'il s'agisse de celle des actuels Etats membres ou de celle des pays candidats. Par ailleurs, l'Europe que nous choisirons pour demain devra tenir compte des enjeux de la crise internationale actuelle. Bref, il faudra déployer à la fois imagination et courage et proposer une approche aussi visionnaire que celle des pères fondateurs de l'Europe.

Le **Président Alain Barrau** a souhaité également que l'on réfléchisse à cette idée de fédération, notamment dans le cadre des relations franco-allemandes. Il a interrogé le ministre sur trois points : qu'attend-il de la convention, un texte unique ou plusieurs options ? Dans quelle mesure l'élargissement peut-il se faire à la fois de façon individualisée et sous la forme de ce que M. Joschka Fischer a lui-même appelé le « big bang », ou l'élargissement à dix ? Enfin, comment l'élargissement est-il compatible avec le maintien du plafond de ressources à 1,27 % du PNB ? Ce plafond n'est-il pas amené à évoluer ?

M. Joschka Fischer a répondu que, dans son esprit, la convention devait proposer plusieurs options, mais que celles-ci devraient être limitées et réalistes. Elles doivent être d'autant plus réalistes qu'elles devront ensuite être approuvées par les parlements

nationaux. Ceux-ci examineront dans quelle mesure leurs intérêts ont été pris en compte et seront, au besoin, amenés à rectifier le texte. D'où la nécessité de réfléchir à la façon de bien les associer au processus de décision.

Concernant l'élargissement, il a estimé qu'il convenait de s'appuyer sur les décisions prises au Conseil européen d'Helsinki. Se poseront sans doute des difficultés propres à certains Etats, comme en matière agricole pour la France et la Pologne : il conviendra de les prendre pleinement en compte. Quant au plafond, il a donné lieu à un large débat au *Bundestag*. Il faudra concilier des intérêts différents, voire parfois contradictoires, comme celui de l'Espagne concernant la prolongation des fonds structurels ou de l'Allemagne, qui ne souhaite pas alourdir la charge financière. La négociation des perspectives financières à Berlin a été très difficile. Si l'on rouvre aujourd'hui ce débat, on risque de soulever de nombreux problèmes qu'on risque de ne pas pouvoir résoudre. Mieux vaudrait donc conserver ce qui a été décidé à Berlin jusqu'en 2006, même si nos marges de manœuvres financières sont réduites. Ensuite, il faudra avec beaucoup d'imagination voir ensemble comment on fera évoluer les ressources financières de l'Union, les fonds structurels ou la politique agricole commune.

M. François Loncle a souhaité que les pays candidats soient associés aux travaux de la Convention. Evoquant le défi du terrorisme, il a interrogé M. Joschka Fischer sur le moyen d'accélérer la politique étrangère et de sécurité commune.

M. Joschka Fischer a approuvé l'idée d'associer les pays candidats à la Convention, dans l'intérêt des Etats membres. Il a considéré qu'il serait absurde de les exclure. Il a proposé que les pays candidats qui auront signé leur adhésion puissent participer à la Convention comme des Etats membres à part entière et que les autres y soient associés selon des modalités à définir. Evoquant l'action positive de Javier Solana dans les Balkans et au Proche-Orient, en liaison avec les ministres des Etats membres, il a souhaité un renforcement de son rôle et une accélération de la PESC. Il a émis l'hypothèse d'une fusion des postes de Javier Solana et Christopher Patten. Il a estimé que le renforcement de l'Union européenne n'avait pas pour conséquence d'affaiblir les souverainetés nationales.

Le **Président Alain Barrau** a rappelé que la Délégation pour l'Union européenne avait proposé une participation des exécutifs des pays candidats et des parlements des Etats membres à la Convention.

M. Jacques Myard a contesté la notion de « nouvel ordre mondial » depuis les attentats du 11 septembre. Il a estimé que ces attentats avaient provoqué un retour aux réalités, en évoquant notamment la rupture démographique entre le Nord et le Sud et les effets de Schengen sur la libre circulation aux frontières intérieures de l'Union. Il a relativisé le rôle de M. Solana, car il ne lui appartiendra jamais de déclarer une guerre au nom de l'Europe. Il a jugé l'Europe malade, et considéré qu'elle était devant un problème quantitatif qui cache un problème qualitatif. Il a déclaré que le système européen actuel était à bout de souffle. Il a souhaité que le principe de subsidiarité soit davantage respecté, afin de réconcilier l'Europe et les citoyens.

M. Gérard Fuchs a approuvé l'ambition de M. Fischer en faveur d'une fédération d'Etats-nations, regrettant que certains Etats membres et certains pays candidats ne partagent pas cette ambition. Il a suggéré que le futur traité prévoit un noyau dur ouvert.

M. Taubmann, correspondant d'Arte à Paris, a interrogé M. Fischer sur les dossiers sur lesquels l'Union européenne pouvait rebondir à la suite des attentats du 11 septembre.

Mme Nicole Catala a souhaité connaître les réflexions de M. Fischer sur le rôle des parlements nationaux dans l'élaboration de la législation européenne de la future Union élargie. Elle l'a également interrogé sur le concept de fédération d'Etats-nations en lui demandant s'il correspondait à la création d'un Etat européen.

M. Georges Berthu, député européen, a rappelé l'attachement des citoyens aux décisions prises au niveau national et suggéré que les parlements nationaux soient pleinement impliqués dans l'instruction des propositions examinées par la Convention. Il a demandé au ministre qui aurait, à son sens, l'initiative du projet de réforme des traités examiné par la Convention ?

M. Joschka Fischer, en réponse aux différents intervenants, a d'abord souligné que la construction européenne se trouvait depuis

quelques années dans un contexte, interne et externe, de fortes mutations, marqué notamment par la chute du Mur, l'élargissement, la réunification allemande, et plus récemment la mise en place de l'euro et une crise internationale caractérisée par la montée de nouveaux totalitarismes et fanatismes. Il a jugé que l'élargissement rendait indispensable la réforme des institutions, si l'on ne voulait pas courir le risque de l'impuissance et d'éventuels reculs qui seraient fortement préjudiciables aux membres de l'Union et aux peuples européens. Il a estimé que si de telles évolutions se faisaient jour il était probable que la grande majorité des Européens réagiraient en manifestant clairement leur attachement à la construction européenne.

Abordant la notion de subsidiarité, il a estimé que celle-ci recouvrait la question du partage des compétences entre les Etats et l'Union. Il a indiqué à ce propos qu'il ne comprenait pas la position des souverainistes. Prenant l'exemple de la création de l'euro, il a d'abord rappelé l'importance que représentait le deutsche mark pour l'Allemagne et le rôle de monnaie de réserve qu'il jouait. Il a souligné que l'on se trouvait, avant la décision de la création de l'euro dans une situation de dépendance croissante vis-à-vis du dollar, qui était très négative pour les économies européennes. Il a estimé par conséquent qu'en l'espèce les vrais souverainistes étaient les partisans de l'euro, élément fortement fédéral et intégrateur. Dans cet esprit, il a jugé qu'il fallait repenser nos conceptions de la souveraineté en perspective d'un renforcement de l'influence de l'Union prise dans son ensemble.

Le ministre a estimé par ailleurs que la question d'une avant-garde européenne constituée d'un groupe de pays désirant aller plus loin dans la voie de l'intégration, se poserait concrètement lorsque certains Etats membres considéreront qu'ils sont à l'étroit dans le cadre institutionnel commun.

S'agissant de la réaction de l'Union dans le contexte international lié aux suites des attentats du 11 septembre, le ministre a rappelé qu'une position commune des Etats membres avait été prise lors du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre et que cela n'aurait sans doute pas été possible dans le passé. Il a considéré que cette unanimité manifestait que sur le plan international le rôle de l'Union pouvait être aussi important que celui des Etats membres et que cela constituait une chance à saisir.

En ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, il a exprimé le souhait que ceux-ci soient étroitement associés aux domaines de la compétence législative de l'Union, à la lumière des deux principes – le principe national et le principe européen – qui doivent animer la construction européenne.

Abordant la question de la nature future des institutions européennes, le ministre a souligné qu'il n'était pas partisan d'un super - Etat, et que la diversité des nations européennes, liée à leur histoire, leurs langues, leurs cultures, devait être maintenue. Il a considéré que la construction de l'Europe constituait un phénomène *sui generis*, quelque chose de nouveau, qui devait être basé sur la recherche de l'unité dans le maintien des diversités. Il a estimé qu'il convenait de rendre cette construction plus compréhensible du public afin de renforcer sa légitimité démocratique.

Le ministre a enfin évoqué l'organisation de la future Convention, rappelant que celle-ci serait composée de quatre catégories d'acteurs : les parlements nationaux et européen, le Conseil, les gouvernements et la Commission. Il a noté qu'il s'agissait de s'engager dans un processus de « constitutionnalité européenne » et que, dans ce cadre, chaque catégorie d'acteurs pourra faire des propositions. Il a indiqué qu'à partir des contradictions qui apparaîtront probablement et des options qui auront été proposées, le Conseil aura la responsabilité de dégager des compromis, qui seront ensuite soumis à la ratification des parlements nationaux.

VI. Audition de M. Janos Martonyi, ministre hongrois des affaires étrangères (mardi 6 novembre 2001)

Le **Président François Loncle** a remercié **M. Janos Martonyi** d'avoir accepté l'invitation de la Délégation pour l'Union européenne de venir exposer sa conception de l'avenir de l'Europe dans le cadre des « Mardis de l'Europe ».

M. Janos Martonyi a indiqué que l'objectif et le désir d'intégrer l'Union européenne existent depuis longtemps en Hongrie et sont bien antérieurs aux transformations politiques, économiques et sociales que connaît le pays depuis le début des années 1990. Les intellectuels et l'opinion publique hongrois y sont attachés depuis le début de la construction communautaire et si les contraintes historiques ont exclu le pays de ce processus pendant un demi-siècle, il s'en est senti moralement proche, la Hongrie avait le sentiment d'être là, même si elle n'était pas là et c'est une donnée dont il faut se souvenir lorsqu'on parle de l'élargissement.

Le processus de réintégration ou de réunification européenne qui a commencé depuis quelques années a produit d'importants résultats et touche aujourd'hui à son but. A la fin de 2002, la Hongrie devrait avoir pris à son compte la totalité de l'acquis communautaire, qu'il s'agisse des mesures d'harmonisation ou de transposition, ou de la mise à niveau de ses capacités en termes institutionnels ou administratifs.

Concernant les négociations pour l'entrée de son pays dans l'Union, le ministre a fait part d'un sentiment relativement optimiste. Il a rappelé que 22 chapitres sur 31 avaient été clos et s'est dit convaincu que ces négociations devraient être achevées d'ici la fin de 2002. Si tout va bien, la Hongrie pourrait donc – avec d'autres Etats – devenir membre de l'Union le 1^{er} janvier 2004. Cela nécessitera de sa part la signature du traité d'adhésion, une approbation par référendum, sa ratification par le Parlement. La

Hongrie se sent particulièrement concernée par l'avenir de l'Europe, dans la mesure où, lorsque la conférence intergouvernementale commencera, en 2004, le pays devrait déjà faire partie de l'Union.

L'Europe ne saurait par ailleurs se réduire à un espace géographique. Elle constitue d'abord une communauté de valeurs et de principes partagés à la fois par ses membres actuels et futurs, mais aussi un modèle économique et social.

S'il est vrai que l'élargissement impose une réforme des institutions communautaires – dans la mesure où l'on ne gouverne pas à vingt-cinq ou trente comme on gouverne à quinze –, d'autres défis la rendent également nécessaire. C'est le cas, en premier lieu, de la mondialisation. En effet, la construction européenne est vis-à-vis de celle-ci à la fois un laboratoire d'essai – comme le montre par exemple la transposition à l'échelle internationale de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux – et un facteur de protection contre ses effets néfastes, en particulier des risques globaux tels que les risques écologiques ou ceux révélés par les attentats du 11 septembre dernier. A cet égard, cette construction permet de protéger en même temps l'Europe dans son ensemble et les identités nationales. Ainsi, l'identité culturelle de l'Irlande paraît-elle plus forte après son adhésion à la Communauté européenne. Ce rôle protecteur est d'ailleurs appelé à croître dans l'avenir, depuis les événements du 11 septembre 2001.

L'autre défi important est constitué par les défauts actuels de l'Union. Les succès de la construction européenne ont aussi engendré des pièges. En effet, l'Union présente aujourd'hui des dysfonctionnements ainsi qu'une complexité insupportable. Elle est trop peu compréhensible pour les opinions publiques et souffre d'un manque de transparence et d'un déficit démocratique.

Par ailleurs, le défi que constitue l'élargissement appelle des changements à la fois institutionnels et politiques, touchant au contenant comme au contenu. Mais il permet aussi de fédérer des énergies et des capacités nouvelles et de s'enrichir d'expériences historiques différentes. Il existe, à cet égard, un parallèle entre la construction communautaire et les transformations politiques et économiques des pays d'Europe centrale et orientale.

Il conviendra de déterminer les mesures, les moyens et le calendrier d'une telle réforme. Mais trois politiques mériteraient tout particulièrement d'être développées : la convergence des politiques économiques et monétaires incluant éventuellement le volet fiscal, la politique étrangère et de sécurité commune et la politique relative à la justice et aux affaires intérieures. Dans cette perspective, pourraient être envisagées une refonte des trois piliers et une simplification du fonctionnement des institutions.

Des compétences communautaires ne sont pas justifiées dans certains domaines, comme le droit civil ou ceux relevant des traditions culturelles spécifiques à chaque Etat membre, et il est souhaitable de fixer des limites plus claires aux compétences de l'Union européenne, sur la base des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Après s'être prononcé pour une approche équilibrée de l'évolution des institutions européennes et le maintien de la méthode communautaire et du triangle institutionnel avec certaines adaptations, le ministre, tout en constatant la difficulté d'anticiper les débats de la future Convention, a formulé les propositions suivantes :

- il est nécessaire de renforcer la légitimité des institutions communautaires et le poids politique du Parlement européen, afin de réduire le déficit démocratique de l'Union ;

- l'élection directe du président de la Commission s'imposera à terme, même si ses compétences ne doivent pas forcément être accrues ;

- une ligne de partage claire mais évolutive entre les compétences communautaires et celles des Etats membres doit permettre d'éviter un accroissement des interventions de l'Union européenne.

En conclusion, le ministre a considéré que l'Europe devait se rapprocher des citoyens et confirmé que la Hongrie souhaitait participer au débat relatif à l'avenir de l'Union dans le cadre d'un élargissement qui conduirait à la réunification de l'Europe. Il a enfin estimé que l'avenir n'était pas aux Etats-nations mais à une

Communauté des Communautés qui préserverait les valeurs culturelles et linguistiques et les identités nationales.

Le **Président François Loncle** a constaté que l'exposé de M. Martonyi confirmait que les pays candidats étaient porteurs d'idées nouvelles pour la construction de l'Europe, à l'approche de la Convention. Il a recommandé, à titre personnel, que les pays candidats puissent participer à cette Convention, et même être associés à la PESC sans plus attendre.

M. Lionnel Luca a approuvé l'idée selon laquelle la Hongrie, grâce à l'élargissement, pourrait réintégrer l'Europe après une longue parenthèse ouverte par les accidents de l'histoire. Il a toutefois douté que les actuels Etats membres soient des partisans de l'intégration aussi enthousiastes que le ministre et qu'en particulier l'Union européenne permette de préserver les identités culturelles nationales, comme le montre l'exemple de la fabrication de l'huile d'olive et des fromages. Il s'est étonné de l'analyse selon laquelle l'Union européenne aurait aidé l'Irlande à affirmer son identité nationale, même si son apport financier a été incontestable. Rappelant le souvenir peut-être encore vivace du traité de Trianon et l'importance du problème des minorités hongroises en Roumanie, il s'est inquiété de l'idée selon laquelle la notion de « Communauté des Communautés » aurait plus d'avenir que celle d'Etat-nation.

M. Martonyi a souhaité que l'Union européenne permette de conserver les traditions culturelles nationales, par exemple en matière alimentaire, et n'a pas nié que le marché unique constituait un risque à cet égard, devant conduire à une délimitation précise mais évolutive des compétences entre l'Union et les Etats. Il a toutefois réaffirmé que les identités nationales étaient défendues des influences extérieures par l'Union européenne, comme cela a été le cas pour l'Irlande vis-à-vis de la Grande-Bretagne, et observé une diversité et un équilibre des influences extérieures en Hongrie, en particulier dans le secteur si important des investissements où aucun pays n'est dominant. Il a estimé que l'homogénéité des nations fondée sur le territoire depuis les traités de Westphalie était un principe de plus en plus fragile selon une tendance mondiale et que les risques majeurs, comme le terrorisme ou la pollution, étaient largement déterritorialisés. Il a affirmé que les idées du 21^{ème} siècle ne pouvaient plus être celles des siècles précédents, mais qu'il fallait favoriser la constitution d'une Union où les identités linguistiques et

culturelles pourraient continuer à s'épanouir tout en aidant les anciens conflits de l'Europe à se démoder.

Le **Président François Loncle** a demandé si la Hongrie préférerait un processus d'adhésion commençant avec un groupe de quelques pays ou comprenant huit ou dix pays en bloc sous la forme d'un « big-bang », étant entendu que la Hongrie figure depuis le début parmi les pays les plus avancés dans leur préparation et qu'elle sera dans le peloton de tête quelle que soit la formule adoptée.

M. Janos Martonyi a répondu qu'il serait ravi que dix pays candidats deviennent membres de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2004 et que le big-bang est la meilleure solution à condition qu'il marche. Sinon, il serait injuste d'attendre et de stopper tout le processus. Au cas où des risques existeraient avec certains pays candidats, il ne faudrait surtout pas céder à la tentation de ralentir le processus avec ceux qui progressent le plus vite, afin de créer les conditions objectives du big-bang.

VII. Audition de M. Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre de Belgique (mardi 13 novembre 2001)

Remerciant pour sa venue **M. Jean-Luc Dehaene**, qu'il a qualifié de personnalité de référence de l'Union européenne, le **Président Alain Barrau** a souhaité rendre hommage à la Belgique dont le rôle à la présidence de l'Union est très positif.

M. Jean-Luc Dehaene a tenu tout d'abord à saluer la manière dont se déroule en France le débat sur l'avenir de l'Union européenne, qui prend une forme structurée et organisée dont beaucoup de pays européens feraient bien de s'inspirer. Il a rappelé qu'il avait participé au groupe des Sages qui avait remis en 1999 un rapport à la Commission sur les enjeux de la réforme institutionnelle et qu'il était membre également du groupe de personnalités placé auprès du Premier ministre belge dans la perspective du Conseil européen de Laeken.

L'ancien Premier ministre de Belgique a ensuite indiqué, qu'à ses yeux, Nice était la dernière Conférence intergouvernementale « d'un certain type ». Si le traité de Nice a le mérite incontestable d'adapter sur un plan quantitatif les institutions européennes à l'entrée de nouveaux membres dans l'Union – et par le même effet de remplir les conditions nécessaires à la réalisation de cet élargissement – il était évident, dès avant sa conclusion, qu'un « saut » qualitatif était nécessaire, impliquant une réflexion plus profonde sur le devenir de la construction européenne. L'Europe réunifiée doit être réorganisée car sa finalité profonde a changé. L'objectif traditionnel d'une plus grande intégration des nations pour maintenir la paix et la sécurité en Europe est désormais atteint. L'Europe doit désormais réfléchir aux moyens d'améliorer la cohérence de ses politiques communes et de renforcer sa place dans un monde globalisé et multipolaire. Les Etats membres doivent agir en commun dans une perspective politique pour contribuer à la définition d'un meilleur équilibre mondial.

M. Jean-Luc Dehaene s'est ensuite prononcé en faveur de la conclusion d'un traité de base de l'Union européenne, préférant ce terme à celui de Constitution qui apparaît comme inutilement provocateur car renvoyant à l'idée d'un « super Etat » européen. Au-delà d'une querelle de mots, l'important est de savoir où l'on veut en venir. Or, les traités actuels résultent d'une construction pragmatique qui a le défaut de manquer de transparence. Il importe donc de clarifier les règles régissant le fonctionnement de l'Union européenne tant il est vrai que l'on trouve dans le corps actuel des traités des éléments qui ne devraient pas figurer dans une Constitution ou un traité de base. Le projet de simplification des traités, élaboré par l'Institut européen de Florence et le Centre universitaire Robert Schuman, est un bon projet, mais il résulte d'une codification à droit constant. La mise au point d'un traité de base signifie qu'il faut « sortir » des traités actuels, par exemple en intégrant la Charte des droits fondamentaux, tout en veillant cependant à ne pas créer des conflits de jurisprudence entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme. Il faudrait prévoir, à ce titre, de doter l'Union européenne de la personnalité juridique et la faire adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

Abordant le débat de 2004 sur l'avenir de l'Union européenne, l'ancien Premier ministre de Belgique a estimé qu'il devrait se concentrer sur deux sujets importants, la répartition des compétences et le fonctionnement des institutions.

La répartition des compétences constitue un sujet de discussion délicat. Plutôt que d'élaborer des listes de compétences – ce qui ne semble pas constituer la bonne méthode – il faudrait mieux en rester à la méthode communautaire traditionnelle qui consiste à identifier des objectifs et à définir les instruments de leur mise en œuvre. Cette méthode a fait ses preuves et il vaut mieux ne pas en dévier. Il convient donc de mieux identifier ces objectifs et les traduire en instruments d'action susceptibles de les mettre en œuvre. La notion de loi-cadre européenne mise en œuvre au niveau national devrait être introduite dans le corps juridique communautaire, de même que la compétence de plein droit de la Commission pour prendre des mesures d'exécution. Il faudrait également simplifier la procédure actuelle de codécision et rendre plus transparent le fonctionnement de la comitologie.

M. Jean-Luc Dehaene s'est ensuite prononcé en faveur d'une extension de la méthode communautaire au secteur de la justice et des affaires intérieures afin de pallier le risque d'affaiblissement de l'Europe dans ce domaine. Les attentats du 11 septembre 2001 peuvent jouer à cet égard un rôle de catalyseur, en facilitant des décisions importantes en ce qui concerne Europol, le mandat européen d'extradition et la création d'un Parquet européen. De même, s'agissant de l'immigration et de Schengen faut-il envisager la mise en place de contrôles aux frontières extérieures de l'Union à un niveau supranational. Si la mise en œuvre du principe de subsidiarité peut avoir pour conséquence de remettre en cause certaines actions communes, elle doit également conduire à faire du secteur affaires intérieures et justice un secteur de pleine compétence européenne. Il conviendrait également de mieux impliquer la Commission dans le fonctionnement de la politique étrangère et de sécurité commune.

Abordant *le domaine institutionnel*, M. Jean-Luc Dehaene a souhaité que la méthode communautaire soit revalorisée par différents moyens : renforcement de la Commission dans son rôle d'initiative des propositions législatives ; octroi à la Commission d'un pouvoir exécutif de plein droit, sous le contrôle du Conseil et du Parlement européen ; renforcement des liens entre la Commission et le Parlement européen. Il s'est prononcé à ce titre pour l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen avec approbation du Conseil à la majorité qualifiée et pour la nomination des autres membres de la Commission par son Président, avec approbation du Parlement européen. Il s'est déclaré également favorable à une Commission de format limité, dont le nombre de membres serait inférieur au nombre d'Etats membres – ce qui implique la mise en place d'un système de rotation égalitaire.

Regrettant la dérive actuelle du Conseil européen dans le système institutionnel, M. Jean-Luc Dehaene a souhaité que cette institution redevienne un organe d'orientation générale. La relation Conseil-Commission-Parlement européen doit être la relation de base du fonctionnement institutionnel, ce qui implique la diminution du nombre de formations du Conseil, une meilleure distinction entre le Conseil législateur (dont les travaux seraient publics) et le Conseil exécutif et, enfin, la mise en place d'un véritable Conseil « Affaires générales » dont les membres seraient des ministres

coordinateurs directement rattachés à leur Premier ministre. Il ne faut toutefois pas que ce Conseil « Affaires générales » soit le seul détenteur du pouvoir législatif du Conseil.

M. Jean-Luc Dehaene s'est également inquiété d'une dérive possible dans la prise de décisions avec l'existence de l'eurogroupe, qui n'est pas une institution de l'Union, et vis-à-vis duquel le rôle de la Commission n'est pas défini.

Le problème de la présidence du Conseil doit être également posé tant son rôle apparaît excessif à l'heure actuelle : chaque présidence tend à définir ses propres priorités sans qu'il existe de mécanisme de suivi. C'est à la Commission d'assurer le suivi des décisions du Conseil. Il faudrait également « démystifier » la présidence en prévoyant notamment la nomination d'un Président du Conseil sur une longue durée, sans considération de nationalité.

Enfin le Parlement européen doit être législateur de plein exercice, y compris dans le domaine budgétaire – ce qui implique la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires – et le problème des ressources propres de la Communauté doit être posé.

Après avoir remercié M. Jean-Luc Dehaene pour la qualité de son intervention, le **Président Alain Barrau** l'a interrogé sur les points suivants :

- La référence à un traité de base, dont la Charte des droits fondamentaux pourrait être l'introduction, et qui devrait permettre à l'Europe de préciser l'étendue de sa compétence en l'empêchant d'intervenir sur des sujets sur lesquels elle n'est pas légitime.

- Le rôle d'un nouveau Conseil « Affaires générales », composé des ministres des affaires européennes et qui mettrait fin à la multiplicité des conseils sectoriels.

- La place des parlements nationaux dans la future architecture institutionnelle de l'Union.

- La problématique de l'évolution du budget de l'Union dans la perspective de l'élargissement.

Sur ces différents sujets, **M. Jean-Luc Dehaene** a apporté les précisions suivantes :

- Il a tout d'abord rappelé que le traité de base devrait être le seul texte de l'Union soumis à une procédure de révision lourde. L'objectif est d'introduire davantage de souplesse pour tous les sujets qui n'y seraient pas mentionnés. Il a ainsi justifié le recours à une loi cadre afin de ne légiférer que sur l'essentiel, et non sur les détails comme c'est trop souvent le cas actuellement.

- Précisant son propos sur le rôle du futur Conseil « Affaire générales », M. Jean-Luc Dehaene a souhaité que cette institution devienne le véritable organe de préparation et de suivi du Conseil européen, ce qui fait aujourd'hui défaut. Il a ainsi déclaré que cette structure ne pourra fonctionner correctement que si elle peut s'affranchir des ministres des affaires étrangères dont le rôle de coordination en matière européenne a disparu. Les affaires européennes ne doivent en effet plus être considérées comme des affaires étrangères mais bel et bien comme relevant des affaires intérieures. Il faut avoir le courage de trancher ce débat sur le rôle du ministre des affaires étrangères dans le domaine des affaires européennes.

- Intervenant sur la place des parlements nationaux, M. Jean-Luc Dehaene a déclaré ne pas faire partie de ceux qui se lamentent sur un prétendu déficit démocratique des institutions européennes. Il a rappelé que le Parlement européen était élu au suffrage universel direct et que le Conseil des ministres était composé de représentants de gouvernements responsables devant leurs Parlements respectifs. Le Conseil des ministres peut d'ailleurs être considéré comme la deuxième chambre de l'Union au sens où il assure la représentation des Etats, comme c'est le cas dans un Etat fédéral. Dès lors, le débat sur une « seconde » chambre est davantage celui d'une « troisième » chambre.

- Evoquant enfin la question budgétaire, M. Jean-Luc Dehaene s'est prononcé pour une augmentation des ressources propres de l'Union, défendant l'idée d'une fiscalité européenne. Il a en effet souligné les limites et les paradoxes du système actuel selon lequel les pays contributeurs souhaitent payer moins, les pays bénéficiaires refusent de recevoir moins tandis que tous les Etats s'accordent à

reconnaître l'accroissement des dépenses qui résultera de l'élargissement.

M. Jacques Myard a ensuite interpellé M. Jean-Luc Dehaene sur sa vision future de l'Union. Se déclarant d'accord avec les propos tenus selon lesquels l'Europe n'a pas à intervenir sur tous les sujets, il a manifesté son désaccord avec l'idée émise de communautariser les questions de justice et de sécurité et a rappelé que même aux Etats-Unis – Etat fédéral – ces compétences relèvent du pouvoir des Etats fédérés. Si depuis trente ans, la construction européenne a permis d'importants progrès, essentiellement en ce qui concerne le maintien de la paix sur le continent, M. Jacques Myard a plaidé pour le respect de deux niveaux : d'une part, le niveau inter étatique qui ne doit pas être soumis à la règle de la majorité qualifiée, et d'autre part le niveau transnational qui se justifie par la nécessité d'établir des règles communes pour donner un cadre juridique à la liberté de circulation favorable aux citoyens et aux entreprises. Il a souhaité que l'action européenne soit fondée sur davantage de souplesse et s'est déclaré sceptique sur la perspective d'une politique étrangère et de sécurité commune unifiée, en se fondant sur le rôle prééminent des Etats dans ce domaine.

En réponse, **M. Jean-Luc Dehaene** s'est tout d'abord défendu d'avoir déclaré vouloir communautariser l'ensemble de la justice et de la police. Il évoquait en réalité les questions transnationales telles que la lutte contre la criminalité transfrontalière, contre la drogue, contre le terrorisme et contre l'immigration clandestine. Dans ces domaines, seule une action commune semble efficace pour répondre à l'ampleur des défis qui sont posés. Si sur certains sujets, l'Europe entre trop dans les détails, il est en revanche des domaines où elle ne va pas assez loin. Admettant la primauté de l'intergouvernemental en ce qui concerne la PESC et la PESD, M. Jean-Luc Dehaene a néanmoins fait état d'avancées importantes comme la mise en place d'une force de réaction rapide qui témoigne d'une évolution dans l'approche qu'ont les Etats de ces questions.

M. Robert Toulemon, Président de l'Association française des études européennes (AFEUR), constatant que M. Jacques Myard critiquait la communautarisation de la justice et de la police a considéré que la lutte contre la criminalité internationale demeurerait inefficace si elle continuait à relever des méthodes intergouvernementales et de la règle de l'unanimité. Tout en

convenant qu'il serait difficile d'appliquer la méthode d'abstention constructive à la Politique étrangère et de sécurité commune, il a toutefois fait valoir que l'Europe était affectée de deux faiblesses congénitales. D'une part, faute de disposer d'un budget commun, sa capacité de défense est égale au dixième de celle des Etats-Unis, alors que le montant des crédits budgétaires atteint 60 % du budget américain, en raison des doubles emplois et d'un système de marchés publics inefficace. D'autre part, l'Europe ne bénéficie pas des retombées des actions de coopération et de programmes humanitaires qu'elle mène, du fait de la concurrence existant entre le Haut Représentant pour la PESC et la Commission. En conclusion, il s'est étonné que M. Jean-Luc Dehaene n'ait pas été davantage audacieux dans ses propositions.

M. Jean-Luc Dehaene, tout en approuvant les propos de M. Javier Solana, selon lesquels on peut imaginer que l'Europe puisse un jour être représentée en tant que telle au Conseil de Sécurité de l'ONU, a déclaré que ses propos étaient essentiellement empreints de pragmatisme.

Mme Nicole Feidt a souhaité savoir si M. Jean-Luc Dehaene inscrivait l'élargissement dans le cadre envisagé par M. Joschka Fischer, à savoir celui de l'élaboration d'un traité constitutionnel européen ou plutôt d'une fédération d'Etats-nations.

Après avoir déclaré qu'il se méfiait des étiquettes qui, selon lui, mènent à des slogans, **M. Jean-Luc Dehaene** a fait part de son souhait que l'Europe soit capable de mener des actions communes au niveau supranational dans le domaine de la politique de sécurité, comme ce fut le cas jusqu'à présent dans le domaine économique.

M. Jean-Guy Giraud, Directeur de la Représentation du Parlement européen à Paris, a souhaité savoir comment le calendrier fort chargé qui interviendra en 2004 pouvait être aménagé, tandis que **le Président Alain Barrau** s'est interrogé sur les modalités de mise en place de la Convention.

M. Jean-Luc Dehaene leur a répondu qu'il considérait la Convention à la fois comme une chance et comme un risque pour l'Europe. Il a fait observer qu'il ne s'agirait pas d'une assemblée constituante, mais d'une Convention *ad hoc*. Il a estimé que la Convention destinée à élaborer la Charte des droits fondamentaux

avait été un succès en raison de son cadre de travail très précis. Il a constaté que, les gouvernements ne souhaitant pas délibérer sur un texte de consensus, la future Convention aurait essentiellement pour objet de dégager des tendances et des orientations générales. Il lui a semblé techniquement impossible de procéder à des votes, ce qui renforcera le rôle du président de séance. Enfin, il s'est interrogé sur le calendrier institutionnel à l'issue de la Convention, en 2003, et sur le début des travaux de la Conférence intergouvernementale. Il a jugé qu'il n'était pas réaliste d'imaginer que l'ensemble du processus serait achevé avant les élections européennes de 2004.

VIII. Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen (mardi 20 novembre 2001)

Le **Président Alain Barrau** a tout d'abord remercié **M. Michel Barnier**, commissaire européen, d'avoir répondu à l'invitation de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

Après avoir salué la présence dans la salle de **M. Hubert Haenel**, Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, il a rappelé le principe des « Mardis de l'Europe », puis a donné la parole à M. Michel Barnier.

M. Michel Barnier a salué l'initiative des « Mardis de l'Europe » et remercié les députés, sénateurs, parlementaires européens, diplomates et le public présent dans la salle. En ouvrant les locaux de l'Assemblée nationale à un débat plus large sur les questions européennes, les « Mardis de l'Europe » témoignent de l'intérêt que portent les citoyens aux enjeux européens, bien au-delà de ce que pensent certains responsables politiques. Il a indiqué que M. Pierre Moscovici, ministre chargé des affaires européennes, avait d'ailleurs lui-même fait état de cet intérêt croissant des citoyens lors de la remise par M. Guy Braibant de son rapport sur l'avenir de l'Union au Premier ministre Lionel Jospin.

M. Michel Barnier a alors rappelé qu'il avait lancé, lorsqu'il était ministre des affaires européennes, un dialogue pour l'Europe qui avait permis de nouer, pendant 28 semaines, un échange comparable avec les citoyens. Il avait alors pu vérifier à cette occasion à quel point les doutes, les peurs, les inquiétudes mais aussi les espoirs suscitaient un vif intérêt concernant l'Europe, notamment auprès des jeunes.

Il s'est réjoui que se poursuive cet effort de dialogue structuré, décentralisé et régulièrement évalué et a rappelé que les questions européennes ne relèvent plus de la politique étrangère tant elles imprègnent la vie quotidienne des gens. Il s'agit d'un problème

démocratique que d'amener la dimension européenne dans le débat national, partout en Europe, et singulièrement en France, où les hommes politiques ont commis depuis trop longtemps une sorte de mensonge par omission, en proposant des idées et des réformes sans dire qu'elles dépendaient de décisions prises en commun à Bruxelles par eux-mêmes.

M. Michel Barnier a ensuite évoqué le contexte dans lequel se développe actuellement le débat sur l'avenir de l'Union. Les attentats du 11 septembre 2001 ont clairement créé ou amplifié ce qu'il a appelé « l'urgence européenne » dans une note rédigée à titre personnel à l'attention de ses collègues de la Commission européenne. Dans ce contexte, et au-delà du drame des attentats terroristes et de leurs conséquences, il y a plus diffusément dans l'opinion publique une sorte de désenchantement, de doute, de crainte et de peur, d'ailleurs avivés ou utilisés par certains discours. Mais simultanément, il a déclaré ressentir dans les opinions le sentiment assez profond que la réponse aux principaux défis d'aujourd'hui doit être européenne. Des actions efficaces contre le terrorisme, la criminalité internationale mais aussi sur d'autres sujets comme les négociations commerciales internationales, la sécurité interne et externe, la sécurité écologique, ne peuvent plus être isolées ou nationales mais bel et bien européennes.

Il a ensuite mentionné ce défi politique stratégique majeur de la réunification de l'Europe et du grand élargissement qui se prépare, dans une proportion jusque là inconnue pour la structure politique de l'Union, qui va devoir faire face au quasi-doublement du nombre de ses Etats membres. Il a également évoqué le contexte de la mondialisation qui, par les risques économiques et sociaux qu'elle implique, renforce le besoin de se rassurer et de protéger ses racines et son identité.

Dans ce contexte, M. Michel Barnier a souligné deux questions auxquelles il a souhaité apporter des réponses forcément personnelles et incomplètes. La première concerne le projet européen : que veut-on faire ensemble et comment lui redonner du sens ? Se référant à la perspective historique de ce projet depuis le début des années 1950 avec la CECA et le traité de Rome, il a souhaité que l'on accorde aujourd'hui plus d'importance aux attentes des citoyens. La seconde question concerne les lacunes institutionnelles au regard des défis qui se posent à l'Europe.

Le projet européen reste le même qu'à l'origine et les raisons initiales demeurent d'actualité : il s'agit de la paix et de la stabilité qui l'accompagne, de la démocratie et du marché unique qui justifie des règles du jeu les plus loyales possible entre les Etats et des entreprises qui restent concurrentes les unes des autres mais dans un cadre juridique régulé. Il a alors insisté sur la dimension solidaire du projet européen et sur le refus de la règle du chacun pour soi. Il existe un budget – d'un montant de 215 milliards d'euros, qui en fait le deuxième de l'Union – pour assurer concrètement une redistribution des plus riches vers les plus pauvres afin d'éviter une Europe à plusieurs vitesses. L'Europe est une communauté solidaire qui suppose la promotion d'un modèle social et la préservation des identités, des langues et des cultures.

Réfléchir au projet européen implique aussi de s'interroger sur les nouveaux besoins de l'Europe : la sécurité externe, la sécurité interne, la sécurité écologique, la politique étrangère commune et la défense qui sont liées à ce besoin de sécurité. Ce sont là des préoccupations assez nouvelles même si elles figuraient déjà dans le projet initial, comme avait témoigné le débat sur la Communauté européenne de défense (CED). Elles répondent à l'idée selon laquelle l'Europe économique doit aussi être une puissance politique.

Les institutions actuelles sont-elles à la hauteur de ce projet et de son ambition ? En partie oui, puisque le projet reste le même et que ses raisons sont toujours valables. Le modèle communautaire, qui explique les succès de la construction européenne, demeure viable. M. Michel Barnier a toutefois exprimé son sentiment selon lequel il est temps de le rénover pour le rendre plus efficace et plus légitime. Il a évoqué l'attente des citoyens d'être mieux informés et davantage associés à la construction européenne. Le débat européen ne doit pas se limiter aux moments solennels ou dramatiques : référendum sur Maastricht, guerre des Balkans, crises de la vache folle et de la fièvre aphteuse. Il a déploré qu'on ne parle des questions européennes que dans de telles circonstances.

M. Michel Barnier a prôné la lucidité sur les imperfections des institutions et des mécanismes communautaires qui expliquent que les chefs d'Etat et de gouvernement aient, de traité en traité, tenté d'améliorer les choses. Il a néanmoins plaidé pour une plus grande stabilité des traités de l'Union afin de rompre avec la frénésie

institutionnelle qui prévaut actuellement. Il a souhaité que le prochain rendez-vous institutionnel, fixé en 2004, puisse aboutir à un traité non pas définitif, mais stable.

M. Michel Barnier a alors fait état d'une double chance pour réussir le pari institutionnel. Pour la première fois en effet, du temps est laissé pour préparer l'échéance de 2004. Pour la première fois aussi, il a été décidé – en tirant les leçons des expériences précédentes – d'ouvrir le jeu. Sous l'impulsion du Parlement européen, de la Commission, des parlements nationaux et avec l'accord de beaucoup de gouvernements, il a été décidé de recourir au cadre original et ouvert de la Convention. Cette Convention associera les parlements nationaux, le Parlement européen, la Commission et les gouvernements en même temps que seront autour de la table les représentants du Comité des régions, du Conseil économique et social et naturellement, comme la Commission l'a souhaité, et presque à égalité avec les pays membres, les trois représentants des pays candidats. Il a alors rappelé le précédent de la Convention qui avait permis la rédaction du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et qui, parce qu'il a fait ses preuves, a été reconduit pour engager la réforme des institutions. Il a toutefois insisté sur le fait que cet exercice s'annonçait autrement plus complexe que la rédaction de la Charte, tant les questions à traiter sont sensibles.

La Convention ne décidera pas mais elle pourra proposer, peut-être un projet global s'il s'agit par consensus d'aboutir à un texte ambitieux, ce qui serait l'idéal ; mais il pourrait tout aussi bien ne s'agir que de propositions ou d'options. M. Michel Barnier a manifesté sa préférence pour la première hypothèse tout en précisant que des options fortes seraient meilleures qu'un consensus faible. Le mandat de la Convention sera fixé à Laeken, de manière assez ouverte. Une Conférence intergouvernementale (CIG), qu'il espère courte (de cinq à six mois) et décisionnelle, suivra les travaux de la Convention et devra conclure l'ensemble de l'exercice au printemps 2004, avant les prochaines élections européennes. Il devrait s'écouler environ six mois entre la fin des travaux de la Convention et le début de la CIG, afin de laisser le temps aux différents gouvernements de « digérer » les travaux de la Convention. Si celle-ci est convoquée au printemps prochain, elle sera alors en mesure de prendre le temps de la réflexion et de

reparler du projet avant d'entrer immédiatement dans des considérations techniques et institutionnelles.

M. Michel Barnier a insisté sur la nécessité de prendre le temps de débattre du projet européen, la Convention devant être une véritable caisse de résonance des préoccupations des gouvernements et des citoyens. Les travaux de la Convention devraient en priorité porter sur les quatre axes de réflexion identifiés par la déclaration de Nice : le rôle des parlements nationaux, la simplification des traités, l'insertion dans les traités de la charte des droits fondamentaux, et la délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Il a souligné qu'il s'agit là de questions très importantes qui devraient être abordées par la Convention avec un esprit volontariste et ambitieux. Il a notamment évoqué l'association des parlements nationaux à la construction européenne, proposant en particulier une représentation des parlements nationaux à l'intérieur des délégations ministérielles lorsque le Conseil exerce ses compétences législatives, et une intensification de la coopération entre Parlement européen et parlements nationaux.

Il a estimé que le processus engagé par la Convention était de nature constitutionnelle, et que la Convention devrait aborder des sujets qui ne font pas partie du cadre strict de son mandat, comme la possibilité de désigner, voire d'élire directement, le Président de la Commission européenne.

En conclusion, il a considéré que la construction de l'Union européenne avait permis la mise en place d'une communauté de nations qui partagent volontairement leur souveraineté dans certains domaines choisis. Il a souligné que l'Europe avait une responsabilité particulière dans un monde multipolaire qui s'organise, au-delà de ce qu'elle pouvait apporter aux Etats européens eux-mêmes. Il a rappelé qu'à la suite des attentats terroristes du 11 septembre, l'Europe avait le devoir, en raison de son positionnement géographique et de son rôle historique, de tout mettre en œuvre pour favoriser le dialogue entre les cultures.

Le **Président Alain Barrau** a exprimé son accord avec la proposition de consacrer une partie des travaux de la Convention à une vérification de la validité du projet européen. Il a interrogé M. Michel Barnier sur la méthode de travail de la Convention, certains Etats souhaitant que la Convention se limite à un inventaire

des solutions possibles, et d'autres qu'elle procède à l'adoption d'un texte. Il a souhaité avoir des précisions sur le rôle de la Commission dans les débats de la Convention.

M. Michel Barnier lui a répondu que l'évaluation du projet devrait répondre à une question fondamentale : l'Union européenne souhaite-t-elle demeurer ce qu'elle est aujourd'hui, c'est-à-dire un grand marché commun avec quelques politiques communes ? Faut-il revenir en arrière ? Faut-il au contraire aller plus loin dans certains domaines, comme la PESD ou la communautarisation du 3^{ème} pilier ?

Evoquant son expérience de député puis de sénateur, pendant 22 ans, il a regretté que le Parlement ait été trop souvent tenu à l'écart des questions européennes. Il a estimé que le partage de souveraineté ne devait pas être contraint, mais librement assumé. Il s'est déclaré opposé à l'idée d'« Europe des régions », l'Union européenne étant une union des peuples et des Etats.

S'agissant de la Convention, il a souhaité qu'elle cherche une voie médiane, entre un simple inventaire et un projet global. A cet égard, le rôle du président de la Convention, qui devra avoir l'écoute des chefs d'Etat et de gouvernement, lui est apparu comme essentiel.

Il a confirmé qu'il avait été chargé par le Président Prodi d'être le seul représentant de la Commission à la Convention, avec pour mission de veiller à ce que la Convention soit utile. Il a annoncé qu'il s'efforcerait de faciliter la discussion, d'évaluer les propositions, mais qu'il prendrait également position sur les différents sujets abordés, notamment sur les compétences respectives de l'Union et des Etats membres, et sur l'élaboration d'un projet de traité simplifié.

M. Jacques Myard a déclaré avoir écouté avec intérêt l'intervention du commissaire, estimant que la référence à la nécessité d'une « vérification politique » reflétait l'émergence de doutes salutaires quant à la construction européenne. Il s'est déclaré en désaccord avec le commissaire sur l'opinion exprimée par celui-ci d'un besoin de « plus d'Europe », estimant qu'il ne fallait pas confondre la nécessaire interdépendance qui caractérise le monde moderne avec une obligation illusoire de communauté de destin. Il

s'est dit également opposé au concept d'« Europe-puissance » et à celui de souveraineté partagée. Il a par ailleurs considéré que la Commission européenne avait dans le passé joué un rôle positif pour faire tomber les « chauvinismes économiques », et permettant ainsi de restaurer en Europe, une économie ouverte, à l'image de la situation qui avait prévalu avant les deux conflits mondiaux. Il a estimé que l'Europe doit disposer d'une autorité organisatrice des marchés mais qu'il ne fallait pas intégrer les domaines de compétence régalienne.

M. Pierre Lequiller, après s'être déclaré en accord avec M. Michel Barnier sur l'idée d'une Europe garante de la paix, a évoqué la question des coopérations renforcées, officiellement prévues depuis le traité de Nice, et a souhaité être éclairé sur les développements possibles de ces coopérations. Il a également interrogé le commissaire sur la question de la présidence tournante, soulignant que ce système nuisait fortement à la visibilité de l'action de l'Europe, évoquant en particulier l'exemple de la politique européenne en Macédoine.

M. Hubert Haenel, Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, a tout d'abord indiqué qu'il ne partageait pas le « pessimisme » de M. Jacques Myard sur l'avenir de la construction européenne. Il s'est déclaré en accord avec la nécessité d'une « vérification politique » évoquée par M. Michel Barnier. S'agissant du processus d'élargissement, il a considéré que l'on ne mettait pas suffisamment en lumière, auprès des pays candidats, le fait que la construction européenne est, davantage qu'un simple projet économique, une communauté de valeurs. Il a par ailleurs souligné l'intérêt de la possibilité de coopérations renforcées pour les Etats membres qui souhaitent aller plus loin et plus vite dans le sens de l'intégration. En ce qui concerne le principe de subsidiarité, il a considéré qu'il fallait progresser vers une répartition plus claire des compétences. Il a estimé, prenant l'exemple de la proposition de directive sur les performances énergétiques des bâtiments, qui a fait l'objet d'un avis favorable de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, que certains textes communautaires sortent du champ naturel des compétences européennes.

M. Georges Berthu, député européen, a évoqué la future Convention, en estimant que le dernier des quatre sujets décidés à Nice, relatif au rôle des parlements nationaux dans l'architecture

institutionnelle de l'Union européenne, impliquait sans doute un dépassement de l'actuel « Triangle institutionnel » composé du Conseil, de la Commission et du Parlement européen. Il a considéré que, dans cet esprit, le travail qui sera engagé par la Convention pourrait ensuite déboucher sur un traité fondateur. Il a enfin rappelé que le Parlement européen souhaitait plutôt que la Convention aboutisse à un véritable projet, qui serve de base à un débat ouvert, plutôt qu'à une liste d'options.

Répondant à M. Jacques Myard avec lequel il s'est déclaré heureux de poursuivre un dialogue ancien, **M. Michel Barnier** a noté qu'il était de la responsabilité de tout homme politique d'avoir parfois des doutes et d'éviter ainsi l'arrogance ou la suffisance. De plus les doutes qu'il a exprimés ne portent pas sur la justesse du projet européen – même s'il faut bien constater que les Quinze n'ont pas la même conception de l'intégration européenne.

Il a ensuite fait part de son ambition qu'en 2004, les Etats membres parviennent à définir les moyens de poursuivre l'intégration au sein d'une même communauté sans qu'il soit nécessaire de concevoir un groupe extérieur ou une avant-garde de pays. Deux types de souplesse devraient être toutefois prévus : l'acceptation, au moins pour une période donnée, qu'une partie des compétences de l'Union (la défense, certains sujets du troisième pilier) continue à relever de la méthode intergouvernementale ; la possibilité pour les Etats membres de lancer des coopérations renforcées. S'il est vrai que la clause des coopérations renforcées introduite par le traité d'Amsterdam n'a pas été utilisée en raison de la contrainte de l'unanimité, il faut bien voir que le traité de Nice n'est pas encore entré en vigueur et on peut concevoir, le moment venu, le lancement d'une coopération renforcée dans le domaine de l'espace judiciaire.

Loin d'être une « usine à gaz », la mise en place d'un *Conseil législatif* serait une vraie clarification car elle permettrait de mieux distinguer le rôle exécutif des ministres, qui doit être préservé, et leur travail législatif, qui doit être mieux identifié. C'est pourquoi il faudrait mettre en place un Conseil des affaires législatives composé de ministres des affaires européennes résidant à Bruxelles et se réunissant tous les quinze jours. Les parlements nationaux pourraient même envoyer deux représentants par Etat aux réunions du Conseil.

Répondant à M. Pierre Lequiller, M. Michel Barnier a noté que la présidence tournante a pour avantage de mobiliser les Etats mais qu'elle fait peser une lourde charge sur le gouvernement du pays présidant l'Union. L'idée a été avancée de prévoir plusieurs présidences selon les conseils et d'allonger leur durée sur une période de deux ans. Il reste qu'il s'agit là d'une question sensible.

Les pays candidats ne veulent pas intégrer l'Union européenne seulement pour participer à la construction d'une zone de libre-échange, ils veulent aussi faire de la politique comme l'a indiqué très clairement le Président Vaclav Havel.

S'agissant du *principe de subsidiarité* et répondant au Président Hubert Haenel, il a déclaré que c'est d'abord à la Commission de savoir jusqu'où la réglementation européenne doit aller. La proposition de directive sur la performance énergétique est, selon lui, un bon texte qui décline les obligations souscrites par l'Union européenne dans les accords de Kyoto. La bonne instance pour contrôler la subsidiarité est, à la fin du processus de décision, la Cour de justice des Communautés européennes.

Répondant à M. Georges Berthu, M. Michel Barnier a indiqué qu'il avait lui aussi relevé la précision des termes employés par la déclaration de Nice sur le rôle des parlements nationaux. Il s'agit là d'une vraie question, voire même le principal sujet à l'ordre du jour de la prochaine Convention. Il faut faire une place aux parlements nationaux pour répondre au déficit démocratique et pour permettre un meilleur contrôle des domaines de souveraineté partagée. On peut envisager, comme cela a été dit, la présence de parlementaires nationaux aux réunions du Conseil, mais aussi des réunions régulières entre le Parlement européen et les parlements nationaux pour des débats d'orientation – sans qu'il soit besoin pour autant de créer une nouvelle chambre qui se surajouterait aux institutions existantes.

« Pourquoi pas un traité de refondation » ? a poursuivi le commissaire européen tout en notant que cette approche n'était pas très éloignée de l'idée évoquée par lui d'un pacte constitutionnel. Il reste que le traité final devra être ratifié par chaque Etat membre selon ses procédures constitutionnelles. La Convention devra travailler avec audace à la refonte de l'architecture institutionnelle de l'Union mais elle devra également prendre garde à ne pas

provoquer les gouvernements en élaborant un texte qui serait à prendre ou à laisser et qui à ce titre pourrait être rejeté par la Conférence intergouvernementale.

IX. Audition de Mme Danuta Hübner, secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères de Pologne (jeudi 22 novembre 2001)

Le **Président Alain Barrau**, souhaitant la bienvenue à Mme Danuta Hübner et à M. Jan Tombinski, ambassadeur de Pologne en France, a rappelé qu'il était extrêmement utile que les représentants des pays candidats puissent participer à la réflexion engagée par la Délégation sur l'architecture de l'Europe en 2004. Ceci apparaît d'autant plus indispensable que les pays candidats pourront déléguer des représentants de l'exécutif et du Parlement à la Convention qui se réunira après le Conseil européen de Laeken.

Mme Danuta Hübner a remercié le Président Alain Barrau de cette invitation, intervenant un mois après la formation du nouveau gouvernement polonais, qui a jugé prioritaire l'adhésion de la Pologne à la Communauté européenne et a élaboré, la semaine dernière, une stratégie destinée à permettre que cette adhésion ait lieu en 2004.

La nouvelle stratégie européenne du gouvernement polonais se fonde sur la conviction que la Pologne doit faire partie du premier groupe de pays adhérents et achever les négociations à la fin de 2002, tant avec l'Union européenne qu'avec les Etats membres. Elle signifie également que la Pologne doit être préparée pour devenir un membre à part entière de l'Union européenne et participer ainsi aux réflexions sur l'avenir de l'Union européenne.

La secrétaire d'Etat a alors rappelé que la négociation en cours avait permis de clore 18 chapitres sur 29 et que, parmi les 11 chapitres restant à négocier, figuraient trois thèmes parmi les plus difficiles, l'agriculture, les fonds structurels et les aspects budgétaires. La nécessité d'accélérer le processus d'adhésion est vivement ressentie en Pologne, qui ne souhaite pas être perçue comme un pays retardant le processus général d'adhésion et est au

contraire convaincue que le déroulement de la négociation joue un rôle dynamique sur les institutions européennes elles-mêmes.

La préparation de l'administration polonaise constitue également une priorité. A cet égard, Mme Danuta Hübner s'est félicitée de la coopération avec la France pour la préparation de l'administration polonaise et elle a souligné la nécessité de poursuivre cette aide. Elle a alors regretté que le dialogue avec la société polonaise au cours des dix dernières années sur les questions européennes n'ait pas été plus important. Selon les enquêtes d'opinion, l'intérêt du citoyen polonais à l'égard de l'Union européenne a baissé de 80 % en 1997 à un peu plus de 50 % aujourd'hui. Ce désintérêt ne doit pas être négligé face à l'échéance du référendum qui devrait avoir lieu en 2003 sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne. C'est pourquoi l'expérience française de débat national sur l'avenir de l'Union est un modèle pour la Pologne, qui souhaite préparer des Assises similaires aux niveaux régional et local. La coopération entre les parlements français et polonais pourrait également jouer un rôle dans la préparation de ce débat national.

La secrétaire d'Etat a ensuite relevé les difficultés de la situation économique en Pologne, qui rendaient plus difficile l'intégration dans l'Union. Le gouvernement polonais a présenté un budget de restriction pour 2002 afin de diminuer les dépenses publiques, limiter le déficit et stimuler l'économie. Il est bien évident qu'il serait plus facile de préparer la société polonaise à l'intégration avec une croissance économique forte, un chômage en réduction et une opinion plus favorable. Au contraire, le gouvernement est tenu de prendre des décisions difficiles, alors que de nombreuses catégories de Polonais ne voient pas leur avenir dans l'Union et que les dernières élections législatives ont amené au parlement des partis politiques conservateurs plutôt défavorables à l'adhésion de la Pologne. Cette situation, qui permet à ces partis de disposer d'un forum pour contrer l'adhésion de la Pologne, conduit le gouvernement à renforcer sa politique de discussion ouverte avec les forces politiques.

Mme Danuta Hübner a souligné l'importance de la souplesse et de l'ouverture face aux propositions de l'Union européenne, notamment sur des questions sensibles comme la libre circulation des travailleurs et des capitaux. Elle a fait observer que la Pologne

acceptait le mécanisme transitoire de deux ans, pouvant être prolongé de trois ans, et a rappelé que les contacts bilatéraux de la Pologne avec quatre Etats membres avaient montré une bonne compréhension réciproque. La libre circulation des personnes reste une question sensible en Pologne, de même que les questions relatives à l'achat de terres par des étrangers.

En conclusion, la secrétaire d'Etat a assuré de la détermination pragmatique de la Pologne et a attiré l'attention sur l'importance des négociations sur le plan politique interne ainsi que sur le fait que ces négociations étaient menées dans une situation économique difficile.

Après avoir remercié Mme Danuta Hubner pour la sincérité de ses propos, le **Président Alain Barrau** a insisté sur l'importance de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne et de son rôle dans le processus de réunification de l'Europe aux yeux de l'opinion publique française : la Pologne et la France ont des liens historiques et culturels forts et anciens. De nombreux travailleurs polonais ont émigré vers la France où ils sont désormais parfaitement intégrés, contribuant à conforter ces liens.

La situation actuelle du processus d'adhésion de la Pologne soulève plusieurs questions :

– Comment convaincre, en Pologne même, une partie de la population dont l'opinion a évolué et qui se déclare moins favorable à l'adhésion ? Cette situation appelle, de la part du gouvernement, un débat clair et ouvert sur les enjeux de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

– Le processus d'adhésion achoppe sur des sujets plus techniques tels que l'agriculture. La France et la Pologne sont toutes deux de grands pays agricoles avec une sociologie économique identique. Elles sont donc des alliées naturelles, alors que l'Union européenne a besoin d'une agriculture forte.

– Le principe d'une adhésion rapide des pays candidats est désormais acquis ; cette adhésion interviendra-t-elle au terme d'une négociation individualisée, reposant sur la volonté croisée des pays candidats d'adhérer et de celle de l'Union européenne de les accueillir, ou faut-il privilégier une démarche politique et globale ?

Le Président Alain Barrau a considéré, pour sa part, que la Pologne, en tant que plus grand des pays candidats, doit intégrer rapidement et faire partie du premier groupe, quelles que soient les difficultés politiques et techniques.

Mme Danuta Hübner a expliqué la baisse des opinions favorables de la population polonaise à l'adhésion à l'Union européenne, passées de 80 % avant l'entrée de la Pologne dans l'OTAN à 56 % aujourd'hui, en observant que l'opinion avait dans les années quatre-vingts l'intuition qu'il était indispensable d'entrer dans la famille européenne, mais que le doute s'est insinué lorsqu'elle a rationalisé son approche et commencé à comprendre les exigences d'une entrée dans l'Union. L'évolution du monde et la détérioration de la situation économique polonaise ont également influencé une opinion insuffisamment informée des conséquences positives de l'adhésion à l'Union européenne.

Le gouvernement polonais est déterminé à mener une campagne d'information intense dans les deux prochaines années pour transformer ce doute en certitude, sans éviter les questions les plus difficiles, à l'exemple des débats publics qui ont été menés en Allemagne, en Autriche et en France, et préparer ainsi le référendum.

Mais repousser la date d'adhésion ne serait pas positif. Certes des déclarations politiques peu responsables ont été émises sur ce sujet, comme lorsque la France a déclaré en 1996 que la Pologne ne serait pas membre de l'Union européenne en l'an 2000, et il ne faudrait pas donner l'impression à la société polonaise, qui les a entendues, que la date d'adhésion pourrait être repoussée sans cesse.

Les débats sur le choix entre le « big-bang », un mini-élargissement ou un élargissement à plusieurs étapes sont perçus de manière négative par les Polonais. Il est pour eux fondamental de figurer dans le premier groupe d'adhésion. En même temps, ils ne veulent pas d'un élargissement à des pays qui ne seraient pas prêts, mais d'une adhésion de leurs pays préparée sur des bases solides.

L'élargissement implique une décision dont le caractère politique ne doit cependant pas être diminué. A cet égard, la Pologne interprète la récente déclaration de M. Hubert Védrine

comme n'étant pas orientée contre son adhésion, mais seulement en faveur de celles de la Bulgarie et de la Roumanie.

Des questions techniques revêtent également une forte dimension politique. La Pologne sera l'un des grands Etats membres de l'Union européenne et dispose, comme la France, d'un grand secteur agricole qui compte beaucoup dans ses déclarations et ses actions politiques. Ces deux grands pays agricoles n'ont jusqu'à présent pas suffisamment discuté des possibilités de collaboration sur la base de leurs complémentarités et c'est un aspect qu'il faudrait développer après l'adhésion de la Pologne.

L'Union européenne devra tenir compte de Doha et changer d'attitude envers l'agriculture. La Pologne est prête à discuter sur le plan bilatéral de l'évolution nécessaire de la politique agricole commune avec les pays qui ont un grand secteur agricole et ne peuvent pas tout bouleverser du jour au lendemain. L'agriculture représente la question la plus importante pour la Pologne qui attend les positions de la Commission et du Conseil pour en débattre dans les six prochains mois, en étant bien consciente qu'on ne peut pas s'en tenir au *statu quo*.

Le processus d'élargissement ne doit en tous cas pas se présenter comme une alternative entre une adhésion selon une démarche purement politique et une différenciation selon les mérites de chaque candidat de caractère purement technique. Il résultera sans doute d'un compromis dans lequel les questions politiques seront à prendre en compte mais ne devront pas conduire à négliger des aspects techniques, qui conditionnent aussi les aspects positifs de l'élargissement pour les pays candidats. C'est la raison pour laquelle la Pologne va se préparer le mieux possible, car si l'on n'imagine pas qu'elle ne soit pas dans le premier groupe, l'opinion publique attend qu'elle soit capable de tenir toute sa place dans l'Union élargie.

M. Jean-Bernard Raimond a remercié Mme Hübner pour la clarté de ses réponses et a souligné la conviction très partagée selon laquelle la Pologne devait faire partie de la première vague d'adhésion. Il a par ailleurs noté que la Pologne, en devenant membre de l'Union européenne, contribuera au développement des relations de l'Union avec les pays d'Europe de l'Est. Il a ensuite interrogé la secrétaire d'Etat sur l'action actuelle du parlement

polonais dans le cadre de la préparation à l'adhésion, évoquant le rôle, qu'il a jugé remarquable, joué sous la précédente législature par la commission chargée de l'intégration de l'acquis communautaire, que présidait M. Geremek.

Mme Danuta Hübner a indiqué que la commission des affaires européennes du parlement polonais participait très activement au processus de préparation à l'adhésion. Elle a précisé que l'acquis communautaire avait été déjà largement intégré dans les textes – bien que 90 lois et 800 décrets doivent encore être adoptés – mais qu'il s'agissait surtout de mettre à présent en œuvre cet acquis, ce qui représentait une tâche plus difficile pour laquelle l'année à venir sera très importante. Elle a estimé que la tâche serait encore lourde, mais qu'un soutien communautaire y contribuera, et que, par ailleurs, certains Etats membres eux-mêmes connaissaient des difficultés de mise en œuvre de la législation communautaire.

Le **Président Alain Barrau** a souligné que pour aucun Etat membre la question de la transposition des actes communautaires ne constituait un sujet facile. Evoquant le cas de la France, il a rappelé que ce n'est que très récemment que le Parlement avait obtenu un droit de suivi de la transposition des directives, notant qu'il avait fallu une loi d'habilitation pour permettre la transposition par ordonnances d'un nombre très important de directives anciennes qui n'avaient pas été transposées, pour certaines depuis plus de 10 ans.

M. Joseph Parrenin a interrogé la secrétaire d'Etat, d'une part, sur les raisons des réticences actuelles d'une partie des Polonais vis-à-vis de l'adhésion à l'Union et, d'autre part, sur la position du gouvernement polonais en ce qui concerne la question de la libéralisation des échanges internationaux dans le domaine agricole.

Mme Danuta Hübner a indiqué que les préoccupations actuelles des Polonais par rapport à l'adhésion étaient d'abord liées à des craintes de limitation de souveraineté, reprises par les partis nationalistes, qui s'expliquent notamment par l'histoire du pays, qui a souvent été marquée par des pertes de souveraineté. Elle a ajouté que les réticences actuelles étaient également issues du secteur des petites et moyennes entreprises qui craignent d'avoir à affronter une concurrence pour laquelle elles ne seraient pas armées et à introduire de nouvelles normes qui représenteront un coût

important. Sur le plan sectoriel, elle a souligné, qu'outre certains secteurs industriels comme la sidérurgie ou la pharmacie, c'est essentiellement le secteur agricole qui est marqué par de fortes préoccupations, alors même que c'est sans doute celui qui bénéficierait le plus de l'adhésion. Elle a indiqué que les débats actuels au sein de l'agriculture polonaise mêlaient dans une certaine confusion la question des restructurations, certains plaçant pour maintenir les structures existantes, et la préparation à l'adhésion. Elle a précisé que des préoccupations s'exprimaient quant aux interdictions de consommer des produits régionaux, que certains évoquent comme une conséquence de l'adhésion. Elle a estimé qu'il convenait d'utiliser au mieux le temps restant avant l'adhésion pour poursuivre les réformes au sein de l'agriculture polonaise.

S'agissant de la question relative à la libéralisation du commerce international, elle a indiqué que la Pologne était actuellement strictement en phase avec les positions de l'Union européenne.

Mme Dabrowska, journaliste au mensuel polonais « Teczka » a ensuite interrogé Mme Danuta Hübner sur les points suivants :

– Quels sont les quatre pays les plus coopératifs avec la Pologne dans la perspective de l'élargissement ?

– Pourquoi le nouveau gouvernement a-t-il décidé de rompre le contrat de fourniture de gaz qui liait la Pologne à la Norvège ?

– Quelle politique les autorités polonaises entendent-elles mener pour préserver l'agriculture familiale ?

Dans le prolongement de cette question, **M. Rémy Degoul**, président du Comité de liaison pour la solidarité avec l'Europe de l'Est (COLISEE) a demandé des précisions à Mme Danuta Hübner sur les mesures à prendre pour favoriser le développement de l'agriculture biologique dont il a rappelé qu'elle concernait dans les pays nordiques près de 10 % des exploitations agricoles. Il a également interrogé Mme Danuta Hübner sur le transfert des aides directes dans le cadre de la PAC et a enfin insisté sur la nécessité – au-delà de la reprise de l'acquis communautaire – d'encourager les échanges culturels entre les peuples pour réussir l'élargissement.

En réponse, **Mme Danuta Hübner** a cité le Danemark, la Suède, l'Irlande et les Pays-Bas qui se sont engagés à ne pas restreindre la liberté de circulation à leurs frontières après l'élargissement. Elle a aussi mentionné la signature prochaine d'un accord bilatéral avec l'Espagne qui prévoit qu'à l'issue d'une période transitoire de deux ans, les Polonais pourront travailler librement sur le sol espagnol ; un accord est également prévu avec l'Allemagne. De même, la Grande-Bretagne devrait abandonner les restrictions à la libre circulation au-delà de la période transitoire de deux ans et un accord avec la France prévoit d'encourager la libre circulation des étudiants et des travailleurs saisonniers.

En ce qui concerne le contrat de fourniture de gaz avec la Norvège, elle a rappelé la légitimité pour un nouveau gouvernement d'examiner les contrats en cours, mais a déclaré ne pas disposer d'éléments d'information particuliers sur ce contrat précis.

Mme Danuta Hübner a ensuite abordé le chapitre agricole et a déclaré que le développement de l'agriculture familiale avait été plus ou moins favorisé selon les gouvernements. Elle a insisté sur la priorité du nouveau gouvernement qui entend encourager la diversification de l'agriculture polonaise. Elle a affirmé que l'agriculture biologique constituait une véritable opportunité pour les Polonais, et s'est référé à la Hongrie qui a su développer des produits écologiques qui sont exportés vers l'Union européenne.

En ce qui concerne la PAC et le transfert des aides directes, Mme Hübner a déclaré que la position polonaise, transmise à Bruxelles, était celle d'une PAC identique pour tous les Etats membres ; la Commission devrait définir sa position en janvier prochain et les négociations vont s'intensifier jusqu'à la fin de l'année 2002.

Elle a enfin remercié M. Degoul pour avoir souligné l'importance des liens culturels dans la perspective de l'élargissement. Alors que les adversaires à l'adhésion affirment que l'Union européenne va provoquer une dilution de l'identité polonaise, elle s'est déclarée convaincue que l'adhésion provoquera au contraire un enrichissement de l'identité culturelle.

En conclusion, le **Président Alain Barrau** a souhaité rappeler que le gouvernement français avait particulièrement œuvré pour

qu'un compromis acceptable pour les pays candidats soit trouvé sur le sujet délicat de la liberté de circulation. Il s'est en effet déclaré attaché à ce que l'élargissement ne se traduise pas par des restrictions même provisoires sur tel ou tel sujet.

X. Audition de M. Giorgio Napolitano, président de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (mardi 4 décembre 2001)

Le **Président Alain Barrau** a tout d'abord remercié **M. Giorgio Napolitano**, Président de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, d'avoir répondu à l'invitation de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

Après avoir précisé qu'il s'efforcera d'exprimer les positions majoritaires du Parlement européen, **M. Giorgio Napolitano** a tenu à indiquer que la déclaration de Nice était, selon lui, sinon une autocritique, du moins le constat par les Etats membres qu'il aurait fallu aller plus loin dans la réforme des institutions pour répondre effectivement aux exigences de l'élargissement.

Dans le contexte nouveau créé par les événements du 11 septembre dernier, l'Europe a en particulier besoin d'une impulsion nouvelle dans les domaines de la politique étrangère, de la défense et de la sécurité intérieure, pour approfondir son effort d'intégration et s'affirmer sur la scène mondiale. La question centrale est celle de la gouvernance qui exige un engagement affirmé des Etats membres afin que l'Union européenne élargie soit un acteur mondial responsable et parvienne à combiner diversité, unité et efficacité. Le thème d'une meilleure délimitation des compétences – qui figure parmi les quatre sujets de la déclaration de Nice – renvoie à une interrogation existentielle : l'Europe est-elle une confédération ou une fédération ? Une union d'Etats ou une entité fédérale ?

Le concept de fédération des Etats-nations, proposé par M. Jacques Delors, tente de concilier deux éléments *a priori* contradictoires, mais les débats montrent qu'aucun accord n'a encore été atteint sur la synthèse entre les deux notions ni sur ce que nous voulons faire ensemble. Les discussions autour de l'idée d'une

intégration renforcée au sein de l'Union font apparaître les craintes d'émergence d'un « super Etat » européen. Or, un « super Etat » est une cible facile mais imaginaire. Il est en effet inscrit depuis longtemps dans les traités, et au moins depuis l'Acte unique, que se construit une union de plus en plus étroite non seulement entre les Etats mais entre les peuples. A cet égard, les événements du 11 septembre ont fait comprendre à quel point le cadre national était inadéquat et la dimension européenne plus appropriée pour faire face aux défis du temps.

Dans son récent discours de Birmingham, le Premier ministre britannique, M. Tony Blair, a évoqué la nécessité de développer des politiques reposant sur des bases communes, mais la question reste ouverte des méthodes et des instruments à mettre en œuvre. Le point de vue du Parlement européen est qu'il faut éviter tout recul dans l'intégration en poursuivant l'approfondissement de la coopération européenne. Il faut pour cela relancer la méthode communautaire dont les éléments constitutifs sont le rôle de la Commission, le vote à la majorité qualifiée, la co-décision, l'effet direct et la primauté du droit communautaire. Pour relancer la méthode communautaire, il faut parvenir à généraliser le mode de décision à la majorité qualifiée, étendre le champ de la co-décision aux matières constitutionnelles et prévoir l'effet direct et la primauté des décisions prises au titre du troisième pilier.

Un point préoccupant concerne le rôle de la Commission qui a tendance à se réduire au profit de celui du Conseil européen. Il est à craindre que les dispositions du traité de Nice n'aboutissent à réduire l'efficacité de la Commission dans son rôle nécessaire de moteur de l'Union et dans sa capacité à exercer la fonction gouvernementale, même si cette fonction doit faire l'objet d'un certain partage avec le Conseil. Il faut donc remettre en question le traité de Nice et parvenir à une réforme des institutions qui dépasse ce traité.

Le Président de la République fédérale d'Allemagne, M. Johannes Rau, a proposé de réduire le rôle du Conseil à sa seule fonction législative et d'en faire une chambre des Etats. Si ce schéma fédéral n'est guère partagé par les autres Etats membres, il souligne la nécessité de redéfinir le rôle du Conseil européen, qui n'est plus seulement d'impulsion et d'orientation et a pris une définition trop extensive.

Dans une déclaration conjointe sur les grandes priorités européennes en date du 23 novembre dernier, la France et l'Allemagne ont évoqué la nécessité d'élaborer une Constitution européenne qui soit une étape essentielle dans le processus historique d'intégration européenne. Cette Constitution serait le résultat d'une réflexion au sujet d'un « *processus de constitutionnalisation des traités et des relations entre les institutions de l'Union, y compris une clarification des fonctions législatives et exécutives* ». La France et l'Allemagne souhaitent également l'extension du vote à la majorité qualifiée, le renforcement de la transparence et de la légitimité de la démocratie européenne ainsi que la poursuite de la dynamique d'intégration dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, en appelant à plus de cohérence entre les politiques de l'Union et des Etats membres et à une synergie renforcée entre le Haut représentant pour la PESC et le commissaire chargé des relations extérieures.

Ces positions avancées rejoignent pour une part celles adoptées à une très large majorité par le Parlement européen (80 % de votes favorables en plénière et 90 % au sein de la Commission des affaires constitutionnelles) dans une résolution sur l'avenir de l'Union. Les députés européens souhaitent une parlementarisation accrue de l'Union, reposant sur deux piliers : le Parlement européen, d'une part, les parlements nationaux, d'autre part. Le Parlement européen ne saurait être le seul représentant parlementaire de l'Union, mais, inversement, les parlements nationaux ne peuvent prétendre être le seul cadre démocratique de représentation des citoyens. Nous devons donc concevoir un système parlementaire européen *sui generis*, qui concilie ces deux impératifs. La Convention peut être l'instrument d'affirmation de ce double pouvoir parlementaire. Cette Convention ne sera pas une assemblée constituante, puisque l'article 48 du traité réserve aux Etats membres la révision des traités fondateurs. Le Parlement européen ne souhaite pas non plus « ravir » aux gouvernements le pouvoir constituant, même si cette tentation a pu exister dans le passé. Il faut simplement remettre en cause ce monopole du pouvoir constituant des gouvernements pour qu'ils partagent ce pouvoir avec les parlements dans le cadre de la prochaine Convention.

Après avoir remercié M. Giorgio Napolitano pour la qualité de son exposé, le **Président Alain Barrau** a jugé que les rivalités entre

institutions parlementaires étaient des stratégies nocives pour l'Europe et s'est réjoui que la future Convention offre l'occasion d'une collaboration étroite entre les parlementaires européens et les parlementaires nationaux, à l'image de celle qui s'est déjà instaurée entre la Commission constitutionnelle du Parlement européen et la Délégation. Il l'a ensuite interrogé sur deux points : comment la Convention va-t-elle fonctionner et en particulier voter si, comme le demande le Parlement européen, elle est amenée à adopter un seul texte ? Dans quelle mesure la Convention doit-elle, au-delà des questions institutionnelles, s'attacher au contenu de l'action communautaire ?

Concernant la méthode de travail de la Convention, **M. Giorgio Napolitano** a indiqué que la résolution du Parlement européen envisage un consensus sur un texte entre les quatre composantes. La composition très diversifiée de la Convention n'empêche pas en effet un tel consensus car il est possible de vérifier celui-ci au sein de chaque composante. Ainsi, à la fin de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il a suffi de constater que treize représentants du Parlement européen sur seize avaient adopté le texte pour considérer que le Parlement européen l'avait approuvé. Il conviendra donc d'adopter une méthode identique, même si la future Convention sera confrontée à un exercice plus compliqué puisqu'elle devra proposer un texte à droit non constant. Il faut, par ailleurs, pour que la Convention élabore un texte cohérent, qu'elle ne propose qu'une seule option. A défaut, la possibilité d'établir un inventaire presque illimité des solutions possibles risque d'affaiblir le mandat de la Convention, de retarder le travail de la Conférence intergouvernementale et d'aboutir, *in fine*, à un texte probablement moins ambitieux. Rien n'empêche cependant la Convention de présenter, à côté du texte ayant recueilli un consensus, des propositions minoritaires qui auraient un certain poids. Les chefs d'Etat et de gouvernement vont accomplir à Laeken un grand geste de confiance et de respect pour le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux et il faut espérer que, dans le mandat qu'ils confieront à la Convention, ils ne manifesteront aucune crainte de ce qu'elle pourrait être amenée à proposer.

Il a, d'autre part, estimé souhaitable d'examiner les questions touchant au contenu de l'action communautaire, en particulier depuis les événements du 11 septembre dernier, notamment en

matière de politique étrangère et de sécurité commune, de politique de défense et d'affaires de justice et de sécurité. La résolution du Parlement demande notamment que soient examinées l'inclusion de la PESC dans le pilier communautaire et l'attribution de la personnalité juridique à l'Union européenne.

M. Robert Toulemon, Président de l'Association française des études européennes (AFEUR), a souhaité savoir si la remise en cause du compromis de Nice relatif à la Commission européenne évoquée par M. Giorgio Napolitano portait sur son rôle dans les piliers intergouvernementaux ou sur sa composition. Il a considéré que la décision consistant à prévoir un commissaire par Etat membre n'est pas de nature à encourager les gouvernements des grands Etats de l'Union à octroyer des pouvoirs accrus à la Commission.

M. Giorgio Napolitano a précisé que ses propos faisaient référence à la nécessaire remise en cause de la composition de la Commission prévue à Nice, car elle ne donne pas à celle-ci les moyens d'exercer le rôle moteur qui doit être le sien dans le processus d'intégration. Contrairement au compromis de Nice selon lequel la Commission peut s'élargir à un commissaire par Etat membre jusqu'à vingt-six Etats membres, il a estimé qu'il convenait de rouvrir ce sujet sans tarder et qu'il serait sans doute possible de traiter objectivement de cette question avec les pays candidats à l'adhésion. Il serait souhaitable de faire valoir à ces pays, dont on peut comprendre le fort attachement à disposer d'un commissaire par pays, qu'ils n'ont pas intérêt à ce que l'Union soit paralysée par des institutions ingérables et que ce qu'ils considèrent comme une marque de reconnaissance de leur souveraineté récemment recouvrée aboutirait en réalité à une diminution de leur souveraineté partagée au sein d'une union affaiblie.

M. Pierre Bordeaux-Groult, Président du Comité d'action pour l'Union européenne, a estimé que l'opinion exprimée par le président Napolitano selon laquelle la dimension nationale est inadéquate dans de nombreux domaines, s'appliquait particulièrement au domaine de la PESC. Il a considéré que l'absence de politique extérieure commune effective constituait une honte pour l'Europe, et a évoqué la nécessité, compte tenu de l'élargissement, de mettre en place dans ce domaine les conditions d'un noyau dur, ou d'un « peloton de tête », dans la mesure où une

diplomatie unique à vingt-cinq est irréaliste. Jugeant que cette question était cruciale pour le devenir de l'Europe-puissance et qu'il fallait l'aborder sans attendre l'échéance de 2004 prévue pour la future Conférence intergouvernementale, il a souhaité connaître la position de la Commission institutionnelle du Parlement européen sur ce point.

Mme Danièle Mauduit, Présidente du Mouvement européen du Cher, a demandé si la remarquable proposition de constitution européenne présentée jadis par M. Spinelli avait encore servi de référence au Parlement européen pour définir sa position sur la prochaine réforme de l'Union.

M. Maurice Braud a souhaité connaître la position du Parlement européen sur la participation des pays candidats à la future Convention.

Mme Françoise Blarez s'est déclarée sceptique quant aux possibilités d'un renforcement de la Commission européenne sans sa démocratisation préalable et a interrogé M. Napolitano sur l'éventualité d'une élection au suffrage universel direct du Président de la Commission.

En réponse, **M. Giorgio Napolitano** a apporté les précisions suivantes :

– l'organisation d'un vote de confiance du Parlement européen lors de la mise en place de la Commission Prodi, désignée par les chefs d'Etat et de gouvernement, témoigne d'une volonté de renforcer progressivement le contrôle démocratique sur la Commission. La Commission des affaires institutionnelles du Parlement européen souhaite que le Président de la Commission européenne soit élu par le Parlement européen, selon des modalités à préciser, et qu'il reflète ainsi la majorité politique européenne dans une perspective de politisation de la Commission et de son Président ;

– le projet de traité Spinelli, voté le 15 février 1984 à une très large majorité par le Parlement européen, ne pouvait entrer en vigueur qu'avec l'accord des gouvernements et a été introduit graduellement dans beaucoup des dispositions de l'Acte unique, du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam, selon la méthode de

la Conférence intergouvernementale aujourd'hui dépassée par la méthode de la Convention plus proche des conceptions de Spinelli ;

– le Parlement européen ne doit pas avoir à lui seul le pouvoir constituant. La méthode de la Convention, qui associe les parlements nationaux au Parlement européen, est la plus adaptée pour l'élaboration d'une constitution ou d'un traité constitutionnel, texte qui sera peut-être soumis à l'approbation des citoyens par référendum ;

– le Parlement européen n'a pas rejeté l'idée d'une avant-garde et est favorable à une coopération renforcée incluant la défense. Il est difficile de fixer des limites strictes à cette avant-garde, qui doit demeurer ouverte et évolutive, comme c'est le cas pour la zone Schengen ou la zone euro ;

– l'idée d'un traité particulier pour l'avant-garde présenterait néanmoins le grave défaut de marquer la fin d'un cadre institutionnel unitaire. Le Parlement européen n'a toutefois pas arrêté sa position sur ce point. En tout état de cause, une avant-garde ne saurait être centrée uniquement sur l'Europe du Nord et de l'Est et devrait demeurer attentive à l'Europe méditerranéenne.

XI. Audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes (mardi 11 décembre 2001)

Après s'être déclaré très honoré d'être invité pour cette dernière séance des « Mardis de l'Europe » à l'Assemblée Nationale, **M. Pierre Moscovici** a tenu à féliciter le Président Alain Barrau d'avoir pris l'initiative d'organiser cette série d'auditions publiques sur l'avenir de l'Europe. En donnant l'occasion à des personnalités françaises et européennes de présenter leur vision de l'architecture future de l'Union élargie, les « Mardis de l'Europe » ont permis d'ouvrir la discussion au-delà du cercle restreint des spécialistes, de porter des regards croisés entre ceux qui sont membres de l'Union depuis près de 50 ans, ou bien depuis quelques années seulement, et ceux qui frappent encore à sa porte. Avec les « Assises » sur l'avenir de l'Union organisées le mois dernier à l'Assemblée nationale, les « Mardis de l'Europe » représentent ainsi une contribution précieuse au grand débat national lancé par le Président de la République et le Premier ministre au printemps dernier, et qui a associé toutes les composantes de notre pays, selon une approche ouverte et décentralisée.

- Le ministre délégué chargé des affaires européennes a rappelé que c'était en France que le *débat national sur l'avenir de l'Europe* a été – de loin – le plus nourri et le plus structuré au cours des derniers mois. Le rapport qui a été remis, le 19 novembre dernier, par le groupe de personnalités indépendantes chargé de faire la synthèse de ce débat, reflète bien la richesse des discussions qui ont eu lieu depuis six mois. Ce rapport a été transmis à la présidence belge, à l'ensemble de nos partenaires ainsi qu'aux pays candidats, dans la mesure où c'est bien l'Union élargie, leur Union, notre Union à tous, qui est en débat. Les débats ont montré qu'il existait une réelle communauté de vue entre Etats membres et pays candidats, sur le sens même de la démarche européenne : à la veille du plus grand élargissement que l'Union ait jamais connu, et qui consacrerait le processus historique de réunification du continent européen, les Européens ont le devoir de repenser, non seulement le fonctionnement de cet ensemble composé bientôt de plus de 25 Etats membres – en ne comptant que les

pays qui négocient actuellement leur adhésion – mais aussi le sens et le contenu à donner au projet européen.

• Abordant *la préparation du Conseil européen de Laeken*, M. Pierre Moscovici a indiqué que le Premier ministre belge, M. Guy Verhofstadt avait transmis à ses homologues un projet de déclaration, qui va être maintenant finalisé, à la lumière des commentaires recueillis dans chaque capitale. La Convention qui sera mise en place l'année prochaine – en principe au début du mois de mars – aura une composition très proche de celle retenue pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, l'année dernière, sous présidence française. C'est une bonne formule, une expérience qui a fait ses preuves. Tous les pays candidats y seront représentés, selon le même format que les Etats membres, c'est-à-dire par un représentant de chaque gouvernement et par deux délégués de chaque parlement national. Il s'agit d'un point extrêmement important, qui montre bien que les contours de l'Union élargie seront débattus avec tous ceux qui en seront demain les acteurs.

Il reviendra au Conseil européen de proposer une personnalité pour être *Président de la Convention* : cette procédure devrait permettre de conforter l'influence du Président de cet organe, indépendant des Etats, mais ayant en même temps la confiance du Conseil européen. Ce Président devrait être entouré d'un *praesidium*. La présidence belge a proposé qu'il soit composé du Président de la Convention et de quatre membres issus de la Convention (un représentant du gouvernement qui exerce la présidence du Conseil, un représentant des parlementaires nationaux, un représentant des parlementaires européens et le représentant de la Commission). D'autres formules sont possibles comme celle proposée par le Parlement européen – pour laquelle le ministre a marqué sa préférence –, qui consiste à doubler le nombre de représentants des parlements nationaux, du Parlement européen et du Conseil. Le représentant de la présidence en exercice du Conseil et celui de la présidence suivante pourraient ainsi figurer parmi les représentants des gouvernements.

Le *document* qui devrait sortir dans un peu plus d'un an, des travaux de la Convention, devrait prendre la forme d'options. C'est un point important pour les gouvernements. Dès l'origine, la Convention a été conçue comme une étape intermédiaire, entre les débats nationaux et la Conférence intergouvernementale de 2004. En d'autres termes, elle ne saurait être assimilée à une assemblée constituante puisque c'est la Conférence intergouvernementale qui devra décider, à l'unanimité, des modifications à apporter aux traités européens, ces modifications devant *in fine* être

soumises à l'approbation des peuples des Etats membres ou de leurs représentants, au sein des parlements nationaux. Il ne serait d'ailleurs pas forcément dans l'intérêt de la Convention de se limiter à une proposition unique, car la règle du consensus risquerait de conduire au « plus petit dénominateur commun », et donc de réduire le niveau d'ambition et même le degré d'imagination du document final : il faut bien avoir conscience que la dynamique de groupe qui a joué pour un travail de codification comme celui de l'élaboration de la Charte risque de ne pas se reproduire de la même façon pour la future Constitution.

Le mandat donné à la Convention constitue, assurément, la partie la plus délicate du projet de Déclaration de Laeken. La présidence belge a proposé de recourir à des questions pour élargir la trame de Nice, selon quatre axes de réflexion : une nouvelle répartition des compétences, la simplification des instruments de l'Union, davantage de démocratie dans l'Union, la voie vers une Constitution pour les citoyens européens. Le ministre a approuvé cette démarche, pour autant que les questions qui seront posées dans ce cadre restent ouvertes et ne préjugent pas des réponses qui seront apportées par la Convention. D'ailleurs, si les questions apparaissaient comme trop orientées, il y a fort à parier qu'il serait très difficile d'arriver à un accord à Laeken. Il ne faut pas anticiper les propositions que fera la future Convention sur l'évolution du « triangle institutionnel » ou encore sur la création d'un véritable espace politique européen.

Il va de soi que, une fois que la Convention sera mise en place, la réflexion et le dialogue devront se poursuivre au sein de toutes les composantes de la *société civile*, en France et en Europe. Les propositions de la présidence vont dans le bon sens, en prévoyant l'association de la société civile aux travaux de la Convention, à travers un réseau d'organisations représentatives au niveau européen et national.

- Le ministre a ensuite présenté la façon dont il concevait *la refonte de l'architecture européenne à l'horizon 2004*. De fait, le système communautaire, en raison de sa nature hybride, *sui generis*, conjuguant des éléments d'intégration fédérale très forts – comme la monnaie – et l'existence de vieux Etats-nations, est difficile à bouleverser. On ne saurait, sans remettre en cause ses équilibres institutionnels majeurs, chercher à lui appliquer des modèles d'organisations étatiques existantes et « plaquer » un schéma purement fédéral sur une réalité politique et culturelle qui ne l'est pas.

M. Pierre Moscovici a fait part de sa conviction que, pour rendre le fonctionnement de l'Union plus légitime et plus efficace, il fallait profondément *rénover le système communautaire*, mais non le bouleverser en essayant de le faire entrer de force dans un moule constitutionnel défini *a priori*. Il importe donc de faire preuve, à la fois, de pragmatisme – en partant de l'existant – et d'imagination – en se dégageant de certains « tropismes » institutionnels. Le ministre a relevé, à ce titre, la confusion qui est souvent faite entre la méthode communautaire « originale » et sa dérive « fonctionnaliste », qui conduirait au « grignotage » des compétences nationales. La méthode communautaire reste tout à fait valable et on aurait tort d'y renoncer. Il n'en reste pas moins que cette méthode doit être profondément rénovée selon une approche réformatrice, résolument réformatrice, choisie par le Premier ministre dans son discours du 28 mai dernier.

Le ministre a poursuivi en insistant sur la nécessité de s'attaquer au problème de la représentation et de *créer un véritable espace politique européen*. Cet objectif ne passe pas par un accroissement des compétences du Parlement européen, qui sont devenues, au fur et à mesure des révisions des traités, à peu près complètes sur le plan législatif, mais par une réforme de l'élection des eurodéputés, qui doit devenir le temps fort de la vie démocratique européenne. Il faut, pour ce faire, réformer en profondeur le mode de scrutin mais aussi, pour que les citoyens perçoivent clairement les enjeux de ces élections, et y participent activement, faire en sorte que le Président de la Commission émane directement de la formation politique européenne ayant obtenu la majorité des suffrages au Parlement.

M. Pierre Moscovici a également insisté sur la nécessaire *réforme du Conseil*. Le Conseil est sans doute l'institution qui suscite le plus de discussions et de controverses, parce que c'est celle qui résiste le plus à la « catégorisation » institutionnelle, en partageant l'exercice du pouvoir gouvernemental avec la Commission et l'exercice du pouvoir législatif avec le Parlement européen. La plupart des propositions cherchent aujourd'hui à transformer le Conseil pour en faire soit un véritable Gouvernement, soit un Sénat, une « Chambre des Etats ». Or, la dualité du Conseil est essentielle car c'est à travers elle que les Etats-nations, source de légitimité, participent directement au processus de décision européen. Si le Conseil connaît des problèmes de fonctionnement importants, ce serait une profonde erreur que de vouloir le supprimer : il faut au contraire, le réformer. C'est la raison pour laquelle le ministre a déclaré accorder une importance centrale à l'idée de Jacques Delors de créer un Conseil composé de ministres directement

rattachés à leur Premier ministre et spécialement chargé de la coordination des affaires européennes, dans les capitales comme à Bruxelles.

Une autre réforme profonde de la méthode communautaire concerne *l'association des parlements nationaux à l'élaboration des politiques européennes*. M. Pierre Moscovici a indiqué qu'à son sens, ce ne serait pas en créant une nouvelle Chambre, composée des représentants des parlements nationaux, que l'on réglerait l'épineux problème de la représentation politique en Europe. Cette solution reviendrait en fait à créer un troisième organe doté de compétences législatives, à côté du Parlement européen et du Conseil. L'idée émise par Lionel Jospin dans son intervention du 28 mai dernier – à savoir un « Congrès » réunissant à intervalles réguliers les représentants du Parlement européen et des parlements nationaux – constitue une meilleure piste de réflexion qui doit être approfondie. Ce Congrès exercerait une forme de contrôle politique de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres et pourrait être chargé d'approuver les modifications apportées aux règles de base régissant l'organisation des politiques communes, afin d'éviter la lourdeur des procédures de ratification nationales, qui resteraient réservées à la révision des dispositions proprement constitutionnelles des traités.

Le ministre a indiqué que cette démarche réformatrice, s'attachant à « tirer vers le haut » chaque élément du triangle institutionnel – Conseil, Commission et Parlement – *rejoignait le concept de « fédération d'Etats-nations »*. Ce concept résume bien la tension dynamique qui est au cœur même du système communautaire. Il permet de continuer de progresser vers l'unité politique, sans remettre en cause la réalité vivante des vieux Etats - Nations qui composent l'Union européenne.

M. Pierre Moscovici a conclu en soulignant la nécessité de s'inscrire dans une perspective de refondation du projet européen qui concilie imagination et pragmatisme. Le processus lancé à Nice est historique. Certes, la Convention qui sera mise en place au début de l'année prochaine ne sera pas une assemblée constituante, puisque le point d'orgue du processus sera et ne peut être que la réunion d'une nouvelle conférence intergouvernementale. Mais les Européens n'en avancent pas moins dans la voie de *la constitutionalisation progressive du projet européen*. Le ministre s'est félicité de cette approche nouvelle qui conduira à plus de démocratie et de transparence, et à une meilleure gouvernance de l'Union élargie.

Rappelant que les députés de l'Assemblée nationale et du Bundestag, sur proposition de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée

nationale et de la Commission des affaires européennes du Bundestag, avaient adopté une résolution commune, le lundi 10 décembre 2001, en prévision du Conseil européen de Laeken, le **Président Alain Barrau** a souhaité savoir si l'adoption à la majorité d'un texte unique par la Convention ne posait pas la question de la représentativité des pays candidats dans la Convention. Il s'est également demandé s'il ne serait pas souhaitable que le mandat de cette Convention inclue la vérification de ce que les Etats européens sont disposés à construire ensemble après 2004, par exemple à travers l'identification de domaines prioritaires d'action.

Le **ministre** a fait observer que le souhait exprimé par les délégations parlementaires de l'Assemblée nationale et du Bundestag « *d'un seul texte avec des propositions pour la rédaction du nouveau traité fondamental* » et la proposition de solutions alternatives dans la mesure où elles apparaîtraient « *inévitables* » supposait une démarche ambitieuse qui permettra d'engranger les accords sur certains sujets. Mais il a estimé que la notion d'accord majoritaire s'accordait difficilement avec la composition de la Convention et l'impossibilité de pondérer les voix des différents représentants des Etats.

Le **Président Alain Barrau** ayant précisé que l'idée de base de la résolution commune était d'obtenir un texte sur les positions faisant l'objet d'accord, **M. Pierre Moscovici** a souligné que l'expérience des travaux préparatoires à la Charte des droits fondamentaux montrait que le travail du *praesidium* de la Convention serait déterminant et exigerait autant l'écoute que l'autorité. Il a également considéré qu'il ne convenait pas d'ajouter au mandat de la Convention une réflexion sur le contenu des politiques à mener de manière commune. La mise en œuvre de l'euro, les progrès de la PESD ou l'élargissement constituent autant d'enjeux historiques et, en 2003 comme en 2004, parallèlement aux travaux de la Convention, les instances européennes seront confrontées à des rendez-vous politiques forts. La réforme institutionnelle ne vise donc pas à déterminer un modèle optimal mais à proposer un modèle qui appuie des politiques européennes ambitieuses.

M. Jean-Guy Giraud, représentant du Parlement européen à Paris, a estimé que le terme d'assemblée constituante conviendrait à la Convention, de nombreux exemples historiques montrant qu'une assemblée constituante pouvait seulement proposer un texte et non forcément l'adopter. Il a fait remarquer que l'expérience de la Charte révélait qu'il existe de nombreuses techniques pour constater un consensus, par exemple les séances

informelles assorties de votes qui permettent de constater la constitution de consensus partiels.

Le **ministre** s'est montré en désaccord avec l'appellation d'assemblée constituante pour la Convention, dont le mandat essentiel consistera à proposer des options pour renforcer la constitutionnalité des traités européens. Il y a une grande différence de méthode entre la Charte des droits fondamentaux qui n'a pas à ce stade de caractère contraignant et le texte de nature politique qui sera adopté par la Convention.

Après avoir demandé au ministre délégué son opinion sur la notion de peloton de tête et sur l'efficacité des coopérations renforcées, **M. Federico di Roberto**, ambassadeur d'Italie en France, a considéré qu'il serait préférable de laisser davantage de liberté aux Etats pour progresser sur certains sujets, comme dans le cas de la Convention de Schengen, alors que le traité de Nice fixe des conditions contraignantes pour les coopérations renforcées.

M. Pierre Moscovici a considéré que ces notions de coopérations renforcées, d'avant-garde, de groupe pionnier, de centre de gravité ou de noyau dur exprimaient un même besoin de flexibilité dans l'Union élargie. Avec vingt-sept membres, la règle de l'unanimité ne peut aboutir qu'à un système lourd, lent et reposant sur le plus petit dénominateur commun et il surgira nécessairement de cet ensemble un groupe d'Etats plus volontaires que les autres.

Organiser la flexibilité conduit à faire un choix entre une union à deux vitesses ou une union à géométrie variable. L'union à deux vitesses n'est pas une bonne formule parce qu'elle méconnaît l'égalité des droits des Etats membres au sein d'une Europe unie et qu'il serait difficile de déterminer lesquels appartiendraient à l'avant-garde. Contrairement à ce que pensent Dominique Strauss-Kahn et Pascal Lamy qui sont par ailleurs des amis politiques, le groupe de l'euro n'est pas une avant-garde c'est en effet un club rassemblant douze membres sur quinze, à la fois trop large pour le qualifier ainsi et trop étroit, puisqu'il comprend des pays neutres mais pas le Royaume-Uni dont l'importance est essentielle pour l'Europe de la défense. Il faut maintenant créer un gouvernement économique européen capable de mener une *policy mix* avec la Banque centrale européenne. On ne le fera pas en s'appuyant sur les pays fondateurs ou une union franco-allemande comme l'ont proposé certains. Des événements récents ont montré que les Etats membres prisent en général assez peu toute formule

pouvant apparaître comme la constitution d'un directoire de certains d'entre eux.

En revanche, il serait souhaitable d'instaurer une union à géométrie variable, reposant sur des mécanismes de coopérations renforcées à assouplir encore plus qu'à Nice.

Elle permettrait de concilier unité et diversité, sans le respect desquelles l'Union élargie tomberait dans l'inégalité entre les Etats membres ou dans la paralysie, et éviterait une situation choquante dans laquelle les nouveaux Etats membres seraient placés en deuxième division ou en salle d'attente.

M. Olivier Rozenberg, étudiant à l'Institut d'études politiques de Paris, a estimé que la proposition du ministre d'instituer un Congrès se réunissant à intervalles réguliers ne constituait pas une révolution pour la représentation des parlements nationaux dans le processus de décision européen.

Le **ministre** s'est prononcé en faveur d'une évolution plutôt que d'une révolution des institutions européennes, en partant d'une méthode communautaire géniale dont il ne faut sacrifier aucun des éléments du triangle institutionnel : Commission, Conseil, Parlement européen. Il ne faut pas non plus chercher à reproduire au niveau européen la constitution fédérale allemande ni la constitution de la V^{ème} République qui sont remarquablement adaptées à ces deux Etats, mais pas à l'Union européenne.

Il a déclaré avoir une hésitation sur le rôle des parlements nationaux, dont il attend des propositions, tout en sachant ce qu'il ne veut pas : un Sénat formant une troisième chambre législative, alors que le Conseil réformé doit continuer à jouer ce rôle. Il faut par ailleurs se demander comment, avec un Sénat émanant des parlements nationaux et dans un contexte tendant vers le mandat unique, les parlementaires pourraient exercer pleinement à la fois leur mandat parlementaire national et leur fonction, qui ira croissant, de législateur au niveau de l'Union européenne.

Le Congrès serait en quelque sorte une institutionnalisation de la COSAC, mais avec de vraies compétences, tenant compte de ce que peut faire physiquement un député européen et un député national, et apparaître comme une bien meilleure formule.

Après avoir rappelé que la COSAC constituait déjà une expérience de travail en commun pour les députés du Parlement européen et des parlements nationaux, le **Président Alain Barrau** a souligné que le Congrès présenterait l'avantage de réunifier dans une même enceinte le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen et les parlements nationaux.

M. Pietr Janyska, ambassadeur de la République tchèque, a demandé si la Convention pourrait se prononcer sur un mode de scrutin uniforme pour les élections au Parlement européen, afin de permettre aux pays candidats d'adopter un système compatible dans les meilleurs délais.

Le **ministre** a évoqué les résolutions du Parlement européen sur ce sujet et a souhaité que la France abandonne la circonscription nationale au profit de grandes circonscriptions régionales, comme M. Michel Barnier et lui-même l'avaient proposé, pour permettre de dessiner des régions de la taille des *Länder* allemands et de mobiliser les électeurs, à qui l'élu pourra ainsi rendre compte. Par ailleurs, la diminution à soixante-douze du nombre de sièges pour la France ne facilitera pas l'introduction d'une logique transnationale dans les listes, mais une autre manière de la réaliser pourrait consister à plus ouvrir les listes en France aux autres ressortissants de l'Union européenne.

M. Federico di Roberto, ambassadeur d'Italie en France, a ensuite demandé à M. Pierre Moscovici s'il estimait envisageable d'étendre la méthode communautaire – telle qu'elle s'applique aujourd'hui dans le domaine économique – aux secteurs de la politique étrangère et de la défense.

M. Pierre Moscovici a rappelé les propositions faites par certains d'étendre la communautarisation et de supprimer les piliers tels qu'ils sont actuellement mentionnés dans les traités. Mais il s'est dit opposé à une telle suppression, considérant qu'il est important de conserver simultanément deux processus : l'un communautaire et l'autre plus intergouvernemental. Il a ensuite exprimé sa différence avec la position de M. Romano Prodi, le Président de la Commission européenne, selon qui « M. PESC » serait appelé à devenir un membre à part entière de la Commission.

En conclusion, M. Pierre Moscovici a souligné le succès du débat national sur l'avenir de l'Union organisé dans chaque région par les préfets. Il a salué la part importante prise dans ce débat par la Délégation pour

l'Union européenne grâce aux « Mardis de l'Europe » et à l'organisation des Assises sur l'avenir de l'Europe.

A l'issue du débat, le **Président Alain Barrau** a indiqué que la Délégation pour l'Union européenne entendait poursuivre, dans la perspective de la Convention, l'exercice de démocratie participative qu'elle a engagé depuis plusieurs mois en ouvrant une partie de ses travaux à la société civile.