

EUROPÄISCHER KONVENT

DAS SEKRETARIAT

Brüssel, den 3. September 2002 (05.09)
(OR. en)

CONV 235/02

CONTRIB 83

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: **Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Lamassoure:**
"Die Europäische Union: Vier mögliche Modelle"

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Lamassoure erhalten.

L'UNION EUROPEENNE : QUATRE MODELES POSSIBLES

Le débat sur l'architecture institutionnelle de l'Union continue d'opposer les défenseurs du rôle communautaire de la Commission européenne et les tenants de la prééminence du Conseil. Or, les premiers mois de travail de la Convention ont montré que le problème ne se posait plus en ces termes. S'il est clair que l'expérience de cinquante ans de vie communautaire constitue un acquis irremplaçable, le débat entre fédéralistes et souverainistes est renouvelé par trois données radicalement nouvelles dans l'Europe de ce début du XXIème siècle.

Le premier changement majeur, c'est *la révolution de l'histoire*.

La petite Europe des Six était fille de la guerre mondiale, enfantée pendant la guerre froide. Un demi-siècle plus tard, la réconciliation des ennemis de 1945 est acquise, les anciens adversaires de la guerre froide sont réunis autour de l'Alliance atlantique, l'Afrique et l'Asie se sont affranchies de la colonisation européenne, mais elles réclament toute leur place dans un monde dont la population totale a triplé. En même temps, nous arrivons en vue de l'aboutissement de l'aventure européenne engagée en 1950 : les frontières de l'Union vont bientôt coïncider avec celle du continent, et, après un demi-siècle de vie commune, nous avons maintenant une idée plus claire des compétences que nous pouvons raisonnablement et durablement exercer ensemble. Ainsi, **l'Europe entrevoit enfin la possibilité de sortir du provisoire** qui, d'approfondissement en élargissement, a marqué sa longue enfance, **au rythme moyen d'un traité tous les trois ans ! Le temps est venu, soit du traité ultime, soit du lancement d'un autre processus : celui de la Constitution de l'Union européenne**. Dans les deux cas, il s'agit d'un autre rapport à l'Histoire.

Qu'enrichit encore *la révolution du nombre*. Les institutions que nous avons conservées depuis 1957 étaient conçues pour le petit « Marché commun » des six pays fondateurs. Autour de la table, l'unanimité n'était pas trop difficile à obtenir. A vingt-cinq ou trente membres, s'obliger à l'unanimité serait s'interdire d'agir. Cela est vrai pour les décisions politiques, pour l'élaboration des lois, comme pour les réformes institutionnelles elles-mêmes.

De même, lors de sa création, le Conseil européen avait la taille d'un orchestre de chambre : il suffisait que l'un des musiciens (ou deux : le couple franco-allemand) donne le « la » pour assurer l'harmonie. Un vrai chef d'orchestre sera désormais nécessaire pour ce qui ressemblera plutôt à un ensemble symphonique.

Ainsi, quelle que soit la philosophie retenue, le seul changement du nombre condamne l'Union au mode de décision majoritaire et à la création d'un pouvoir exécutif – un Président, un « Monsieur » ou une « Madame Europe ».

Enfin, les temps sont mûrs pour *la révolution du peuple*. Jusqu'ici, l'Europe a pu se construire presque sans les peuples. Sûrement pas contre eux, comme le prétendent certains : si tel avait été le cas, l'aventure serait terminée depuis bien longtemps. Semestre après semestre, les « eurobaromètres » confirment même que, dans la plupart de nos pays, les opinions publiques sont plutôt plus europhiles que les dirigeants. Pourtant, elles n'ont guère été consultées : tout s'est passé comme si la construction européenne, et le fonctionnement même des instances communautaires, avaient été confisqués par une caste de dirigeants spécialisés.

Ce temps est révolu. Le nouveau texte fondateur qui sera issu des travaux de la Convention ne pourra pas être ratifié sans recourir au référendum dans un grand nombre de pays membres – à commencer par la France. L'accueil réservé, voire hostile, rencontré par les traités précédents de Maastricht et de Nice là où le peuple a été consulté nous impose, cette fois, la clarté des textes, la simplicité des procédures et le caractère démocratique des institutions proposées. **L'Union sera démocratique ou ne sera pas.**

Le problème posé à la Convention est alors le suivant. Compte tenu de l'expérience d'un demi-siècle d'Europe communautaire, et de ces données nouvelles, comment concevoir une organisation de la grande Europe qui permette à une trentaine d'Etats d'agir ensemble de manière efficace et démocratique dans la gamme de compétences prévue par les traités actuels ? Nous prendrons ici comme hypothèse de travail, vraisemblable à ce stade, que cette gamme ne sera pas fondamentalement remise en question.

Pour clarifier le débat, il paraît logique de comparer quatre grands types d'organisations concevables. Les deux modèles extrêmes : confédéral et fédéral. Et deux compromis possibles : l'addition des deux, ou la voie différente du modèle communautaire.

L'EUROPE DES ETATS : LE MODELE CONFEDERAL :

Pour ceux qui sont attachés avant tout à la préservation, non seulement de la souveraineté, mais encore du rôle prépondérant des Etats, l'Union devrait être une sorte de coopérative d'Etats. Quelle en serait la traduction pour la grande Europe, en tenant compte des « trois révolutions » ?

Même baptisé de « constitution », le texte fondateur de l'Union reste alors un traité international.

Le Conseil européen exerce l'autorité politique suprême. Il donne l'impulsion, définit les orientations, fixe le calendrier. En cas de conflit avec le Parlement, c'est lui qui a le dernier mot. Surtout, il est la principale source de légitimité à l'égard du, ou des organe(s) exécutif(s) de l'Union.

La fonction exécutive est attribuée à un collège représentant les exécutifs nationaux.

Pour être efficace, cette fonction doit être exercée à temps plein et dans le même lieu. Cela signifie que chaque gouvernement désigne l'un de ses membres pour siéger à Bruxelles, et rendre compte hebdomadairement de ses activités. Autrement dit, **l'une des formations du Conseil des Ministres européen devient ... le vrai Conseil des Ministres de l'Europe.**

Une telle formule soulève des problèmes inédits :

- Dans ce système, le nombre des « ministres » ou « commis » européens dépendrait, par définition, de celui des Etats membres. Peu acceptable en termes de gestion comme en termes politiques (par exemple, il y aurait 3 membres pour les Etats baltes et un seul Allemand), cette perspective avait déjà conduit, dans le traité de Nice, à limiter le nombre des membres de la Commission. Mais comment imaginer, dans un schéma intergouvernemental, que tous les gouvernements ne soient pas représentés ? Ou, inversement, que certains le soient plus que d'autres ? On va retrouver la **problématique explosive des débats de Nice, qui opposait les « petits » pays et les « grands », mais à la puissance dix** : le système purement intergouvernemental postulant l'effacement, voire la disparition de la Commission, la composition de l'exécutif donnera lieu à une négociation acharnée. Qui se renouvellera à chaque répartition périodique des portefeuilles.

- **Comment assurer la cohésion politique de l'ensemble ?** Un exécutif a besoin d'un minimum d'esprit d'équipe. Or, par construction, ses membres appartiendraient à des familles politiques différentes, fortement opposées dans toutes les autres institutions politiques nationales et européennes, et parfois en désaccord même sur la philosophie de l'Union. Et, une fois formé, comment évoluerait la composition de cet exécutif européen avec les aléas politiques nationaux ? La logique serait qu'un changement de majorité dans un pays se traduise par le remplacement du « ministre » de ce pays à Bruxelles. Mais alors l'exécutif ne serait jamais stabilisé.

- Ce qui amène à poser la question du **contrôle politique de cet exécutif**. Relèvera-t-il du Parlement européen ? Ce serait contraire à la philosophie d'un ensemble intergouvernemental. Du Conseil européen ? C'est difficile à imaginer en pratique, à partir du moment où chaque membre du Conseil désigne « son » membre de l'exécutif.

- Enfin, **qui parlerait au nom de l'intérêt commun ?** Car dans ce schéma, la Commission disparaîtrait en tant qu'institution autonome : ses services seraient soumis, directement ou non, à l'autorité hiérarchique du Conseil.

Serait-ce le Président de l'exécutif ? Comment serait-il choisi, pour combien de temps, et à qui aurait-il des comptes à rendre ? S'il a une légitimité propre, comment pourrait-il exercer sa fonction avec des « ministres » qu'il n'aurait pas choisis ? C'est le problème que rencontre déjà le Président de la Commission dans le système actuel.

A supposer que l'on s'accorde sur les réponses à apporter à des questions aussi redoutables et aussi neuves, ce système institutionnel se heurterait à des objections graves :

- **L'architecture d'ensemble serait complexe, et ambiguë.** Au sommet, le *Conseil européen*, souverain collectif. Puis, *l'exécutif*, avec son *Président*. Cet exécutif à temps plein ne ferait pas disparaître les formations existantes du « *conseil des ministres* » européens, qui resteraient nécessaires pour coordonner les politiques nationales comme aujourd'hui. Une *chambre des Etats*, associant ceux-ci au travail législatif communautaire et issue, comme aujourd'hui, du Conseil, ou des parlements nationaux. Le *Parlement européen*. Et peut-être une *Commission*, plus ou moins croupion. Les non-initiés auraient bien du mal à s'y retrouver...

- **L'intérêt commun serait gravement sous-représenté.** Ce serait alors méconnaître un enseignement fondamental de toute la construction européenne. L'expérience malheureuse du Comité des Ministres de Schengen, dépourvu de secrétariat politique, a été suffisante pour convaincre chacun de « communautariser » le dispositif. Plus récemment, l'institution du Haut-Représentant pour la politique étrangère, les projets comparables relatifs à un « Monsieur Euro » ou « Monsieur Sécurité » confirment que la nature européenne a horreur du vide communautaire.

- Le contrôle du citoyen serait inexistant. Paradoxalement, **le système garantirait même que les vrais décideurs (exécutif, chambre haute) sont hors de sa portée.** Il serait très difficile à défendre dans un référendum populaire.

- Enfin, **le mode de décision serait fortement conflictuel.** Non seulement, la règle de la décision à l'unanimité n'est plus tenable, vu le nombre des membres, mais la décision à la majorité prise au sein du Conseil a aussi un inconvénient majeur: par définition, elle souligne les divergences nationales, et parfois elle tend à les exaspérer. Si l'organe primordial est constitué des représentants des gouvernements nationaux, cela signifie que la toute la France vote pour ou contre une mesure, et il en va de même pour nos partenaires. Après un vote sensible, les dirigeants, la presse du pays « vainqueur », membre de la majorité, tendront à valoriser le résultat pour le porter à leur crédit ; au

contraire, les « vaincus » de la minorité exprimeront leur ressentiment qui, après plusieurs votes malheureux, pourra dégénérer en humiliation. Alors qu'au contraire, l'examen et le vote par une institution parlementaire est une procédure propre à estomper les antagonismes nationaux : au Parlement européen, les clivages politiques prévalent le plus souvent, et il est rarissime que tous les députés d'un même pays votent dans le même sens.

En résumé, le modèle confédéral « pur » ne répond pas aux besoins de l'Europe d'aujourd'hui. Il verrait une régression franche de l'esprit communautaire. Au demeurant, l'état actuel de l'Union européenne est un point de départ admis par les vingt-huit Etats représentés au sein de la Convention : les uns, parce qu'ils sont déjà membres de l'Union, les autres parce qu'ils aspirent à y entrer en ayant intégré « l'acquis communautaire », et en ayant accepté le jeu des institutions, les critères définis à Copenhague et le mandat donné à la Convention par le Conseil européen de Laeken. **Les positions peuvent différer sur les réformes à entreprendre, mais nul n'a proposé une réduction du degré d'intégration.**

LE MODELE FEDERAL :

C'est le modèle opposé. A quoi ressemblerait-il si on l'appliquait à l'Europe d'aujourd'hui ?

Le texte fondamental est alors une Constitution.

L'Union est une entité souveraine. Que cette souveraineté lui soit reconnue *ab initio* par la Constitution, ou qu'elle soit considérée comme déléguée par les Etats constitutifs est un point secondaire : à l'extérieur de l'Union, les organisations internationales et les pays tiers ne connaissent qu'elle, et non plus ses membres ; et au sein de l'Union, le résultat des référendums éventuels s'apprécie sur l'ensemble du territoire, et non pas (ou pas seulement) Etat par Etat.

L'adhésion à l'Union est libre, mais, une fois réalisée, elle est perpétuelle. Chaque Etat membre est doté des mêmes droits et devoirs (système américain ou allemand) : le modèle espagnol d'autonomie à la carte, qui donne des pouvoirs différents à chacune des régions, serait sans doute difficilement transposable à l'échelle continentale.

Le pouvoir législatif est partagé entre une *chambre des peuples*, représentant les citoyens, et une *chambre des Etats*. La première a systématiquement le dernier mot sur la seconde.

L'autorité suprême de l'Union est son Président. Selon que l'on a choisi un régime présidentiel ou parlementaire, le Président exerce la principale responsabilité exécutive (modèle américain), ou il se contente d'un rôle protocolaire (modèle de la plupart des Etats européens). Son élection au suffrage universel n'étant pas envisageable, au moins à brève échéance, le Président est

élu par le Conseil européen ou par un congrès parlementaire *ad hoc*.

Si le modèle parlementaire est préféré, le chef de l'exécutif est un Premier Ministre, élu, au moins par le Parlement européen seul, voire par celui-ci et par le Conseil européen. Sa responsabilité peut ensuite être mise en jeu devant la ou les institutions qui l'ont investi. Il constitue son équipe gouvernementale comme il l'entend, sur la base de la majorité politique qui le soutient.

Dans sa forme actuelle, la Commission disparaît. Ses services sont placés sous l'autorité de l'exécutif européen. Certains, tels que ceux de la concurrence, sont transformés en Agences fédérales autonomes, voire indépendantes. Dans toute l'Europe, l'Union dispose de services locaux qui gèrent les politiques de l'Union : les fonctionnaires fédéraux se comptent en centaines de mille (contre une petite quarantaine de milliers aujourd'hui).

Le non-respect des lois européennes donne lieu à des sanctions pénales communautaires. La Cour de Justice est promue en Cour Suprême, arbitrant entre les tribunaux des Etats membres.

Les compétences juridiques de l'Union sont complétées par des compétences budgétaires dans les mêmes domaines, conduisant à un changement d'échelle du budget communautaire, ainsi que des moyens administratifs centraux.

Pour les médias et les citoyens, le cadre principal du débat et de la décision politiques devient irrésistiblement l'Union, et non plus le cadre national. Les symboles identitaires les plus forts deviennent le drapeau, l'armée, l'hymne, la citoyenneté de l'Union. De nombreux sports et manifestations artistiques abandonnent le cadre des « nations » européennes pour celui de l'Europe-continent. Une culture commune tend à émerger, dans la (les) langue(s) de communication, les œuvres d'art, les relations sociales, les modes de vie, les modes tout court etc.

Bref, ce sont « les Etats-Unis d'Europe ».

Cette description soulève immédiatement la question : les opinions publiques y sont-elles prêtes ? Ce qui n'a pas été possible entre les Six au plus fort de la guerre froide, quand nous profitions du ciment puissant de l'ennemi commun, serait-il plus aisé à trente pays très hétérogènes et dépourvus d'adversaire ?

Si les « eurobaromètres » montrent que, prises individuellement, la plupart des dispositions ci-dessus recueillent une majorité favorable, il n'est pas sûr que leur somme serait acceptée sans murmure. Ni qu'un préjugé initial plutôt positif ne serait pas à la merci d'un accident de parcours.

La tendance naturelle des gouvernements nationaux à faire de « Bruxelles » un bouc émissaire ne pourra que s'accroître lorsque l'Union sera dotée d'un véritable exécutif propre, distinct d'eux. Initialement inconnu du grand public hors de son pays d'origine, parlant une langue

étrangère, incarnant un pouvoir d'interdire (le rôle de l'Union consiste essentiellement à édicter des règles), « Monsieur Europe » apparaîtra toujours plus lointain que les dirigeants nationaux et locaux, qui disposent, eux, du soutien permanent de leurs médias et du pouvoir de dispenser une manne financière incomparablement plus forte. Vient-il d'un grand pays ? Il paraîtra l'instrument d'une volonté hégémonique insupportable. Mais dans le cas contraire, on raillera sa prétention à parler au nom de tout un continent.

Enfin, il n'y a pas, ou pas encore, d'espace public européen. C'est la télévision qui forme aujourd'hui l'esprit public, et toutes nos télévisions sont paroissiales. Souvent chauvines, et parfois nationalistes.

Et c'est pourquoi la prudence conduit aujourd'hui à déconseiller le modèle fédéral « pur ».

LE COMPROMIS PAR ADDITION :

La ligne directrice est ici de rechercher un compromis entre les approches fédérales et confédérales. **Moins une voie moyenne qu'une combinaison des deux.** Pourquoi ?

Les premiers mois de débats au sein de la Convention ont confirmé l'existence d'une opposition assez forte à ce que la « méthode communautaire » classique soit purement et simplement appliquée aux politiques nouvelles pour lesquelles le traité de Maastricht a prévu des procédures ad hoc (les « piliers »).

Cela pourrait conduire à faire **une distinction fondamentale entre les *politiques internes* et les *relations extérieures* de l'Union.**

Pour les politiques internes, il est indéfendable d'appliquer à la législation européenne des procédures systématiquement moins démocratiques qu'à la législation nationale. Le Conseil d'Etat français estime que désormais, plus de la moitié des nouvelles règles auxquelles les Français sont tenus d'obéir sont décidées à Bruxelles et Strasbourg, et non plus à l'Assemblée Nationale – la proportion doit être comparable dans les autres Etats. Or, à l'heure actuelle, tout transfert de compétences vers l'Union se traduit, pour le citoyen, non seulement par un éloignement géographique, mais surtout par une perte d'information, de compréhension, d'influence et, finalement, de pouvoir. Européennes, nationales ou régionales, les lois doivent être élaborées par les élus de ceux à qui elles s'appliquent, à partir des propositions émanant d'une autorité qui en prend toute la responsabilité politique – un pouvoir exécutif. C'est le b, a, ba de la démocratie.

En revanche, pour les relations extérieures, l'action commune d'une Union d'Etats aussi originale que la nôtre a peut-être besoin de passer par une phase d'apprentissage en commun. Phase

provisoire, mais éventuellement assez longue, comme le fut le système monétaire européen, dont le succès et les limites eurent une vertu pédagogique déterminante. Cela veut dire que les relations extérieures resteraient sous le contrôle étroit des gouvernements, et seraient dotées de structures propres, en partie distinctes de celles des politiques internes.

On peut alors imaginer une dyarchie.

Pour les politiques internes, l'exécutif serait assuré par la Commission. Tous les textes seraient soumis à la co-décision, c'est-à-dire à la double approbation du Parlement européen et du Conseil des Ministres, **le Parlement ayant le dernier mot en cas de conflit avec le Conseil.** La Commission ou/et son Président serai(en)t politiquement responsable(s) devant le seul Parlement.

En revanche, pour les relations extérieures, la sécurité et la défense, le dernier mot appartiendrait au Conseil. Un *Secrétaire aux affaires extérieures* assurerait ici la fonction **exécutive** : proposition, représentation, coordination, pilotage de l'exécution. Les moyens actuellement gérés par la Commission au titre des relations extérieures, y compris l'aide au développement, lui seraient rattachés. Il serait responsable devant le seul Conseil Européen.

Toutefois, la Commission garderait ses compétences externes en matière de relations commerciales, ainsi que celles qui sont liées à ses compétences internes, telles que l'environnement : tout le monde loue la manière dont la Commission a défendu les intérêts communs au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce et dans les grandes négociations sur le développement durable. Il serait absurde de changer un système qui marche.

C'est une formule de compromis assez séduisante pour les initiés. Elle a le mérite d'obéir à une logique forte : il est légitime de donner aux élus des citoyens le dernier mot pour décider des règles qui vont s'imposer à ceux-ci ; comme il est de bonne gouvernance de faire échapper la politique extérieure aux aléas de la vie politique interne. **Mais il ne faut pas s'en dissimuler les inconvénients et les limites :**

- Un tel système pousse à la **concurrence permanente entre les deux exécutifs**, dont les compétences se chevauchent fatalement, alors que leurs légitimités respectives ont des sources en partie différentes. C'est déjà le vice interne des relations actuelles entre le Haut-Représentant et le commissaire en charge des relations extérieures : ce conflit serait, en quelque sorte, institutionnalisé au niveau supérieur.

Un correctif pourrait atténuer ce vice originel. La cohérence de l'action, à défaut de son unité, pourrait être obtenue au moins par le biais de l'unité du budget. Il serait possible de redéfinir la liste des dépenses décidées par le Conseil (dites « obligatoires »), qui seraient les crédits de la

politique extérieure, et les dépenses décidées par le Parlement (« non obligatoires »), toutes les autres. En exigeant que le Conseil et le Parlement se mettent d'accord sur le vote final du budget – conformément à la pratique actuelle. Ajouté au pouvoir de ratification des traités, cela donnerait aussi la base d'un minimum de contrôle parlementaire des relations extérieures.

- **Les citoyens n'ont pas de prise sur tout le processus de décision en politique étrangère**, et l'architecture d'ensemble est complexe.

- Enfin, **le duopole n'est viable que s'il y a un arbitre suprême en cas de conflit. Lequel ?**

Le Conseil européen lui-même ? Un organe d'une trentaine de membres aux réunions épisodiques ne pourra pas se charger de décisions rapides.

Une émanation permanente du Conseil ? Les Etats non représentés y verront un « directoire » insupportable.

Le seul Président du Conseil ? On ouvre alors une autre boîte de Pandore : ce super-Président sera-t-il un simple arbitre, ou aura-t-il un pouvoir hiérarchique sur l'un des exécutifs, voire sur les deux ? Auquel cas, il deviendrait la pièce maîtresse du système, et l'on basculerait dans une logique différente.

Au total, ce « compromis par addition », qui n'est pas sans rappeler les Provinces-Unies de l'époque du Grand Pensionnaire et du Stathouder général, peut apparaître comme séduisant mais (ou parce que...) instable. **Il ne peut se concevoir que dans une perspective d'évolution.**

LE MODELE COMMUNAUTAIRE :

Si l'on privilégie la cohérence, la continuité et la simplicité, le compromis sera plutôt recherché dans **l'amélioration et la refondation du modèle communautaire. Il s'agit au fond de faire l'économie de la phase de la dyarchie, en passant d'emblée à l'exécutif unique.** Dirigé et symbolisé par une personne. Disposant d'une légitimité démocratique équivalente à celle des chefs de gouvernements nationaux.

Si l'on développe dans cet esprit le modèle communautaire original, on aboutit au schéma suivant.

Le texte fondamental est un traité constitutionnel.

Les institutions sont du type communautaire. Le Conseil décide à la majorité, le Parlement a un pouvoir de co-décision législative. Le budget européen est financé par des ressources propres, et

non plus par des cotisations nationales.

Le chef de l'exécutif (« Monsieur Europe ») ne peut pas être élu au suffrage universel direct : à supposer que tous les pays l'acceptent, le problème pratique des langues rend cette perspective lointaine. Il ne peut pas non plus n'être élu « que » par les chefs de gouvernement : ce corps électoral prestigieux mais singulièrement réduit en ferait un Président de club, pas un dirigeant démocratique.

Trois systèmes de désignation démocratiques sont concevables : élection par le seul Parlement européen, double investiture par le Parlement et le Conseil, élection par un congrès représentant les Parlements nationaux. On notera que la double investiture permettrait de réconcilier les deux sources possibles de légitimité (les gouvernements nationaux et les élus du peuple), et qu'elle serait tout à fait compatible avec le maintien de règles de décisions différentes pour les relations extérieures et pour les politiques intérieures : le dernier mot étant donné au Conseil dans le premier cas, et au Parlement dans le second.

Ce Président compose son équipe comme il l'entend pour avoir la confiance de ses mandants, et les services administratifs de l'Union sont placés sous son autorité. Les quotas nationaux de fonctionnaires communautaires demeurent.

Quel est le nombre idéal de membres de l'exécutif européen ? Gardons-nous de le graver dans le marbre ! Ce n'est pas un hasard si aucune des constitutions nationales des quinze ne précise le nombre des membres du gouvernement. Certains Présidents voudront avoir une équipe resserrée. D'autres trouveront plutôt intérêt à en élargir l'assise politique et/ou géographique. Au demeurant, l'animation d'un ensemble de 500 millions d'habitants répartis dans une trentaine de pays différents devrait exiger plutôt une équipe nombreuse, à l'écoute des capitales nationales et régionales. En distinguant éventuellement, en son sein, des fonctions proprement exécutives, peu nombreuses, et des tâches de relations et de communication avec les Etats membres et la société civile, susceptibles d'être confiées à des équivalents de secrétaires d'Etat. Il ne serait pas alors très difficile d'obtenir que toutes les nationalités soient présentes au sein de l'ensemble – si cela apparaissait vraiment nécessaire.

Communautaire ou fédéral ?

La différence entre un système fédéral classique et ce modèle communautaire *sui generis* se marque de plusieurs manières. En effet, pour bien fonctionner, le modèle communautaire devrait ou, à tout le moins, pourrait comprendre les caractéristiques complémentaires suivantes :

- Le pouvoir constituant appartient aux Etats membres.

- La compétence de principe appartient aussi à ceux-ci. En particulier, ils sont entièrement maîtres de leur constitution nationale et de leur propre organisation territoriale.

- Les moyens d'intervention de l'Union sont très diversifiés, par rapport aux Etats : à côté des sujets qu'elle traite directement (décisions, règlements), l'Union peut adopter des textes-cadres (directives, directives-cadres), des recommandations, des positions communes etc. Elle a une compétence originale de coordination obligatoire de politiques purement nationales (politiques économiques, politiques de l'emploi).

- L'Union a un exécutif, mais pas de chef d'Etat individuel. Le « souverain » est le collectif du Conseil européen.

- Le droit de retrait est inscrit dans la Constitution. Il est assorti de conditions strictes et dissuasives, mais il est reconnu à tout moment à chaque Etat.

- L'organe représentant les Etats, issu de l'actuel Conseil, cumule deux rôles, correspondant à deux types de réunions (et éventuellement de formations) : fonction législative, pour laquelle il peut fonctionner comme le *Bundesrat* allemand, et coordination des exécutifs nationaux, y compris dans des domaines qui ne sont pas de compétence de l'Union mais où les Etats membres peuvent trouver intérêt à s'informer mutuellement et à agir de concert.

- Toutes les langues nationales sont reconnues langues de droit de l'Union.

- Enorme différence : la taille du budget. Alors que, dans les Etats fédéraux classiques, le niveau supérieur représente autour de 50% du total des dépenses publiques, l'Union européenne actuelle fonctionne en ne prélevant guère plus de 1% du PIB, ce qui représente en moyenne moins de 3% des dépenses publiques des pays membres.

- De la même manière, les administrations communautaires sont réduites à des fonctions précises et limitées.

- Le pouvoir judiciaire communautaire comprend une Cour constitutionnelle, pour régler les conflits de compétences, mais non pas une Cour suprême, qui assurerait l'unité de jurisprudence civile, pénale et administrative dans toute l'Union.

Ces différences tempèreraient les critiques faites au nom du refus du « super-Etat ». Il n'en est pas moins vrai que le modèle communautaire, avec un exécutif démocratique, ne sera pas accepté facilement dans tous les Etats membres de la Convention. Pour être crédible, **il devra sans doute être assorti d'une proposition alternative pour ceux des pays qui ne l'accepteraient pas**

tout de suite : au moins une clause d'abstention provisoire, comparable à celle qui a permis à trois Etats de différer leur participation à l'union monétaire.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DE L'EXERCICE

Un des mérites de cet exercice est aussi de montrer que les points communs à tous les modèles sont relativement nombreux.

1. L'existence d'un pouvoir législatif partagé entre la chambre des peuples, le Parlement européen actuel, et la chambre des Etats, le Conseil des Ministres actuel. Dans l'alternative intergouvernementale on donnera plus volontiers le dernier mot au Conseil, mais l'existence et le rôle du Parlement européen sont difficilement contestables.

Il en va de même, en contrepartie, de la nécessité d'améliorer la légitimité démocratique du Parlement européen, en le dotant d'un mode de scrutin incontestable. Le règlement adopté en juin 2002 est un pas dans ce sens.

2. Le choix d'une prise de décision à la majorité au sein du Conseil. C'est la conséquence « mathématique » de l'augmentation du nombre des participants.

3. De même, et pour la même raison, la nécessité d'un exécutif européen. La dénomination, la source de légitimité, le mode de désignation, la responsabilité politique, l'ampleur même du rôle peuvent être différents selon les modèles. La nécessité d'une autorité qui *définit l'intérêt commun*, qui *propose*, qui *coordonne* et qui *veille à l'application* est évidente.

4. En toute hypothèse, **on ne fera pas l'économie de la réforme de la Commission**. La composition prévue par le traité de Nice – un commissaire par Etat - n'est pas viable : elle aboutit à changer la nature politique de l'institution, qui ferait double emploi avec le Conseil.

Mais surtout, il faut bien réaliser que toute légitimité démocratique donnée à la Commission ou à son Président (par exemple, par une élection parlementaire) aboutira à changer la nature de l'institution. Celle-ci sera alors l'émanation d'une majorité politique, à laquelle elle aura des comptes à rendre. C'est le prix à payer pour que les citoyens s'approprient l'Europe : il faut mettre ceux qui la dirigent à portée de leur bulletin de vote.

5. De même, il est temps de réaliser qu'**à trente le Conseil européen lui-même change de nature**. Car il devient aussi nombreux que l'assemblée générale de la Société des Nations dans les années 1920 ! Une assemblée de cette composition et de ce format peut donner des impulsions, ainsi que des orientations générales, elle ne peut plus prétendre à être le pilote permanent du navire.

Pour prendre une comparaison avec le droit des entreprises, elle aura vocation à être le conseil de surveillance, mais plus le directoire.

Du même coup, le problème de la Présidence du Conseil européen s'évanouit. Car le vrai problème politique est celui du chef de l'exécutif. Si le Conseil ne se confond pas avec l'exécutif, le choix de sa présidence n'a plus d'importance autre que protocolaire.

Et c'est pourquoi le vieux débat, qui se poursuit encore par habitude routinière, entre les « tenants » de la Commission et les défenseurs du Conseil est parfaitement obsolète. On ne parle plus des mêmes choses.

6. Le choix entre ces divers modèles dépend finalement peu de la répartition des compétences qui sera préalablement retenue par la Convention. Le fait qu'une part de la politique agricole soit, ou non, renvoyée aux Etats membres, que la politique étrangère commune s'applique, ou non, à l'Afrique, ou que la protection des frontières extérieures soit confiée, ou non, à une police commune, ne change guère la problématique des institutions.

7. En chemin, une autre évidence secrète a été mise au jour. C'est **la nécessité de combiner le principe de subsidiarité et l'esprit de communauté.**

Dans toute collectivité, il y a des règles du jeu qui, en elles-mêmes, poussent à l'union, et d'autres qui attisent les divisions : **il y a des « règles qui fâchent »**, comme il existe des sujets qui fâchent. Nous l'avons vu plus haut à propos des votes au Conseil des Ministres. Il y en a bien d'autres.

Ainsi, le système actuel de financement du budget communautaire pousse au conflit des égoïsmes : il repose sur des contributions par pays, calculées en proportion du produit national brut de chacun. Tout naturellement, cette simple règle conduit chaque chef de gouvernement à se comporter en Margaret Thatcher, comparant ce qu'elle versait au pot et ce qu'elle recevait en retour et proclamant « I want my money back ». Au contraire, si l'on permet à l'Union de s'adresser directement aux « vrais » contribuables, personnes physiques ou entreprises, en lui transférant tout ou partie d'un grand impôt aujourd'hui national, plus personne ne cherchera à savoir l'origine géographique des ressources.

L'existence de « règles qui unissent » de préférence aux « règles qui fâchent » sera encore plus nécessaire dans la grande Europe des trente. Aux pays candidats, nous demandons d'appliquer « l'acquis communautaire », c'est-à-dire les quelques milliers de textes qui forment le socle juridique de l'Union. Mais le plus précieux de notre aventure communautaire n'est pas l'écrit : c'est la pratique du travail en commun, la confiance tissée jour après jour, l'habitude d'écouter l'autre, la

recherche du compromis permanent, la méthode de la délibération collective pratiquée dans plusieurs langues, l'épuisante pratique des négociations « marathon », l'émergence de solidarités nouvelles se superposant aux solidarités nationales, la découverte étonnante du fait que le fruit de cette machinerie inévitablement compliquée est généralement meilleur que la décision la plus géniale prise par un seul ... Bref, c'est l'art de vivre ensemble. C'est ce miracle tranquille, qui fait que les citoyens français acceptent sans rechigner des décisions prises par une autorité à majorité étrangère, où siègent les représentants de tous nos « ennemis héréditaires. »

Et c'est pourquoi il nous faut veiller à équilibrer le **principe de subsidiarité**, qui conduit à retenir un maximum de compétences au niveau le plus proche du citoyen, donc en-dehors de Bruxelles, et **l'esprit de communauté**, qui doit nous unir fortement pour ce que nous voulons entreprendre ensemble.

Les règles de fonctionnement ne sont pas tout. Le véhicule européen a toujours eu besoin d'une source d'énergie première. La volonté politique des gouvernements a longtemps joué un rôle déterminant. Dans l'Europe des trente, nul ne concevrait qu'un Etat ou un groupe d'Etats exerce un *leadership* de fait. Le Parlement européen n'a pas la vocation de jouer ce rôle, et le Conseil sera devenu trop nombreux. **Le moteur ne pourra donc être que l'exécutif européen, s'il dispose d'une vraie légitimité populaire.** C'est l'aboutissement normal de la « révolution du peuple ». C'est la situation ordinaire dans tout ensemble politique : le maire dans la commune, le Président de la région, le chef de l'Etat ou du gouvernement donnent l'impulsion et conduisent l'action, forts du soutien de leurs électeurs. La grande Europe a besoin d'un moteur fort de l'énergie de cinq cent millions de citoyens.

Alain LAMASSOURE