

CONV 320/02

CONTRIB 108

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της :	Γραμματείας
προς τη :	Συνέλευση
Θέμα :	Εισήγηση του κ. Pierre Lequiller, μέλους της Συνέλευσης - «Ένας Πρόεδρος για την Ευρώπη»

Ο Γενικός Γραμματέας της Συνέλευσης έλαβε την επισυναπτόμενη εισήγηση του κ. Pierre Lequiller, μέλους της Συνέλευσης.

=====



Paris, le 2 octobre 2002

CONTRIBUTION DE M. PIERRE LEQUILLER
A LA CONVENTION EUROPEENNE

UN PRESIDENT POUR L'EUROPE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Une réforme ambitieuse des institutions s'impose sans tarder

- La Convention constitue la dernière chance avant l'élargissement, qui impliquera des contraintes institutionnelles nouvelles ;

- l'opinion publique demande un « *mieux* » d'Europe centré sur les domaines où elle est plus efficace que l'action dispersée des Etats, *dans la perspective de la consolidation d'une « Fédération d'Etats-nations »* ;

- le contexte de la mondialisation impose que l'Union soit davantage présente dans le monde pour *défendre, ensemble, nos intérêts et nos valeurs* et assumer nos responsabilités ;

- l'Europe a besoin d'un projet lisible pour ses citoyens, d'une ambition commune.

La réforme institutionnelle est indispensable pour donner une légitimité nouvelle et une efficacité accrue à l'Europe. L'alternative c'est la montée des scepticismes et populismes de tous ordres, et, à la clé, l'affaiblissement collectif.

2. Il existe une large majorité, au sein de la Convention, sur les *objectifs de fond* de la réforme institutionnelle et, d'ores et déjà, au-delà même de la question de la présidence, sur certaines orientations, que l'on doit garder à l'esprit dans le cadre de la réflexion en cours

a) Le renforcement de la démocratie européenne

Orientations qui s'esquissent au sein de la Convention :

- élaboration d'un « *traité constitutionnel* » plus lisible pour les citoyens et introduction dans le traité de la « Charte des droits fondamentaux » ;

- clarification du rôle de chaque institution, renforcement du *Parlement européen* (extension de la codécision, débat sur l'accroissement du rôle du Parlement européen en matière budgétaire) et confirmation du rôle de la Commission, en particulier de son indépendance ;

- introduction des *parlements nationaux* dans le système européen (rôle en matière de subsidiarité, celui d'un éventuel Congrès pour l'élection d'un Président ou pour un débat d'information annuel) ;

- *simplification* de la classification des compétences, des procédures et des instruments législatifs.

b) La concentration de l'Union sur les sujets d'intérêt commun, là où elle est efficace

Perspectives qui se dégagent :

- renforcement des *objectifs* de l'Union au sein du Traité (et débat sur l'introduction, dans le domaine de la politique étrangère, d'une « *doctrine diplomatique* » commune) ;

- pas de remise en cause des compétences actuelles de l'Union et application renforcée du *principe de subsidiarité* pour les compétences existantes ;

- *développement de l'action de l'Union* dans le domaine de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité intérieure, de la justice (et, pour certains conventionnels, de la gouvernance économique).

c) L'amélioration des conditions de l'efficacité de l'action

Eléments d'orientation qui se dessinent :

- renforcement des conditions de la *prise de décision* : extension de la majorité qualifiée, application progressive de la méthode communautaire à l'essentiel des domaines du troisième pilier et introduction par étapes d'éléments communautaires dans la PESC (sur le plan de la capacité d'initiative, des règles de vote au sein du Conseil) ;

- nécessité d'un exécutif européen bénéficiant d'une capacité d'impulsion, cohérence, visibilité et stabilité accrues : sur le plan des *relations extérieures*, vis-à-vis des pays tiers et dans le cadre des organisations internationales et sur le *plan intérieur*, vis-à-vis des citoyens ;

- mise en place des conditions institutionnelles d'une « *avant-garde* » ouverte et réflexion sur l'évolution des modes de *révision du Traité* évitant les blocages potentiels liés à la règle de l'unanimité ;

- débat sur la mise en place de véritables *ressources propres*.

Les objectifs de fond semblent rassembler une majorité de conventionnels et s'expriment d'ores et déjà par des orientations importantes qui peuvent inspirer un consensus. C'est sur cette convergence et dans ce contexte qu'il faut bâtir la réforme institutionnelle, au service des peuples d'Europe.

3. Pour atteindre les *objectifs communs* dans le cadre des orientations institutionnelles qui se dégagent, les propositions de réformes relatives à la Présidence de l'Union doivent confirmer un ensemble de principes de méthode qui sont au cœur de l'efficacité de l'action au service de l'intérêt commun européen

a) Renforcer les éléments de l'équilibre institutionnel et la méthode communautaire

Il s'agit de ne pas remettre en cause le principe et les modalités essentielles de l'équilibre des pouvoirs entre légitimités nationale et européenne (*intergouvernemental/supranational*) et les fondements institutionnels principaux des pouvoirs des éléments du « Triangle » (les pouvoirs de codécision du Conseil des ministres et du Parlement européen, le pouvoir d'initiative de la Commission qui impose de maintenir les conditions de son indépendance, et sa force exécutive). Il convient de *conforter la méthode communautaire* qui a fait les preuves de son efficacité.

L'orientation générale des réformes institutionnelles doit donc plutôt aller dans le sens d'un *renforcement simultané* des différentes composantes du système, plutôt que d'un *choix Conseil* ou d'un *choix Commission*.

L'introduction des parlements nationaux au sein du système doit par ailleurs constituer un élément de réponse complémentaire à la nécessité d'un *renforcement de la légitimité des institutions*.

b) Intégrer pleinement le principe d'égalité entre Etats membres

Il convient de prendre en compte la caractéristique *fondamentalement collégiale* de la construction européenne, les équilibres nécessaires entre « grands » et « petits » Etats, les équilibres régionaux, sur la base d'un *principe d'égalité*.

c) Mettre en place un véritable "exécutif" de l'Union

Donner à l'exécutif européen plus de stabilité, de lisibilité, de légitimité, de capacité d'impulsion - au service de l'intérêt des peuples d'Europe - correspond à un objectif largement partagé. Mais le terme d'"*exécutif*" ou de "*gouvernement*" recouvre des concepts divers et des ambiguïtés. Il s'agit en effet à la fois de la capacité de gouverner, c'est-à-dire de donner les impulsions nécessaires et de décider dans les domaines non législatifs - par exemple dans le champ de la diplomatie - et de la responsabilité *de la mise en œuvre*, normative et administrative. La mission de représentation constitue un autre volet de ces fonctions exécutives.

Dans le système institutionnel actuel ces fonctions exécutives sont réparties entre le Conseil européen pour l'impulsion, la Commission pour le pouvoir de proposition, le Conseil des ministres pour le pouvoir de décision, et à nouveau, la Commission pour la mise en œuvre, en même temps que les Etats membres pour ce qui ne relève pas d'une mise en œuvre communautaire.

S'il ne s'agit pas de résoudre d'un coup cette complexité, pour une part nécessaire du fait des différents niveaux du pouvoir et des différentes sources de légitimité, il convient à la fois de mieux cerner les diverses composantes des fonctions exécutives - fonction de coordination, fonction d'exécution, fonction de représentation - et de donner à ce "*pouvoir exécutif européen*" plus de légitimité, de lisibilité, de cohérence, d'efficacité et finalement de **poids politique**.

C'est particulièrement vrai *dans le domaine de la politique étrangère* pour lequel l'actuel dichotomie entre le Conseil et la Commission, entre le champ diplomatique d'une part, et les relations commerciales et l'aide au développement, d'autre part, implique qu'une cohérence nouvelle soit trouvée *par le haut*.

Il y a là un enjeu majeur de la Convention.

d) Associer les différentes institutions

Le Président de l'Union devra avoir, d'une manière ou d'une autre – quel que soit le mode de désignation - la *confiance du Conseil européen*, mais aussi, selon des modalités à confirmer, celle des autres institutions, et en particulier des *parlementaires*.

e) S'efforcer de progresser vers plus de simplicité et de lisibilité

Outre l'enjeu majeur d'une plus grande « *visibilité* » la solution trouvée doit rester relativement simple et facile à communiquer, même si une certaine complexité restera la conséquence incontournable de la conjugaison des légitimités européenne et nationale.

Sur le plan de la méthode, il s'agit de dépasser une vision antagoniste des approches intergouvernementales et supranationales pour promouvoir l'expression institutionnelle d'une conciliation concrète de ces deux approches dans un esprit communautaire. C'est par le haut que pourront être transcendés les antagonismes potentiellement réducteurs et bloquants.

*
* *

DISPOSITIF

Le mandat de la Convention européenne est ambitieux : imaginer un système institutionnel plus simple, plus légitime et plus efficace. L'alternative à laquelle nous sommes confrontés est claire :

- soit nous nous limitons à des réformes « techniques », à la marge, et nous décevrons les citoyens qui attendent beaucoup de nos travaux ;
- soit nous réfléchissons ensemble à une architecture institutionnelle qui surmonte les oppositions habituelles entre « communautaristes » et « intergouvernementaux », entre pays démographiquement les plus importants et les autres, pour donner du sens et des perspectives à l'Europe réunifiée.

Parce que la Convention doit se donner les moyens de saisir une chance historique, ma démarche s'inscrit sans ambiguïté dans la seconde option, mais avec le réalisme et le pragmatisme qui doivent guider toute réflexion institutionnelle.

Dans un esprit d'ouverture et de compromis, j'ai émis l'idée que l'Union se dote d'un Président unique, exerçant la présidence du Conseil européen et de la Commission. J'ai depuis plusieurs semaines multiplié les consultations avec de nombreux partenaires européens ; j'ai l'intention de poursuivre et d'intensifier ces contacts. J'ai écouté avec attention les arguments des uns et des autres, leurs préoccupations et leurs attentes. J'ai la conviction que nous avons aujourd'hui les moyens de surmonter nos divergences. D'ores et déjà, un accord se dégage sur des questions fondamentales :

- **Il faut élaborer un « traité constitutionnel » unique qui soit lisible pour les citoyens ;**
- **Il faut inclure dans ce traité la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;**
- **L'Union européenne doit acquérir une personnalité juridique unique ;**
- **Il faut fusionner les piliers de l'Union, tout en prévoyant des procédures distinctes selon les matières traitées ;**
- **Il faut encourager le recours à des coopérations renforcées ouvertes afin de progresser dans la voie de l'intégration européenne.**

L'émergence d'un véritable exécutif européen est une condition essentielle à l'approfondissement du projet européen. Ma proposition d'une présidence intégrée poursuit l'objectif d'une clarification des fonctions et des responsabilités. Cette proposition n'est pas figée et ses modalités devront encore évoluer pour élargir la base d'un accord que je crois possible, et qui me semble avoir le mérite de la clarté. Mais j'entends avant tout tracer une nouvelle perspective qui nous permettra, le moment venu, d'expliquer au citoyen les raisons de nos choix institutionnels.

1. Un triangle institutionnel dont la légitimité et l'efficacité sont renforcées :

- **Une Présidence du Conseil européen et de la Commission exercée par la même personne**
- **Une Commission européenne aux prérogatives confortées**
- **Un Parlement européen aux pouvoirs renforcés**

La Présidence de l'Europe et la présidence de la Commission sont intégrées et exercées par la même personne : le Président de l'Europe. Il est le « *visage* » de l'Union, tant sur le plan des relations extérieures (il représente l'Union vis-à-vis des pays tiers et dans le cadre des relations internationales) que sur le plan intérieur, vis-à-vis des citoyens européens. Le Président constitue, dans la durée, une capacité d'impulsion, de proposition et de mise en œuvre des décisions prises par les institutions européennes.

Le Président est élu pour un mandat de cinq ans non renouvelable, par le Conseil européen qui se prononce à la double majorité des Etats et de la population. Il ne peut être un Chef d'Etat ou de gouvernement en exercice et ne prend ses fonctions qu'après un vote d'investiture du Congrès, composé pour 1/3 de représentants du Parlement européen et pour 2/3 de représentants des Parlements nationaux.

Il constitue le collège des commissaires, selon les règles actuellement en vigueur. Le caractère collégial de la Commission européenne est préservé et les équilibres géographiques sont respectés.

A travers le Président de l'Europe, la Commission est renforcée dans son rôle d'impulsion et d'exécution. Son monopole d'initiative est confirmé. Dans cette conception intégrée, le Président de l'Europe transcende une approche opposant d'un côté les légitimités nationales des Etats et de l'autre la légitimité européenne : il appartient au Président de l'Europe d'assumer et de conjuguer cette double légitimité. Dans cet esprit, il s'appuie dans l'exercice de ses fonctions sur les services de la Commission, et sur les services du secrétariat du Conseil, selon les domaines de compétence concernés. Pour exercer sa mission en toute indépendance, le Président de l'Europe ne vote pas, ni au sein du Conseil européen, ni au sein de la Commission.

Les pouvoirs et responsabilités du Président sont liés au rôle des institutions qu'il préside. A cet égard, il convient de conforter le rôle d'orientation du Conseil européen et d'éviter que celui-ci ne se transforme en instance d'appel des décisions – ou de l'impossibilité de décision – du Conseil des ministres.

Le Président de l'Europe est placé à la tête du Conseil permanent de l'Union (ex Conseil Affaires générales), devant lequel il propose le programme triennal de l'Union préparé par la Commission (ce qui renforce le rôle de la Commission par rapport aux conclusions du Conseil européen de Séville). Ce programme doit être validé par le Conseil européen. Au préalable, un débat d'information est organisé sur ce programme devant le Congrès européen.

Afin de renforcer la légitimité des institutions et de respecter le parallélisme des formes, le Président de l'Europe et la Commission sont responsables devant le Conseil européen et devant le

Congrès, qui se prononce à la majorité des deux tiers de ses membres. L'initiative de la mise en cause de la responsabilité du Président et de la Commission appartient concurremment au Conseil européen et au Parlement européen. Le Parlement européen dispose ainsi du pouvoir d'enclencher seul une procédure de révocation du Président de l'Europe et de la Commission en saisissant lui-même le Congrès européen, par le vote d'une résolution adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres.

2. Un Conseil des ministres restructuré

L'organisation du Conseil des ministres est simplifiée afin d'accroître l'efficacité de son action.

Trois grandes formations sont créées : une formation « *Economie et monnaie* », composée des ministres de l'économie et des finances ; une formation « *Politique étrangère et de sécurité commune* », composée des ministres des Affaires étrangères et, éventuellement, des ministres de la Défense ; une formation « *Affaires intérieures et Justice* », composée des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Le Secrétariat général du Conseil est maintenu dans ses fonctions actuelles, notamment pour la PESC.

Le « *Ministre des Affaires étrangères de l'Union* », dont la nomination est confirmée par le Conseil européen, est placé auprès du Président de l'Europe et préside la formation « *Politique étrangère et de sécurité commune* ». Son mandat est de cinq ans. Il cumule, en tant que membre de la Commission, les fonctions de Commissaire chargé des relations extérieures et de Haut représentant, assurant ainsi la cohérence de la conduite des affaires extérieures et de la représentation de l'Union au sein des institutions internationales.

La stabilité et la lisibilité de la présidence du Conseil « *Politique étrangère et de sécurité commune* », incarnée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union, permettra à celui-ci de mettre clairement en valeur, à l'issue des conseils, les points d'accord qui auront été obtenus. La même situation se retrouvera pour le Conseil européen, s'agissant du Président de l'Europe.

Conformément à la réforme des structures et du fonctionnement du Conseil, approuvée en juin 2002 par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Séville, les six Conseils sectoriels seraient : Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche) ; Transports, télécommunications et énergie ; Agriculture et pêche ; Environnement ; Education, jeunesse et culture.

Les présidences des différentes formations du Conseil des ministres devraient être assurées selon des règles de rotation géographique par groupes de pays pour une durée, par exemple, de deux ans et demi. Ce système, déjà proposé par plusieurs Etats membres, présente l'avantage de respecter le principe d'une participation égalitaire des Etats. A l'exception de la formation « *Politique étrangère et de sécurité commune* », les présidences du Conseil continueraient ainsi à être assurées par des ministres en exercice et la stabilité serait assurée, tout en conservant une rotation nécessaire dans une Europe élargie, qui tienne compte des équilibres politiques et géographiques.

A l'occasion des nombreux contacts pris pour préparer cette proposition, d'autres options ont été envisagées, pour assurer la présidence du Conseil des ministres, qui méritent d'être approfondies. Ainsi, dans le prolongement de la logique d'intégration, il pourrait être envisagé – à

plus long terme – de confier la présidence des formations du Conseil directement à des Commissaires. Une autre solution consisterait à prévoir que chaque formation du Conseil élise en son sein son Président.

Parallèlement aux formations sectorielles du Conseil des ministres, il est créé un « *Conseil permanent de l'Union* », présidé par le Président de l'Europe. Composé des représentants permanents des pays membres – qui auraient le rang de ministre dans leur gouvernement national -, ce Conseil permanent de l'Union devrait être chargé de la coordination, de la préparation et du suivi des Conseils européens, des questions institutionnelles et administratives et des dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques de l'Union. Il devrait se réunir au moins une fois par mois.

Afin de renforcer les compétences du Parlement européen, il convient *d'étendre la co-décision à l'ensemble des matières communautarisées* ; dans ces domaines, le Conseil des ministres devrait se prononcer à la majorité qualifiée. A plus long terme, la codécision pourrait être étendue en matière budgétaire.

3. Des compétences clarifiées et contrôlées

La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres doit obéir à des règles souples tout en s'inscrivant dans un cadre juridique clarifié. Sans établir de catalogue des compétences, il est proposé de distinguer, dans le prolongement du rapport Lamassoure adopté par le Parlement européen, *trois catégories de compétences étant entendu que la compétence de droit commun doit appartenir aux Etats, sans qu'il soit nécessaire d'en préciser le contenu*.

Trois catégories de compétences devraient être mentionnées dans le volet constitutionnel du traité : les compétences propres de l'Union, les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres et les compétences complémentaires.

Afin de contrôler l'application du principe de subsidiarité, *une délégation permanente chargée de ce contrôle est créée au sein du Congrès*. Le rôle de cette délégation doit être entendu en combinaison avec la procédure « d'alerte rapide » prévue dans les conclusions du groupe de travail de M. Mendez de Vigo sur la subsidiarité.

Ainsi, tout en reconnaissant à chaque Parlement national – plus précisément à chaque chambre – le droit d'adresser directement un avis motivé à la Commission européenne puis la possibilité, le cas échéant, de saisir directement la Cour de Justice dans le cadre d'un recours juridictionnel ex-post, il convient de favoriser une concertation entre les Parlements nationaux. C'est pourquoi, s'agissant de la phase ex-ante, les avis motivés adressés à la Commission européenne devraient également être transmis pour information à la délégation permanente du Congrès qui pourrait éventuellement déposer un avis représentant le point de vue collectif de la délégation.

En favorisant la concertation, il s'agit aussi d'éviter la multiplication et la dispersion des recours en annulation, dans la phase juridictionnelle ex-post. Au sein de la Cour de Justice, l'exercice du contrôle du principe de subsidiarité devrait être confié à une chambre spécialisée, composée à parité de juges communautaires et de juges nationaux.

Par ailleurs, *le Congrès pourra être compétent pour la révision des traités, s'agissant de la partie non constitutionnelle*. Il s'agit ainsi de conforter la méthode de la Convention.

Le Congrès n'est en aucune manière une seconde chambre législative.

Seconde hypothèse : La présidence de l'Europe et la présidence de la Commission demeurent distinctes

L'hypothèse du maintien de deux présidences distinctes, celle de l'Union et celle de la Commission ne doit pas, à ce stade, être écartée.

Dans ce cas, le Président de la Commission doit être élu par le Conseil européen, puis investi par le Parlement européen qui se prononce par un vote à la majorité simple de ses membres. La Commission est responsable devant le Parlement européen qui a le pouvoir de la renverser ; en contrepartie, le Parlement européen peut-être dissous par le Conseil européen.

Le Président de l'Europe est élu pour un mandat de cinq ans non renouvelable par le Conseil européen qui se prononce à la majorité des Etats et de la population. Il ne peut être un Chef d'Etat ou de gouvernement en exercice et ne prend ses fonctions qu'après *un vote d'investiture du Congrès*, composé pour 1/3 de représentants du Parlement européen et pour 2/3 de représentants des Parlements nationaux.

Le Président de l'Europe exerce la Présidence du Conseil européen et s'appuie sur les services du Secrétariat général du Conseil. Il joue un rôle d'impulsion en contribuant à définir les orientations politiques fondamentales de l'Union. Il est le « visage » de l'Europe et assure la conduite de la politique étrangère de l'Union. Un ministre des Affaires étrangères, qui préside la formation « Politique étrangère » du Conseil des ministres, est placé auprès de lui.

*
* *

CONCLUSION

La proposition institutionnelle d'un *président de l'Europe* - désigné par le Conseil européen et confirmé par le Congrès - *faisant coïncider la présidence du Conseil européen et celle de la Commission*, tel que le dispositif ci-dessus le décrit, permet de répondre concrètement à un *double enjeu*, expression essentielle d'un objectif de *service de l'intérêt commun des peuples d'Europe* :

- un *impératif démocratique* : en conférant au Président de l'Union - responsable de l'exécutif communautaire - la stabilité et les conditions de l'autorité liés à un mandat pluriannuel à plein temps, et à la double investiture du Conseil européen et du Congrès, on donne un "visage" à l'Europe et une légitimité nouvelle à l'exécutif de l'Union, *conditions essentielles pour l'approfondissement de la démocratie européenne* ;

- une *exigence d'efficacité de l'action commune* : la lisibilité et la légitimité nouvelle, gage d'indépendance et de poids politique, conférées à l'exécutif européen, permettront de lui donner la capacité d'insuffler à l'Europe - à travers ses responsabilités au sein du Conseil européen et de la Commission, et en coopération avec les autres institutions, en particulier le Parlement européen et le Conseil des ministres - *l'élan nécessaire au service de l'action commune*, tant dans le domaine interne que sur le plan international.

Cette proposition se veut être une *contribution à la réflexion commune* dans le cadre de la Convention. Beaucoup de ses éléments restent naturellement à préciser ou à débattre. ***La proposition n'est ni intergouvernementale ni communautariste.*** L'enjeu est de dégager les voies d'un progrès institutionnel au service de l'intérêt des peuples et d'une certaine conception de l'homme, dans un *esprit d'union*. **C'est la voie communautaire.**

Il est intéressant de noter qu'au stade actuel les *premières observations portées à l'encontre de ces propositions*, se basent aussi bien sur des craintes qu'elles n'induisent une dérive intergouvernementale que sur l'inquiétude qu'elles ne fassent le lit d'un pouvoir européen échappant au contrôle des Etats. ***La symétrie de ces observations encourage à penser que les voies proposées peuvent jalonner une direction d'équilibre et de progrès.***

Dans cet esprit, cette proposition vise à mettre en place des institutions européennes plus démocratiques et plus efficaces et suppose donc d'accepter un certain nombre de principes de logique et de précaution :

- la proposition préserve et renforce les principaux *éléments constitutifs de l'équilibre institutionnel actuel* - en particulier les principaux pouvoirs respectifs des institutions, Conseil européen, Conseil des ministres, Parlement européen, Commission - et la méthode communautaire, associant légitimités nationales et supranationales ;

- elle assume la *complexité incontournable* liée en particulier à l'exercice de la double légitimité et le fait que les institutions communautaires ne peuvent s'inscrire dans les cadres classiques du droit constitutionnel et du droit international ;

- *il n'y aura pas de solution adéquate qui soit une solution parfaite.* Il convient de promouvoir celle qui sera susceptible de répondre, a priori, le mieux aux exigences de l'intérêt commun ;

- enfin, les progrès du système institutionnel ne vaudront que si, dans l'avenir, la *volonté politique* de les mettre en œuvre *dans un esprit d'union* prévaut, dans la durée, sur la recherche de la préservation des intérêts particuliers.

Il faut souligner, *en conclusion*, que s'agissant de la présidence de l'Union deux propositions principales ont été présentées et évoquées depuis quelques mois, (outre celles qui visent à réformer le système de la rotation semestrielle de la présidence du Conseil des ministres, sans réellement le remettre en cause) : d'une part, la proposition d'un "Président de l'Union" et, d'autre part, celle d'un président de la Commission élu par le Parlement européen.

Si aucune des deux propositions de base concernant la présidence n'arrivent à rassembler un consensus au sein de la Convention le risque d'un statu quo institutionnel - peut être amélioré à la marge - est réel. Ce serait au détriment de l'Union et de l'intérêt des peuples d'Europe. Il convient de rechercher la voie d'un compromis équilibré au service de la démocratie et de l'efficacité. C'est l'objet même et l'inspiration de la proposition de présidence intégrée.

*
* *

ANNEXE

LES RÉPONSES AUX PREMIERES OBSERVATIONS DÉJÀ ÉMISES PAR RAPPORT A LA PRÉSENTE PROPOSITION D'UNE PRÉSIDENTE INTÉGRÉE

a) S'agissant de l'observation jugeant que la proposition serait trop intergouvernementale et pourrait mettre en cause l'indépendance de la Commission.

Plusieurs éléments *infirment* l'opinion d'un risque d'affaiblissement de l'indépendance de la Commission et de son rôle :

– la *règle de nomination* proposée et le *mode de mise en cause éventuelle de sa responsabilité* (Conseil européen et Congrès) confortent l'indépendance du Président ; elle sera à ce titre au moins aussi grande que celle du Président de la Commission dont l'indépendance n'est actuellement pas contestée. Le rôle de support des services de la Commission (sur lesquels le Président pourra se reposer au titre de ses attributions exécutives, comme pour son rôle de président de la Commission) va également dans le sens d'une indépendance réelle vis-à-vis de l'influence des Etats ;

– pour *conforter* l'indépendance nécessaire à l'exercice de la « *double casquette présidentielle* », et éviter les *conflits d'intérêts*, il convient de préciser que le Président ne vote pas au sein du Conseil européen ni au sein de la Commission.

La confirmation du rôle du *Conseil européen* comme *organe d'impulsion et d'orientation*, et non comme organe d'appel du Conseil des ministres, risque de dérive qui a été dénoncée unanimement au Conseil de Séville, doit permettre au Président de ne pas être impliqué directement dans une fonction relevant du processus législatif (qui serait liée au renvoi devant le Conseil européen de projets examinés par le Conseil des ministres), alors même qu'en tant que Président de la Commission il serait par ailleurs à l'origine des projets ;

– en réalité *la cohérence* entre les fonctions qu'exercent respectivement le Président du Conseil européen et le Président de la Commission serait forte :

- *sur le plan législatif*, entre l'impulsion politique du Conseil européen et sa déclinaison normative par la Commission. Le Président européen propose au Conseil européen un programme pluriannuel stratégique. Le Président européen, en tant que Président de la Commission, en vertu de son monopole d'initiative, propose les textes législatifs correspondant au programme pluriannuel (qui est préparé par les services de la Commission et qui a été débattu au "Conseil permanent de l'Union" ; sur ce point la proposition renforce le pouvoir de la Commission par rapport à la situation actuelle).
- *dans le domaine exécutif, en particulier pour la PESC*, entre les moyens et domaines d'action de l'Union : le Président européen, en tant que Président du Conseil européen, peut proposer les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Le Conseil des ministres décide. Le Président européen, en tant que Président de la Commission en assure le suivi en proposant toutes les initiatives nécessaires à leur mise en œuvre. Dans ce domaine il serait

particulièrement paralysant de prolonger une situation qui sépare le pouvoir de décision de celui de la mise en œuvre - notamment financière - et la diplomatie de l'aide au développement et de la politique commerciale.

b) A propos de la perspective, inverse, de la constitution d'un « pouvoir européen » qui échapperait au contrôle des Etats :

Le but recherché est bien de donner à l'exécutif européen un *poids politique* important au service de l'intérêt commun, et donc les bases d'une indépendance (voir paragraphe précédent). Néanmoins le contrôle des Etats reste assuré :

– comme évoqué précédemment le pouvoir du Conseil européen pour nommer le Président, et éventuellement mettre en cause sa responsabilité, représente un contrôle effectif direct des Etats ;

– par ailleurs, les Etats conservent leurs pouvoirs actuels sur les décisions de l'Union : le Conseil européen est compétent pour les orientations générales et le Conseil des ministres est colégislateur (et détient le pouvoir de contrôle pour l'élaboration des normes exécutives).

D'autre part, des *garanties supplémentaires* sont prévues, confortant le rôle collectif du Conseil européen, parmi lesquelles :

– l'approbation par le Conseil européen du programme pluriannuel de l'Union, avec, bien entendu, la possibilité de l'amender ;

– la coordination des travaux du Conseil et la préparation du Conseil européen par un Conseil Affaires générales rénové (« Conseil permanent de l'Union »).

c) En ce qui concerne la crainte d'un « pouvoir présidentiel » trop fort qui affaiblirait la dimension collégiale des institutions :

L'objectif est bien de doter l'exécutif européen d'un poids et d'une visibilité réelles. En tout état de cause tout pouvoir exécutif, quel que soit le niveau auquel il se situe - local, national, ou supranational - a un « visage », le pouvoir de celui-ci étant contrôlé et équilibré par des organes collégiaux. Et, de fait, beaucoup d'éléments limitent le pouvoir du Président et constituent des contrepoids :

– le Président est doublement responsable devant le Conseil européen et le Congrès ;

– son pouvoir, comme Président du Conseil européen et de la Commission, est de *nature exécutive*, notamment pour la conduite de la diplomatie, la représentation de l'Union ; il lui revient aussi celui de participer à la responsabilité de l'initiative législative en tant que Président de la Commission ;

– les pouvoirs du Président n'empiètent ni sur le pouvoir *collégial* du Conseil européen (impulsion, orientation, programme pluriannuel), ni sur celui, du même type, de la Commission (initiative, participation à la mise en œuvre des décisions).

d) En réponse aux observations craignant une diminution des pouvoirs du Parlement européen

Le Parlement européen est actuellement compétent pour valider la désignation du Président de la Commission. La présente proposition vise, par l'instauration d'un Congrès rassemblant parlementaires européens et nationaux, à élargir la légitimité et donc l'indépendance du Président de l'Union. Le Parlement européen reste en charge de la désignation du Président et de la mise en cause de sa responsabilité, même si ce pouvoir est partagé avec les parlements nationaux. En outre, le poids politique accru de ce Président, par rapport au Président de la Commission dans le système actuel, accroît conséquemment le poids politique du Parlement européen en tant qu'organe participant à la désignation du Président, et à la mise en cause éventuellement de sa responsabilité. *C'est l'ensemble des éléments du "triangle" qui est renforcé.*

Il faut souligner par ailleurs que *le partage*, avec les parlements nationaux, du pouvoir de validation du Président s'accompagne par ailleurs, dans la présente proposition, d'un *renforcement du rôle du Parlement européen en matière législative* par l'extension de la procédure de codécision. Le renforcement du rôle du Parlement européen en matière budgétaire pourrait par ailleurs constituer un renforcement utile de la démocratie européenne.

Le rôle du Parlement européen en sortira renforcé.

e) A propos de la préoccupation de la constitution d'un directoire des grands pays

Il convient de souligner, s'agissant de la crainte d'un directoire auquel conduirait l'instauration de la présidence de l'Union, que la présente proposition *ne porte en aucune manière atteinte à la structure communautaire des institutions*. Les Etats membres restent maîtres des décisions de l'Union à travers les compétences d'orientation du Conseil européen et de colégislateur du Conseil des Ministres - sous réserve des règles de pondération. Par ailleurs, l'intérêt commun européen reste en particulier porté par la Commission, confortée dans son indépendance, et par le Parlement européen, renforcé dans ses pouvoirs.

D'autre part, la décision même de désignation du Président de l'Union est prise au sein du Conseil européen selon la règle de la *double majorité* - qui doit assurer les "petits" et les "grands" qu'aucune décision ne sera prise contre l'un ou l'autre de ces deux ensembles potentiels - et validée par le Congrès qui rassemble représentants des légitimités européennes et nationales. La validation par le Congrès reprend en compte la participation des Etats, par le biais du Parlement européen et des parlements nationaux.

Enfin, l'expérience passée, montre que pour l'ensemble des institutions européennes, les présidences ont été successivement exercées par des personnalités représentant des pays dont l'importance démographique est très variable.
