

της : Γραμματείας

προς τη : Συνέλευση

Θέμα : Εισήγηση του κ. Ben Fayot, μέλους της Συνέλευσης «Σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Ο Γενικός Γραμματέας της Συνέλευσης έλαβε την επισυναπτόμενη εισήγηση του κ. Ben Fayot, μέλους της Συνέλευσης.

CONV 411/02

Déjà le débat institutionnel ...!

Même si le débat institutionnel ne doit apparaître à la Convention sur l'avenir de l'Europe que vers la fin, nombreuses sont dès maintenant les prises de position en la matière. Les positions évoquées ici sont évidemment susceptibles d'évoluer au fil des débats à la Convention comme avec l'opinion publique luxembourgeoise et européenne.

1. La présidence du Conseil

Des responsables de plusieurs Etats membres (M. Chirac d'abord, puis MM. Blair et Aznar) ont proposé de nommer un président à temps plein parmi les anciens chefs de gouvernement pour gérer et diriger le Conseil Européen pendant une période de cinq ans. Cette idée a fait son chemin depuis quelque temps jusqu'à dominer le débat européen à l'heure actuelle.

A l'origine de la proposition on place la constatation que la rotation des présidences du Conseil présente des désavantages en matière de continuité politique et d'efficacité institutionnelle, surtout quant à la visibilité de l'action extérieure de l'Union. L'Europe devrait donc opter pour un régime présidentiel dans lequel un leader pourrait être l'expression personnelle de l'Union.

Il est vrai que le Conseil est une institution capitale pour le fonctionnement et le développement de l'Europe. Les Etats membres y voient le répondant de leurs ambitions individuelles comme le gardien de leurs intérêts nationaux.

Cependant, il convient de remarquer que la proposition d'un président de l'Union européenne ne saurait résoudre que partiellement les problèmes du Conseil¹. En effet, à côté du Conseil européen, le Conseil est une institution complexe, à la fonction législative et exécutive à la fois. Telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, il est difficile de voir comment un président de l'Union pourrait diriger toutes ces fonctions et, comme par un coup de baguette magique, résoudre tous les problèmes qui se posent au Conseil. Pour le moins, il lui faudrait une importante administration pour le soutenir dans ses efforts, voire un cabinet ou une sorte de gouvernement auquel déléguer différentes tâches.

Sans vouloir reprendre en détail les débats afférents, il est possible de résumer les points cruciaux de la façon suivante:

1. tout le monde semble d'accord qu'il faut **distinguer nettement la fonction législative de la fonction exécutive du Conseil**;
2. pour en tenir compte, il doit y avoir **un seul Conseil législatif**, siégeant publiquement et fonctionnant comme une Chambre législative, les Conseils spécialisés étant chargés de la préparation des décisions législatives de ce Conseil;

¹ Voir p. ex. l'étude de Philippe de Schoutheete et Helen Wallace sur le Conseil européen publiée par Notre Europe, Groupement d'Etudes et de Recherches présidé par Jacques Delors (septembre 2002). Voir aussi le rapport du PE sur la réforme du Conseil (A5-0308/2001 final) de Jacques F. Poos.

3. un véritable **Conseil Affaires Générales (CAG)** sans responsabilités en matière de relations extérieures doit
- servir de centre de coordination des affaires européennes avec une compétence générale et horizontale,
 - se réunir régulièrement sinon chaque semaine,
 - et constituer un lien permanent entre les gouvernements nationaux et l'Europe; cela suppose que dans chaque gouvernement national, un ministre de l'Europe soit désigné pour coordonner les dossiers européens au plan national et pour assister régulièrement aux réunions du CAG; beaucoup dépend en effet d'une efficacité plus grande de la prise de décision nationale dans les dossiers européens,
4. le **Conseil européen** doit rester un organe d'impulsion, se limitant aux questions essentielles de l'Union; il doit donner aux seuls chefs d'Etat et de gouvernement l'occasion de se concerter et de décider des orientations importantes pour l'avenir de l'Union;
5. dans cette optique générale de réorganisation essentiellement pratique, la question de la présidence peut être résolue de la façon suivante:
- le Conseil européen n'a besoin que d'un **président de séance**¹ si les travaux préparatoires se font dans un CAG réformé; la **rotation des présidences** n'y présente donc plus de problème de nature pratique, elle **peut continuer** et permet à chaque Etat membre successivement d'avoir une certaine visibilité
 - la **présidence du Conseil chargé de fonctions exécutives sectorielles** (Ecofin, relations extérieures, 3e pilier, etc.) **serait assurée par les membres spécialisés de la Commission**, organe exécutif de l'UE; ainsi le Haut représentant pour la PESC, membre de la Commission, présiderait le Conseil Affaires étrangères; l'Eurogroupe, d'informel deviendrait un organe formel, avec une présidence stable issue de la Commission
 - quant à la **présidence du CAG responsable de la coordination horizontale**, il est proposé de la confier au **président de la Commission** pour des raisons de continuité et d'efficacité.
6. quant au **Conseil législatif**, il pourrait être dirigée par **une présidence sous forme de troïka** qui se composerait d'un président et de deux vice-présidents issus des gouvernements des Etats membres suivant un tour de rôle à prévoir de façon à faire intervenir successivement tous les Etats membres suivant le principe de la rotation actuelle.

De la sorte, la rotation des présidences serait maintenue pour le Conseil européen et le Conseil législatif, les deux fonctions politiquement les plus visibles, alors que les Conseils sectoriels spécialisés seraient présidés par des commissaires disposant d'une administration importante. On éviterait ainsi la création d'une nouvelle administration du Conseil. Au lieu d'affaiblir la Commission, on la renforcerait dans sa fonction exécutive. La collaboration entre les Conseils sectoriels et la Commission serait également renforcée.

¹ Schoutete et Wallace p. 24

2. Les parlements nationaux

2.1. Le Congrès des peuples

Cette institution a été présentée avec des variantes. Pour certains, ce Congrès serait une réunion annuelle de parlementaires européens et nationaux qui se rencontreraient pour débattre de grands thèmes européens, un vaste forum ou des assises comme celles qui se sont tenues à Rome en 1990, sans fonctions précises.

Le Congrès pourrait aussi examiner périodiquement l'état de l'Union et se prononcer sur le programme de travail législatif annuel.

Pour d'autres, le Congrès aurait une fonction précise, celle d'élire tous les cinq ans un Président de l'Union, ou en tout cas de confirmer la nomination du Président proposé par le Conseil européen et de lui donner ainsi une légitimation démocratique bien visible. Il pourrait encore confirmer les nominations à certaines autres hautes fonctions européennes (?).

Il est cependant difficile de voir quelle pourrait être la place d'une telle institution et surtout son utilité, à moins que l'on opte pour un Président de l'Union tel que proposé par MM. Chirac et Blair. En s'exprimant sur les grandes lignes de la politique européenne, aurait-elle un pouvoir de sanction, et lequel?

Nous sommes d'avis qu'à l'heure actuelle et à défaut d'une réflexion plus poussée sur un agencement nouveau des principales institutions, il ne semble pas opportun de créer encore une nouvelle assemblée, à côté du Parlement européen, de la COSAC, du Comité des Régions, du Comité économique et sociale.

2.2. Les Parlements nationaux

Une des préoccupations majeures de la Convention a été d'intégrer les Parlements nationaux dans la prise de décision européenne. On convient généralement que ces Parlements ont comme rôle principal celui de contrôler leurs gouvernements nationaux respectifs dans leurs fonctions européennes. Par ailleurs, un groupe de travail de la Convention a proposé de faire intervenir les Parlements nationaux très en amont de la procédure législative, par un système d'alerte rapide sur la subsidiarité. Enfin, la création de réseaux d'information et de débats entre les Parlements nationaux et le Parlement européen a été évoquée. Mais il faut convenir à cet égard que la COSAC qui aurait dû être ce réseau n'a pas apporté grand-chose sur le plan politique jusqu'ici et qu'un organe qui n'a pas de fonction politique précise dans l'agencement institutionnel de l'Union est voué à l'insignifiance.

Le point central est à notre avis l'absence d'engagement politique de beaucoup de Parlements nationaux dans la politique européenne de leurs propres Etats. Tant que les ministres et leurs fonctionnaires sont les seuls dépositaires du savoir et de l'action en matière de politique européenne, le poids des parlements nationaux dans les affaires européennes restera faible. Il s'y ajoute qu'au niveau national, du fait de la structuration de la vie politique entre majorité et opposition, le contrôle et plus encore la critique de la politique européenne d'un gouvernement par l'ensemble du Parlement seront difficiles sinon impossibles.

Par ailleurs, le défaut essentiel dans le rôle joué à l'heure actuelle par les Parlements nationaux est que les débats restent cantonnés dans des commissions spécialisées en affaires européennes, au lieu de pénétrer dans les commissions sectorielles (juridique, économique, monétaire, financière et budgétaire, agricole, etc.).

L'initiative essentielle pour renforcer l'impact des Parlements nationaux dans les processus décisionnels européens doit donc venir de ces Parlements eux-mêmes.

3. *La Commission*

3.1. *Le nombre de commissaires*

On avance souvent qu'une Commission de 25 ou de 27 membres serait trop nombreuse pour fonctionner efficacement et qu'elle perdrait son caractère collégial.

Voilà pourquoi on estime parfois qu'une douzaine de commissaires suffiraient. Cependant, dans cette hypothèse, le choix de ces commissaires poserait des problèmes redoutables auxquels les protagonistes d'une Commission restreinte n'ont pas proposé de solutions à ce jour.

Ces commissaires seraient-ils nommés par le PE alors que celui-ci leur donne aujourd'hui son approbation? Le Président de la Commission aurait-il seul le droit de choisir ses commissaires sans tenir aucun compte d'un équilibre entre Etats membres? Les Etats membres seront-ils d'accord pour abandonner toute participation à la mise en place de la Commission alors que celle-ci pourrait avoir des fonctions importantes dans la direction du Conseil?

Nous pensons qu'il ne sera pas possible de couper absolument le cordon ombilical entre les commissaires et leur origine nationale. D'abord, il n'est pas prévisible que les Etats membres acceptent de n'être représentés à la Commission que par hasard, au gré des préférences du Président de la Commission. Ensuite, la composition d'une Commission réduite doit comporter un dosage entre Etats membres. S'il n'est pas acceptable que les quatre ou cinq grands Etats n'y soient pas représentés, il ne sera pas non plus accepté par les autres de n'y figurer que tous les cinq ou dix ans.

Si la Commission s'agrandit, il faudra qu'elle change de méthode. On a parfois l'impression que les partisans d'une petite Commission voudraient revenir en arrière ou arrêter le temps à une époque où l'Union européenne n'avait que six, neuf ou douze membres. Alors que toutes les autres institutions devraient changer, la Commission serait la seule à ne pas devoir s'adapter aux données nouvelles?

La Commission devra comporter aussi à l'avenir un commissaire issu de chaque Etat membre. Il appartiendra aux Etats membres de concert avec le Président de la Commission de répondre aux demandes de celui-ci et aux candidats à la Commission de se soumettre à l'examen et au vote d'approbation du PE. La façon dont les Etats membres choisiront leur candidat à la Commission est affaire de démocratie interne à chacun d'eux. Tel que ce choix se fait à l'heure actuelle dans tous les Etats membres est de ce point de vue tout à fait insuffisant.

3.2. *La présidence de la Commission*

A l'heure actuelle, le Président de la Commission est nommé par le Conseil européen et reçoit ensuite l'investiture du PE.

Différentes propositions ont été faites pour rendre cette nomination plus démocratique. Les uns proposent de faire élire le Président par le PE parmi les députés européens. Il serait alors investi par une majorité de législature. D'autres proposent de faire de la présidence de la Commission un enjeu politique pour la campagne des élections européennes en ce sens que chaque famille politique proposerait une personnalité à cette présidence avant les élections ¹. D'autres encore déconseillent de "politiser" la fonction du Président de la Commission alors que celui-ci doit dépasser les clivages partisans dans l'intérêt de l'Europe. D'où aussi d'ailleurs la nécessité d'avoir un dosage politique assez équilibré au sein de la Commission même.

Nous pensons qu'il ne faut pas faire élire le Président de la Commission par le PE parmi les députés européens. Les familles politiques pourront mettre en avant des noms de personnalités pour ce poste pendant la campagne électorale et en faire un des enjeux électoraux. Ce sera le rôle de ces familles politiques, à travers les organes du pouvoir politique européen - le Conseil européen et le Parlement européen - , de choisir la personnalité capable de composer, d'animer et de diriger la Commission.

3.3. *Le Président de la Commission et le Parlement européen*

Du fait de l'investiture du Président et de l'approbation de la Commission par le PE, le contrat entre la Commission et les élus européens est très fort. La Commission est sous le contrôle du Parlement. D'aucuns voudront renforcer encore ce contrôle. Il reste cependant que la Commission comme gardienne des traités, par son droit d'initiative législative quasi exclusif, par son rôle à prévoir dans la gestion du Conseil, est garante de la stabilité politique de l'Union.

S'il faut certes prévoir un mécanisme qui permette au Parlement d'exprimer sa méfiance à toute la Commission, en dehors de la contestation d'un commissaire isolé, il faut d'autre part prévoir alors - le contrat de confiance prévu pour toute la législature étant rompu par le Parlement - que ce Parlement puisse être dissous et revienne devant les électeurs pour s'expliquer sur la crise qu'il aura provoquée. La menace d'une dissolution est utile pour assurer la stabilité au cours d'une législature entière et donner une certaine garantie d'indépendance à la Commission face au Parlement.

Ben Fayot
député (Luxembourg)
membre de la Convention pour l'avenir de l'Europe

¹ Rappelons que c'était la proposition de Notre Europe de Jacques Delors en 1998 qu'avaient signée un certain nombre de personnalités européennes, dont le soussigné.