

THE EUROPEAN CONVENTION

THE SECRETARIAT

Brussels, 23 January 2003 (24.01)
(OR. fr)

CONV 506/03

CONTRIB 207

COVER NOTE

from :	Secretariat
to :	Convention
Subject :	Contribution from Mr Olivier DUHAMEL, member of the Convention: Appointment of the President of the Commission

The Secretary-General of the Convention has received the attached contribution from
Mr Olivier Duhamel, member of the Convention.

=====

CONTRIBUTION DÉPOSÉE PAR OLIVIER DUHAMEL**SUR LA DÉSIGNATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION**

La Convention doit s'accorder sur une série de questions institutionnelles. La construction des consensus en la matière est plus difficile qu'elle ne le fut sur des questions déjà tranchées comme l'incorporation de la Charte, la personnalité juridique unique de l'Union ou la simplification des instruments et des procédures. Cette grande difficulté vient d'abord de ce que chaque Conventionnel ou presque a en tête un schéma institutionnel précis, et qu'il en existe une multitude. Elle est accrue par les effets, réels ou supposés, que la solution retenue pour une institution aura sur les autres. Nombre de Conventionnels sont contre une présidence durable du Conseil européen parce qu'ils craignent un affaiblissement de la Commission, d'autres contre l'élection du président de la Commission par le Parlement parce qu'ils redoutent un affaiblissement du Conseil européen, etc...

Nous n'avancerons pas si chacun reste figé sur son modèle de prédilection et tous les choix qui s'en déduisent. Pas davantage si l'on ne cesse de raisonner en opposant les institutions les unes aux autres.

La présente contribution veut participer à une réflexion ouverte sur la désignation du président de la Commission. Elle implique d'être clair sur ce que nous voulons et aussi précis que possible sur les moyens d'y parvenir.

I. Les raisons en faveur de l'élection du président de la Commission par le Parlement européen.

Le président de la Commission est aujourd'hui proposé par le Conseil européen, sa désignation est approuvée par le Parlement européen (art. 214.2). L'essentiel de la proposition d'une « élection du président de la Commission par le Parlement européen » vise à inverser cet ordre. Cette réforme vise trois objectifs.

1. Un président de la Commission plus légitime

Dans toutes les démocraties du continent européen, la légitimité du chef de l'Exécutif, ou de l'un de ses chefs lorsque cette direction est partagée, repose sur le lien politique entre sa désignation et l'assemblée élue par les citoyens. Malgré sa spécificité, l'Union européenne a pris cette exigence en compte. Nous avons connu les étapes successives de l'élection directe du Parlement européen, la responsabilité de la Commission devant lui, sa participation à la désignation du président de la

Commission. Aujourd'hui, les gouvernants des Etats membres choisissent, le Parlement européen ratifie. Le président de la Commission dispose de cette double légitimité, celle qui émane des Etats membres étant première. Si demain le Parlement choisit et les gouvernants ratifient, sa légitimité première découlera de la représentation parlementaire. Au regard des principes et des réalités démocratiques, elle sera accrue.

2. Une Commission plus efficace

Dans une Europe composée de vingt-cinq Etats membres, infiniment plus diversifiée qu'à l'origine, le besoin de continuité, de cohérence, de leadership devient plus indispensable qu'il n'a jamais été. La Commission doit être pluraliste et collégiale, mais elle doit aussi être dirigée. L'autorité conférée par le surcroît de légitimité est un des garants de cette efficacité.

L'objection de la « politisation » de la Commission mérite d'être étudiée avec honnêteté et rigueur. La Commission n'est pas un secrétariat administratif mais un organe politique. Elle a été et est présidée par des hommes politiques, choisi par des dirigeants politiques, accepté par un Parlement politique. La diversité politique des chefs de gouvernement d'un côté, du Parlement de l'autre, fait que le choix s'est porté et se portera encore longtemps sur des personnalités susceptibles de réunir un consensus. *Last not least*, le pluralisme politique de la Commission, évidemment indispensable, est assuré par le mode de désignation des Commissaires, qui donne un rôle prépondérant aux gouvernements nationaux.

3. Une Union européenne plus démocratique

Ce troisième objectif est à la fois le plus important et le plus complexe. L'élection du président de la Commission par le Parlement au lendemain des élections européennes vise à relier ce président élu aux électeurs européens. Dans toute démocratie, le choix du (ou d'un des) responsables de l'Exécutif découle du vote des citoyens, directement s'il est élu au suffrage universel, indirectement s'il est d'une façon ou d'une autre désigné par la majorité parlementaire. Rien de tel dans la jeune démocratie européenne. Les élections européennes désignent des parlementaires européens sans que le moindre effet politique soit perceptible sur la gouvernance de l'Union.

L'élection parlementaire du président de la Commission au lendemain du scrutin européen vise à produire cet effet, construire ce lien. Il serait illusoire de penser que ledit lien sera immédiat et automatique. Aucune constitution au monde ne peut le garantir, car aucune ne peut assurer qu'un parti ou une coalition politique cohérente obtienne la majorité absolue aux élections. Une constitution peut tout au plus permettre ou empêcher ce lien. Mais c'est la réalité politique qui le détermine, à savoir le système de partis, les choix des électeurs, la décision des leaders de présenter ou non un candidat à la direction de la Commission avant les élections,

etc... Autrement dit, l'élection *de facto* du président de la Commission par les électeurs est l'objectif démocratique fondamental à l'arrière-plan de l'option en faveur de son élection par le Parlement, mais il ne s'agit que d'un objectif lointain et aléatoire, qui dépend des évolutions à venir de la vie politique européenne. La Constitution peut le permettre ou l'empêcher, elle ne peut l'imposer. Soyons clair sur cette question fondamentale. Si nous refusons radicalement cette perspective, il faut dire pourquoi, et refuser l'élection parlementaire du président de la Commission. Si nous la souhaitons, pour les raisons indiquées, il ne faut pas faire croire qu'elle se produira automatiquement, mais imaginer les mécanismes susceptibles de la favoriser.

II. Les moyens constitutionnels d'atteindre ces objectifs.

Le président Valéry Giscard d'Estaing a apporté des éléments de contribution dans son entretien publié par *Le Figaro* du 22 janvier, au lendemain de la plénière de la Convention sur le débat institutionnel général. Indépendamment de ses réticences sur le fond, il objecte sur les mécanismes. « *Dans les Etats nationaux, les premiers ministres ne sont jamais choisis par les Parlements. Ils sont confirmés ou investis par eux. Je crois qu'il est parfaitement légitime que le Parlement européen ratifie le choix du président de la Commission ... pas (une procédure) où l'on verrait le Parlement rechercher lui-même et élire un candidat* ».

A de rares exceptions près, le président de la Convention a raison, mais seulement d'un point de vue très formel. Le Premier ministre est en effet nommé par décret présidentiel ou royal. Mais le choix du chef de l'Etat est presque toujours de pure forme. Le chef de la majorité parlementaire, celui de son principal parti, devient chef du gouvernement. Le chef de l'Etat ne dispose d'une marge de manœuvre que lorsque cette majorité n'existe pas, et les principaux groupes parlementaires ne s'accordent pas pour pallier cette carence, autrement dit presque jamais. Dans la réalité politique, c'est bien la Chambre basse qui, au lendemain des élections, choisit le chef du gouvernement.

1. La désignation par le Parlement européen

Reste alors l'objection sur l'impossibilité ou les difficultés pratiques d'une recherche du candidat par le Parlement lui-même. Il est au moins une constitution d'un Etat de l'Union qui les a résolues et nous indique ainsi une piste utile. La Constitution du royaume de Suède dispose ainsi en l'article 2 de son chapitre VI « Le gouvernement » : « *En vue de la désignation du Premier ministre, le président du Riksdag appelle en concertation les représentants de chaque groupe de partis représentés dans celui-ci. Le président délibère avec les vice-présidents, et transmet ensuite une proposition au Riksdag. Au plus tard le quatrième jour qui suit, sans examen en commission, le Riksdag vote sur la proposition. Si plus de la moitié des membres votent contre la proposition, celle-ci est rejetée. Sinon, elle est approuvée.* »

En cas d'échec, la procédure de désignation du Premier ministre recommence. Après quatre rejets, de nouvelles élections parlementaires sont organisées. La Suède nous offre bien un exemple de choix du Premier ministre par le seul Parlement. Rien n'interdit de prévoir dans la constitution de l'Union une procédure analogue.

2. La confirmation par le Conseil européen

Pourrait être ainsi résolue la première partie de notre problème constitutionnel, l'élection par le Parlement. Reste la seconde, la confirmation par le Conseil européen, sur la nécessité de laquelle un consensus devrait pouvoir exister au sein de la Convention. L'analogie avec les démocraties nationales a ses limites. La double légitimité, étatique et propre, de l'Union plaide en faveur d'une participation des dirigeants des Etats membres au choix du président de la Commission.

La constitution européenne doit prévoir l'hypothèse de désaccords persistants, et un mécanisme pour les résoudre. S'agissant d'un blocage au Parlement, la solution suédoise d'une dissolution automatique après quatre échecs offre une solution. Elle est évidemment impossible à transposer pour le Conseil européen. Il serait en revanche logique, symétriquement, que le Conseil européen ne puisse refuser de ratifier le choix du Parlement européen qu'à trois reprises mais devrait s'incliner la quatrième fois. La symétrie dépasse le nombre de rejets. Personne ne peut sérieusement douter que les chefs de gouvernement, leaders *de facto* de leurs partis, interviendront officiellement auprès des parlementaires européens et des dirigeants de leurs groupes pour le choix du président de la Commission. Il est donc légitime et raisonnable d'empêcher chacune des institutions de pouvoir bloquer éternellement le choix du président de la Commission, sans quoi, celle qui le pourrait aurait une prééminence excessive sur l'autre.

Conclusion : le risque d'un recul, la possibilité d'un progrès

Les suggestions qui précèdent visent à clarifier tant les enjeux du débat que les solutions constitutionnelles envisageables. Insistons pour conclure sur un point décisif, qui n'a été jusqu'à présent qu'exceptionnellement évoqué. Il est souvent proposé que l'élection du président de la Commission par le Parlement européen se fasse à une majorité renforcée, par exemple des deux tiers des membres qui le composent. Une telle contrainte irait à l'encontre de nombre des objectifs recherchés. Elle risquerait d'empêcher le plus souvent l'élection d'une personnalité consistante. Surtout, elle ruinerait à jamais la perspective, fût-elle lointaine, d'un lien fort entre le choix des électeurs et celui du président de la Commission. Aujourd'hui, les Traités ne fixent aucune majorité renforcée. Le règlement intérieur du Parlement précise que ce dernier « approuve ou rejette la désignation proposée à la majorité des suffrages exprimés ». On peut envisager de renforcer cette règle, au moins pour le premier vote, en exigeant la majorité absolue des membres du Parlement. Mais le passage d'une majorité simple ou absolue à une majorité des deux tiers instaurerait un barrage constitutionnel insurmontable à l'influence des citoyens européens sur la désignation

du président de la Commission. Aucun parti, aucune coalition ne pourrait raisonnablement prétendre atteindre une telle domination de l'Assemblée. Aucun candidat pour la présidence de la Commission ne pourrait être évoqué devant les électeurs.

Ceux d'entre nous qui veulent construire une démocratie parlementaire à l'échelle de l'Europe savent qu'elle sera originale, et accordera une place particulière aux dirigeants des Etats membres. Mais ils savent aussi qu'elle passe par une revitalisation des élections européennes en leur donnant pour part un enjeu exécutif dont elles sont aujourd'hui privées, à la différence de toutes nos démocraties nationales. L'élection du président de la Commission par le Parlement européen peut y contribuer. Son élection à une trop forte majorité obligée l'enterrerait complètement. Le taire serait trompeur. L'accepter marquerait un recul grave.