

de la:	Secretaría
a la:	Convención
Asunto:	Contribución de los señores Dini, Duff y Lequiller, miembros de la Convención: "Por una presencia única, en el futuro, del Consejo Europeo y la Comisión"

El Secretario General de la Convención ha recibido la contribución adjunta de los señores Dini, Duff y Lequiller, miembros de la Convención.

CONTRIBUTION
DE MM. LAMBERTO DINI, ANDREW DUFF ET PIERRE LEQUILLER
MEMBRES DE LA CONVENTION

15 mai 2003

Pour une présidence unique, à terme, du Conseil européen et de la Commission

Chacun s'accorde au sein de la Convention sur la nécessité de renforcer l'exécutif européen, lui donner plus de visibilité, une capacité de « leadership » accrue, une légitimité renforcée.

Pourtant, à ce stade, il semble que le débat au sein de la Convention, ou autour d'elle, s'éloigne de la libre recherche de la meilleure expression institutionnelle des objectifs partagés, et tend à se transformer en enjeux de pouvoirs ou de défense d'*a priori* idéologiques.

Nous pensons pourtant qu'il est possible de répondre à la question des présidences des formations du Conseil – Conseil européen et Conseil des ministres – en répondant à la fois au souci de stabilité, à celui de ne pas remettre en cause les équilibres institutionnels-entre institutions ou entre Etats membres (et donc ne pas remettre en cause le rôle de la Commission et faire une place à la rotation)- et à l'objectif de cohérence et de visibilité accrues.

Compte tenu des propositions faites le 24 avril dernier par le Présidium, du débat en plénière le 15 mai, et dans la recherche d'une solution à la fois ambitieuse et susceptible d'être soutenue par une large majorité, il nous semble qu'il convient tout d'abord :

– de s'accorder sur plusieurs éléments proposés par le Présidium s'agissant du Conseil, qui constituent des avancées importantes, et notamment : la création d'un Conseil législatif distinct, la présidence du Conseil Affaires étrangères par le ministre des affaires étrangères de l'Union, le principe de la double majorité pour la prise de décision au sein du Conseil;

– de distinguer clairement la question de la présidence du Conseil européen de celle des Conseils des ministres, comme le prévoient les propositions du Présidium.

Les critiques qui ont été faites à la proposition de présidence stable du Conseil européen avancée par le Présidium peuvent s'articuler brièvement autour des points suivants :

- risques d'incohérence entre le président du Conseil européen et le président de la Commission, dont les champs de responsabilités participent tous deux de l'exécutif et qui pourraient se recouper (en particulier : préparation des décisions du Conseil européen et suivi de ces décisions, représentation de l'Union en interne et sur le plan international). La coordination entre les deux têtes de l'exécutif pourrait se révéler difficile, et même conduire à une certaine compétition ;

- risques de complexité, d'une mauvaise visibilité vis-à-vis de l'opinion et au niveau international ;

- perspective possible d'une nouvelle administration autour du président faisant partiellement double emploi avec celle de la Commission ;

- responsabilité du président du Conseil européen vis-à-vis du seul Conseil, excluant le Parlement européen.

L'intérêt majeur de la proposition faite par le Présidium – la stabilité de la présidence du Conseil européen – n'est pas vraiment contesté, mais pas non plus véritablement débattu. Cet argument fort est occulté par les objections soulevées par ailleurs par la proposition.

A ce stade, la proposition du Présidium en ce qui concerne la présidence ne paraît pas en mesure, en l'état, de rassembler le consensus nécessaire au sein de la Convention. Il s'agit donc de réfléchir à une solution, ou une variante, qui puisse répondre aux objectifs fixés et recevoir le soutien de la Convention.

Dans cet esprit, et dans le respect des équilibres institutionnels existants, nous proposons d'instituer, *à terme*, une présidence de l'Union regroupant les fonctions de président du Conseil européen – telles que décrites par la proposition du Présidium (à l'article 16 bis) – et celles du président de la Commission (telles que prévues à l'article 18 bis). La logique de cohérence, qui motive la proposition d'un Ministre des Affaires étrangères regroupant les fonctions actuelles de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures, soutient également celle d'une présidence unique.

L'annexe ci-jointe propose le dispositif qui pourrait être inséré dans le texte de la Constitution (article additionnel 16 ter), et *dont la mise en oeuvre serait reportée à une période déterminée*. La majorité des membres de la Convention estimera peut-être en effet que les conditions politiques de l'unification de l'exécutif européen ne sont pas encore actuellement réunies, et qu'il convient, à ce stade, de maintenir la dualité de l'exécutif. Si tel est le cas, il faut prévoir une effectivité *à terme* de la présidence unique. C'est pourquoi nous proposons un délai de deux mandats du Parlement européen, à moins que le Conseil européen ne décide, à l'unanimité,

d'une unification par anticipation. A l'inverse, il resterait possible de ne pas passer à la présidence unique dans le délai prévu si le Conseil européen le décidait par une majorité super-qualifiée (les cinq sixième des Etats membres représentant les deux tiers de la population de l'Union).

Le dispositif prévoirait que le président serait élu pour une durée de deux ans et demi. Il serait proposé par le Conseil européen et confirmé par un collège électoral composé de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette procédure de nomination conférerait au président le poids, l'indépendance et la légitimité nécessaire pour représenter l'Union (une option alternative consisterait à donner au seul Parlement européen ce rôle de confirmation de la désignation du Président).

Le président aurait vis-à-vis du Conseil européen un rôle de « chairman », de facilitateur de décision. A son niveau, il représenterait l'Union en interne, comme sur le plan international. Il aurait la responsabilité de la Commission selon les termes prévus par le texte du Présidium .

Le président, expression à la fois de l'unité de l'Union et de sa nature composite, fondée sur la double souveraineté des peuples et des Etats, doit avoir à la fois la confiance du Conseil et celle du Parlement européen. C'est pourquoi nous proposons qu'il puisse être mis fin à son mandat par décision conjointe du Conseil européen (à la majorité des deux tiers de ses membres, représentant au moins les deux tiers de la population de l'Union) et du Parlement européen (statuant à la majorité de ses membres).

En aucun cas la proposition de présidence unique n'instituerait un pouvoir de type présidentiel , un « super président ». Ce président n'aura en effet pas de pouvoir de décision propre au nom de l'Union. Les décisions continueront à être prises *collégalement* au sein du Conseil et de la Commission, conformément aux règles de l'Union. En outre, l'Europe n'ayant pas vocation à être un super Etat, le pouvoir exécutif continuera à relever d'abord des Etats.

L'hypothèse de la présidence unique de l'Union ne bouleverserait pas non plus le sens, ni l'équilibre, des institutions. Il ne s'agit en effet nullement de revenir sur la répartition des rôles qui doit rester la règle de base régissant les institutions, et en particulier le domaine législatif : la Commission propose, le Conseil et le Parlement décident. L'institution d'un président unique ne changera rien à cela. Il faut souligner que l'on est ici, s'agissant du rôle du président de l'Union, dans le champ non-législatif, *dans le domaine exécutif*: représentation de l'Union, animation de la politique étrangère, présidence du Conseil européen, mise en œuvre de ses décisions (et c'est parce que le champ de l'exécutif communautaire – de l'opérationnel – s'est fortement renforcé depuis Maastricht que l'on a besoin d'une façon cruciale d'une présidence stable et lisible, capable d'insuffler un « leadership » communautaire). La Commission participe déjà très largement dans le système actuel au pouvoir exécutif au niveau de l'Union et y a déjà un rôle moteur (mise en œuvre des décisions du Conseil, élaboration des mesures d'exécution dans le cadre de la comitologie – sous la présidence de la Commission – conduite des relations extérieures, en lien avec le Conseil).

La présidence unique ne constitue donc pas une révolution, mais une étape importante pour l'efficacité de l'Union, au service de l'intérêt commun. Ni intergouvernementale, ni supranationale, elle est d'inspiration communautaire, à la confluence de la double nature de l'Union.

Afin de renforcer l'implication des États membres dans l'organisation de la vie institutionnelle de l'Union, il serait par ailleurs souhaitable que le Conseil européen se tienne successivement dans chacun des États, selon un principe d'alternance.

En outre, la solution de compromis doit s'apprécier dans le cadre d'un *équilibre d'ensemble*, intégrant les préoccupations légitimes de chacun. C'est pourquoi les solutions mises en place pour la présidence des Conseils des Ministres, devront prendre clairement en compte la nécessaire distinction entre les activités législatives et exécutives du Conseil, intégrer le système de rotation (notamment pour le Conseil législatif), tout en assurant les éléments de continuité et de coordination nécessaires, et favoriser une bonne synergie entre le Conseil et la Commission.

Par ailleurs, nous proposons de retenir le principe selon lequel *un programme pluriannuel de travail est préparé par la Commission*, débattu par le Conseil « Affaires générales » et adopté par le Conseil européen. Il est en effet essentiel, au delà de la stabilité accrue des présidences, de donner un cadre stratégique à l'Union lui permettant d'organiser efficacement son action et ses priorités.

ANNEXE

Rédiger ainsi l'article 16 ter (article nouveau) :

« Article 16 ter : Le Président de l'Union

1 - La présidence de l'Union est instaurée au terme de deux mandats du Parlement européen après l'entrée en vigueur de la Constitution de l'Union. Le Conseil européen peut décider, à l'unanimité, d'instaurer la présidence unique à une date anticipée. Le Conseil européen peut par ailleurs décider de ne pas instaurer la présidence unique au terme prévu, par une décision prise à la majorité des cinq sixième des États membres, représentant au moins les deux tiers de la population de l'Union.

2 - Afin de procéder à la désignation du Président de l'Union, un collège électoral parlementaire est constitué à la suite des élections au Parlement européen, composé de représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux. Il est présidé par le Président du Parlement européen. Le total des membres de ce collège ne dépasse pas sept cents.

Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, et compte tenu des élections au Parlement européen, propose au collège électoral un candidat à la fonction de Président de l'Union. Ce candidat est élu par le collège électoral à la majorité des membres qui le compose. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen propose, dans un délai d'un mois, et suivant la même procédure, un nouveau candidat au collège électoral.

Il peut être mis fin au mandat du Président de l'Union par décision conjointe du Conseil européen, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres, représentant au moins les deux tiers de la population de l'Union et du Parlement européen, statuant à la majorité de ses membres. L'initiative de la procédure appartient à la fois au Conseil européen et au Parlement européen.

3 - Le Président de l'Union préside et anime les travaux du Conseil européen et en assure la préparation et la continuité. Il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. Il présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

4 - Le Président de l'Union assure à son niveau la représentation extérieure.

5 - Le Président de l'Union préside la Commission européenne. Il définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission européenne exerce sa mission.
