

CONV 507/03

CONTRIB 208

NOTE DE TRANSMISSION/COMPTE-RENDU SOMMAIRE/RAPPORT

du Secrétariat

à la Convention

Objet : Contribution de M. Alain Lamassoure, membre de la Convention
-« L'équilibre des institutions »

Le Secrétaire Général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M.
Alain Lamassoure, membre de la Convention.

CONTRIBUTION AUX TRAVAUX DE LA CONVENTION

L'EQUILIBRE DES INSTITUTIONS

I – SITUATION ACTUELLE :

L'Union européenne n'est pas un Etat mais elle dispose d'un pouvoir politique propre très important: une capacité législative considérable ; un budget de 100 milliards d'euros ; une monnaie unique ; une compétence extérieure, notamment en matière de commerce ; elle aura bientôt des moyens militaires.

Pour des raisons historiques, l'Union s'est développée avec des institutions et des règles du jeu très originales par rapport aux entités politiques usuelles, comme les Etats ou les collectivités territoriales.

- Le *pouvoir législatif* est partagé entre une douzaine de formations différentes du Conseil des Ministres, d'une part, et, secondairement, le Parlement européen, d'autre part.

- Le *pouvoir exécutif* est partagé entre une vingtaine de formations différentes du Conseil des Ministres, d'une part, et, d'autre part, un organe original, la Commission.

- La Commission est chargée d'exprimer l'intérêt commun de l'Union. Elle a le monopole de *l'initiative juridique*. Elle est gardienne des traités et peut saisir la Cour de Justice contre les Etats membres. Elle exerce aussi certaines fonctions quasi-juridictionnelles. Ses membres sont nommés, et leur statut relève plutôt d'une magistrature d'experts de très haut niveau que de responsables politiques. La Commission est conçue comme neutre, au-dessus des Etats et au-dessus des partis politiques.

- Fonction majeure, bien que non identifiée en tant que telle par la science politique, qui en fait une part de l'exécutif, *l'initiative politique* revient au premier chef au Conseil européen : depuis sa création, c'est lui qui a lancé les grandes réformes institutionnelles et les politiques nouvelles (« processus » de Lisbonne, de Tempere etc.) Pour les réformes qui relèvent plus de la gestion ordinaire, les travaux universitaires montrent que l'initiative politique est partagée de manière assez équilibrée entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

Cette mécanique a eu le mérite historique de permettre de parvenir jusqu'ici. Mais elle a aujourd'hui deux défauts majeurs : **le doublement en cours du nombre des membres de l'Union compromet les conditions de travail, des institutions actuelles, et parfois leur nature** ; surtout, malgré l'élection du Parlement européen, **l'ensemble reste incompréhensible pour les citoyens et échappe à la légitimité démocratique** qui font la force des Etats ou des collectivités locales.

II – UNE NOUVELLE LOGIQUE :

Chacun l'admet : l'Union de la grande Europe doit être plus simple, plus efficace et plus démocratique que la petite Europe d'aujourd'hui. Le dessin général doit sans doute s'inspirer du modèle fédéral, mais en tenant compte des particularités propres à l'Union européenne, et notamment :

- le fait que **l'Union ne se contente pas d'exercer des compétences qui lui ont été transférées : elle coordonne aussi beaucoup des politiques nationales des Etats membres**. C'est une dimension originale (elle est quasiment absente du fédéralisme américain), généralement mal comprise, et pourtant particulièrement utile : nos gouvernements procèdent ainsi à une sorte de *benchmarking* universel et permanent.

- l'hétérogénéité des Etats membres, en richesse, en démographie, en taille, en langues, est sensiblement plus grande que dans les fédérations connues – sauf, peut-être, l'Union indienne.

La nouvelle architecture doit prendre en compte ces caractéristiques originales, en veillant à accommoder tout particulièrement les *citoyens*, les *gouvernements nationaux* et les *petits Etats*

1 - Le fil rouge : les citoyens d'abord.

Pour des raisons politiques évidentes, ceux des Etats membres qui pratiquent le référendum seront conduits à soumettre la ratification de la future constitution au vote populaire, et peut-être même le même jour. Les conséquences n'en ont pas encore été bien mesurées, ni par les gouvernements, ni au sein de la Convention. **Il sera impossible de faire triompher le « oui » si, pour l'homme de la rue, l'Union n'a toujours pas de dirigeants propres clairement identifiés et si ceux-ci, ou au moins certain(s), ne sont pas à portée de son bulletin de vote.**

1.1. Cela passe évidemment par *l'adoption d'un mode de scrutin uniforme, simple et clair pour l'élection européenne*. La représentation proportionnelle a la faveur d'une très grande majorité des Etats concernés. **Encore faut-il que les circonscriptions ne soient pas trop grandes**, pour que les candidats soient identifiables et les députés connaissables de tous. Et le vote préférentiel doit permettre aux citoyens d'avoir le dernier mot par rapport aux propositions des partis politiques.

1.2. Mais c'est surtout sur le pouvoir exécutif que se concentrera l'intérêt des citoyens et des médias. L'élection d'un Président européen au suffrage universel n'est pas envisageable aujourd'hui. La seule possibilité consiste à retenir le modèle parlementaire, d'ailleurs conforme à la tradition politique de toute l'Europe, en faisant ***élire le Président de la Commission par le Parlement européen, et à la majorité simple***. Cela conduirait chacun des grands partis européens à désigner comme chef de file des élections européennes leur candidat(e) à la fonction de Président de la Commission. Si bien que **ce sont en fait les citoyens européens qui éliraient celui-ci**, comme les Britanniques, les Espagnols, les Allemands, les Italiens etc. élisent leur Premier ministre.

Cette réforme majeure est sans doute une condition sine qua non pour réussir les référendums. Mais elle change la nature de la Commission : sa neutralité envers les Etats sera bien mieux garantie qu'aujourd'hui, mais sa neutralité politique disparaîtra. C'est le prix à payer à la démocratie. On ne voit pas d'ailleurs pourquoi l'intérêt européen devrait être « protégé » des partis politiques mieux que, ou différemment de, l'intérêt national. Dans une démocratie moderne, seuls les organes d'expertise et de jugement doivent être politiquement indépendants; leurs membres sont choisis en fonction de leur seule compétence professionnelle. Au contraire, l'initiative des lois et le contrôle de leur exécution sont au cœur de la fonction politique.

1.3. Enfin ***l'introduction du référendum européen***, assorti d'un droit de pétition, aiderait beaucoup à la naissance d'un « esprit européen ». Par exemple, une réforme de la constitution, ou l'adoption d'une loi européenne, pourraient être soumises à référendum, soit à l'initiative conjointe de la Commission, du Parlement et du Conseil, soit à l'initiative de (x) millions d'électeurs, avec une clause de répartition géographique de ceux-ci. Il est heureux que, dès maintenant, les eurosceptiques et les europhiles soutiennent ce genre de proposition.

2 - La relation entre Etats petits, moyens et grands :

La question ne s'est jamais vraiment posée avant le traité de Nice. Le hasard a fait que les élargissements précédents n'avaient pas modifié le rapport initial entre ces trois catégories d'Etats. Il en va autrement aujourd'hui.

Dans l'Union actuelle, les Etats moyens et petits perçoivent la Commission comme l'organe qui défend le mieux l'intérêt communautaire, et celui où leur influence est la plus forte : elle peut, seule, les protéger des tentations hégémoniques des « grands ».

Mais dans l'Union à 25 ou 30 membres, la règle d'un Commissaire par pays est difficilement défendable. L'insistance de certains gouvernements pour garder « leur » Commissaire fait d'ailleurs peser des doutes sur le degré véritable d'indépendance des membres de la Commission. Heureusement, **la logique du nombre et l'exigence démocratique changent la problématique et ouvrent des voies très nouvelles.**

Un consensus exige désormais au sein de la Convention pour donner au Parlement européen un pouvoir législatif équivalent à celui du Conseil. **C'est donc sur l'ensemble formé par ces deux chambres, et non plus seulement au sein du Conseil, qu'il faut mesurer le poids respectif des petits, des grands et des moyens. Et la perspective actuelle s'inverse : dans la grande Union, c'est plutôt le Conseil qui a vocation à sur-représenter les petits Etats,** comme il est de règle dans les systèmes fédéraux.

Deux variantes sont alors possibles.

- Ou bien, la composition actuelle du Parlement est modifiée pour la rendre rigoureusement proportionnelle à la population des Etats membres, sous la seule réserve d'un minimum pour les plus petits (par exemple 2, ce qui permet 1 pour la majorité nationale et 1 pour l'opposition du moment). **Dans ce cas, il est possible de supprimer purement et simplement les droits de vote au Conseil : car le résultat final permettra de garantir que toute loi européenne a reçu l'approbation d'une majorité d'Etats (au Conseil) et des représentants de la majorité des citoyens (au Parlement).** Il est très important de noter que, dans l'Union à 25, l'exigence de cette double majorité permettrait d'éviter que les 6 pays les plus grands, représentant 74% de la population totale, imposent leur loi aux 19 autres, et, symétriquement, que les 19 plus petits imposent la leur aux grands.

- Ou bien la composition du Parlement n'est pas modifiée, sur-représentant les Etats moyens et surtout les petits. Alors, il est logique de maintenir une forme de pondération des votes au Conseil, ou l'exigence de la double majorité en son sein.

Le doux confort de l'habitude incitera plutôt à la seconde variante. Mais la première est beaucoup plus simple et explicable pour le citoyen : il y a la chambre des gouvernements, avec 1 gouvernement = 1 voix, et la chambre des citoyens, où 1 citoyen = 1 voix.

3° - La nouvelle Commission :

Si son Président est issu d'une élection démocratique, **la meilleure solution est de lui permettre de constituer son équipe de commissaires comme il l'entend.** En combinant les talents, les équilibres politiques et les équilibres géographiques, comme le font un maire ou un chef de gouvernement.

Sa marge de manœuvre doit être grande pour que l'équipe soit unie et qu'elle ait les moyens d'agir. Un garde-fou sera toutefois très utile pour éviter les excès d'une majorité politique et pour garantir au mieux la représentation géographique, en particulier celle des petits pays : cela consiste à **exiger un vote de confirmation de l'ensemble de la Commission par le Conseil européen à la double majorité simple ou à une majorité qualifiée.**

Le seul inconvénient d'un tel système est qu'il poussera le Président de la Commission à s'entourer d'une équipe, non pas plus restreinte, comme il était envisagé à Nice, mais, au contraire, plus nombreuse qu'aujourd'hui. Non seulement, cela n'est pas vraiment gênant, surtout si l'on introduit une hiérarchie entre les membres, comme cela existe dans tous nos gouvernements nationaux ; mais cela peut même être extrêmement utile pour faire fonctionner la grande Union, qui restera dépourvue de tout service administratif communautaire dans les Etats membres. Les parlementaires nationaux, les médias nationaux, les régions, les grandes villes et, finalement, les citoyens eux-mêmes auront besoin de rencontrer des dirigeants européens, autres que leurs seuls représentants. Les nouveaux Etats membres auront besoin d'une pédagogie communautaire précieuse. L'équipe du Président de la Commission aura là un rôle, indéfinissable dans une constitution, mais irremplaçable.

Autre précaution. Le Parlement étant élu à la proportionnelle, il est vraisemblable que la Commission s'appuiera, non sur un seul parti, mais sur une coalition – ce qui est d'ailleurs la garantie d'un certain pluralisme politique. Il faut éviter que des problèmes internes à la coalition ne créent une crise insoluble. Les parades sont bien connues : dissolution automatique du Parlement, ou motion de censure constructive par exemple.

Ultime réflexion. **La Commission ainsi composée et investie n'est plus une commission, même avec un C majuscule.** C'est un exécutif, qui n'a pas une compétence générale comme un gouvernement national, mais qui s'apparente au moins à l'exécutif d'une collectivité territoriale, gérant des compétences propres limitées. **Il faut changer son nom.** (*Autorité européenne, Exécutif européen ?...*)

4° - Le nouveau Conseil européen :

Lorsqu'il a été créé, à 9 membres – 10 avec le Président de la Commission -, c'était un directoire, un *Steering board* ou un *Vorstand*.. A 26, lui aussi change de nature : c'est plutôt la taille d'un conseil de surveillance, un *Aufsichtsrat*. Son rôle reste éminent, mais son apport à l'Union évolue.

- Il demeure le Sommet européen. La rencontre des grands dirigeants de l'Europe, l'incarnation collective de l'Union dans sa diversité nationale. **Il y a un Président de l'Union, c'est un Président collectif.**

- Il continue de donner les grandes impulsions politiques. Mais, dans ce domaine, son pouvoir d'*initiative politique* sera désormais partagé avec le pouvoir propre du Président de la Commission, désormais élu par les citoyens sur la base d'un programme.

- Contrairement à la situation actuelle, c'est le Conseil européen, et non plus la Commission, qui apparaîtra au-dessus des partis. En revanche, celle-ci sera totalement indépendante des Etats : ainsi, **la double indépendance, si utile pour définir l'intérêt européen sera assurée par le dialogue entre les deux institutions.**

- En matière de politique étrangère et de défense, c'est le Conseil européen qui conduira la montée en puissance du rôle de l'Union. Un Ministre des affaires étrangères sera placé auprès de lui, tout en participant aux travaux de la Commission (conclusions du groupe de travail PESC).

- Enfin, le Conseil européen aura aussi un autre rôle, non écrit mais capital : le développement de l'esprit communautaire entre tous ses membres, particulièrement les nouveaux-venus. Une fonction « pédagogique », complémentaire de celle qui revient à la Commission.

Ainsi transformé, le Conseil ne peut pas se passer d'une présidence à temps plein, pour une durée raisonnable.

5° - Le nouveau Conseil des Ministres :

Un consensus raisonnable se dessine pour distinguer entre les fonctions *législatives* et *exécutives* du Conseil. En formation législative, le Conseil devrait fonctionner exactement comme une Chambre haute : débats et votes publics notamment.

Plusieurs contributions importantes, notamment celle du Bénélux, ont soulevé de bonnes questions :

- La présidence des deux types de formations doit-elle être la même ? Ne peut-on imaginer que chaque Conseil exécutif soit présidé par le Commissaire compétent ? Et, pour les Conseils législatifs, une présidence différente mais durable pour chacun – ce qui permettrait, par exemple, à un pays de présider l'ECOFIN pendant, disons, 3 ans, un autre présidant le Conseil affaires intérieures et justice, un troisième le Conseil environnement etc. **Pour les petits pays, la « multi-présidence » est une piste bien plus intéressante que le maintien de la rotation semestrielle.**

- Combien faut-il conserver de formations législatives ? Le Conseil affaires générales a-t-il vocation à rester la formation législative de droit commun, ou, au contraire, à devenir un super-secrétariat collectif préparant les arbitrages du Conseil européen ? Je ne me prononce pas sur ces variantes, qui sont plus techniques que politiques.

- Le Conseil représente-t-il les Etats ou les seuls gouvernements ? La formule actuelle, concentrée sur les seuls gouvernements, devrait être assouplie, en retenant plutôt le concept d'un Conseil des Etats. Chaque délégation nationale serait conduite par un Ministre, seul habilité à voter. Mais **chaque Etat resterait libre de la composition de sa délégation**, qui pourrait varier selon les Conseils. Certains introduisent déjà des représentants des régions. **La participation de parlementaires nationaux serait hautement souhaitable, notamment lorsqu'il s'agit de coordonner des politiques qui continuent de relever de la compétence nationale : les politiques budgétaires et fiscales notamment.**

Alain LAMASSOURE