

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heer Alain Lamassoure, lid van de Conventie "Nieuwe instellingen
van een nieuw Europa"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Alain Lamassoure, lid van de Conventie,
de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

CONTRIBUTION AUX TRAVAUX DE LA CONVENTION EUROPEENNE

DE NOUVELLES INSTITUTIONS POUR UNE NOUVELLE EUROPE

Pour l'essentiel, l'Union européenne d'aujourd'hui fonctionne avec les institutions qui avaient été conçues pour faire fonctionner le petit Marché commun des Six. Amendées, complétées, et surtout compliquées depuis lors, ces institutions ont montré leurs limites. Nous devons sûrement garder les enseignements irremplaçables de leur expérience : la nécessité d'un organe chargé de définir l'intérêt commun, la nécessité d'organiser un jeu de pouvoir équilibré entre les gouvernements et les institutions communautaires, l'intérêt de procédures de décision différentes pour tenir compte du contenu européen différent des sujets à traiter. Il y a un « acquis de l'histoire institutionnelle » dont il faut tenir compte. Mais l'ensemble exige une réforme profonde si l'on veut le rendre à la fois plus simple, plus efficace et plus démocratique.

Le plus logique est de commencer par les fonctions à remplir.

I – LES FONCTIONS A REMPLIR

Elles ressemblent à celle d'un Etat fédéral, mais avec des différences importantes.

- Il y a une fonction d'*impulsion* propre à l'aventure européenne. Chaque Etat est le cadre naturel de l'action politique : à chaque élection, une majorité politique élue est mandatée pour appliquer son programme. L'Union européenne est un cadre pour vivre ensemble, mais dans lequel nous entendons aussi agir ensemble. Autour de quels projets, autres que la construction européenne elle-même ? La notion même de *projet politique commun* est à inventer.

- Il y a ensuite la fonction plus classique de *conduite générale* de la politique de l'Union, comparable à la tâche d'un gouvernement national.

- Toutefois, la *mise en œuvre* de cette politique – application des décisions, gestion des programmes et des crédits communautaires – n'est pas assurée par une administration commune mais par les administrations nationales, étatiques ou infra-étatiques, ou/et par des Agences spécialisées.

- De même, grande différence avec les fédérations existantes, à côté des compétences attribuées en tout ou partie à l'Union, celle-ci a l'*obligation de coordonner* certaines politiques qui restent de compétence purement nationale.

- La *fonction législative* est celle qui ressemble le plus à celle que l'on rencontre dans un ensemble de type fédéral.

- La *fonction judiciaire* est limitée au contentieux du droit communautaire.

Comment les institutions actuelles doivent-elles être adaptées pour mieux remplir ces fonctions, classiques ou originales ?

II – LES INSTITUTIONS PRINCIPALES

L'AVENIR DU CONSEIL EUROPEEN

Depuis cinquante ans, l'Europe est un navire qui a pris la mer avant d'être achevé. L'initiative politique y est partagée entre deux organes collectifs, le *Conseil européen*, l'aréopage des grands amiraux (qui se veulent aussi architectes navals), et la *Commission*, l'officier de quart. Entre les deux, le vaisseau n'a pas de capitaine.

Quand il a été conçu dans les années 70, le *Conseil européen* ne comportait que 9 membres (10 avec le Président de la Commission) : c'était un directoire. Les grandes impulsions qui ont conduit au marché unique, à l'union monétaire, aux élargissements successifs, et les grandes orientations (processus de Lisbonne, de Tampere etc.) ont naturellement émané de lui. Mais **à 25 ou 30 membres, il change de nature : c'est la taille d'un conseil de surveillance, non point d'un directoire.**

En revanche, il va remplir deux rôles nouveaux éminents.

Tout d'abord, **il a vocation à être un « chef d'Etat collectif » de l'Union.** Nous ne voulons pas que l'Union soit un super-Etat : une seule personne ne saurait donc la personnaliser. Mais nous en faisons une entité juridique et politique, dotée d'un budget propre, imposant des lois à tous les citoyens de son ressort, et agissant comme telle sur la scène internationale. Aussi, la formule de l'organe collectif, retenue par la Confédération helvétique, paraît meilleure. Elle conduirait, par exemple, les ambassadeurs des pays tiers à présenter leurs lettres de créances au Conseil européen à l'occasion de ses réunions périodiques.

Mais le Sommet européen est aussi appelé à jouer un nouveau rôle, que le « big bang » du quasi-doublage du nombre des membres va rendre essentiel : il devient le premier creuset de l'Union. Organe majeur de concertation, d'entretien de l'*affectio societatis* entre les grands dirigeants d'Etats si nombreux et si disparates. Car nous avons tendance à sous-estimer l'impact centrifuge du « big bang ». **Le Conseil européen doit être, non pas le centre des rivalités nationales – qu'il faut laisser au niveau des ministres -, mais le premier lieu où se forge la nouvelle identité commune.**

Enfin, le Conseil européen gagnerait à un changement de vocabulaire. Depuis l'origine, la confusion avec le Conseil des Ministres et le Conseil de l'Europe a beaucoup nui à la compréhension de l'architecture d'ensemble par les citoyens. Je propose de donner au Sommet européen le nom de *Conseil des Premiers* – qui décrit bien sa composition (les n°1) et suggère son rôle (le conseil).

DE LA COMMISSION A L'AUTORITE EUROPEENNE

La fonction nécessaire de l'impulsion ne peut dépendre que d'un « exécutif », d'un chef d'orchestre, d'un commandant de bord commun : l'organe appelé à remplacer la Commission.

Depuis le traité de Maastricht et l'élargissement précédent, la Commission est « l'homme malade de l'Union ». La raison en est simple : **sa légitimité politique s'est affaiblie au moment même où elle aurait dû se renforcer.** Plus les membres sont nombreux, plus l'organe représentant l'intérêt commun doit être fort. Or, le renforcement de la règle du partage égalitaire des Commissaires entre les Etats (Amsterdam, Nice) dans un ensemble où s'accroît spectaculairement la disparité démographique entre les pays sape la représentativité de la Commission ; faiblesse aggravée par le refus du Conseil européen de prendre en compte les préférences du Parlement européen dans le choix du Président de la Commission (1994) ou de l'équilibre politique de celle-ci

(1999). Et nous n'étions alors que quinze : **à vingt-cinq, la Commission aura vécu. A plus forte raison, elle ne serait pas en mesure de jouer le rôle d'impulsion première qui va échapper au Conseil européen.**

Pour définir le nouvel organe de l'intérêt commun européen, il faut partir de la légitimité nécessaire. Pour parler d'égal à égal avec les chefs de gouvernement dont il sera le partenaire, il doit avoir une légitimité démocratique comparable à la leur. La solution la plus démocratique consiste à faire élire « Monsieur » ou « Madame » Europe par le Parlement européen, selon le modèle du régime parlementaire : en votant pour une liste, les électeurs sauraient qu'ils votent aussi pour un candidat à la fonction de « Monsieur/Madame Europe ». Une autre formule pourrait consister à le faire élire par un congrès des Parlements nationaux, mais le suffrage indirect se prête plus à la désignation d'un chef d'Etat que d'un pilote du quotidien, à celle d'un *chairman* plutôt qu'à celle d'un *chief executive officer*. Et elle interdirait en pratique la mise en jeu de la responsabilité politique de l'intéressé(e) en cours de mandat.

La conséquence de cette légitimité démocratique est que « Monsieur Europe » sera l' élu d'une majorité politique. Une majorité qui sera appelée à le soutenir contre une opposition représentant l'alternance possible. Le caractère de vestale au-dessus des partis que la Commission garantissait de manière assez remarquable est inexorablement abandonné. Saluons ce changement avec nostalgie peut-être, mais sans regret : **c'est le prix à payer de l'introduction de la démocratie au niveau européen.**

Le pilote ainsi désigné, comment constituer son équipe ? A lui de jouer, et à lui seul. Parmi les Etats membres de l'Union, aucune constitution ne précise quel est le nombre et l'origine géographique des membres de l'exécutif – et heureusement. Dans la grande Europe, le problème du nombre des membres de l'organe de l'intérêt commun n'a pas de solution – et ce n'est pas grave, parce que ce n'est plus un problème : il appartiendra au chef démocratiquement désigné de composer son équipe comme il l'entend, en fonction de la majorité qui le soutient. Il sera naturellement conduit à veiller de près aux équilibres géographiques aussi bien que politiques. Son équipe sera sans doute plus nombreuse que la Commission actuelle. Et ce sera tant mieux : animer, coordonner, piloter, insuffler un esprit de solidarité à un ensemble constitué d'une trentaine d'Etats différents et de 450 millions de citoyens plutôt indifférents ne sera pas une sinécure.

Cet organe sera-t-il un « exécutif » ou un « gouvernement » européen ? Non. Il aura la même visibilité, mais pas le même rôle. Dans les pays de régime parlementaire, le gouvernement est devenu un organe multifonctions qui ne peut et ne doit pas avoir d'équivalent dans l'Union européenne d'aujourd'hui.

- Il donnera *l'impulsion* politique, exerçant le *leadership*, à partir du programme sur la base duquel il aura été élu. Permettant ainsi, pour la première fois, aux citoyens de valider les orientations générales de l'Union.

- Conséquence naturelle : il sera l'organe central de *l'initiative juridique*. Faut-il lui attribuer le monopole de cette initiative, qui a joué un rôle si important pour la Commission ? Les propres évaluations faites par celles-ci à l'occasion de la Convention montrent qu'en pratique l'initiative politique réelle des textes préparées par la Commission est partagée de manière à peu près égale entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission elle-même. Et après tout, même un Etat membre ou une majorité parlementaire peuvent avoir de bonnes idées... L'essentiel est que toute proposition formelle soit placée dans une politique d'ensemble, celle qui engage la responsabilité de l'organe de l'intérêt commun.

- *la mise en œuvre* des politiques communes restera partagée entre les Etats membres et Bruxelles.

Jusqu'à présent, ce sujet a été peu abordé par la Convention. Or, **la mauvaise application du droit communautaire existant est un problème majeur**. Les délais de transposition des directives en droit interne sont trop longs : deux ans après la catastrophe de l'*Erika*, il a fallu un nouveau naufrage de pétrolier pour prendre conscience du fait que les mesures alors prises n'étaient toujours pas applicables – même quand il n'y a pas mauvaise volonté systématique d'un Etat. Or, celle-ci est fréquente : à deux reprises et sous deux gouvernements différents, le Parlement français a voté des lois contraires au droit européen en sachant pertinemment que les tribunaux les annuleraient – ce qui n'a pas manqué de se produire ; il s'agissait de gagner du temps. Encore s'agit-il d'exemples spectaculaires et « officiels ». Moins connus mais beaucoup plus nombreux et plus perniciose sont les cas de méconnaissance, voire de violation pure et simple du droit communautaire, à des échelons inférieurs de l'administration, nationale ou locale, voire des organismes professionnels chez lesquels l'intérêt corporatiste prend facilement le dessus. Ainsi, la reconnaissance mutuelle des diplômes et la liberté d'installation sont des principes qui ont donné lieu à une législation européenne aussi ancienne que généreuse, mais qui sont continuellement bafoués. En France, les barreaux de province s'opposent à l'inscription d'avocats venant de pays partenaires. En Espagne, il faut deux ans pour obtenir la validation d'un diplôme d'enseignement supérieur délivré au Royaume-Uni, même pour des boursiers *Erasmus* de nationalité espagnole !

Ces résultats sont sous-estimés par tout le monde : par les administrations nationales, qui jettent un voile pudique sur leurs propres turpitudes, comme par la Commission, qui craint pour la crédibilité de la démarche communautaire. Ils exigent pourtant une médication énergique : réduction des délais de transposition, sanctions automatiques en cas de non-transposition ou de transposition insatisfaisante, procédure de contrôle systématique de l'action des administrations ou des agences chargées de l'application du droit européen, avec des résultats rendus publics et la possibilité de sanctionner les responsables.

Sur cette mise en œuvre des décisions de l'Union, l'organe de l'intérêt commun coordonne, anime, contrôle, mais il ne doit pas gérer lui-même. La réglementation d'application des lois européennes peut lui incomber, ou être confiée à une Agence européenne spécialisée, ou renvoyée aux Etats membres : la décision doit continuer d'être prise au cas par cas. La gestion des programmes, des politiques et des crédits communautaires relève normalement des Etats membres, ou d'Agences européennes dans des cas particuliers ; la gestion directe par Bruxelles doit rester exceptionnelle.

Comment nommer cet « organe de l'intérêt commun » ? Doté d'une légitimité démocratique, il ne pourra plus conserver le nom de « Commission ». Je propose de l'appeler **Autorité européenne**. La formule exprimerait une notion originale, différente des gouvernements nationaux, mais dotée d'un vrai pouvoir et chargée de représenter l'intérêt commun européen.

LA FONCTION LEGISLATIVE : LE PARLEMENT ET LE CONSEIL

Pour l'adoption de la législation européenne, tout le monde s'accorde sur la nécessité de combiner le vote d'une assemblée représentant les citoyens, tel que le Parlement européen actuel, et celui d'un organe représentant les Etats, tel que l'actuel Conseil des Ministres. Mais ce binôme doit être simplifié et modernisé : chacune des institutions doit être en mesure de remplir pleinement son rôle législatif, et l'équilibre de leur relation doit être mieux assuré.

Du Forum au Parlement

Le Parlement européen n'a pas été conçu initialement pour être une assemblée législative, mais plutôt comme un forum d'expression des grands partis politiques nationaux sur les sujets

européens. Trois réformes sont nécessaires si l'on veut lui attribuer une compétence législative généralisée.

1 – Sa composition doit être aussi proche que possible de la réalité démographique des Etats membres, et **le régime électoral doit être uniforme**. Sur ce dernier point, tous les pays ayant désormais choisi la représentation proportionnelle, le principe doit être posé que, **là où des régions administratives existent, les circonscriptions doivent y correspondre**. En outre, la répartition des sièges entre les Etats devra être mise à jour périodiquement, sous l'autorité d'une haute instance européenne (par exemple, le Congrès s'il en est créé un), pour tenir compte des évolutions démographiques.

2 – **Le nombre des députés européens doit être impérativement plafonné à un niveau compatible avec la fonction législative**. Le chiffre de 700 fixé à Amsterdam est déjà beaucoup trop élevé : aucune assemblée nationale n'atteint ce chiffre, tandis que l'addition de la Chambre des représentants et du Sénat des Etats-Unis est largement inférieure ! Le nombre raisonnable serait autour de 650, qui se trouve être celui du plus ancien Parlement démocratique du monde, la Chambre des Communes de Westminster.

3 – Le règlement du Parlement doit **interdire à celui-ci d'intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union**. A l'origine, étant dépourvu de tout pouvoir effectif, l'Assemblée parlementaire de la C.E.E. avait pris l'habitude de débattre et de voter des résolutions, à simple caractère politique, sur tous les sujets d'actualité européenne ou planétaire : la défense des droits de l'homme ici, une guerre civile là, le processus démocratique ailleurs, la peine de mort aux Etats-Unis etc. Malgré la montée en puissance des pouvoirs effectifs du Parlement, celui-ci a gardé le goût de commenter tout ce qui se fait sous le soleil. Ce faisant, il se comporte comme s'il y avait pour lui deux types de domaines : ceux qui relèvent de la compétence de l'Union, pour lesquels il doit naturellement participer à la législation communautaire, et les autres, pour lesquels il se réserve le droit de voter des recommandations à l'égard des Etats membres, comme, d'ailleurs, à l'égard des pays tiers ! **Il faut parachever la transition d'un forum moralisateur vers un Parlement pleinement mais exclusivement législateur.**

Du Conseil des Ministres au Conseil des Etats

De la même manière, le Conseil des Ministres européen n'a pas été conçu pour légiférer, mais pour réagir aux propositions de la Commission, pour coordonner l'application des décisions prises, et pour chercher, dans tous les domaines, des convergences fécondes dans les politiques nationales. On surprend même beaucoup de ses membres en leur montrant que leur rôle principal est désormais de nature législative : la fonction ministérielle a tellement plus de prestige que la fonction parlementaire qu'ils sont généralement déçus...

S'il s'agit surtout d'échanger des bonnes pratiques et de se coordonner, la multiplication des formations du Conseil n'est pas gênante, au contraire ! Mais l'élaboration et le vote de lois exigent des méthodes, des procédures, une organisation, voire une composition différentes.

Est-ce à dire qu'il faut avoir deux institutions différentes pour exercer ces deux catégories différentes de fonctions ? Non point. Dans chacun de nos pays, les gouvernements jouent un rôle tellement décisif dans le processus législatif qu'il est réaliste de les associer en tant que tel au sein d'une chambre législative des Etats.

Je propose de transformer le *Conseil des Ministres* en *Conseil des Etats européens*. Qui pourrait se réunir en deux formations différentes :

- **le Conseil en formation législative** : cette formation serait constituée de ministres et éventuellement d'élus habilités à représenter les Etats, au choix de chacun d'entre eux : membres

des gouvernements nationaux ou régionaux, ou/et élus des majorités parlementaires, à l'exclusion de tout fonctionnaire. Chaque Etat aurait un seul vote. Les débats et le vote seraient entièrement publics. La délégation du Conseil au Comité de conciliation avec le Parlement européen serait, de même, entièrement constituée de politiques, et non plus de hauts fonctionnaires. Le plus simple serait d'avoir une seule formation législative, conçue à partir du Conseil Affaires générales actuel.

- *le Conseil en formation(s) de coordination.* Là, on pourrait conserver autant de formations qu'il y a de domaines à couvrir. Les débats pourraient continuer de s'y dérouler à huis clos : le contrôle politique se fera au niveau des Parlements nationaux. Des fonctionnaires pourraient continuer d'assister les membres des gouvernements. Sachant qu'il pourrait être intéressant d'associer, là aussi, des parlementaires nationaux, particulièrement dans les domaines où la coordination est obligatoire : en matière budgétaire et fiscale, la présence des Présidents de commissions des Finances et des Rapporteurs du budget serait au moins aussi utile que celle des fonctionnaires du Trésor. Le Ministre restant chef de délégation et seul habilité à engager son pays.

Les relations entre Conseil et Parlement : la codécision

Un consensus devrait pouvoir être obtenu autour des principes suivants.

1 – A partir du moment où l'Union européenne a le pouvoir de légiférer, c'est-à-dire d'imposer aux citoyens des normes contraignantes, il n'y a aucune raison pour que ces règles ne soient pas élaborées et décidées avec les mêmes garanties démocratiques qu'en droit interne. La codécision doit être la règle, à condition que la représentativité du Parlement devienne irréprochable, comme cela est proposé plus haut.

En cas d'opposition confirmée entre les deux organes législatifs, faut-il donner le dernier mot à l'un d'eux ? Pas forcément : la pratique actuelle montre d'ailleurs qu'à une seule exception près (la directive sur les OPA) le Conseil et le Parlement ont toujours fini par trouver un compromis. Si on souhaitait à tout prix passer outre à un blocage durable, il serait logique de donner le dernier mot au Parlement, représentant les citoyens, sur toute la législation interne ; et au Conseil, représentant les gouvernements, sur les relations extérieures.

2 – Casse-tête des négociateurs du Traité de Nice, la pondération des votes au Conseil ne se pose plus du tout dans les mêmes termes dans un système de codécision généralisée. Car alors, les grands Etats ont la garantie que leur poids sera très exactement pris en compte par le vote du Parlement : du coup, le Conseil devient le lieu prioritaire d'expression des petits Etats. Le juste équilibre entre les uns et les autres peut être atteint en assurant la proportionnalité démographique de la composition du Parlement (1 citoyen = 1 voix), et l'égalité des droits de vote au Conseil (1 Etat = 1 voix). Du même coup, l'exigence de la présence d'un ressortissant de chaque pays au sein de la Commission (ou Autorité) européenne pourrait disparaître.

Alain Lamassoure