

1999 : AN I DU PARLEMENTARISME EUROPÉEN ?

Renaud DEHOUSSE

La démission de la Commission européenne en mars 1999 fera date dans l'histoire de l'intégration européenne. Certes, la Commission n'a pas été censurée ; elle a choisi de s'en aller, inventant du même coup une formule de démission collective que n'avaient pas envisagée les auteurs du Traité de Rome. Certes, le Parlement a paru renâcler devant l'obstacle, en chargeant un comité d'experts indépendants au statut incertain d'enquêter sur les fautes attribuées à certains commissaires et à leurs services. Ces innovations juridiques ne doivent toutefois pas faire illusion ; elles témoignent au contraire de la crise que traverse la machine institutionnelle communautaire est en crise. Les grands équilibres institutionnels mis en place par les fondateurs du marché commun, et qui sont à l'origine de l'extraordinaire dynamisme dont a fait preuve la Communauté depuis sa création, sont menacés par l'évolution du processus d'intégration.

A bien des égards, l'originalité du système communautaire tient au subtil compromis qu'il a su réaliser entre la défense des intérêts nationaux, point commun à toutes les organisations internationales, et la recherche de l'intérêt commun. Cette recherche d'équilibre s'est traduite dans une savante répartition des tâches. A la Commission européenne - organe autonome, comme chacun sait, mais aussi plurinational et pluripartisan - reviennent des fonctions d'impulsion et de préparation technique des décisions, qui relèvent traditionnellement de l'exécutif dans les systèmes nationaux. La décision proprement dite est l'apanage d'un organe intergouvernemental, le Conseil des Ministres, mais celui-ci peut dans certains cas décider à la majorité, ce qui réduit les risques de blocage. Au sein du Conseil, les petits Etats sont sur-représentés, afin que leurs intérêts soient dûment pris en compte. Enfin, ce sont les administrations nationales, agissant sous le contrôle de la Commission, qui assurent la mise en œuvre de la plupart des politiques communautaires.

Certes, ces éléments-clefs ont évolué au fil du temps. Mis sous l'éteignoir pendant près de vingt ans à la suite du "compromis de Luxembourg", le vote à la majorité est redevenu une pratique plus courante - quoiqu'il constitue toujours l'exception - vers le milieu des années 80. La Commission, qui avait acquis une influence considérable sur l'agenda politique de la Communauté avec le programme d'achèvement du marché intérieur, a vu son leadership contesté au cours de la dernière décennie. Le Parlement européen a acquis un rôle grandissant au niveau budgétaire d'abord, au niveau législatif ensuite. Cependant, en soi, aucun de ces éléments n'a entraîné une remise en cause radicale de l'équilibre entre supranationalisme et intergouvernementalisme qui caractérise l'architecture institutionnelle du traité de Rome.

Au cours des dernières années, toutefois, les signes de tension se sont multipliés sous l'influence de deux changements d'ordre structurel.

Le premier est l'extraordinaire développement des missions de l'Union européenne, passée en un peu plus d'une décennie de la mise en place d'un marché commun au lancement de la monnaie unique ; appelée aujourd'hui à garantir la santé et la sécurité des consommateurs face à un progrès technologique parfois insuffisamment maîtrisé, demain sans doute à assurer à ses frontières des missions de police aux contours encore mal définis. On comprend dans ces conditions l'inquiétude grandissante manifestée par de larges secteurs de l'opinion publique,

déconcertés face à ce qui apparaît comme une perte de contrôle sur leur destin, à la suite d'un transfert massif de responsabilités à l'Europe.

Par ailleurs, les processus décisionnels se sont considérablement alourdis à la suite des élargissements successifs de l'Union européenne, et la machine institutionnelle donne des signes d'essoufflement. Conçue pour un ensemble de six Etats membres, elle éprouve quelques difficultés à s'adapter aux besoins d'une Union de quinze Etats, qui s'étend de la Laponie à l'Andalousie. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un simple problème de nombre - encore que l'aspect purement mécanique du problème ne puisse être ignoré. Dans un ensemble aussi vaste, où les intérêts économiques, les traditions sociales et les cultures politiques sont relativement hétérogènes, la recherche du bien commun est évidemment plus ardue. La difficulté est perceptible à tous les niveaux du triangle institutionnel. Faute de pouvoir s'accorder sur un projet commun, les Etats membres ont tendance à multiplier les chantiers, utilisant le semestre où ils président aux destinées de l'Union pour pousser leurs projets fétiches. La Commission, où les responsabilités sont morcelées - pas moins de cinq commissaires pour gérer les relations extérieures dans la Commission Santer! - éprouve de plus en plus de difficultés à jouer pleinement le rôle moteur qui lui incombe. Au sein du Conseil, la faiblesse des structures de coordination - Conseil "affaires générales" et COREPER - rend difficile toute hiérarchisation des priorités. Le Parlement, grand bénéficiaire des mutations des quinze dernières années, n'est pas parvenu à laisser son empreinte sur l'opinion publique, comme en témoigne la faible participation aux scrutins européens. L'Europe d'aujourd'hui donne ainsi l'image d'un activisme parfois brouillant : beaucoup de chantiers sont ouverts, mais les priorités restent incertaines et les résultats sont parfois loin de correspondre à ce qui avait été annoncé. Quant aux citoyens, ils éprouvent souvent un sentiment d'impuissance face à une machine institutionnelle de difficile lecture, qui semble échapper à tout contrôle.

Sans doute l'Europe est - elle en partie victime de ses propres succès: si elle en était restée au mode de fonctionnement des organisations internationales traditionnelles, ces problèmes ne se seraient pas posés: la tentation de lui confier de nouvelles missions aurait été limitée, et les Etats voisins n'auraient pas été tentés de s'y associer. Reste cependant que le système institutionnel a besoin d'une révision radicale: affaibli par l'évolution de la dernière décennie, il risquerait d'être condamné à la paralysie si l'Union européenne ouvrait ses portes à la douzaine d'Etats qui en ont fait la demande sans avoir procédé au préalable à une refonte de ses institutions.

Parmi tous les problèmes qui devront être abordés à cette occasion, la question des rapports entre le Parlement et la Commission revêt une importance particulière. Elle ne peut toutefois être appréhendée de façon correcte qu'en la situant dans le contexte de l'évolution institutionnelle des deux dernières décennies.

1. *La montée en puissance du Parlement européen*

Les réflexions sur la légitimité des institutions européennes sont souvent empreintes d'un certain conformisme. Le parlementarisme, modèle commun - sous des formes diverses - à l'ensemble des systèmes politiques nationaux, fait souvent office d'idéal-type implicite: c'est sur la base de ce modèle que les propositions de réforme sont jugées.

Bien que les formes du parlementarisme soient multiples et changeantes, elles sont toutes inspirées par une vision commune de la légitimité. En raison de leur caractère représentatif, les assemblées parlementaires sont vues comme les détentrices d'un capital de légitimité; les décisions politiques doivent donc pouvoir être rattachées d'une manière ou d'une autre à la volonté du parlement. De là découlent notamment deux traits essentiels du modèle: l'accent mis sur la loi, expression de la volonté générale, comme instrument des politiques publiques, et la nécessité pour le parlement de contrôler l'exécutif.

Cette lecture représentative de la démocratie est tellement enracinée dans la tradition de l'Europe occidentale qu'elle a imprégné les réflexions sur le devenir institutionnel de la construction européenne. Elle est au cœur de l'analyse traditionnelle du problème de la légitimité de l'intégration européenne. Pour nombre d'observateurs, le problème naît de ce que les compétences transférées au niveau européen sont généralement de nature législative, alors que les pouvoirs du Parlement européen restent, dans de nombreux domaines, inférieurs à ceux du Conseil. L'intégration européenne, nous dit-on, engendre ainsi un véritable "déficit démocratique", puisqu'elle se traduit par un affaiblissement du pouvoir législatif au bénéfice du pouvoir exécutif. Pour corriger cet effet, on a injecté au niveau européen une forte dose de parlementarisme au cours des deux dernières décennies, en renforçant tour à tour les prérogatives budgétaires, puis les pouvoirs législatifs du Parlement européen.

Au niveau législatif, l'évolution est manifeste. Inauguré par l'Acte unique européen de 1986, le dialogue Parlement-Conseil a été, avec la mise en place de la procédure de coopération, puis renforcé à Maastricht avec la création d'une procédure de codécision législative. Le traité d'Amsterdam est allé plus loin encore dans cette direction, perfectionnant la procédure de codécision pour mettre Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, tout en étendant son champ d'application dans de nombreux domaines. Ainsi, en l'espace d'une douzaine d'années, le Parlement est passé du statut d'assemblée consultative à celui de co-législateur. Certes, cette évolution reste incomplète. La structure en piliers de l'Union européenne limite son influence en matière de politique étrangère et de coopération judiciaire et pénale. Même dans certains domaines classiques d'intervention communautaire, il reste parfois confiné dans une position subalterne: c'est notamment le cas en ce qui concerne la politique agricole commune ou l'harmonisation fiscale. Avec le recul, toutefois, la montée en puissance du Parlement n'en reste pas moins impressionnante.

Le Parlement a également acquis une influence considérable sur la nomination de la Commission. S'inspirant d'un usage qui remonte au début des années 80, le traité de Maastricht a établi une sorte de vote d'investiture, le "vote d'approbation", qui doit intervenir avant l'entrée en fonctions de toute nouvelle Commission, tout en alignant la durée du mandat des commissaires sur celui du Parlement européen. Bien que ces réformes aient été introduites sans véritable débat, la combinaison de ces deux éléments indiquait incontestablement une volonté de renforcer les liens entre le Parlement et l'"exécutif", à savoir la Commission. Les parlementaires européens n'ont pas manqué d'en tirer argument pour exiger la mise en place d'une procédure d'audition des candidats commissaires inspirée par les *hearings* auquel recourt le Sénat américain afin de

contrôler les nominations effectuées par le Président. Après quelques hésitations, la Commission Santer a fini par accepter de se prêter à l'exercice, qui devait se révéler redoutable pour certains des candidats.

L'évolution vers une forme de parlementarisme s'est poursuivie avec le traité d'Amsterdam, lequel a imposé la nécessité d'un aval parlementaire pour la désignation du président de la Commission, avant même que le collège ne soit formé.¹ En vérité, ce changement se bornait à aligner le droit sur la pratique. Lorsqu'il avait été pressenti par les chefs d'Etat et de gouvernement, après l'épisode tumultueux du veto opposé par la Grande Bretagne au Premier ministre belge Jean-Luc Dehaene, Jacques Santer avait choisi de se présenter devant le Parlement, indiquant clairement qu'il se retirerait sans même attendre la formation de la Commission s'il n'obtenait pas le soutien d'une majorité de parlementaires. Cette innovation procédurale procédait d'une appréciation correcte du rapport de forces: si M. Santer lui-même avait été jugé *persona non grata*, il était peu probable qu'un exécutif présidé par lui aurait pu passer la rampe au Parlement.

Cette mise en évidence du Président était toutefois symboliquement importante dans la mesure où elle s'accompagnait d'un renforcement de son poids au sein de la Commission. Le Traité d'Amsterdam ne s'est pas contenté d'affirmer le *leadership* du Président sur le collège des commissaires, il l'a aussi doté d'un droit de veto sur les commissaires proposés par les gouvernements nationaux.² Par ailleurs, son droit de répartir les portefeuilles au sein de la Commission et de procéder à des réorganisations en cours de mandat a été reconnu dans une déclaration annexée au traité, avant d'être repris dans le règlement intérieur de la Commission³

Certes, d'un point de vue formel, le Président ne dispose pas de pouvoirs disciplinaires ni d'un droit de révocation, mais les prérogatives dont il dispose lui permettent désormais de sanctionner d'éventuels manquements au sein de son équipe en retirant son portefeuille au commissaire concerné. S'il avait été dans la même situation, M. Santer aurait sans doute pu faire pression sur le commissaire épinglé dans le rapport du groupe des sages, Edith Cresson, dans l'espoir de l'amener à la démission, mais le traité d'Amsterdam n'était pas encore entré en vigueur à l'époque. Tirant la leçon de cet épisode, Romano Prodi a demandé à chacun des nouveaux commissaires de s'engager à démissionner s'il lui en faisait la demande. On voit ainsi le président de la Commission émerger comme un véritable chef de gouvernement, appelé à jouer un rôle directeur dans l'ensemble des activités du collège.

¹ Article 158, paragraphe 2.

² Article 158, paragraphe 2.

³ Joce n° L 252 / 41 du 25 septembre 1999, article 3.

2. *Un système partisan balbutiant*

Si le survol des données institutionnelles semble indiquer que l'on s'achemine à grands pas vers un modèle parlementaire, les données politiques du problème sont d'interprétation plus complexe.

Dans tout système parlementaire, en effet, la couleur politique de l'exécutif reflète celle de la majorité parlementaire. Tout changement significatif dans la composition du Parlement est donc susceptible d'engendrer un changement de cap au niveau gouvernemental. En dépit des innovations de ces dernières années, on est encore loin du compte au niveau européen. Certes, en apparence, la Commission Prodi, avec ses dix commissaires d'obédience socialiste et ses cinq commissaires proches du PPE (parti populaire européen, démocrate-chrétien), peut sembler proche de la grande coalition qui a dominé le Parlement pendant de nombreuses années⁴. La réalité est toutefois beaucoup plus nuancée.

Dès l'investiture Jacques Santer, il est apparu clairement qu'en dépit de l'habillage parlementaire de la procédure, les éléments d'inter-gouvernementalisme restaient prédominants dans la nomination de la Commission. Candidat de compromis, pressenti pour sortir de l'impasse créée par le veto britannique, M. Santer devait faire face à l'hostilité de larges segments du Parlement. Si l'on s'en tenait aux déclarations de vote des chefs de groupe, il n'aurait pas dû avoir la confiance du Parlement : le groupe socialiste, qui était alors le plus nombreux au sein de l'assemblée, ne s'était-il pas prononcé contre sa candidature ? Nombre de parlementaires socialistes français et espagnols, soucieux de ne pas désavouer le choix de leur leader naturel, qu'il soit Chef d'État ou de gouvernement, ont toutefois refusé de suivre la discipline de groupe, permettant au candidat du Conseil européen de l'emporter d'une courte tête⁵. M. Santer était donc l'élu d'une coalition de partis au pouvoir *au niveau national*, bien plus que celui d'une majorité politique au sein de l'assemblée européenne⁶. A bien des égards, la démission forcée de la Commission Santer, quatre ans plus tard, est apparue une sorte de revanche du Parlement, qui a choisi d'ouvrir la crise à un moment où les États membres, engagés dans la difficile négociation budgétaire de l'*Agenda 2000*, ne souhaitaient pas en entendre parler. Cependant, à ce niveau aussi, les éléments partisans semblent n'avoir joué qu'un rôle secondaire dans la crise. Bien que les critiques les plus virulentes se soient concentrées sur les commissaires socialistes Marin et Cresson, le vrai clivage était plutôt d'ordre national : les parlementaires des pays contributeurs nets au budget communautaire étaient généralement les plus acharnés à demander la censure de la Commission, tandis que les représentants des bénéficiaires nets se montraient beaucoup plus modérés dans leurs critiques, reflétant ainsi la tendance qui s'était manifesté en février 1997, lors du vote de censure relatif à l'affaire de la vache folle⁷.

La nomination de la Commission Prodi a d'ailleurs confirmé la prévalence des éléments intergouvernementaux. Le calendrier lui-même était révélateur : en désignant M. Prodi dès la fin du mois de mars, sans attendre le résultat des élections européennes, les Chefs d'État et de gouvernement ont clairement indiqué qu'ils entendaient garder le contrôle de la procédure. De même, bien que les élections se soient soldées par un revers électoral pour les socialistes

⁴ Selon une estimation récente, plus des trois quarts des votes au sein du Parlement voient se dégager une coalition PSE-PPE. Voir S.Hix et C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, pp. 137-38.

⁵ Par 260 voix contre 238.

⁶ S. Hix et C. Lord, "The Making of a President : the European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission", *Government and Opposition*, vol. XXXI, 1996, 64-76.

⁷ P. Magnette, "Controlling the European Commission : The Interference of Parliamentarism, Technocracy and Intergovernmentalism and the Legitimacy Dilemma", Manuscrit, Bruxelles, 1999.

européens, l'équipe Prodi compte deux fois plus de socialistes que de membres du PPE. Le gouvernement de M. Schröder a même choisi d'ignorer l'usage selon lequel un des commissaires allemands doit appartenir à l'opposition, en dépit des protestations véhémentes de cette dernière, qui avait remporté un succès électoral très net en juin. En d'autres termes, la Commission actuelle, tout comme celles qui l'ont précédée, reflète bien plus les majorités en place au niveau national qu'une éventuelle majorité parlementaire européenne.

Certes, le Parlement a tiré parti de ses nouvelles prérogatives et de l'affaiblissement de la Commission pour imposer à cette dernière un certain nombre d'exigences nouvelles : M. Prodi s'est ainsi engagé à ce que le commissaire responsable soit présent au Parlement chaque fois que celui-ci le demandera ; il a indiqué que la Commission tiendrait "le plus grand compte" des demandes d'initiative législative que lui adressera le Parlement, et qu'elle s'efforcera de faire en sorte que ce dernier soit "pleinement associé" aux prochaines réformes institutionnelles⁸. De façon plus significative, il a indiqué que le Parlement serait informé et consulté sur les réformes administratives qui seront engagées à la Commission. Enfin, il s'est engagé à "examiner de façon approfondie" s'il doit inviter à démissionner un commissaire envers lequel le Parlement aurait indiqué sa défiance.

Tous ces engagements sont autant d'indices d'une montée en puissance du Parlement européen. Pour qu'ils se transforment en instruments de contrôle politique, il faudrait encore qu'il existe au sein de l'assemblée une majorité forte, soudée et cohérente. Or cela n'est pas le cas : entre un socialiste français et un membre du *New Labour* britannique, on le sait, les sensibilités varient souvent. Et que dire du groupe PPE, au sein duquel coexistent des fédéralistes déclarés, héritiers de la tradition démocrate-chrétienne européenne, et des conservateurs britanniques, qui ont fait de l'euro-scepticisme leur principal fonds de commerce? Bien que la cohésion dont font preuve les groupes politiques européens au moment des votes soit en progrès, elle reste en deçà de celle de la plupart des partis nationaux⁹. L'hétérogénéité des groupes politiques rend inévitablement plus difficile l'émergence de clivages partisans stables, et l'on sent clairement l'absence d'une logique de soutien au gouvernement, principal ciment des majorités au niveau national.

Il est vrai que la situation peut évoluer. Les premières décisions du nouveau Parlement ont donné l'impression d'une politisation grandissante. L'élection de la PPE Nicole Fontaine à la présidence par une coalition inédite de démocrates-chrétiens, de la droite et des libéraux est apparue comme un coup porté au principe de la "grande coalition" PSE-PPE qui a régi la vie de l'assemblée au cours des dernières décennies. On a aussi vu l'assemblée interdire à une patrouille hétéroclite de députés régionalistes et de droite, flanqués des radicaux libertaires d'Emma Bonino, de se constituer en groupe parlementaire, sous prétexte qu'ils étaient dépourvus d'affinités politiques¹⁰ - ce qui ne manque pas de sel, quand on connaît la cohésion des groupes établis. S'achemine-t-on vers un système partisan semblable à celui qui existe aux niveaux des Etats ? Rien n'est moins sûr car les larges majorités requises pour amender les textes législatifs approuvés par le Conseil - une majorité absolue des membres du Parlement, ce qui équivaut souvent aux deux tiers des présents - imposent en pratique la recherche de larges convergences. Une alternative de droite est théoriquement concevable mais elle serait trop hétérogène pour résister : on voit mal les démocrates-chrétiens cohabiter de façon durable avec le groupe Europe des Nations ou avec les élus de « chasse, pêche, nature et traditions ». Dès le vote d'investiture de

⁸ *Agence Europe*, 9 septembre 1999.

⁹ F. Attinà, "The Voting Behaviour of the European Parliament Members and The Problems of Europarties", *European Journal of Political Research*, vol. 18, 1990, 557-578 ; Hix et Lord, supra note 5.

¹⁰ *Agence Europe*, 15 septembre 1999.

la nouvelle Commission, on a constaté un retour vers une formule de coopération entre les groupes socialiste et démocrate-chrétien.

Romano Prodi a donc raison de souligner, comme il l'a fait à plusieurs reprises, le caractère multi-partisan de l'exécutif européen :

"La Commission ne fonctionne pas selon un système de partis. Elle est un Collège et les Commissaires ne sont pas plus des prolongements de groupes politiques qu'ils ne sont des représentants des gouvernements nationaux".¹¹

Imposé par le mode de désignation des commissaires, le caractère multi-partisan de la Commission lui sera aussi utile pour préserver son autonomie fonctionnelle à l'égard du Parlement. Trop souvent au cours des dernières années, celui-ci est apparu enivré par ses conquêtes, incapable de résister aux tentations du micro management. On l'a vu se prononcer sur le bien-fondé de sanctions individuelles à l'endroit de certains fonctionnaires européens au lendemain de la crise de la vache folle¹², on le voit aujourd'hui revendiquer le co-pilotage de la réforme administrative de la Commission. C'est perdre de vue qu'au niveau européen comme dans tout système politique, un minimum de séparation doit exister entre les fonctions de gestion de l'exécutif et la fonction de contrôle qui incombe au Parlement. Ce dernier a le droit de s'informer, le devoir de contrôler et, si besoin est, de sanctionner d'éventuelles fautes. Il ne peut pas pour autant s'ingérer dans la gestion au quotidien, au risque de compromettre l'efficacité du système institutionnel¹³.

Vu sous cet angle, le "parlementarisme dualiste" que nous connaissons à l'heure actuelle au niveau européen, où l'on voit la Commission soumise au double contrôle du Parlement européen et des gouvernements nationaux¹⁴, est moins une phase intermédiaire dans une évolution vers une forme de gouvernement plus conforme aux traditions européennes qu'une forme d'équilibre entre les deux sources de la légitimité du système institutionnel européen : les Etats et les citoyens. Tant que l'Union restera ce qu'elle est – une union d'Etats nations dotés d'une identité forte – cet équilibre devra être maintenu. Si la Commission, clef de voûte du système, devait tomber sous le contrôle total de l'un ou l'autre de ses mandants, la stabilité de l'ensemble du système en serait compromise.

LE DEFI DE L'ELARGISSEMENT

Depuis la chute du rideau de fer, l'Europe se trouve aux prises avec l'épineux problème de son ouverture à l'Est: que faire des pays qui se sont affranchis du joug soviétique? A l'évidence, l'Union ne pouvait se désintéresser de leur destin sans manquer aux idéaux qui ont inspiré sa construction. Il a été décidé en 1993 - sans véritable réflexion stratégique, et après beaucoup d'atermoiements - que ces pays avaient vocation à adhérer à l'Union dès qu'ils satisferaient à un certain nombre de critères de base: démocratisation, mise en place d'une économie de marché, respect des droits des minorités. Cette approche conformiste - qui revenait à traiter le cas de l'Europe centrale et orientale de la même manière que ne l'avait été en son temps celui de l'Espagne et du Portugal - faisait peu de cas des données du problème. Tant au niveau économique qu'au niveau politico-juridique, l'écart entre les pays intéressés et la moyenne

¹¹ Discours de présentation de la nouvelle Commission au Parlement européen, 21 juillet 1999

¹² Chalmers

¹³ Manzella, "Il braccio di ferro nel cuore dell'Europa", *La Repubblica*, 22 septembre 1999

¹⁴ Olivier Duhamel, "Prodi ou le printemps de la démocratie européenne", *Le Monde*, 29 mars 1999

communautaire est beaucoup plus important que ne l'était celui avec les pays de la péninsule ibérique. L'effort d'adaptation considérable qui leur est demandé, dans un laps de temps relativement court, pèse lourdement sur leur tissu économique et social, au risque de compromettre la stabilité politique de ces nouvelles démocraties.

On commence aussi à réaliser qu'un élargissement à l'ensemble des pays d'Europe centrale et occidentale serait également lourd de risques pour la structure institutionnelle de l'Union s'il n'était pas précédé d'une réforme substantielle. Jusqu'à présent, l'accent a été mis sur ce que l'on pourrait appeler la *statique institutionnelle*, à savoir la manière dont sont représentés les Etats au sein des différentes institutions. Admettre la douzaine d'Etats qui ont d'ores et déjà déposé une demande d'adhésion sans changer les règles qui régissent la composition et le fonctionnement de la Commission et du Conseil équivaldrait à les condamner ces derniers à la paralysie. Les chiffres parlent d'eux même: dans une Europe à trente, la Commission ne comporterait pas moins de trente-cinq membres, alors que l'on considère généralement que ses compétences actuelles ne justifiaient pas plus d'une douzaine de portefeuilles.¹⁵ La cohésion du collège, déjà problématique ces dernières années, risque fort de s'en ressentir. Même constat au niveau du Conseil des Ministres ou du Conseil européen. Ce dernier est souvent présenté comme l'organe politique par excellence parce qu'il réunit les Chefs d'Etat et de gouvernement. Mais comment cette tête politique fonctionnera-t-elle le jour où en additionnant ministres, représentants de la Commission et secrétaire général, on atteindra le chiffre impressionnant de 93 personnes autour de la table?¹⁶

D'autres difficultés tiennent au fait que la plupart des candidats à l'adhésion sont de petits Etats voire, dans le cas de Malte et de Chypre, des micro-Etats. La présidence de l'Union, assurée pour un semestre par chaque Etat membre à tour de rôle, implique la direction d'une vingtaine de formations du Conseil des Ministres et de quelques 250 groupes de travail. Cette tâche, qui s'est singulièrement alourdie au cours des dernières années, risque de représenter un surcroît de travail considérable pour les nouveaux membres, dont les structures administratives ne sont que faiblement développées, et qui sont dépourvues de toute expérience du fonctionnement de la machinerie communautaire.¹⁷ Plus important encore: la pondération des voix au sein du Conseil des Ministres avantage fortement les petits Etats, ce qui ne manquerait pas de produire des résultats paradoxaux dans une Europe à trente: non seulement il serait possible aux représentants d'une minorité de la population de l'Union de réunir une majorité qualifiée au Conseil, mais les nouveaux venus disposeraient à eux seuls d'une minorité de blocage.¹⁸ Enfin, il est à peine besoin de souligner que la décision à l'unanimité, qui reste la règle dans certains domaines, prendrait des allures de défi prométhéen.

En d'autres termes, à défaut d'une réforme de grande ampleur, l'élargissement de l'Union porte en soi les germes d'un blocage complet du système institutionnel.

Le problème, dont l'ampleur avait été quelque peu négligée au départ, est maintenant plus clairement perçu. En revanche, aucun consensus n'émerge encore quant à la manière de l'aborder. Un premier compromis s'était dessiné à Amsterdam: les grands Etats avaient indiqué

¹⁵ Sir Leon Brittan, ancien vice-président de la Commission, a même présenté un schéma de partage des tâches limité à dix portefeuilles. *Voir Europe — The Europe we need*, Londres, Hamish Hamilton, 1994, p. 242.

¹⁶ *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Europe élargie*, Rapport du groupe de travail institué par le secrétaire général du Conseil, Bruxelles 10 mars, 1999.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Club de Florence, *Europe: l'impossible Statu Quo*, Paris, Stock, 1996.

leur disponibilité à abandonner leur second commissaire en échange d'une révision de la pondération des voix qui leur soit plus favorable. Tard dans la nuit, toutefois, l'accord avait achoppé sur des difficultés de dernière minute. Seule une règle de méthode avait pu être adoptée: réforme limitée avant le premier élargissement, révision en profondeur des équilibres institutionnels avant que l'Union n'atteigne vingt membres.¹⁹ Ceux qui espéraient de la sorte gagner un peu de temps ont rapidement dû déchanter. Des négociations d'adhésion ont été engagées avec six pays candidats et, en réaction aux événements dans les Balkans, les pressions se sont multipliées en faveur d'une ouverture rapide des pourparlers avec *tous* les candidats va grandissant.

L'accélération du calendrier de l'élargissement a contraint le Conseil européen à rouvrir le chantier institutionnel plus tôt que prévu. A Cologne, en juin 1999, la convocation d'une nouvelle conférence intergouvernementale a été décidée. Afin d'éviter de rouvrir une boîte de Pandore, son ordre du jour a été limité à trois points: taille et composition de la Commission, pondération des voix au Conseil, extension de la majorité qualifiée.

Cela suffira-t-il pour mettre l'Union en état de faire face au défi de l'élargissement? Un groupe de trois sages,²⁰ consultés sur ce point par la Commission, a répondu par la négative, en soulignant que d'autres problèmes - simplifier l'Union pour la rendre plus intelligible aux citoyens et plus proche de leurs préoccupations, permettre aux Etats qui le souhaitent de tisser entre eux des liens plus étroits - se devaient d'être abordés.²¹ Dans sa communication sur la préparation de la conférence intergouvernementale, la Commission a abondé dans le même sens.²² Bien que dans plusieurs capitales nationales, les premières réactions à ces prises de positions aient été dépourvues d'enthousiasme, il paraît vain d'espérer résoudre tous les problèmes en s'en tenant aux trois reliquats d'Amsterdam mis en exergue à Cologne, ne fût-ce que parce qu'ils sont étroitement liés à d'autres questions. Réduire le nombre des commissaires à un nombre inférieur à celui des Etats membres est sans doute indispensable si l'on entend préserver le rôle moteur de la Commission dans une Europe élargie, mais cela ne serait politiquement envisageable que si la Commission était mise à l'abri des pressions nationales ou partisans, à l'instar de ce qui est prévu pour le directoire de la Banque centrale européenne.

En d'autres termes, il n'est pas possible de traiter séparément la question de la composition de la Commission et celle de sa place au sein du système institutionnel, et ceci pour une raison toute simple: il y a un lieu étroit entre les missions attribuées à toute institution et la manière dont elle est constituée. Si la Commission s'est vu attribuer des prérogatives spéciales en matière législative ou de surveillance de l'application du droit communautaire, c'est parce l'on estimait préférable qu'un arbitre neutre pilote l'effort de rapprochement législatif entre les Etats membres. Que cette neutralité vienne à faire défaut, et le rôle de la Commission sera immanquablement remis en cause.

De ce point de vue, la montée en force du Parlement peut apparaître problématique. Si elle devait s'accompagner d'un renforcement des clivages partisans, elle menacerait un des fondements de l'équilibre institutionnels voulu par les auteurs du Traité de Rome. La

¹⁹ Protocole n° .

²⁰ L'ancien premier ministre belge Jean-Luc Dehaene, L'ancien Président de la République fédérale allemande Richard Von Weizäcker et l'ancien ministre britannique David Simon.

²¹ *Les implications institutionnelles de l'élargissement*, Rapport à la Commission européenne, 18 octobre 1999.

²² *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, Contribution de la Commission européenne à la préparation de la conférence intergouvernementale sur les questions européennes, 10 novembre 1999.

Commission pourrait-elle encore se poser en médiateur entre les intérêts nationaux si sa composition et son fonctionnement étaient directement influencés par des considérations partisans ? Cela paraît difficilement concevable. Bien au contraire, les clivages partisans risquent de créer des tensions nouvelles entre l'Union et les Etats membres : imagine-t-on ce que pourraient être les rapports entre une Commission de centre-droit et des gouvernements de centre-gauche en place à Paris, à Bonn ou ailleurs ? Inutile d'ajouter que dans ce cas de figure, une réduction radicale du nombre de commissaires prend des allures de défi insurmontable. Comment convaincre les petits Etats de renoncer à « leur » commissaire, si dans le même temps le risque de se voir imposer un exécutif européen qui ne reflète pas leurs préférences politiques augmente ?

Si l'on entend véritablement préparer l'appareil institutionnel européen, on ne peut s'en tenir à des questions de statique institutionnelle. Il faut au contraire sortir du cadre étreint tracé à Cologne, et inclure dans la réforme la question de la dynamique des rapports entre Parlement, Commission et Conseil. A l'évidence, cela ne simplifiera pas le travail des négociateurs. Mais ce n'est pas en choisissant d'ignorer les problèmes que l'on peut espérer les résoudre.