



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE
Président : Jacques Delors

SWP

Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

LA NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE L'UNION EUROPEENNE : UNE TROISIEME VOIE FRANCO-ALLEMANDE ?

**Renaud DEHOUSSE, Andreas MAURER, Jean NESTOR,
Jean-Louis QUERMONNE et Joachim SCHILD**

Remarques personnelles de Jacques Delors

*Études et recherches N°23
Avril 2003*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications/Etud23-en.pdf>

© *Notre Europe*, avril 2003

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Stiftung Wissenschaft und Politik

L'Institut allemand pour la politique internationale et la sécurité de la Stiftung Wissenschaft und Politik SWP est un institut de recherche indépendant, conseiller du Bundestag et du gouvernement allemand pour toutes les questions concernant la politique étrangère et la sécurité à partir de ses propres recherches et études.

Depuis sa fondation en 1962 à Ebenhausen, près de Munich, la SWP a contribué au débat politique dans ces domaines de travail par ses publications, ses analyses et ses conférences organisées en Allemagne et à l'étranger.

Depuis janvier 2001, la SWP s'est installée à Berlin. Elle est financée par le budget fédéral. Pour l'année budgétaire 2002, les dotations s'élèvent à 9,8 millions d'euros. S'y ajoutent des financements accordés par des établissements de soutien à la recherche.

Avec plus de 150 collaborateurs, la SWP est le plus grand centre de recherche de l'Europe occidentale dans son domaine de travail.

Stiftung Wissenschaft und Politik /Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit
Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0, fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org, swp@swp-berlin.org

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

LES AUTEURS

Le Pr. Renaud DEHOUSSE est consultant scientifique de *Notre Europe* et Professeur Jean Monnet à l'IEP de Paris.

Le Dr. Andreas MAURER est chercheur au sein du groupe de recherche sur l'intégration européenne à la SWP.

Jean NESTOR est vice-président de *Notre Europe*.

Le Pr. Jean-Louis QUERMONNE est professeur émérite aux IEP de Grenoble et de Paris, et administrateur de *Notre Europe*.

Le Dr. Joachim SCHILD est chercheur au sein du groupe de recherche sur l'intégration européenne à la SWP.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – LES PROPOSITIONS FRANCO-ALLEMANDES SUR L’ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE : APPORTS ET ELEMENTS CLES	3
1 le bicéphalisme	4
2 le dispositif institutionnel propre à « l’action extérieure de l’Union »	5
II – LES ZONES D’OMBRE D’UN COMPROMIS PAR ADDITION	6
1 concurrence institutionnalisée au sommet ?	6
2 le nouveau mode d’investiture va t-il renforcer ou affaiblir la Commission ?	8
3 Conseil européen et Conseils des ministres	11
4 le Secrétaire Général du Conseil – un rôle ambigu	12
5 le contrôle parlementaire : parlement européen – parlements nationaux	13
6 l’action extérieure de l’Union	14
III – UN EQUILIBRE INSTABLE ENTRE UNE TENDANCE INTERGOU- VERNEMENTALE ET UNE VISION FEDERALE	17
1 le modèle « intergouvernemental »	17
2 le modèle « fédéral »	19
3 Synthèse ou séparation des domaines communautaires et intergouvernementaux ?	20
CONCLUSIONS	25
REMARQUES PERSONNELLES DE JACQUES DELORS	27
ANNEXES	29
- Tableau : pouvoirs décisionnels du Parlement européen et du Conseil depuis l’entrée en vigueur du Traité de Nice	29
- Graphique 1 : le scénario intergouvernemental	30
- Graphique 2 : le scénario fédéral	31

INTRODUCTION

Le 22 janvier 2003, la France et l'Allemagne célébraient avec emphase le 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée, exprimant par là une forte volonté de relancer la coopération entre les deux pays après les clarifications électorales de 2002. Dans cet esprit, les trois mois précédents avaient été marqués par une série impressionnante d'initiatives bilatérales. Le 24 octobre 2002, un accord informel entre les deux chefs d'Etat permettait le déblocage du délicat dossier du financement de l'Union élargie jusqu'en 2006 et ouvrait la porte à la conclusion rapide des négociations d'élargissement. Puis, non moins de quatre contributions étaient déposées par les deux pays sur le bureau de la Convention européenne, concernant la PESD, l'espace européen de sécurité, de liberté et de justice, la gouvernance économique, et finalement l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Enfin, la célébration proprement dite du 40^{ème} anniversaire du Traité donnait lieu à une déclaration commune, significativement intitulée « L'amitié franco-allemande au service d'une responsabilité commune pour l'Europe ».

Plus d'un demi-siècle après les débuts de la construction européenne, c'était clairement signifier que, les années de réconciliation étant derrière nous, l'horizon d'un renouveau des relations bilatérales ne pouvait être que celui de la construction politique de l'Europe. Il s'agissait de clore la parenthèse qui, de la difficile négociation de l'agenda 2000 au début 1999 à celle encore plus difficile du Traité de Nice en fin 2000, a laissé le sentiment d'une Europe à bout de souffle, en panne d'imagination, de compromis créateurs et, pour certains, de *leadership*.

Le paradoxe est que cette relance du moteur historique de la construction européenne, bien que d'une certaine façon attendue un peu partout en Europe, au contraire de ressouder les européens sur un projet commun, semble avoir suscité, à propos de la crise irakienne, un des épisodes de division les plus éclatants d'une histoire pourtant riche en la matière. Si l'exubérance même de la relance de la relation Paris Berlin peut expliquer – sinon justifier – une partie des réactions de rejet, il est clair que celles-ci sont autant liées à des facteurs plus profonds tels que la transformation du système des relations internationales ou l'hétérogénéité accrue de l'Union élargie.

La pertinence du moteur franco-allemand et sa capacité à entraîner à nouveau ses partenaires se trouvent ainsi mises en doute – et contestées sur le plan pratique – au moment même de sa relance. Plutôt qu'une analyse théorique, il nous a semblé qu'une approche centrée sur les effets et l'avenir de l'une des propositions faites à la Convention pourrait éclairer la dynamique de l'Europe politique.

Le choix de la contribution sur l'architecture institutionnelle s'impose, pour de nombreuses raisons. D'abord parce que cette proposition touche la question la plus décisive pour le succès de la Convention, celle sur laquelle s'est noué le psychodrame de Nice : elle concerne directement l'horizon assigné à la relance de la coopération franco-allemande. Ensuite parce que cette contribution est emblématique de la meilleure tradition de cette coopération car elle n'impose aucune vision unilatérale aux autres partenaires, mais propose un essai de "compromis par juxtaposition" entre les positions les plus antagonistes sur le sujet – fédéraliste et intergouvernementale– qui balisent le champ des désaccords raisonnables. Elle laisse ainsi ouverte une large marge d'approfondissement, de mise en cohérence et de perfectionnement, qui pourrait permettre le développement d'une sorte de "troisième voie" entre ces deux modèles classiques. Enfin, et probablement du fait de son caractère ouvert, cette proposition a été dans l'ensemble plutôt bien accueillie, et modérément critiquée par ceux qui auraient pu la recevoir comme contraire à leurs positions antérieures.

S'interroger sur la postérité possible de cette proposition, sur sa capacité à agréger les apports d'autres partenaires et à structurer ainsi le débat constitutionnel, revient ainsi pour nous, sinon à répondre à la question de l'actualité du «moteur franco-allemand », du moins à lui apporter un solide éclairage.

I - LES PROPOSITIONS FRANCO-ALLEMANDES SUR L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE: APPORTS ET ELEMENTS CLES

Le document du 15 janvier comporte des propositions de nature très variée, qui reflètent le consensus qui s'est dégagé au sein de la Convention sur un certain nombre de points, p.ex. :

- Le remplacement de la multiplicité des traités en vigueur par une Constitution qui vise à les abroger ;
- La personnalité juridique unique de l'Union ;
- La suppression formelle du cloisonnement entre les « piliers » ;
- L'insertion dans la Constitution de la Charte des droits fondamentaux ;
- Une meilleure délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, alliant transparence et flexibilité ;
- L'établissement, en matière législative, d'une corrélation entre le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres et la codécision avec le Parlement européen ;
- La délimitation des fonctions du Conseil européen autour de deux rôles principaux : arrêter les grandes orientations politiques et stratégiques de l'Union, en liaison avec la Commission, et définir les grands axes de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris en matière de défense ;
- La tentative pour distinguer les fonctions législatives du Conseil des ministres de ses tâches dites opérationnelles ou exécutives.

D'autres éléments dépassent clairement le consensus au sein de la Convention au stade actuel de son travail. Ceci est vrai pour l'idée d'un Congrès réunissant parlementaires nationaux et européens, l'idée d'une double responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen et le Conseil européen ou encore l'extension des compétences du Parlement en vue de statuer sur tout ou partie des recettes. Dans d'autres domaines, les propositions franco-allemandes restent en deçà du consensus auquel est parvenu la Convention. Ainsi, les deux pays ne prévoient pas une application de la procédure de codécision en tant que règle générale pour la quasi-totalité des actes législatifs.

Mais les deux éléments clés de cette proposition commune qui touchent le plus directement à l'architecture institutionnelle de l'Union européenne et qui sont le plus lourd de conséquences sont incontestablement:

- le choix d'une structure bicéphale ;
- l'architecture institutionnelle et la procédure retenues pour l'action extérieure de l'Union.

1. Le bicéphalisme

Il repose sur deux personnalités :

- Le Président de la Commission, dont la procédure de désignation est inversée par rapport aux traités actuels : il est d'abord élu par le Parlement européen «à une majorité qualifiée de ses membres» (ce qui laisse la porte ouverte à une désignation «consensuelle» impliquant l'accord de plusieurs groupes du Parlement), puis confirmé par le Conseil européen à la majorité qualifiée. «Le Président de la Commission constitue son collège en tenant compte des équilibres géographiques et démographiques», ce qui implique que tous les pays ne seront pas nécessairement représentés au sein du collège. Le Président de la Commission a la possibilité d'agencer son collège en distinguant des commissaires ayant un portefeuille sectoriel et d'autres «chargés de fonctions ou de missions spécifiques», le tout devant respecter un «système de rotation égalitaire». Le Président de la Commission garderait le droit de donner des directives politiques aux travaux de la Commission («Richtlinienkompetenz»). Enfin, la Commission serait «politiquement responsable à la fois devant le Parlement européen et le Conseil européen».
- Le Président du Conseil européen est un personnage nouveau, qui «exerce ses fonctions à temps plein pendant la durée de son mandat», ce qui signifie clairement qu'il n'est pas choisi parmi les membres de ce Conseil, qui ne disposent pas d'une telle disponibilité. La durée de ce mandat est de cinq ans ou de deux ans et demi renouvelables. Il est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée. Son rôle est de donner «une continuité, une stabilité et une visibilité à la direction du Conseil européen». A cette fin, il préside et anime les réunions, «veille à l'exécution des décisions», et «représente l'Union sur la scène internationale».

2. Le dispositif institutionnel propre à « l'action extérieure de l'Union »

L'innovation la plus visible est la création d'un poste de « Ministre européen des affaires étrangères », qui réunit les fonctions du Haut représentant pour la PESC et du Commissaire chargé des relations extérieures sous une même tête. Nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, « en accord avec le Président de la Commission », ce Ministre :

- Participe au collège à la fois ès qualité (en tant que Haut représentant) et en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial ; il ne fera pas partie de la procédure d'investiture de la Commission par le Parlement européen.
- Il dispose d'un « droit d'initiative formel en matière de PESC et préside le Conseil des ministres chargé des relations extérieures et de la défense ».
- Il s'appuie sur un « service diplomatique européen » associant la Direction Générale des Relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère constituée autour des services de politique étrangère du Secrétariat Général du Conseil, eux-mêmes renforcés « par des fonctionnaires envoyés par les Etats membres et la Commission ».

Au niveau des procédures, l'originalité de la proposition franco-allemande réside dans le passage au vote à la majorité qualifiée en matière de PESC comme règle générale, sauf quand il s'agit de décisions qui touchent la sécurité et la défense.

II - LES ZONES D'OMBRE D'UN COMPROMIS PAR ADDITION

Le résultat des efforts franco-allemand peut être lu comme un « agreement not to disagree » sur le volet le plus difficile du travail de la Convention qu'est la réforme institutionnelle. Il s'agit moins d'une synthèse entre deux conceptions difficilement conciliables – l'une fédéraliste, l'autre intergouvernementale – que d'un compromis par addition, juxtaposant des éléments tirés des deux traditions. Par ailleurs, les positions défendues par les deux gouvernements ne correspondent pas toujours simplement au « modèle fédéral » du côté allemand et au « modèle intergouvernemental » du côté français¹. Certes, ce compromis par addition propose des éléments qui peuvent servir de base pour le travail ultérieur des Conventionnels, mais ces éléments ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble très précise sur les futurs rapports que les institutions européennes entretiendront entre elles. On peut en effet discerner un certain nombre de zones d'ombres qui restent à clarifier.

1. Concurrence institutionnalisée au sommet ?

Le gouvernement allemand a consenti à l'idée « ABC » (c'est-à-dire soutenue par MM. Aznar, Blair et Chirac) d'un Président à temps complet du Conseil européen. Mais il a veillé à ce que le rôle de celui-ci n'interfère pas trop avec celui du Président de la Commission et du nouveau « Ministre européen des affaires étrangères ». Ainsi, le Président du Conseil européen représente l'Union sur la scène internationale. D'une rédaction très ampoulée, il ressort que ce rôle de représentation est soumis à une triple limitation : il semble limité aux « rencontres des chefs d'Etat et de gouvernement » (et donc exercé sous le regard d'au moins certains représentants des Etats membres), puisque « la conduite quotidienne de la politique étrangère et de sécurité commune revient au ministre européen des affaires étrangères » ; sa fonction s'exerce en outre « sans préjudice des compétences de la Commission et de son Président ». La tâche principale du Président sera donc l'organisation du Conseil européen, la facilitation de ses travaux et conclusions, et sa 're-focalisation' sur les stratégies communes en matière de PESC. Cette triple limitation devrait donner une certaine garantie contre une

¹ Sur les positions respectives des deux pays au sein de la Convention, cf. Joachim Schild, La France, l'Allemagne et le débat sur l'avenir constitutionnel de l'Union européenne, in: Allemagne d'aujourd'hui, N° 162, octobre-décembre 2002, pp. 284-300, et Jean-Louis Quermonne, La France et la constitution européenne, à paraître dans la revue Allemagne éditée par l'IFRI.

dérive présidentielle et intergouvernementale dans la conduite des relations extérieures de l'Union. Mais, cette dérive elle-même n'est elle pas une des raisons d'être de l'idée d'une présidence durable du Conseil européen et de son soutien par la France ?

La plupart des commentateurs se sont focalisée sur le choix en faveur du bicéphalisme opéré par ce texte et beaucoup y ont vu le risque d'un conflit institutionnel. Celui-ci pourrait prendre différentes formes, à court et à long terme : il est parfaitement concevable que les deux présidents s'enferment dans une guerre d'influence quasiment quotidienne, surtout au début quand il s'agira de définir les rôles des uns et des autres dans la pratique constitutionnelle, au delà de la lettre de la Constitution. Mais une telle concurrence quotidienne dans un jeu à somme nulle entre les deux présidents n'est nullement inévitable, moyennant certaines précautions. A plus long terme, se posera la question de savoir quelle est l'institution qui représente le centre de gravité de l'exécutif européen, celle qui doit « gouverner » l'Europe au sens de l'exercice d'un leadership politique? Nombreux sont ceux en RFA qui répondraient sans hésiter : la Commission². Mais, après la mise en place d'un Président du Conseil européen et le renforcement de son poids dans le système institutionnel de l'UE, une évolution de l'UE dans un sens fédéral « pur », la Commission assumant seule la fonction exécutive ou gouvernementale, semble pratiquement exclue.

Dès lors que l'on accepte l'idée d'un rôle central, voire accru du Conseil européen dans le « gouvernement » d'une Union élargie, le choix d'une présidence durable de celui-ci et donc du bicéphalisme, peut être considéré comme étant celui du bon sens : il présente au moins l'avantage de la clarté en institutionnalisant la tension constitutive de l'Union européenne entre les deux sources de sa légitimité : les Etats et les citoyens européens. C'est d'ailleurs ce que rappelle l'introduction du texte en se référant à la formule de la « Fédération d'Etats nations ».

² Aussi bien la coalition rouge-verte dans son contrat de coalition que le chancelier Schröder dans sa déclaration de politique générale au début de la nouvelle législature ont souligné l'importance qu'ils accordent au renforcement du rôle exécutif d'une Commission politiquement responsable devant le Parlement européen ; cf. le contrat de coalition „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“, p. 78 (disponible sur la toile à l'adresse suivante : www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_datei/0_985.00.pdf) ainsi que la déclaration de gouvernement du chancelier Schroeder le 29 octobre 2002 devant le Bundestag, in : http://www.amb-allemande.fr/actualites/grands_themes/actualite.asp?rub=dof.

Rendre cette tension manifeste plutôt que l'occulter au sein d'une fonction à double casquette³ présente au moins l'avantage de la transparence, et éventuellement de l'efficacité en obligeant à préciser les relations entre les deux têtes de l'Union.

L'idée de base de renforcer le Conseil européen dans le système de l'UE, ne se présente pas comme une revendication française qui se serait heurtée à un front du refus uni du côté allemand : C'est le chancelier Schröder qui a souligné, dans une lettre commune avec Tony Blair, que «le rôle de leadership du Conseil européen sera de plus en plus important » dans une Union élargie⁴. Et ce n'est pas un hasard que le chancelier ait dû surmonter la réticence de son ministre des affaires étrangères vis à vis de la proposition française d'un bicéphalisme, lors de la rencontre décisive du 14 janvier à Paris, au cours de laquelle les deux parties ont mis les dernières touches à leurs propositions communes sur l'architecture institutionnelle⁵. Cette solution représente clairement des avantages du point de vue des chefs d'Etats et de gouvernements réunis au Conseil européen (surtout ceux des grands pays), au moins tant que celui-ci peut contrôler son futur Président.

2. Le nouveau mode d'investiture va-t-il renforcer ou affaiblir la Commission ?

Le nouveau Président du Conseil européen serait appelé à coexister avec un Président de la Commission désormais élu par le Parlement européen et confirmé par le Conseil européen. Ce renversement de l'ordre – et par là du poids politique – du Parlement et du Conseil européen dans le processus de désignation du Président de la Commission au profit du Parlement

³ Telle était la proposition du représentant de l'Assemblée nationale au sein de la Convention, Pierre Lequiller, cf. Pierre Lequiller, Un seul président pour l'Union, *Le Figaro*, 4 septembre 2002, p. 13 ainsi que sa contribution à la Convention: « Un président pour l'Europe », CONV 320/02, Bruxelles, 7 octobre 2002 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00320f2.pdf>). Cette idée a rencontré un écho favorable de la part du ministre allemand des affaires étrangères, M. Fischer, cf. « Streit ums Copyright », in : Der Spiegel, 6 janvier 2003, p. 55.

⁴ Lettre commune de Tony Blair et de Gerhard Schröder à la présidence du Conseil, Berlin et Londres, 25 février 2002.

⁵ Cf. « Fischer wollte mehr », in : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16 janvier 2003, p. 3.

figurait très haut sur la liste des revendications du gouvernement et du parlement allemand⁶. Dans l'optique allemande, il s'agit-là d'un moyen de renforcer le poids et la légitimité politiques de la Commission. Ceci permettrait de lui accorder un pouvoir exécutif accru, par exemple à travers des pouvoirs législatifs délégués (sur base d'une loi européenne) par une « simplification radicale de la procédure de comitologie », dont les détails restent néanmoins à clarifier.

L'influence de la pensée du gouvernement français est visible sur deux points :

- L'idée d'une double responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen aussi bien que devant le Conseil européen (idée introduite dans le débat par la Commission elle-même)⁷;
- La nécessité de réunir une majorité qualifiée au sein du Parlement européen et au sein du Conseil européen pour élire et confirmer le Président de la Commission, afin de garantir un large soutien pour la Commission et l'indépendance du collège exécutif par rapport aux groupes et majorités politiques au sein du Parlement européen et vis-à-vis des gouvernements nationaux.

Là encore, il s'agit de traduire l'idée d'une tension constitutive de l'Union européenne entre les deux sources de sa légitimité, celle d'une Union des citoyens et celle d'une Union des Etats, dans un schéma institutionnel. L'idée d'assujettir la Commission à un double contrôle politique – celui du Parlement et celui du Conseil européen, chacun disposant du droit de censurer l'action de la Commission – pourrait donner une assise plus stable au travail de celle-ci face à un Parlement de plus en plus puissant et politisé. Mais ce schéma institutionnel comporte également un risque de blocage institutionnel : Que se passerait-il si le Conseil européen retirait sa confiance à la Commission tandis que le Parlement européen affirmerait celle-ci par un vote solennel ?

⁶ Cf. le contrat de coalition du gouvernement rouge-vert cité en haut (note 1) ainsi que les deux motions parlementaires de la majorité rouge-verte et de l'opposition chrétien-démocrate et chrétien-sociale : Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9047: Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN: Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union (15 mai 2002) ainsi que: Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8489, Antrag der Abg. P. Hintze u.a. und der Fraktion der CDU/CSU: Notwendige Reformen für die zukünftige EU: Forderungen an den Konvent (12 mars 2002)

⁷ Communication de la Commission, transmise par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Commission: « Pour l'Union européenne Paix, Liberté, Solidarité - Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle », CONV 448/02, Bruxelles 5 décembre 2002, p. 19 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00448f2.pdf>).

Un deuxième risque est lié au renversement des rôles du Parlement et du Conseil européen dans le processus d'investiture du Président de la Commission. L'exigence d'une «majorité qualifiée» au Parlement européen pour l'investiture de la Commission, semble, à première vue, écarter une évolution de l'Union dans un sens fédéral, telle que souhaitée par de nombreux allemands, par la transformation, à terme, des rapports entre la Commission et le Parlement européen selon le modèle du parlementarisme majoritaire. L'exigence d'une majorité renforcée, au Parlement comme au Conseil européen, ne garantit-elle pas une composition plurinationale et multipartisane de la Commission, une sorte de garde-fou contre sa «politisation» qui la rendrait dépendante – et donc prisonnière – de la majorité politique qui sort des urnes lors des élections européennes ? C'est justement son indépendance qui lui permet de jouer son rôle de réducteur de tensions et de méfiance entre les Etats membres, un rôle qui est à l'origine des pouvoirs considérables dont elle dispose et qui gagnera en importance avec l'élargissement de l'Union.

En revanche, l'idée intergouvernementaliste de transformer la Commission en un simple instrument d'exécution du Conseil (européen) et de limiter son travail à des tâches administratives plutôt que politiques semble écartée grâce au renforcement de la légitimité de la Commission et de son Président à partir de deux sources différentes.

Mais il y a un deuxième facteur qui peut remettre en cause l'indépendance de la Commission : c'est le risque d'une perte de son caractère collégial et par là de sa représentativité. Depuis le Traité de Maastricht, c'est essentiellement par le biais d'un renforcement de l'autorité du Président de la Commission que l'on envisage de compenser des pressions centrifuges dues au poids du nombre croissant de commissaires. L'onction du suffrage universel pour le Président de la Commission à travers son élection au Parlement européen pourrait contribuer à affaiblir l'autorité du collègue. Un Président investi de cette sorte sera naturellement peu enclin à concevoir son rôle comme celui d'un chef d'équipe ; la tentation sera forte pour lui de ne voir dans « ses » commissaires – choisis et révocables par lui – que les agents d'une ligne politique qu'il définira, ou pire encore, les gages donnés à certains groupes parlementaires en échange de leur soutien de principe. Un principe hiérarchique se substituerait au principe de collégialité. Les tendances à l'unilatéralisme, parfois visibles dans l'action de Romano Prodi (déclaration sur le pacte de stabilité, projet constitutionnel «Pénélope») ne feront que se

renforcer. Comment, dans ces conditions, la Commission pourrait-elle encore espérer jouer un rôle d'arbitre et de constructeur de confiance entre les Etats membres ?

Il y a aussi une certaine présomption d'incompatibilité entre l'objectif de préservation du caractère indépendant et collégial de la Commission d'un côté, et celui du renforcement du lien entre les élections européennes et la mise en place du collège et de son Président de l'autre.

3. Conseil européen et Conseils des ministres

La mise en place d'un Président durable peut certes améliorer la cohérence, la continuité et la visibilité du travail du Conseil européen. Mais il fait naître d'autres problèmes de cohérence – entre le travail du Conseil européen d'un côté et celui des différents Conseils des ministres de l'autre⁸. Le problème de la cohérence et de la coordination transversale des dossiers change donc en quelque sorte de niveau. C'est d'autant plus vrai que, selon la proposition franco-allemande, les présidences des différentes formations du Conseil ne seraient plus assumées par un seul et même pays. Or, si aujourd'hui le Conseil « Affaires générales » (CAG) ne parvient plus à coordonner efficacement l'activité des formations sectorielles, comment pourrait-il remplir cette fonction demain face à la concurrence du Conseil européen d'un côté et des Conseils sectoriels avec des présidences différentes de l'autre ?

La partie du texte franco-allemand consacrée au Conseil des ministres opère une distinction entre le rôle législatif du Conseil des ministres – en codécision avec le Parlement – et ses « responsabilités opérationnelles accrues – en particulier en matière de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de la PESC – qui imposent une direction stable ». L'introduction d'une distinction claire entre les fonctions législatives et exécutives du Conseil correspond à une revendication allemande et répond au souci de rendre le fonctionnement de l'UE plus transparent et lisible pour les citoyens. Mais elle risque par contrecoup d'institutionnaliser et de pérenniser une ligne de partage entre un domaine communautaire qui

⁸ Sur les options d'une réforme du Conseil des ministres de l'Union, cf. Andreas Maurer, *Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrats der EU*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, (S 6, février 2003, 44 p.), sur l'internet: http://www.swp-berlin.org/pdf/ap/S06_03.pdf.

correspondrait au travail législatif et un domaine intergouvernemental, pris en charge par les Conseils ayant des tâches «exécutives » : Conseil Ecofin, Eurogroupe, Conseil JAI et Conseil des Relations extérieures. En effet, la distinction entre Conseils législatifs et «exécutifs » est tout sauf claire, le Conseil JAI et surtout le Conseil Ecofin ayant également des tâches législatives très importantes. Les Conseils «exécutifs » font l'objet de propositions particulières pour les doter de présidences durables : le Conseil Relations Extérieures serait présidé par le futur ministre des affaires européennes, tandis que le Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et le Conseil Justice-Affaires Intérieures (JAI) « élisent leurs présidents pour deux ans parmi les membres du Conseil ». Les Conseils dits 'législatifs' garderaient leurs présidence tournante («rotation égalitaire »). Le CAG serait, par contre, présidé par le Secrétaire Général du Conseil.

4. Le Secrétaire Général du Conseil – un rôle ambigu

L'irruption de ce personnage dans le domaine communautaire est pour le moins surprenante. L'élévation au niveau politique de la fonction de Secrétaire Général du Conseil apparaît incongrue dans la mesure où la distinction qui est faite entre fonctions exécutives et législatives du Conseil semble militer pour le maintien d'une présidence tournante du CAG, qui coordonnerait le travail des différents Conseils législatifs. Cette proposition provoque un certain nombre de questions :

- La fonction du Secrétaire Général du Conseil est-elle vraiment cumulable avec la présidence de l'une de ses principales formations ?
- D'où un haut fonctionnaire tirerait-il la légitimité et l'autorité pour occuper la fonction hautement politique de coordination des travaux des Conseils spécialisés, surtout dans la perspective d'un renforcement du rôle de coordination transversale du CAG. Et peut-on imaginer qu'un haut fonctionnaire du Conseil assure une sorte de coordination 'parlementaire' dans la procédure de codécision et co-préside les réunions du comité de conciliation avec un membre du Parlement ?
- Le Secrétaire Général ne deviendrait-il pas un personnage clé au service du Président du Conseil européen, qui assurerait la mise en œuvre et le suivi législatif des décisions du Conseil européen dans le système du Conseil, donnant ainsi un contenu très large à la mission de « veiller à l'exécution des décisions du Conseil européen » ?

Un tel rôle correspondrait parfaitement à la vision chiraquienne. Dans son discours principal sur la politique européenne au cours de la campagne présidentielle de 2002⁹, le candidat Chirac, développant sa vision du rôle d'un Président du Conseil européen, n'a-t-il pas proposé que celui-ci «devrait s'appuyer sur un Conseil des ministres » dont la présidence «pourrait, sous l'autorité du Président de l'Union, être assurée par le Secrétaire Général¹⁰ » ?

5. Le contrôle parlementaire : parlement européen – parlements nationaux

La marque allemande se trouve dans la formule selon laquelle le Parlement européen «exerce le pouvoir législatif conjointement avec le Conseil » et qu'il doit disposer «de manière générale » d'un droit de codécision, ainsi que dans la revendication d'un lien automatique entre l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil et une extension concomitante de la codécision au Parlement européen. Mais cette formule, pourrait aussi confirmer l'exclusion du Parlement européen de tous les domaines dans lesquels le Conseil peut actuellement décider à la majorité qualifiée sans codécision avec le Parlement. Il s'agit de 41 (sic !) compétences énumérées dans le Traité de Nice (voir tableau 1 en annexe) ! Selon la logique des propositions franco-allemandes, l'extension des pouvoirs du Parlement européen dépend donc d'une réforme des procédures de vote au Conseil¹¹, ce qui ignore largement les propositions du gouvernement et du parlement allemands visant à étendre le champ d'application de la codécision à tous les actes législatifs de l'Union –proposition déjà défendue lors de la CIG d'Amsterdam¹².

⁹ Jacques Chirac, Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace, discours à Strasbourg, le 6 mars 2002, cf. www.chiracaveclafrance.net/PDFArticle/Strasbourg.pdf.

¹⁰ La contribution hispano-britannique sur les institutions de l'Union a au moins le mérite d'afficher clairement la couleur sur cette question en prévoyant que le président du Conseil européen préside également le CAG, cf. Contribution by Mrs. Ana Palacio and Mr. Peter Hain, members of the Convention : 'The Union institutions, CONV 591/03, Bruxelles, 28 février 2003, p. 3. Cette proposition a également été avancée par Dominique de Villepin dans son discours au Sénat le 12 novembre 2002, cf. Débat sur l'Europe, Intervention du ministre des Affaires étrangères, M. Dominique Villepin, au Sénat, in : www.doc.diplomatie.fr.

¹¹ Au cas où la codécision entre Parlement et Conseil ne deviendrait pas la règle générale en matière législative, ce lien automatique entre l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil et l'extension concomitante de la codécision au Parlement européen pourrait rendre plus difficile l'application de la procédure du vote à la majorité qualifiée à des domaines nouveaux.

¹² Cf. Deutsch-Italienische Gemeinsame Erklärung von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und Außenministerin Susanna Agnelli, Porto Santo Stefano, 15.juillet 1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, No 60, p. 587; Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs. 13/9339): 'Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997', Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 13/9913, 13 février 1998, p. 25.

De plus, le gouvernement allemand n'a pas réussi à faire passer l'idée d'un droit de codécision du Parlement sur toutes les dépenses du budget européen; il est simplement question de «rationaliser et simplifier» la procédure budgétaire. Le gouvernement français a pu introduire son idée que le Parlement européen pourrait se voir accorder le droit de lever un impôt européen; mais la formule par laquelle l'Allemagne et la France souhaitent «qu'une réflexion s'engage sur les conditions selon lesquelles le Parlement européen pourrait statuer sur tout ou partie des recettes du budget, sans accroître la charge fiscale globale» reflète à la fois les craintes allemandes d'une augmentation des dépenses communautaires et, par-là, de la pression fiscale en RFA, et celles de la France de voir «désanctuariser» la dépense agricole. Côté allemand, un fédéralisme budgétaire sur le volet des dépenses coexiste avec un intergouvernementalisme sur celui des recettes tandis qu'on retrouve des positions strictement contraires du côté français: une approche intergouvernementale sur les dépenses (par le maintien de la distinction entre «dépenses obligatoires» – essentiellement la PAC – et «dépenses non-obligatoires» dans le budget communautaire) coexiste avec une approche plus fédéraliste sur les recettes. Apparemment, les intérêts économiques et budgétaires peuvent infléchir, des deux côtés, les approches globales en matière de politique européenne.

Un compromis par addition de revendications parfaitement contradictoires se trouve dans le paragraphe sur les parlements nationaux et leur association à la politique européenne. La RFA souscrit à l'idée française de créer un Congrès dont la composition n'est pas spécifiée et dont la seule tâche précisée consisterait en un débat annuel sur l'état de l'Union. Mais pour donner satisfaction aux réserves des Allemands qui ne veulent ni compliquer le système institutionnel de l'Union ni créer un concurrent du Parlement européen, les deux gouvernements se sont mis d'accord pour instaurer ce Congrès «sans créer de nouvelles institutions» ... ce qui ressemble à la quadrature du cercle...

6. L'action extérieure de l'Union

Une des innovations majeures de la proposition franco-allemande se trouve dans les procédures de vote prévues pour la PESC. En dehors des décisions ayant des implications en matière de sécurité et de défense, les deux pays plaident en faveur d'un recours au vote à la majorité qualifiée comme règle générale au sein du Conseil. Si un Etat membre oppose un intérêt national, il aura certes la possibilité de faire monter le dossier au Conseil européen;

mais celui-ci serait habilité à trancher à la majorité qualifiée. Il s'agirait-là d'un saut qualitatif, même si la ligne de partage entre les domaines respectifs de la majorité qualifiée et de l'unanimité relève plus de la pratique politique que d'un texte constitutionnel.

Les deux pays ont fait le choix de ne pas fusionner les missions du Haut Représentant pour la PESC et du Commissaire chargé des relations extérieures, mais de les faire exercer par une seule et même personne tout en les conservant distinctes ; la solution choisie afin d'améliorer la coordination et la cohérence de l'action de l'Union au sein des premier et second piliers et de permettre à l'Union de parler « d'une seule voix » dans sa politique étrangère est en effet de prévoir qu'une seule et même personne exerce les deux compétences. Les deux gouvernements reprennent par là des éléments clés d'une proposition allemande soumise au groupe de travail VII « Action extérieure » de la Convention par le secrétaire d'Etat Gunter Pleuger et reprise dans les conclusions de ce groupe de travail¹³. Cette approche laisse ouverte la question de savoir si, dans le (très) long terme, l'action extérieure de l'Union relèvera du domaine du Conseil ou de la Commission. Néanmoins, le choix de cette formule de compromis ne permet pas de faire l'économie d'une délimitation exacte des responsabilités et compétences des deux institutions en la matière.

Le nouveau ministre des affaires étrangères, qui présidera le Conseil des ministres chargé des relations extérieures, disposerait d'un droit d'initiative formel en matière de PESC, un droit dont il dispose également à travers le collège de la Commission dans le domaine communautaire. On peut se demander si ce cumul des fonctions de présidence et d'initiative n'est pas hasardeux qui, dans d'autres réflexions, a été écarté pour ce qui concerne la Commission. Celle-ci, par contre, perdrait tout pouvoir de proposition (que l'article 22,1 TUE lui accorde) en matière de PESC.

Le paradoxe qui veut que le Ministre des Affaires Etrangères siége es qualité au sein d'une Commission dont il est précisé qu'elle ne prend pas de décision en matière de PESC ne s'explique que par la volonté de mettre l'ensemble des moyens d'action de l'Union dans une même main. Tout dépend donc du statut de ce personnage hybride. S'il est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée en accord avec le Président de la Commission, rien

¹³ Cf. Groupe de travail VII „Action extérieure“, WD 17, „Double hat“, contribution de Gunter Pleuger, membre suppléant de la Convention, 5 novembre 2002 ; cf. aussi Rapport final du Groupe de travail VII – « Action extérieure de l'Union », CONV 459/02, WG VII 17, Bruxelles, 16 décembre 2002.

n'est indiqué, en revanche, sur une approbation de ce choix par le Parlement européen et sur sa responsabilité devant celui-ci en tant que Commissaire. Et s'il est question de son « statut spécial » au sein de la Commission, il n'est pas indiqué s'il en est le vice-Président.

Cette innovation apparaît ainsi comme née de la rencontre de deux volontés parfaitement contradictoires : celle de réunifier dans une même main tous les instruments de l'action extérieure de l'Union et celle d'instaurer une cloison étanche entre les actions de la Commission et la PESC. Une telle contradiction ne peut qu'être génératrice de tensions bureaucratiques entre toutes les entités concernées :

- Entre le Président du Conseil européen chargé de représenter l'Union sur la scène internationale, qui aura tendance à développer sa propre administration s'il veut jouer un rôle actif dans l'action extérieure de l'Union, et un ministre qui ne lui est pas directement rattaché, en charge de la « conduite quotidienne de la PESC », distinction qui est tout sauf claire.
- Entre le Président d'une Commission dont les compétences en matière de relations extérieures sont réaffirmées et un Commissaire qui ne participe aux débats que pour une partie de son action, avec des moyens administratifs dotés de surcroît d'un statut échappant au droit commun.
- Entre le ministre des affaires étrangères et les membres de la Commission ayant des responsabilités dans les affaires extérieures (commerce, coopération en matière de développement, aspects extérieures des politiques internes).
- Entre le Ministre européen et ses collègues nationaux, dont il préside les réunions tout en disposant d'un droit d'initiative.
- Entre ce Ministre européen et le Secrétaire Général du Conseil qui, disposant à la fois d'une administration renforcée en matière de PESC et d'un pouvoir d'arbitrage sur les actions communautaires de par sa présidence du CAG, se trouve dans une situation hiérarchique peu claire vis à vis de lui.

III - UN EQUILIBRE INSTABLE ENTRE UNE TENDANCE INTERGOUVERNEMENTALE ET UNE VISION FEDERALE.

La contribution franco-allemande sur l'architecture institutionnelle ne répond pas, loin s'en faut, à toutes les questions en débat au sein de la Convention, mais laisse une large place au travail des conventionnels.

A partir de ce texte commun, de ses éléments clé, de ses imprécisions et de ses lacunes, on peut imaginer des évolutions radicalement opposées du système politico-institutionnel de l'Union. De façon caricaturale on peut illustrer les solutions extrêmes qui, bornent le champ des compromis possibles, par deux modèles, l'un "intergouvernemental" et l'autre "fédéral".

1. Le modèle "intergouvernemental"

Ce modèle serait construit à partir du Conseil européen et de son Président selon les lignes suivantes, dont aucune n'est contradictoire avec la lettre du texte franco-allemand :

Le Conseil européen serait la clé de voûte de tout le système institutionnel de l'Union européenne (cf. graphique 1 en annexe), bien au delà de ses fonctions actuelles consistant à définir les grandes orientations de l'Union, arrêter les stratégies communes en matières de politique étrangère et exercer le pouvoir constituant à l'échelle européenne. Il constituerait une instance d'appel en cas de conflits persistants au niveau des Conseils des ministres et prendrait, de ce fait, un rôle législatif plus important. Son Président aurait un rôle spécifique d'initiative politique – au plan intérieur comme extérieur. Il choisirait le Secrétaire Général du Conseil, afin de coordonner le travail aussi bien au niveau du Conseil européen qu'au niveau du Conseil des ministres. Il piloterait le travail des Conseils « exécutifs » avec leur trois présidents élus (qui seraient p. ex. ses vice-présidents). Il se doterait d'une administration performante – en partie aux dépens de la Commission – et ferait du Ministre européen des affaires étrangères un exécutant – partage des rôles inspiré de la V^e République française.

Le Conseil des ministres verrait ses responsabilités exécutives/opérationnelles renforcées, notamment en matière de JAI, de PESC et de coordination des politiques économiques des Etats membres. La règle de l'unanimité serait maintenue dans un grand nombre de domaines

d'action et le vote à la majorité qualifiée toujours soumis aux conditions prévues par le Traité de Nice.

La désignation du *Ministre européen des affaires étrangères* par le Conseil européen, sa responsabilité vis-à-vis du Conseil et l'exclusion de la PESC du domaine de travail de la Commission changerait profondément le fonctionnement du collège, et pas seulement dans le domaine de la PESC/PESD. Ce ministre européen des affaires étrangères serait clairement subordonné au « super-président ». Il pourrait contrôler les ressources financières et administratives qui sont aujourd'hui à la disposition de la Commission en matière d'action extérieure de l'Union.

La *Commission* se trouverait « coincée » politiquement entre le Conseil européen, le Conseil et le Parlement européen. Son rôle serait de plus en plus limité à des fonctions administratives et à la gestion du marché intérieur. Elle se trouverait dépouillée de ses fonctions de leadership politique du fait :

- du rôle politique croissant du Président du Conseil européen et de son administration,
- des programmes stratégiques pluriannuels du Conseil européen et des programmes opérationnels du Conseil, encadrant strictement son monopole d'initiative.

Le Parlement européen occuperait systématiquement une position subalterne vis-à-vis du Conseil. Il statuerait seulement sur la partie non agricole des dépenses communautaires. Son droit de codécision législative souffrirait de nombreuses exceptions. Il serait de surcroît concurrencé par un Congrès, composé de parlementaires nationaux et européens, qui se découvrirait de plus en plus de fonctions : débat annuel sur « l'Etat de l'Union », vote sur les orientations fondamentales de l'Union, confirmation des modifications des compétences de l'Union, implication quasi-décisive dans le contrôle de subsidiarité (possibilité de vote de blocage contre les projets législatifs de la Commission), approbation de l'adhésion de nouveaux pays membres et, à l'avenir éventuellement, désignation du Président de la Commission, etc.

2. Le modèle "fédéral"

Mais les propositions franco-allemandes peuvent tout aussi bien conduire à un renforcement du caractère supranational du système politique de l'UE, voire à une «dérive fédérale». Ce système à caractère fédéral serait construit non pas à partir du Conseil européen, mais à partir du *Parlement européen* (cf. graphique 2 en annexe).

Le Parlement deviendrait un joueur à armes égales avec le Conseil dans le processus législatif et en matière budgétaire. La procédure de codécision se trouverait généralisée et s'appliquerait à tous les actes à caractère législatifs de l'Union, la procédure de coopération étant supprimée. En matière budgétaire, le Parlement aurait le droit de décider sur toutes les dépenses de l'Union y compris la dépense agricole. Il disposerait d'un droit de codécision sur la programmation pluriannuelle des dépenses de l'Union. L'idée d'un Congrès, regroupant parlementaires nationaux et européens, serait abandonnée, ou remplacée par des conventions temporaires.

Au niveau du *Conseil des ministres*, une distinction claire entre fonction législative et exécutive avec des débats en séance publique du/des Conseil(s) législatif(s) et une publication des comptes rendus augmenterait la transparence aux yeux du public. Le principe de la rotation des présidences serait maintenu, y compris au niveau du Conseil des Affaires Générales (CAG), éventuellement sous la forme de présidences groupées qui assureraient une meilleure continuité des travaux. Seul le «Conseil Relations extérieures et défense» serait doté d'une présidence stable afin de lui donner une continuité et une visibilité accrues vis à vis de l'extérieur. Il serait séparé du CAG (qui aurait vocation à se transformer, à terme, en une Chambre des Etats) et présidé par le *Ministre européen des affaires étrangères*. Celui-ci occuperait le poste de Vice-président au sein de la Commission et serait responsable devant le Parlement. Le *Conseil européen* pourrait se limiter, grâce à une nette amélioration du fonctionnement et de la coordination au sein du Conseil, notamment par le CAG, à la définition des grandes orientations de l'Union et des stratégies communes en matières de politique étrangère. Il adopterait le programme stratégique trisannuel, décidé à Séville, sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen. Il abandonnerait son rôle de «super-Conseil d'appel» en cas de désaccord au niveau des Conseils de ministres. Le rôle du *Président du Conseil européen* à l'intérieur de l'UE se limiterait à celui d'un «chairman» du Conseil européen. En matière de politique extérieure, il représenterait

l'Union seulement dans les occasions – relativement rares – du type «sommet international» au niveau des chefs d'Etats ou de gouvernement, agissant sur la base des grands axes de politique étrangère définis par le Conseil européen ou sur la base d'un mandat précis défini par le Conseil des ministres. Il remplirait ses fonctions « sans préjudice des compétences de la Commission et de son Président, sachant que la conduite quotidienne de la politique étrangère et de sécurité commune revient au ministre européen des affaires étrangères ». Il ne disposerait pas d'un appareil administratif propre au delà d'un cabinet de collaborateurs personnels. Et il n'aurait pas de rôle en matière d'initiative politique aux dépens de celui exercé aujourd'hui par la Commission. Le *Président de la Commission* serait élu par une majorité des membres du Parlement européen et confirmé par le Conseil européen. Ce Président pourrait définir le format de la Commission, en jouant sur le nombre des Commissaires, leur possible structuration et la prise en compte d'un certain équilibre géographique et démographique. Le collège des Commissaires serait soumis à un vote d'approbation par le Parlement européen, puis nommé par le Conseil. Le rôle exécutif de la Commission se trouverait nettement renforcé : elle disposerait d'un important pouvoir réglementaire délégué sur la base de lois européennes¹⁴ avec un droit de «call-back» pour le législateur, c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil. Les procédures de comitologie seraient radicalement simplifiées, les comités ayant seulement un rôle consultatif dans le processus de mise en œuvre des politiques de l'Union.

3. Synthèse ou séparation des domaines communautaires et intergouvernementaux ?

La coexistence, au sein de la déclaration du 15 janvier, des deux modèles qui viennent d'être présentés illustre jusqu'à la caricature le caractère éminemment instable du compromis franco-allemand. La question de savoir si cette faiblesse peut être réduite ou dépassée est d'un intérêt évident. Y répondre nécessite un effort d'explicitation des causes de cette instabilité, puis une réflexion sur la pertinence des remèdes à lui apporter. L'instabilité du compromis franco-allemand tient essentiellement au fait qu'il a été obtenu par le « collage » de deux visions contradictoires – fédéraliste et intergouvernementale, pour faire simple. Ceci est surtout visible dans le dispositif pour l'action extérieure où la volonté de maintenir une cloison entre les actuels premier et deuxième piliers semble contredire l'idée d'un ministre des affaires étrangères à cheval entre ces deux domaines.

¹⁴ C'est ce que propose le Présidium de la Convention dans son projet d'art. 27 de la Constitution, cf. CONV 571/03, Bruxelles, 26 février 2003.

En principe, il y a deux manières de dépasser cette instabilité inhérente aux compromis franco-allemand. Le choix fondamental est celui de décider si l'on maintient ou non la distinction institutionnelle entre un domaine communautaire et un domaine intergouvernemental.

1) Dans un premier scénario, la séparation entre le domaine communautaire et le domaine intergouvernemental correspondrait grosso modo à une séparation entre le domaine législatif et exécutif. Ainsi, le ministre des affaires étrangères français a plaidé en faveur d'une distinction claire entre deux pôles :

- « Le premier qui constitue le socle de la construction européenne, doit intégrer tout ce qui relève de l'espace sans frontière : le marché intérieur et les politiques qui l'accompagnent ».
- Le deuxième pôle, relève de la « souveraineté partagée » qui comprend la PESC/PESD et la coopération policière et pénale.¹⁵

Pour le « premier pôle », la méthode communautaire s'appliquerait entièrement : monopole d'initiative de la Commission, codécision entre le Parlement et un Conseil votant à la majorité qualifiée, rôle de « gardienne des Traités » pour la Commission et de contrôle juridictionnel pour la Cour européenne. Le triangle institutionnel formé par la Commission, le Parlement européen et le Conseil serait renforcé dans ses trois composantes. Dans le domaine communautaire et législatif, le président du Conseil européen s'en tiendrait à un simple rôle de « chairman » d'un Conseil européen qui se contenterait de définir les grandes orientations stratégiques pour le travail législatif.

En revanche, dans tous les domaines qui ne passeront pas (ou pas encore) dans le domaine communautaire (PESC/PESD, coordination des politiques économiques, coopération policière et pénale), le président jouerait un rôle clé : c'est à lui qu'incomberait la recherche d'un compromis entre les différentes positions nationales. Le partage des rôles entre le président du Conseil européen d'un côté, la Commission et son président de l'autre, gagnerait de la sorte en clarté : le risque d'une subordination de la Commission au Conseil européen et d'une limitation de son rôle à des fonctions administratives aux dépens de ses fonctions politiques s'en trouverait réduit.

¹⁵ Cf. Discours sur l'Europe du Ministre des Affaires étrangères, Marseille, 2 décembre 2002, in: www.doc.diplomatie.fr.

Le gouvernement allemand semble pouvoir souscrire à l'idée que la PESC/PESD, aussi bien que la coordination des politiques macroéconomiques des Etats membres, se situeront pour un certain temps – au moins jusqu'à une prochaine Convention vers 2010 – dans le champ intergouvernemental. Par contre, l'idée que la coopération policière et pénale pourrait se développer sans contrôle parlementaire et surtout sans contrôle juridictionnel par la Cour ne lui paraît pas admissible. Rien n'empêche toutefois les conventionnels d'introduire des éléments de supranationalité dans le « pôle de souveraineté partagée » pour améliorer la capacité de décision de l'Union. C'est d'ailleurs ce que proposent pour la PESC la France et la RFA en plaidant pour des décisions à la majorité qualifiée.

Cette approche se situerait en quelque sorte dans le droit fil du Traité de Maastricht qui a prévu pour les interventions de l'Union en matière de PESC et de JAI des piliers séparés du système communautaire. De la sorte, chacun des deux partenaires pourrait rester fidèle à sa vision institutionnelle – dans des domaines séparés il est vrai –, puisque l'on chercherait à renforcer tant le pôle intergouvernemental que le pôle communautaire. Ce choix aurait probablement le mérite d'une certaine transparence quant aux possibilités effectives de communautariser un certain nombre de domaines d'action de l'Union européenne, notamment la PESC et la PESD, où la crise irakienne a mis en lumière de profondes fractures.

2°) L'alternative serait de rechercher une véritable synthèse entre les dimensions intergouvernementale et supranationale dans l'exercice de la fonction gouvernementale européenne, ce qui supposerait un saut conceptuel. Prenant acte de ce que l'Union est un système politique hybride, à mi-chemin entre le modèle fédéral et les solutions confédérales classiques, elle consisterait essentiellement à préciser les contours d'une formule qui permette aux institutions de l'Union de fonctionner en phase avec les gouvernements nationaux. Plutôt que de s'épuiser à tracer une frontière nette entre ce qui relève d'une « gestion sur le mode fédéral » et des domaines que leur nature appellerait à rester intergouvernementaux, cette approche — que certains ont qualifié de « fédéralisme intergouvernemental » —, cherche à réaffirmer la double légitimité de l'ensemble du système politique européen, exprimée de concert par le Conseil européen (représentant les Etats) et par le Parlement (représentant les citoyens européens).

Dans cette optique, la Commission, moteur du système, ne peut agir de façon efficace que si elle dispose de la confiance des Etats membres et du Parlement, ce qui suppose qu'elle fasse l'objet d'une double investiture et d'un double contrôle. Cette double légitimité, reflétée par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam dans la procédure d'investiture de la Commission, constitue la principale différence avec les systèmes fédéraux, où les composantes de la fédération ne sont pas associées de façon aussi directe à la désignation de l'exécutif. Une façon d'assurer cet équilibre entre le Parlement et les Etats membres serait de confier au Conseil européen le soin de proposer, au vu du résultat des élections européennes, un candidat à la présidence de la Commission. Ce dernier, s'il est investi par le Parlement, constituerait son équipe en tenant compte des équilibres géographiques et politiques nécessaires. On pourrait également assurer cet équilibre en prévoyant l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen, à l'instar de la contribution franco-allemande, si ce choix est soumis à une confirmation du Conseil européen et si une majorité qualifiée est requise dans les deux instances.

L'avantage de cette double assise de la Commission serait de rendre plus légitime son intervention dans des domaines sensibles pour les Etats membres, puisqu'elle serait appelée à leur rendre des comptes. Naturellement, il serait illusoire de penser que toutes les politiques de l'Union seraient gérées en fonction d'un schéma unique. Après tout, même au niveau national, la défense et la politique sociale ne font-elles pas l'objet de traitements très différents ? Ainsi, si dans cette optique il serait logique de prévoir le rattachement du responsable de la PESC — quel qu'en soit le titre — à la Commission, rien n'empêcherait d'assortir ce choix de clauses spéciales, qui prévoiraient par exemple qu'à la différence des autres membres du collège, ce haut personnage serait individuellement responsable devant les Chefs d'Etat et de gouvernement. Rien n'interdirait d'étendre la même formule à d'autres fonctions exécutives de l'Union Européenne, telles par exemple les affaires de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ou la coordination des politiques macro-économiques, ce qui permettrait d'assurer une forme de participation des Etats membres au gouvernement de l'Union.

Une telle option, parce qu'elle se situe à mi-chemin entre les positions traditionnelles de la France et de l'Allemagne, contraindrait les deux gouvernements à de réelles concessions, le premier renonçant à faire de la politique étrangère une chasse gardée des gouvernements, le second cessant de considérer son modèle national de fédéralisme parlementaire comme l'alpha

et l'oméga de la construction communautaire. Au prix de cet effort considérable de clarification, le compromis gagnerait en lisibilité et en stabilité ce qu'il risquerait de perdre en force d'attractivité pour beaucoup d'autres partenaires. C'est dire si la route apparaît étroite et incertaine ...

CONCLUSIONS

Au terme de cet examen, il est difficile de ne pas souligner le caractère paradoxal de la contribution franco-allemande du 15 janvier dernier.

Loin d'être parfait, le texte franco-allemand définit un équilibre instable que toute modification peut faire basculer, non pas dans le sens de la position réelle de l'un ou l'autre des deux partenaires, mais plutôt dans son stéréotype-fédéral-communautaire pour l'Allemagne, souverainiste-intergouvernemental pour la France.

Le paradoxe est que ces évidentes faiblesses peuvent constituer la force de ce compromis. D'une part, parce qu'elles ouvrent un large espace au travail d'amendement, d'amélioration, de mise en cohérence. D'autre part, parce que l'ambiguïté fondamentale des propositions franco-allemandes en fait un réceptacle naturel pour toute tentative de synthèse entre les lignes de clivage qui séparent les conventionnels, fédéralistes et souverainistes, neutres et non neutres, représentants de grands et petits pays, etc. Cette instabilité n'est que le reflet de celle de l'Union européenne et de l'ensemble de son système politico-institutionnel, soumis à une évolution permanente faute de clarté quant à ses « finalités ».

Plus qu'un compromis achevé, le texte commun du 15 janvier se présente comme une « machine à compromis », susceptible de déboucher sur une large gamme de solutions en fonction des aménagements qui lui seront apportées. C'est pourquoi nous pensons qu'il est appelé à jouer un rôle central dans le débat qui s'ouvre sur les institutions de l'Union élargie. Se contenter de cet éloge de l'imperfection risquerait toutefois d'être stérile. C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire d'en établir une sorte de mode d'emploi, dont l'élément décisif est le choix entre le maintien d'un système de "compartiments étanches", destiné à protéger la souveraineté des Etats en matière de politique étrangère, et une tentative de synthèse à l'enseigne de la double légitimité sur laquelle reposeraient à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de l'Union. Pour imparfait qu'il soit, ce mode d'emploi aura atteint son but s'il facilite l'émergence de compromis entre les schémas antagonistes qui ont fleuri dans l'enceinte de la convention.

D'ores et déjà, on note que les nombreuses contributions qui ont suivi les propositions franco-allemandes y ont fait d'abondantes références. Si l'évolution esquissée se poursuit, et si le document du 15 janvier fournit bel et bien la base d'un compromis équilibré, on pourra y voir l'ébauche de ce que pourrait être le rôle du couple franco-allemand dans une Union élargie, et donc plus hétérogène : un laboratoire d'idées et de projets plutôt que le reflet de la volonté hégémonique que tant de gouvernements ont paru redouter.

A PROPOS DES PROPOSITIONS FRANCO-ALLEMANDES

REMARQUES PERSONNELLES DE JACQUES DELORS

Je suis heureux de la publication de cette analyse des propositions franco-allemandes, que je trouve très stimulante. Elles sont de nature à faire avancer la réflexion et le dialogue sur le domaine effroyablement complexe des institutions. Celles-ci, comme j'ai souvent eu l'occasion de le dire, ne sont pas un remède miracle, mais leur réforme est indispensable pour permettre à l'Union Européenne de combiner l'efficacité, la simplicité d'accès, la transparence et la démocratie.

Je n'ajouterai donc que trois remarques :

1. Il est indiscutable que le texte franco-allemand est plus un compromis par addition qu'une proposition originale, au prix d'un effort d'ailleurs difficile de synthèse.
2. Le texte oublie -volontairement ou non- de parler des modalités de vote dans le Conseil des ministres, sujet qui, chacun peut s'en souvenir, a été l'une des principales pommes de discorde entre l'Allemagne et la France lors de la préparation et de la conclusion du Traité de Nice.
3. La présentation de deux scénarios extrêmes est très astucieuse et est de nature à faciliter la compréhension et la réalisation. Mais, personnellement, je crois que le scénario intergouvernemental est dans le droit fil du papier franco-allemand et non le scénario fédéral. Il suffit pour cela de noter le nombre de points de la proposition franco-allemande qui devraient être changés pour aboutir, sinon à un scénario fédéral, tout au moins à un scénario préservant la méthode communautaire et maintenant une osmose constructive entre cette méthode et l'approche intergouvernementale. Tel est d'ailleurs le véritable compromis à trouver.

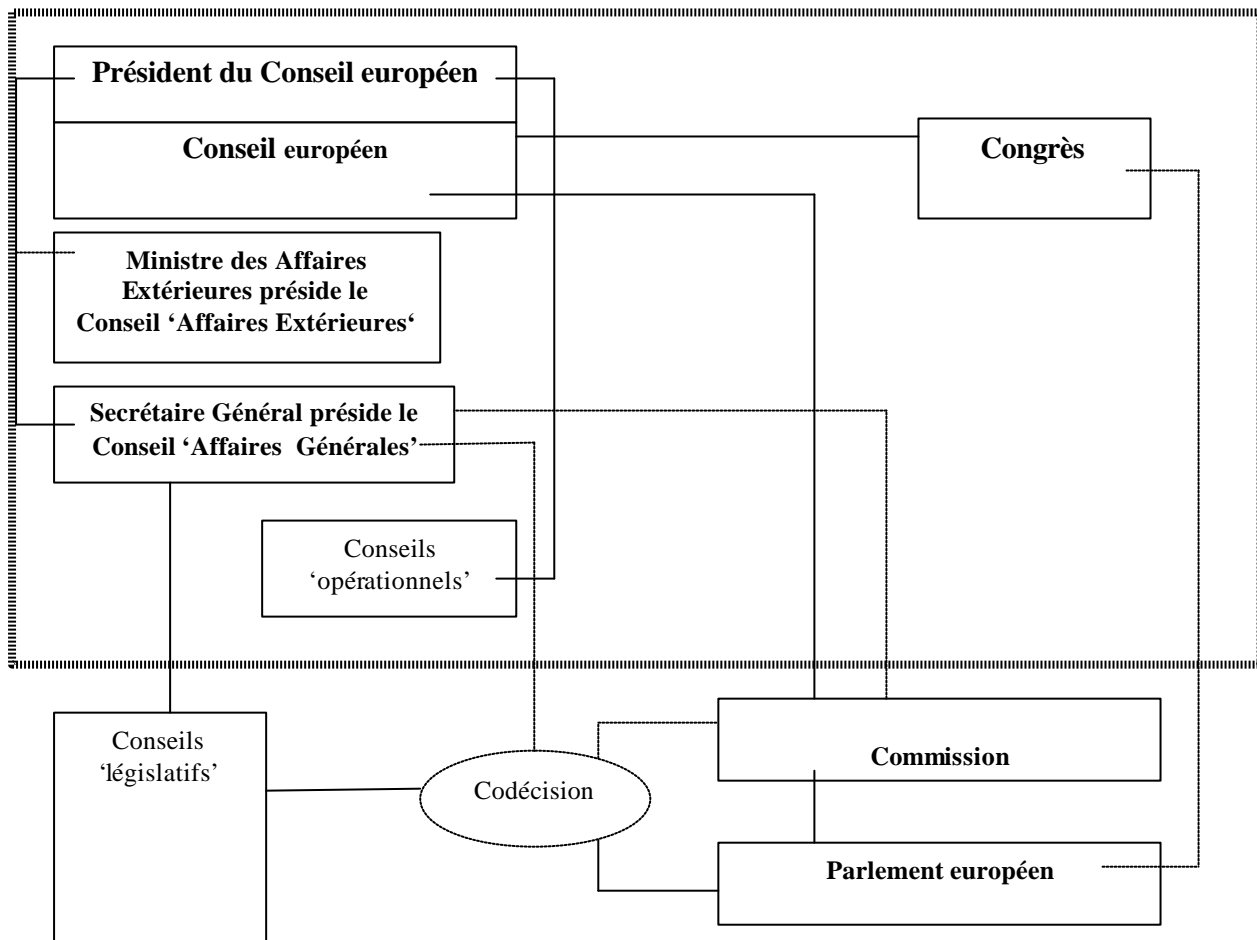
ANNEXES

Tableau : Pouvoirs décisionnels du Parlement européen et du Conseil depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice

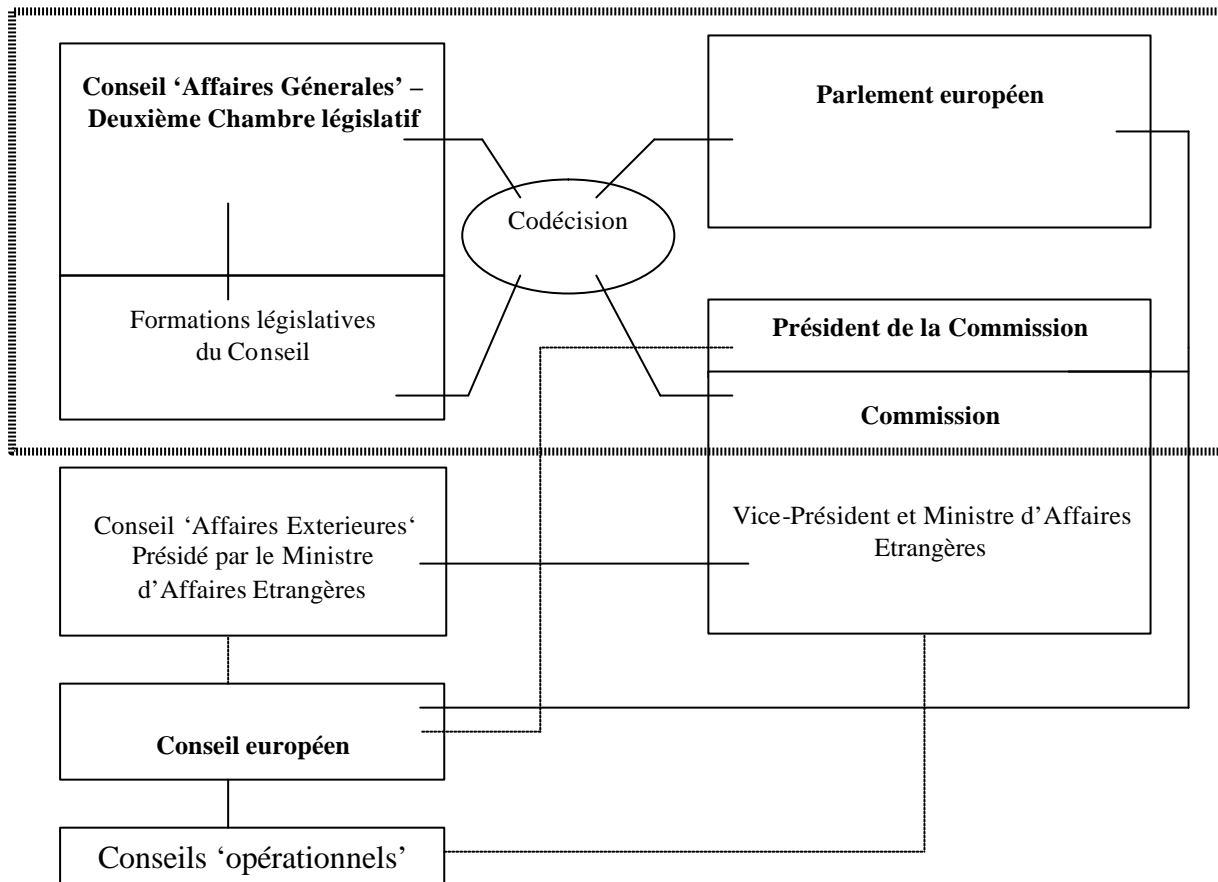
Participation du PE	Unanimité au Conseil	VMQ au Conseil	Majorité simple au Conseil	Majorités spéciales, autres que le VMQ	Somme
Consultation	38 CE 4 UE	29 CE 1 UE	2 CE 1 UE	2 CE 1 UE	71 CE 7 UE
Coopération	0	4 CE	0	0	4 CE
Codécision	4 CE	41 CE	0	0	45 CE
Avis conforme	6 CE 1 UE	4 CE	0	5 UE	10 CE 6 UE
Information	0	9 CE	0	1 CE 3 UE	10 CE 3 UE
Exclusion parlementaire	20 CE 9 UE	41 CE 8 UE	5 CE 4 UE	7 CE 6 UE	71 CE 27 UE
Somme (⊕)	68 CE 14 UE	128 CE 9 UE	7 CE 5 UE	8 CE 15 UE	211 CE 43 UE

Source : Andreas Maurer, *Der Vertrag von Nizza: Analyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952*, Köln 2001, in: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/texte/Nizza-AM.pdf>.

Graphique 1: Le scénario intergouvernemental



Graphique 2 : Le scénario fédéral



Légende: ----- membre
 ——— coordination/contrôle/présidence

LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** (Eric Philippart)
Disponible en français et anglais (Mars 2003).
- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** (George Pagoulatos)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)
Disponible en français et anglais (juin 2002)
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).

- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (J.-L. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).