



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques DELORS

GRANDS ET PETITS ETATS DANS L'UNION EUROPEENNE :

REINVENTER L'EQUILIBRE

Paul MAGNETTE et Kalypso NICOLAÏDIS

*Etudes et Recherches n°25
Mai 2003*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud25-fr.pdf>

© *Notre Europe*, mai 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.

Paul Magnette

Professeur de science politique et Directeur de l'Institut d'études européennes à l'Université libre de Bruxelles. Il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur l'Union européenne, parmi lesquels *La citoyenneté européenne* (1999), *L'Europe, l'Etat et la démocratie* (2000) et *Contrôler l'Europe, Pouvoirs et responsabilités dans l'Union européenne* (2003).

Kalypso Nicolaïdis

Professeur de relations internationales à l'Université d'Oxford et chercheur au Centre d'Etudes européennes du Collège St Anthony. Elle a été professeur associé à l'Université d'Harvard et a enseigné à l'ENA. Elle a beaucoup publié sur l'Union européenne ainsi que sur les thèmes de la gouvernance globale et travaille actuellement sur la Convention européenne. Le titre de son dernier ouvrage est *The Federal Vision: Legitimacy and levels of Governance in the US and the EU* (Oxford University Press, co-édité avec Rob Howse).

Les auteurs tiennent à remercier Simone Bunse pour son rôle d'assistante de recherche.

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 universitaires extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, sociologues, économistes, universitaires et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur notre site Internet.

L'association organise également des réunions, des conférences et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou partenaires. Les débats font l'objet d'un compte rendu afin de diffuser les principaux arguments présentés au cours de l'événement.

AVANT-PROPOS

De toutes les lignes de clivage qui divisent les Etats membres de l'Union élargie et rendent plus difficile encore le travail des membres de la Convention, celle qui oppose "petits" et "grands" Etats n'était pas la plus attendue. Elle est pourtant en train de s'imposer comme la "question du prince" qui, ainsi que le rappellent joliment nos auteurs, est traditionnellement la plus controversée de tout débat constitutionnel.

Même si *Notre Europe* avait pressenti avec un peu d'avance que ce sujet méritait d'être traité dans un esprit positif, nous avons laissé bien peu de temps à Paul Magnette et Kalypso Nicolaïdis pour le faire. Bien que connaissant depuis plusieurs années l'étendue de leurs talents respectifs, je ne peux m'empêcher d'être surpris par la clarté, la vigueur et la pertinence d'une analyse qu'ils ont rédigée aussi rapidement.

L'équilibre originel reposait donc sur trois piliers : la pondération des voix au Conseil, le rôle fédérateur de la Commission et la rotation égalitaire des présidences. S'il s'est jusqu'à présent maintenu, c'est au prix de tensions croissantes et d'une complexification notable des mécanismes (Nice distingue 9 catégories d'Etats pour la pondération des voix ...). Ce rappel historique permet de comprendre pourquoi le Præsidium, en s'attaquant de front à la présidence tournante à la suite du "compromis hégémonique" franco-allemand, a suscité une telle bronca. Et, dans ce genre d'affaire, il est important de commencer par se bien comprendre.

Je rejoins également nos deux auteurs lorsqu'ils rappellent que la question de cet équilibre entre Etats de poids différents se pose de façon spécifique pour chacune des institutions européennes et qu'il serait malsain de s'imaginer la résoudre par un troc entre des solutions d'inspiration opposée pour chacune d'elle. Rien ne serait plus dangereux pour l'avenir de l'Union que de permettre à chaque groupe d'Etats de s'identifier à *son* institution (risque d'ailleurs récurrent dans l'histoire de l'Union européenne).

C'est de façon un peu contradictoire avec ce sain principe, mais parce qu'il s'agit de la question la plus "chaude", que nos auteurs nous livrent courageusement leur solution à la quadrature de la présidence rotative. Elle consiste pour l'essentiel à distinguer entre la présidence de l'Union et la présidence du Conseil européen, et à maintenir la rotation égalitaire des présidences *au dessus et au dessous* du Conseil européen, lequel dans ces conditions pourrait disposer d'un "chairman" plus durable. De cette proposition qui, dans son détail, reprend certaines conclusions de travaux antérieurs de *Notre Europe*, je me contenterai de dire que je la trouve astucieuse, sans la prendre à mon compte. Si elle pouvait contribuer à faire bouger les lignes de l'affrontement actuel, elle s'inscrirait parfaitement dans la vocation de *Notre Europe* à aider à l'émergence de compromis positifs.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – UNE QUESTION DE TAILLE : PETITS ET GRANDS ETATS DANS L’EQUILIBRE INSTITUTIONNEL DE L’UE	5
1.1 L’équilibre originel	6
1.2 L’exacerbation des tensions	10
1.3 L’affaire du « grand élargissement » et le syndrome de Lilliput	11
II – LE DEBAT AU SEIN (ET AUTOUR) DE LA CONVENTION	17
2.1 Le positionnement : présidence permanente (ABC) contre statu quo amélioré (Benelux et petits pays)	20
2.2 Le compromis hégémonique : la « double présidence » franco-allemande	24
2.3 Le « compromis » de Giscard et la rébellion des petits pays	32
III – A LA RECHERCHE D’UN COMPROMIS	41
3.1 Défense de la rotation	43
3.2 Tentative de synthèse	46
CONCLUSIONS	56

INTRODUCTION

Comment les citoyens de l'UE doivent-ils être gouvernés ? Dans quelle mesure une nouvelle Constitution européenne devra-t-elle revisiter les fonctions, la composition et le mode de désignation des divers centres de pouvoir à Bruxelles ? Comment procéder sans compromettre l'équilibre institutionnel tant vanté au sein de l'Union ? Plus d'un an après le début de ses travaux et moins de deux mois avant l'échéance fixée par le Conseil européen, la Convention sur l'avenir de l'Europe a fini par ouvrir le débat sur les institutions européennes.

Il peut sembler paradoxal d'avoir attendu aussi longtemps pour ouvrir ce débat capital, qui se situe au cœur de la mission de la Convention. En effet, alors qu'il est apparu progressivement que ses membres rédigeaient un document prenant la forme d'une constitution, les délégués ont fait preuve de timidité sur la question des institutions, osant parfois s'impliquer davantage comme lors de la session plénière de janvier en réaction à la publication de la proposition franco-allemande. Les contours ont fini par être dessinés de manière officielle lorsque l'ancien Président français et Président de la Convention Valéry Giscard d'Estaing a communiqué son opinion à la presse deux jours avant la session plénière du 24 avril 2003. En justifiant le rejet de la démarche consensuelle adoptée jusqu'alors, axée sur la formulation de propositions, et en défendant une proposition qui sera sans aucun doute écartée par une majorité de délégués à la Convention et par une majorité d'Etats membres, le Président Giscard n'a eu de cesse de rappeler à ses interlocuteurs que son point de vue reflétait celui des cinq plus grands Etats membres de l'UE et « par conséquent celui de 70 % de la population ». Comment mieux illustrer le fait que le débat institutionnel oppose grands et petits Etats

membres plus nettement et plus explicitement que jamais auparavant dans l'histoire des négociations au sein de l'UE ?

Les deux camps exposent leur point de vue pratiquement depuis le début de la Convention. Depuis longtemps, les dirigeants des plus grands Etats membres défendent l'idée d'un Président permanent du Conseil européen, idée connue à l'origine sous le nom de *proposition ABC* pour «Aznar, Blair et Chirac » avant d'être intégrée à la proposition franco-allemande. Les dirigeants des pays du Benelux ont pris la tête d'autres petits et moyens pays pour représenter un groupe à la Convention comprenant de 16 à 19 Etats membres fortement opposés à cette idée. Historiquement, la «question du Prince » a été le volet le plus contesté de tout débat constitutionnel et cette Convention ne fait pas exception.

En résumé, les discussions ont montré la persistance de deux grandes lignes de démarcation dans les débats institutionnels de l'UE, chacune illustrant la querelle de longue date entre petits et grands Etats membres.

D'une part, la tentation de renforcer l'intergouvernementalisme ou le supranationalisme dans le fonctionnement de l'Union est manifeste. Il est certain que nous observons un quasi-consensus à l'intérieur et à l'extérieur de la Convention en faveur de la préservation de la méthode communautaire, synthèse de ces deux approches. Le leitmotiv d'une grande majorité de conventionnels est que les trois pôles du triangle institutionnel (Commission, Conseil, Parlement européen) doivent être renforcés simultanément, même si, implicitement, la majorité des membres a tendance à soutenir un pôle plutôt que les deux autres. Ainsi, comme le montre la proposition ABC, les grands Etats ont tendance à favoriser le Conseil, dans la mesure où ils peuvent y exercer plus facilement leur autorité. En revanche, les petits Etats

tendent à privilégier la Commission, gardienne de l'« intérêt commun » et donc défenseur des plus faibles et des minoritaires. Mais il n'y a pas de relation directe de cause à effet. A titre d'exemple, l'Allemagne prend fait et cause pour la Commission depuis longtemps et le Danemark n'a rien d'un pays supranationaliste.

D'autre part, les tensions entre le principe de l'égalité entre les Etats membres et la représentation démocratique sont encore plus révélatrices de l'opposition entre les petits et les grands Etats. Encore une fois, la méthode communautaire s'est efforcée dès le départ de trouver un équilibre entre ces deux principes. La Convention a toutefois dû poser la question plus explicitement que jamais auparavant : à quel prix et dans quelle mesure l'égalité entre les Etats membres doit-elle être préservée dans le fonctionnement de l'Union ? Cette question sous-tend la réforme de toutes les institutions, depuis la composition de la Commission et du Parlement jusqu'aux modalités de vote au sein du Conseil en passant évidemment par la question de la Présidence du Conseil européen.

Peut-on affirmer qu'il existe véritablement un «camp des petits pays » ? L'hétérogénéité du groupe des petits et moyens Etats membres est très forte et ces pays n'ont d'ailleurs jamais formé une coalition stable. Brian Cowen, Ministre irlandais des Affaires Etrangères, l'a indiqué très clairement lorsqu'il a déclaré en janvier 2003 : «Sur la sécurité et la défense, nous avons des affinités avec des pays comme la Suède et la Finlande. Nos vues sur la Commission coïncident avec celles du Benelux. Nous coopérons avec le Royaume-Uni sur la fiscalité, avec la France sur l'agriculture »¹. Chacun des autres petits Etats membres aurait pu s'exprimer sur ses propres affinités électives, comme l'illustre la fluidité des négociations intergouvernementales au sein de l'UE. Sur les questions importantes, les petits et moyens

¹ *Le Monde*, 4 avril 2003.

Etats n'ont pas systématiquement des intérêts convergents. En revanche, dès que les questions institutionnelles sont à l'ordre du jour, ils ont tendance à s'unir.

Dans ce document, nous étudierons d'abord comment l'opposition fondée sur la taille des pays est devenue de plus en plus sensible au cours des dix dernières années. Les élargissements successifs ont amplifié un conflit d'intérêt présent depuis le début et fait naître le besoin de réinventer l'équilibre originel. Nous analyserons ensuite les propositions actuelles visant à réformer les institutions de l'Union, en mettant notamment l'accent sur la Présidence et en soulignant comment la question de la taille des pays sous-tend ces débats. Dans une troisième et dernière partie, nous suggérerons un compromis entre les deux visions dominantes, que nous ne concevons pas comme « un copier-coller » mais comme une véritable synthèse, laquelle pourrait permettre de réinventer plutôt que de remplacer l'équilibre originel du modèle communautaire.

I – UNE QUESTION DE TAILLE : PETITS ET GRANDS ETATS DANS L'EQUILIBRE INSTITUTIONNEL DE L'UE

Il n'existe aucune définition officielle de la distinction entre petits et grands Etats membres de l'Union. Certains préfèrent parler de «petits et moyens » Etats ou d'Etats «plus petits », mais il est évident qu'un Etat membre comptant moins de quarante millions d'habitants n'est pas un grand pays.

L'importance du facteur taille des pays dans la politique européenne n'est pas nouvelle. Comme le notait le Président Giscard dans son introduction à la session plénière du 24 avril, les Etats membres actuellement les plus petits et les plus grands de l'Union faisaient déjà partie des six pays fondateurs (même si le Benelux a été créé à l'époque en partie pour transformer partiellement les trois petits Etats fondateurs en un plus grand ensemble...). Par ailleurs, les tensions entre les Etats les plus peuplés et les moins peuplés sont une caractéristique de toute union fédérale. Elles ont été à l'origine de l'un des conflits les plus sensibles de la Convention de Philadelphie il y a deux siècles. Mais, au fil du temps, la dynamique de l'élargissement a exacerbé ces tensions dans l'Union européenne et exigé une correction des mécanismes destinés initialement à composer avec cette diversité.

1.1. L'équilibre originel

La Communauté européenne s'est fondée sur deux principes contradictoires. D'un côté, les six Etats fondateurs se sont entendus pour réduire les tentations hégémoniques (d'un quelconque) des grands Etats du continent sur le reste de celui-ci. Dans la nouvelle Europe, la dimension ne signifiait plus la puissance. En sens inverse, la façon la plus fondamentale dont la Communauté s'est différenciée des règles habituelles du droit et des institutions internationales a été le refus du respect intégral de la souveraineté, et par conséquent de l'égalité de souveraineté entre Etats. C'est une réalité de fait que les petits Etats bénéficient plus que d'autres de la mise en commun de souveraineté, qu'il s'agisse de la façon dont se gère l'interdépendance sur un continent petit et dense, ou des moyens de retrouver leur souveraineté sur la scène internationale². Ainsi, il a fallu trouver un moyen pour exprimer ces principes contradictoires et combiner les règles du droit international et celles du droit constitutionnel dans un mode de gouvernance d'un genre nouveau.

Dans le texte initial, à savoir le Traité de Paris de 1951, trois mécanismes constitutionnels complémentaires ont été mis au point afin de garantir un juste équilibre entre les trois grands et les trois petits Etats.

Un système de pondération des voix dans la principale institution décisionnelle de la CE, le Conseil des Ministres

Si jusqu'au dix-huitième siècle la plupart des fédérations et unions confédérales attribuaient généralement des droits équivalents à leurs Etats membres, quelle que soit leur taille, le

² Voir entre autres Max Kohnstamm et Guillaume Durand : "Common nonsense-defusing the escalating 'Big vs Small' row". Bruxelles, The EPC, mai 2003

constitutionnalisme contemporain a tendance à accepter les asymétries, équilibrant ainsi les principes d'égalité et de démocratie, ainsi que des considérations liées à l'efficacité. Des systèmes complexes de pondération des voix ainsi que la représentation multiple s'efforcent de garantir les intérêts des plus petits Etats, tout en conférant aux plus grands un poids plus important dans la prise de décisions. Dans les négociations originelles, les critères de dimension dits "objectifs" (tels que PIB, contribution au budget ou population) ont été rejetés à cause de leur caractère contingent, et de façon à ne pas occulter le caractère politique de l'entreprise.

Le système de vote à la majorité qualifiée adopté initialement par la CE (bien que rarement utilisé avant la fin des années 1970, compte tenu de l'importance de l'unanimité et du compromis de Luxembourg) illustre parfaitement cette logique de « proportionnalité régressive » -moyen terme entre les règles 'un pays-une voix' et 'un citoyen-une voix', qui traduisent les deux sources de légitimité de l'Union-. Cette logique, soit dit en passant, a entraîné la création d'une catégorie d'Etats « moyens » intermédiaires entre les petits et les grands Etats. Les trois grands Etats membres disposaient chacun de quatre voix, la Belgique et les Pays-Bas de deux voix et le Luxembourg d'une voix. Dans ce système, bien que toujours surreprésentés, les plus grands Etats étaient 25 fois « moins représentés » que le plus petit des Etats.

La question nodale des négociations était de s'entendre sur qui serait en mesure de constituer une minorité de blocage. Les négociateurs finirent par s'accorder sur le fait qu'une décision ne pourrait être prise contre la volonté de deux grands Etats ou celle d'un grand et d'un moyen (Belgique ou Pays Bas), mais que l'accord entre un grand Etat et le plus petit (Luxembourg)

suffirait à bloquer la décision³. La majorité qualifiée représentait environ 70 % de la population. A lui seul, aucun Etat ne pouvait bloquer une décision par cette règle de vote.

L'indépendance des institutions supranationales

La législation et les institutions supranationales sont censées servir de manière disproportionnée les intérêts des plus faibles. Pourtant, la création d'une Haute Autorité supranationale, désignée par les gouvernements mais se voyant octroyer des pouvoirs autonomes et des garanties d'indépendance, a initialement été appuyée par la France et redoutée par les pays du Benelux. Parce qu'ils pensaient qu'un tel organe pourrait être un Cheval de Troie pour les intérêts français ou le paravent d'un directoire franco-allemand, les petits pays ont demandé et obtenu la création d'un Conseil des Ministres dans lequel ils seraient représentés de manière égalitaire et disposeraient même au départ d'un droit de veto.

L'histoire a eu raison de ces positions initiales. Au fil du temps, les Etats membres en sont venus à considérer la Commission comme la meilleure protection institutionnelle de leurs intérêts, compte tenu de sa propension à faire usage de son monopole d'initiative pour remplir sa mission de gardienne du traité et de contrepoids par rapport aux grands Etats. La Commission ayant en général montré qu'elle était véritablement indépendante et que son action était dictée par les intérêts européens, les pays du Benelux sont devenus ses plus fervents défenseurs, ainsi que les autres petits et moyens Etats qui ont ensuite adhéré à l'Union.

³ Frédéric Bobay : "Emergence d'un nouvel équilibre européen à Nice : analyse de la réforme du Conseil de l'Union européenne à partir de la théorie des jeux". Association Française de Sciences Economiques- 50^{ème} Congrès, septembre 2001.

Sa composition explique également en partie pourquoi les petits pays prennent fait et cause pour la Commission depuis longtemps. Chaque Etat membre envoie au moins l'un de ses ressortissants dans le collège de Commissaires. Si cette personne n'est pas censée représenter officiellement son gouvernement, le Commissaire incarne souvent « l'oreille et la voix » d'un pays dans l'organe exécutif de l'UE, ce qui renforce sa confiance et son sentiment de propriété envers la Commission. Certes, il existe une règle de proportionnalité dégressive au sein de la Commission, puisque les cinq plus grands Etats désignent chacun deux Commissaires contre un seul pour les autres membres, mais cette différence n'a pas fait basculer les soutiens en faveur de la Commission⁴.

Le rejet d'une présidence permanente

Au moment de sa création, les petits pays ont également craint qu'en dotant la CE d'un chef de file unique, ce dernier se trouverait inévitablement sous l'emprise des pays grands et puissants. Heureusement, leur crainte allait dans le même sens que celle des chefs d'Etat et de gouvernement des grands pays, désireux d'éviter l'émergence d'un leader autonome qui aurait pu nuire à leur prestige. Le sentiment qu'une présidence permanente risquerait d'engendrer une rivalité avec la toute jeune Commission était également largement partagé.

Le modèle originel comportait ainsi un système de rotation égalitaire entre les gouvernements des Etats membres pour la présidence des différentes formations du Conseil des Ministres, illustrant ainsi symboliquement l'égalité entre les Six. Dans une Communauté de six Etats,

⁴ Il faut également rappeler que la Cour européenne de Justice, en définissant d'emblée les principes de primauté et d'effet direct du droit communautaire, s'est donnée le pouvoir de rendre des jugements contraires à la position des grands Etats membres. Si un débat animé s'est ouvert entre universitaires concernant la mesure dans laquelle la Cour s'est en fait opposée aux intérêts des acteurs les plus puissants dans l'UE, il ne fait guère de doute que les petits pays ont bénéficié de sa jurisprudence.

chaque gouvernement pouvait présider le Conseil (et plus tard le COREPER et le Conseil européen) pendant six mois tous les trois ans. Avec le temps et du fait de l'élargissement, l'intervalle de temps séparant deux présidences d'un même pays est aujourd'hui passé à sept ans et demi, mais la philosophie initiale de rotation n'a pas changé.

Ces trois éléments ont permis d'instaurer un équilibre institutionnel cohérent. La subtilité du système de pondération des voix et des sièges, également appliqué à l'Assemblée (devenue ensuite le Parlement européen), à la Cour et aux organes consultatifs, a forgé un dispositif équilibré de proportionnalité dégressive, combinant des éléments d'intergouvernementalisme et de supranationalisme. De fait, la présidence tournante du Conseil est devenue la seule institution à laquelle s'applique une égalité stricte entre les Etats. Dans l'ensemble, elle a été bien acceptée par les grands comme par les petits Etats.

1.2. L'exacerbation des tensions

Le temps a eu raison du consensus. La «question de la taille des pays » s'est imposée au cours des années 1970 et 1980, sous l'effet conjugué de l'extension du vote à la majorité qualifiée qui a accru l'importance du système de pondération, et des élargissements successifs qui ont compliqué la logique de proportionnalité dégressive.

Le premier élargissement en 1973 a nécessité la révision du compromis initial, d'abord en corrigeant le système originel de pondération des voix. Comme le Danemark et l'Irlande étaient un peu plus petits que la Belgique et les Pays-Bas, et puisqu'il était implicitement admis que les Etats fondateurs pouvaient conserver un certain privilège, une quatrième

catégorie d'Etats a été créée : le Royaume-Uni a obtenu le même nombre de voix que chacun des trois grands pays fondateurs mais le Danemark et l'Irlande ont reçu un nombre de voix légèrement inférieur à celui de la Belgique et des Pays-Bas. Les quatre grands Etats disposaient alors de 10 voix chacun, la Belgique et les Pays-Bas de 5 voix, le Danemark et l'Irlande de 3 voix et le Luxembourg de 2 voix. Le seuil de la majorité qualifiée était fixé à 42 voix sur un total de 58. En pratique, la logique originelle de la « minorité de blocage » (deux grands Etats ou un grand et deux petits) était préservée. Les élargissements successifs ont suivi la même logique. En 1981, la Grèce a obtenu le même nombre de voix que la Belgique et les Pays-Bas, de même que le Portugal en 1987. L'Espagne a été considérée comme un quasi-grand Etat et a reçu 8 voix (ce dont elle s'est indignée ultérieurement). En 1995, le système a de nouveau dû être adapté. La Finlande a été placée sur le même plan que le Danemark et l'Irlande, et une sixième catégorie a été créée pour la Suède et l'Autriche, qui ont reçu 4 voix. Depuis lors, la majorité qualifiée requiert 62 voix sur 87. La minorité de blocage est devenue plus complexe puisqu'elle nécessite la coalition d'au moins deux grands et deux petits Etats ou d'un grand et de quatre petits Etats ou encore d'au moins six petits Etats. Mais l'échelle des pondérations relatives est restée inchangée jusqu'en 2000, avec une proportion de 1 à 5 entre le plus grand et le plus petit Etat membre.

1.4 L'affaire du "grand élargissement" et le syndrome de Lilliput.

La fin de la guerre froide a ouvert la porte au plus grand élargissement de l'histoire de l'Union européenne, une perspective attendue et saluée presque unanimement. Mais la perspective du prochain élargissement à l'Europe centrale et orientale, qui doit porter le nombre d'Etats membres de 15 à 27 voire plus était de nature à ranimer la tension entre les deux principes

d'égalité entre les Etats et de représentation proportionnelle, les grands Etats succombant de façon croissante au "syndrome de Lilliput" en se percevant comme des géants potentiellement entravés par une couronne de mini Etats. Il est clair que la pondération des voix sous-représente les grands pays relativement à leur population. Ainsi, les élargissements précédents à de petits et moyens Etats avaient déjà mécaniquement conduit à un déficit de représentation du "groupe" des grands Etats. Cela n'affecte pas seulement l'équilibre politique entre grands et petits pays, mais aussi la légitimité démocratique des décisions prises dans l'Union. Un axiome implicite de l'accord originel était qu'une majorité qualifiée au Conseil devait représenter une large majorité de la population. Mais le seuil de population représenté par la majorité qualifiée était passé de 68 % à Six à 58 % à Quinze, avec une perspective de 50 % dans une Union élargie à 27. Tout élargissement ultérieur aurait fait passer ce seuil sous la barre des 50 %, sans modification de la définition de la majorité qualifiée.

Cette perspective remettait tout simplement en cause la relative transparence de l'accord originel, approximativement à mi-chemin entre les principes 'un citoyen-une voix' et 'un Etat-une voix'⁵. Les petits pays eux-mêmes reconnaissaient que cette situation ne pouvait être résolue par le recours à la logique d'ajustement retenue jusqu'alors. Toutefois, en acceptant des changements potentiels, les petits Etats entendaient préserver l'«esprit d'égalité» présent dans les premiers traités..

Lors des négociations du Traité d'Amsterdam de 1996, des tentatives ont été faites mais le problème s'est révélé insoluble. L'accord préparé à Amsterdam visait à trouver un compromis entre la réforme du système de vote au sein du Conseil (donner plus de poids aux grands Etats dans une union élargie) et une réforme de la Commission favorable aux petits Etats (un

⁵ Frédéric Bobay, *op. cit.* Dans son article, Bobay propose une représentation graphique très claire de l'évolution de cet équilibre dans le temps.

Commissaire par pays). Mais le résultat à somme nulle de la réforme du mode de décision, couplé aux demandes spécifiques de certains Etats membres (tels que l'Espagne) a rendu tout accord impossible. Néanmoins, les grandes lignes d'un compromis entre les deux dimensions ont été mises au point dans les dernières heures du Sommet⁶

Le Sommet de Nice qui s'est ensuite tenu en 2001 a porté à son paroxysme la difficulté toujours plus grande à adapter le modèle initial. Bien que les pays candidats n'aient pas été présents, leurs intérêts étaient "représentés" par certains des Etats membres. Si les dirigeants ont fini par aboutir à un accord global, les négociations ont laissé un goût amer.

Sur la question du vote au Conseil, Nice a retenu trois paramètres : la révision des pondérations des voix, le seuil de majorité qualifiée (porté de 71 à 74 %) et l'adoption d'un critère additionnel. C'était surtout la première fois que l'on rediscutait du poids relatif des Etats membres depuis le Traité de Rome. La plupart des pays candidats ont pu être rattachés à des groupes d'Etats existants et ont reçu le même nombre de voix. La République tchèque et la Hongrie ont été placées dans la même catégorie que la Belgique, le Portugal et la Grèce ; la Bulgarie avec la Suède et l'Autriche ; les trois Etats baltes et Chypre avec le Luxembourg. La France a catégoriquement rejeté la requête de l'Allemagne réunifiée, désormais beaucoup plus vaste que les autres grands Etats, et a préservé une catégorie unique pour les grands pays, au nom de la solidarité entre les pays fondateurs. La Belgique n'est toutefois pas parvenue à convaincre son partenaire néerlandais de suivre le même raisonnement et de nouvelles catégories ont été créées pour des Etats moyens (Roumanie) ou très petits (Malte). Il existe aujourd'hui neuf catégories d'Etats dans le système de vote à la majorité qualifiée (regroupés

⁶ Pour plus de détails, voir Andrew Moravcsik et Kalypso Nicolaïdis : "Explaining the Treaty of Amsterdam : interest, influence and institutions", *Journal of Common Market Studies*, Vol 37, n1, mars 1999, p.59-85, et Andrew Moravcsik et Kalypso Nicolaïdis : "Federal Ideals vs Constitutional Realities in the Amsterdam Treaty" *Keynote article, Journal of Common Market Studies*, Vol 36, Annual Review, pp. 13-38, octobre 1998.

ci-dessous en trois ensembles). Pour l'essentiel, l'accord de Nice reprenait deux résultats : l'élévation de l'Espagne et de la Pologne à une quasi-parité avec les 4 autres grands Etats, le maintien du poids relatif de l'ensemble des grands Etats, les six plus peuplés possédant cinq fois plus de votes que les plus petits. Surtout, les réformes de Nice surcompensaient les effets de l'élargissement à de petits Etats, en ramenant le système plus proche du principe 'une personne-une voix que dans l'accord originel de 1958.

Catégorie	Etats	Nombre de voix	Nice
Grands	Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie	10	29
	Espagne, <i>Pologne</i>	8	27
Moyens	Roumanie		14
	Pays-Bas	5	13
	Belgique, Portugal, Grèce, <i>République tchèque,</i> <i>Hongrie</i>	5	12
	Suède, Autriche, <i>Bulgarie</i>	4	10
Petits	Danemark, Finlande, Irlande, <i>Slovaquie, Lituanie</i>	3	7
	Luxembourg, <i>Lettonie, Estonie, Slovénie, Chypre</i>	2	4
	Malte		3
Total		87	345

Au delà d'une simple re-pondération des votes, Nice a rajouté deux critères additionnels : la majorité simple des Etats et 62% de la population. Contrairement à une opinion répandue, l'addition de ces deux critères à celui de la pondération des voix n'affecte pas le poids relatif des différents Etats membres⁷. Le résultat serait bien sur différent si ces deux critères étaient simplement substitués au vote à la majorité qualifiée, comme beaucoup de pays l'ont suggéré à Amsterdam et comme cela a ensuite été discuté à la Convention.

⁷ Frédéric Bobay, *op.cit.*

La «question de la taille des pays » a également eu une incidence sur la composition des autres institutions. La dose de proportionnalité dans l'attribution des sièges au Parlement européen est encore plus importante qu'au Conseil, d'où un biais en défaveur des petits pays. Dans le système actuel, l'Allemagne possède 12 sièges de plus que les quatre autres grands Etats, brisant ainsi le tabou de l'égalité sur le plan institutionnel entre la France et l'Allemagne. Les petits Etats sont trois ou quatre fois moins représentés que les grands pays au Parlement européen, alors que leur poids est pratiquement équivalent à la moitié de celui des grands Etats au Conseil⁸.

Le Traité de Nice a également cherché à traiter la question de la composition de la Commission. L'application de la règle implicite de départ (2 commissaires pour les grands Etats, un seul pour les petits pays) a fait plus que doubler la taille du collège depuis 1973. Tout en défendant publiquement l'impartialité de la Commission, les petits Etats ont toujours refusé d'abandonner leur siège et les grands se sont montrés très réticents à l'idée de renoncer à leur second Commissaire. A Nice, ils sont parvenus à un compromis progressif en plusieurs phases. Ils ont décidé que : «Lorsque l'Union comportera 27 Etats membres (...), le nombre de membres de la Commission devra être inférieur à celui des Etats membres. Les membres de la Commission seront choisis suivant un système tournant fondé sur le principe de l'égalité, dont les modalités de mise en œuvre seront adoptées à l'unanimité par le Conseil ». Le compromis restait donc plutôt flou ou ouvert puisqu'il requérait la prise d'une nouvelle décision du Conseil.

En résumé, le Traité de Nice a marqué l'apothéose d'un long débat latent sur l'influence respective des pays les plus et les moins peuplés de l'UE, qui s'est centré sur le vote à la majorité qualifiée au Conseil et sur la composition de la Commission. Si un accord a été

⁸ En outre, afin de limiter la croissance de l'assemblée et compte tenu de l'attribution des sièges après le prochain élargissement, le Traité de Nice a fixé à 700 le nombre maximum de parlementaires européens.

trouvé, toutes les parties semblent s'être séparées en affichant leur insatisfaction. Une clause a été ajoutée dans la disposition finale du Traité pour réclamer l'étude d'autres questions institutionnelles. Le Sommet de Laeken de décembre 2001 a demandé la convocation d'une Convention dotée d'un mandat élargi, intégrant la question des compétences et du rôle des parlements nationaux. Mais bien qu'elle soit une assemblée délibérante et qu'elle s'investisse énormément en temps et en discussions, la Convention n'est pour l'instant pas parvenue à combler le fossé entre grands et petits Etats. Au contraire, elle n'a fait que l'amplifier et le rendre plus visible que jamais auparavant dans l'histoire de l'Union.

II – LE DEBAT AU SEIN (ET AUTOUR) DE LA CONVENTION

Comme nous l'avons dit précédemment, deux des questions institutionnelles qui ont traditionnellement divisé petits et grands Etats ont été révisées au fil des années : le mécanisme de vote au Conseil et la composition et le pouvoir relatif de la Commission. D'autres questions se sont rajoutées, telles que la représentation au Parlement européen. La caractéristique la plus frappante de cette Convention a été de réintroduire dans cette équation complexe la seule variable qui avait été laissée inchangée depuis le compromis originel : celle de la Présidence du Conseil. Alors que cette question est loin d'être la seule qui divise grands et petits Etats, elle est maintenant devenue le point nodal de leur dissension.

Probablement découragée par ce risque de dissension, la Convention a longtemps repoussé les discussions relatives aux institutions de l'Union. En dehors du cadre des sessions plénières, la plupart des gouvernements avaient toutefois fait connaître leur position depuis longtemps. Nous distinguerons trois phases : positionnement, compromis hégémonique et recherche d'une synthèse.

Tout d'abord, comme dans toutes négociations importantes de ce type, les différentes parties ont annoncé leur « positionnement privilégié » au printemps et à l'automne 2002. Trois des plus grands Etats (France, Grande-Bretagne et Espagne, plus ou moins rejoints par une Italie divisée) se sont déclarés ouvertement favorables à l'instauration d'une Présidence permanente du Conseil européen aux pouvoirs étendus, l'idée ayant été lancée pour la première fois par Tony Blair avant le début de la Convention. Cette prise de position a suscité de vives critiques

de la part des petits pays qui se sont très vite positionnés comme "les amis de la méthode communautaire". Ils ont soutenu la contre-proposition présentée par le Benelux en décembre 2002 (cf. infra pour les détails).

La deuxième phase a été dominée par un compromis hégémonique analogue à tous ceux qui caractérisent la politique de l'Union depuis sa création. Il s'agit du « compromis franco-allemand » suggéré par les deux pays à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée, en janvier 2003. Cette proposition a fait l'objet d'un débat au sein et autour de la Convention mais sans être inscrite officiellement à l'ordre du jour. Elle a rencontré une très forte opposition au sein de la Convention mais s'est imposée en même temps comme un thème central pour les débats ultérieurs. Cette phase a connu son apogée en avril 2003, lorsque les négociations ont abouti à la présentation officielle par le Présidium de la Convention de ses projets d'articles relatifs au titre V sur les institutions de l'Union. Avec habileté, le Président Giscard a communiqué à la presse son opinion sur la question deux jours auparavant, contribuant ainsi à donner aux propositions du Présidium l'image d'un compromis plus raisonnable, même si elles étaient manifestement similaires à la proposition franco-allemande, précédemment jugée inacceptable par une large majorité. A ce stade, l'attitude critique des petits pays s'est muée en une véritable révolte, autant contre la méthode utilisée que contre la nature des propositions.

Nous sommes aujourd'hui entrés dans une troisième phase, qui consiste à rechercher une synthèse au sein de la Convention, à commencer par les amendements et la session plénière des 15 et 16 mai.

Lors de ces trois phases, le centre du débat s'est progressivement déplacé du « *pour ou contre une Présidence permanente du Conseil européen* » aux conditions dans lesquelles une Présidence permanente serait acceptable, même si officiellement de nombreux pays mettent encore en avant leur opposition. L'Allemagne est la première à avoir opéré cette conversion. Ce qui complique singulièrement la phase finale des travaux de la Convention est le fait qu'un consensus relatif a été trouvé (même si des variantes demeurent contestées) sur la plupart des questions institutionnelles clés, à savoir le mode de désignation du Président de la Commission, la nomination d'un Ministre européen des Affaires étrangères, l'extension du vote à la majorité qualifiée et de la codécision. Il est donc plus difficile d'envisager un accord dans le cadre d'un "paquet" institutionnel.

Par ailleurs, il est impossible d'établir des liens forts avec d'autres questions de nature non institutionnelle. En effet, un mois avant l'échéance finale, l'acquis de la Convention en termes de simplification est incontestable (fusion et réorganisation des traités, suppression des piliers, clarification de la délimitation des compétences, simplification des normes et des procédures, intégration de la charte...). D'une certaine façon, nous pouvons lire rétrospectivement le feuilleton de l'année écoulée comme une exploration de la question suivante : quelles concessions pourraient accepter les grand pays en échange de la réaffirmation de leur prééminence sous la forme d'une présidence durable du Conseil européen ?

2.1. Le positionnement : présidence permanente (ABC) contre statu quo amélioré (Benelux et petits pays)

Le Premier Ministre espagnol Jose Maria Aznar, Tony Blair et le Président français Jacques Chirac ont été les premiers à prôner officiellement l'élection d'un Président permanent du Conseil européen, choisi parmi d'anciens chefs de gouvernement pour une période de 5 ans maximum (certains soupçonnent M. Blair et M. Aznar d'être de possibles candidats pour le poste, même si tous deux ont nié leur intérêt pour cette fonction). Le raisonnement sous-tendant la désignation d'un Président permanent comportait trois volets : améliorer l'efficacité des travaux du Conseil en nommant une personne chargée d'en assurer le fonctionnement à temps plein, garantir une plus grande continuité en termes de priorité et de planification à long terme et donner à l'UE un visage plus visible dans le reste du monde. Néanmoins, les travaux à l'intérieur et à l'extérieur de la Convention ont porté sur les deux derniers volets via la mise en place de programmes pluriannuels et la désignation d'un Ministre européen des Affaires étrangères. Le premier volet n'en demeure pas moins primordial.

Il est important de noter qu'à partir de ce moment la question de la Présidence du Conseil européen est devenue celle de la «Présidence de l'Union», aussi bien pour les responsables politiques que pour les médias. L'ambiguïté de la formulation n'est pas anodine. Elle évoque à la fois l'intention des défenseurs de la proposition et les craintes de ses opposants. Pour les défenseurs, ce nouveau Président du Conseil européen devra en effet être considéré à terme comme le Président de l'Union dans sa globalité, reflétant ainsi le rôle du Conseil européen réorganisé, autorité suprême de l'Union chargée de diriger et de superviser les travaux des autres institutions. Pour les opposants, il s'agit précisément de ce qu'il faut éviter, à savoir la

concentration des pouvoirs dans les mains d'un seul individu, chef de file de l'UE au nom des chefs d'Etat les plus puissants de l'UE.

Le débat ainsi noué a très vite entraîné la constitution d'une autre coalition au sein de la Convention : les auto-désignés "amis de la méthode communautaire" qui ont commencé à se réunir en avril 2002. Ce groupe rassemblait des représentants de pays désignés ultérieurement comme le groupe des petits et moyens pays, et s'est réuni régulièrement pour définir une position commune. Par plaisanterie, certains y ont vu une conspiration ouverte consacrée à la défense du statu quo. Progressivement, le groupe a rassemblé entre 16 et 19 pays, selon que le Benelux entrait ou non dans la coalition⁹. Ce groupe a soutenu les pays du Benelux lorsqu'ils ont présenté leurs contre-propositions en décembre 2002. Dans un bref mémorandum, les trois pays présentaient leurs priorités :

- (i) renforcer et étendre la portée de la méthode communautaire dans le domaine législatif (ce qui implique l'extension du monopole d'initiative de la Commission, la codécision avec le Parlement européen et le vote à la majorité qualifiée au Conseil) ;
- (ii) renforcer la légitimité de la Commission via l'élection de son Président par le Parlement européen à la majorité des trois cinquièmes (afin d'essayer d'éviter

⁹ Dans sa configuration la plus étendue, le groupe incluait tous les Etats de l'Union élargie, à l'exception des six grands Etats, de la Roumanie et de la Grèce –cette dernière devenant observateur en prenant la présidence de l'Union-. Les trois pays du Benelux ont cependant joué un rôle ambivalent, se posant parfois en leader du groupe comme lorsqu'ils ont avancé leur première proposition, suivant parfois une voie plus autonome de façon à se positionner en force de médiation au sein de la Convention. Cette stratégie à double face traduit leur identité duale : défenseurs traditionnels des intérêts des petits pays depuis la création de la Communauté, d'une part, mais aussi presque grand pays en tant que Benelux, membre fondateur avec une plus grande ambition de leadership que les petits adhérents ultérieurs.

le soutien d'une majorité simple) et la confirmation de cette élection par le Conseil, à la majorité qualifiée ;

- (iii) renforcer le rôle de la Commission sur le plan exécutif, à la fois en matière d'adoption de mesures réglementaires et de contrôle de la coordination des politiques économiques.

Sur le plan défensif, ils ont également fixé leurs limites :

- (i) la composition de la Commission doit être conforme à la décision prise à Nice, ce qui signifie que si le nombre de Commissaires doit être réduit, la nouvelle réglementation doit garantir « l'égalité de tous les Etats membres du point de vue de son fonctionnement et de sa composition, sur la base du principe de la rotation égalitaire » ;
- (ii) la Présidence du Conseil peut être réformée, si la nouvelle réglementation « garantit le principe du traitement équitable de tous les Etats membres, tout comme l'équilibre entre les institutions de l'Union ». Selon eux, « la proposition de désigner un Président du Conseil européen, choisi en dehors du cercle de ses membres, ne répond pas à ces conditions » ; par conséquent, « le Benelux n'acceptera jamais et en aucun cas un Président élu en dehors du Conseil ».

Les pays du Benelux proposaient une démarche alternative, destinée à accroître l'efficacité du Conseil et reposant sur l'établissement d'une distinction nette entre les fonctions exécutives et

législatives du Conseil. Les fonctions exécutives devront être présidées par la Commission, tandis que la rotation sera préservée « au niveau du Conseil européen et des conseils spécialisés », c'est-à-dire des conseils législatifs.

En cela, les pays du Benelux et d'autres petits pays à leur suite défendaient les deux principes fondamentaux exposés au début de ce document : d'une part, le rôle des organes supranationaux, en particulier le couple Parlement européen – Commission ; d'autre part, « l'égalité des Etats membres ». Si ce deuxième point est évident, le premier l'est moins : pourquoi les petits pays devraient-ils continuer à défendre des institutions supranationales dans lesquelles leur représentation tend à s'éloigner du principe d'égalité ? Comme les petits Etats sont mieux représentés au Conseil qu'au Parlement européen, ou même à la Commission en dessous du niveau des Commissaires eux-mêmes (il reste également à voir si le Collège va prendre ses distances par rapport au principe de représentation équitable), une démarche purement « réaliste » consisterait pour eux à défendre le Conseil, comme ils l'ont fait lors de la fondation de la CECA.

Cependant, en matière de modèle de décision au sein de l'UE, deux tendances ont contredit cette logique. D'une part, la règle de collégialité qui prévaut à la Commission empêche les Commissaires de défendre systématiquement les intérêts de leur pays. La Commission est donc garante de l'« intérêt général » par rapport au poids des grands Etats. Son monopole d'initiative contrebalance le fait que la Commission a toujours compté un membre pour chaque Etat : ceci ne s'analyse pas en termes de représentation, mais comme garantie que la situation particulière des petits pays est prise en compte par le collège. Le Ministre irlandais des Affaires étrangères explique ainsi que si « l'opinion publique irlandaise perçoit très bien l'importance de la Commission en tant que gardienne de l'esprit d'équité et de l'intérêt

commun », ce n'est pas « que les Commissaires jouent le rôle de représentants nationaux, mais que le collège a une juste appréciation des problèmes de chacun des Etats membres »¹⁰. Pour les petits pays, qui craignent toujours que leurs collègues des grands Etats ignorent totalement leurs spécificités, il s'agit d'un aspect particulièrement important. D'autre part, des études empiriques montrent que les petits Etats éprouvent des difficultés à opposer leur droit de veto au sein du Conseil. En cas de vote à la majorité qualifiée, il est généralement entendu que les grands pays conservent officieusement un droit de veto, ce qui n'est assurément pas le cas des petits pays. Dans un Parlement européen au fonctionnement plus fluide, où ils peuvent former des coalitions ad hoc dans des groupes politiques transnationaux, les représentants des petits pays ont tendance à mieux promouvoir leurs intérêts que dans un Conseil intergouvernemental rigide. Autant que la défense « idéaliste » du modèle communautaire, un calcul réaliste du rapport coût / avantages explique leur position.

2.2. Le compromis hégémonique : la « double présidence » franco-allemande

Pour tenter de mettre fin à ces divisions au sujet des institutions tout en réaffirmant leur leadership conjoint, G. Schröder et J. Chirac ont transmis le 15 janvier 2003 une « contribution commune à la Convention européenne » sur l'architecture institutionnelle de l'UE. Cette contribution prévoyait l'instauration controversée de ce qui a ensuite été qualifié de « double présidence de l'UE », avec un Président permanent du Conseil européen et un Président de la Commission élu :

¹⁰ Brian Cowen, Ministre irlandais des Affaires étrangères, discours au Centre de politique européenne, Bruxelles, le 3 avril 2003.

- **Le Président du Conseil européen** est élu à la majorité qualifiée de ses membres pour une durée de cinq ans (initialement deux ans et demi renouvelables). Il a pour fonction de préparer et de présider les réunions du Conseil européen, de garantir l'exécution des décisions du Conseil et de représenter l'UE sur la scène internationale.
- **Le Président de la Commission** est élu directement par le Parlement européen à la majorité qualifiée de ses membres, avant de constituer son collège de Commissaires (élection approuvée par le Conseil européen).

Les autres éléments institutionnels clés sont :

- **Conseil des Ministres : présidence partagée.** Le Conseil des Ministres sera doté de plusieurs présidents en fonction du domaine concerné. 1) Le Secrétaire Général du Conseil des Ministres présidera le Conseil Affaires générales ; 2) un Ministre européen des Affaires étrangères présidera les réunions consacrées aux relations extérieures ; 3) le conseil Ecofin, l'Eurogroupe et le Conseil Justice et Affaires intérieures éliront leurs présidents pour deux ans parmi leurs membres ; 4) le principe de rotation sera conservé pour toutes les autres formations du Conseil.
- **Ministre européen des Affaires étrangères.** Il/elle sera responsable de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que des questions de défense et aura le droit d'initiative dans ce domaine. Il/elle sera élu(e) par le Conseil européen à la majorité qualifiée et sera membre de la Commission. Il/elle pourra s'appuyer sur un Service diplomatique européen.

Le projet franco-allemand a été discuté lors de la session plénière de la Convention des 20 et 21 janvier 2003, qui devait être une exploration préliminaire des questions institutionnelles. Valéry Giscard d'Estaing a réagi favorablement, qualifiant le projet de « proposition positive allant dans la bonne direction [...] et garantissant la stabilité des institutions de l'UE »¹¹. La plupart des conventionnels ne partageaient pas son enthousiasme, regrettant une situation dans laquelle « les positions sont jouées d'avance »¹² et déplorant la transformation de la Convention en une conférence intergouvernementale¹³. Un délégué a évoqué un compromis en forme de « copier – coller », juxtaposant des points de vue divergents sans les rapprocher¹⁴.

Au cours de la session plénière, un membre de la Convention a annoncé à l'assistance que 64 orateurs s'étaient prononcés contre le projet de double présidence, 11 en faveur de ce projet et 15 ne s'étaient pas prononcés¹⁵. Les représentants des petits Etats membres (Belgique, Grèce, Irlande, Finlande, Autriche, Pays-Bas et Portugal) se sont notamment montrés très critiques à l'égard du projet¹⁶. En outre, des représentants politiques des 10 pays d'Europe centrale et

¹¹ *BBC News*, 16 et 20 janvier 2003.

¹² *EU Observer*, 21 janvier 2003.

¹³ *ibid*, 15 janvier 2003.

¹⁴ Citation du britannique Andrew Duff, député européen libéral démocrate. Alain Lamassoure, parlementaire français membre de la Convention, a indiqué que Paris et Berlin « veulent donner l'impression d'agir de concert mais ce n'est qu'une illusion ».

¹⁵ Hanja Maij-Wegen – parlementaire néerlandais e chrétien démocrate, *EU Observer*, 21 janvier 2003. Giovanni Grevi, du Centre de politique européenne, a dénombré 55 orateurs contre, 18 pour et 15 plutôt contre. (cf. « Gloves off: the going gets tough in the Convention », Giovanni Grevi, Centre de politique européenne, 22 janvier 2003). Si les chiffres exacts sont sans importance, la proportion d'opposants à la nomination d'un Président du Conseil européen était alors d'environ 3 contre 1.

¹⁶ Lors de la réunion des petits pays préalable à la Convention qui s'est tenue en Irlande, les réactions à la double présidence ont oscillé entre une hostilité totale et un net manque d'enthousiasme, *Irish Examiner*, 21 janvier 2003. Une position du Benelux datant du même jour confirme et résume ces critiques : « En ce qui concerne le Conseil européen, le Benelux demeure favorable au maintien de la rotation au niveau du Conseil européen et aussi pour les Conseils spécialisés. Il réitère son opposition au principe d'une présidence élue, à temps plein et en dehors du Conseil européen, qui risque de modifier l'équilibre institutionnel, surtout au détriment de la Commission et de provoquer par conséquent une confusion de compétences ainsi qu'une situation de rivalité entre institutions. Le Benelux estime qu'un acteur européen supplémentaire sur la scène internationale est susceptible d'apporter la confusion dans la représentation de l'UE dans les différentes enceintes internationales ». *Prise de position des Premiers Ministres et des Ministres des Affaires étrangères du Benelux suite à la Contribution franco-allemande à la Convention*, Bruxelles, 21 janvier 2003.

orientale ainsi que des parlements nationaux, de la Commission européenne et du Parlement européen ont fait part de leur scepticisme pour plusieurs motifs :

- **Rivalité au sommet.** Le manque de clarté dans la répartition des tâches et de mécanismes de conciliation entre les deux présidents ont été perçus comme des facteurs de risque. Certains ont fait part de leur inquiétude, les possibilités de conflit entre la Commission et le Conseil risquant de causer la multiplication de structures de direction inefficaces et de systèmes concurrents¹⁷. Les orateurs de la plénière ont prédit «des incertitudes et une rivalité fraternelle qui n’apporteront rien de positif»¹⁸ ainsi que «la confusion, l’acrimonie et l’impasse»¹⁹. Le représentant de la Commission a également souligné qu’il était important d’éviter de créer deux centres de pouvoir concurrents. En outre, les délégués ont indiqué que le projet de double présidence pouvait déstabiliser la position du Haut Représentant / Ministre des Affaires étrangères et qu’il ne rapprocherait pas l’UE des citoyens.
- **Perturbation de l’équilibre institutionnel.** La plupart des délégués parlementaires et des petits pays siégeant à la Convention ont dit craindre que la désignation d’un Président permanent du Conseil européen ne nuise au rôle de la Commission, en faisant d’elle le secrétariat du nouveau Président et en limitant ses fonctions à la gestion du marché intérieur. La proposition franco-allemande selon laquelle la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen relèveront de la responsabilité du nouveau Président a suscité beaucoup de critiques (de nombreux analystes

¹⁷ Andrew Duff, député européen libéral démocrate et membre de la Convention, *the Guardian*, 21 janvier 2003.

¹⁸ George Katiforis, membre grec de la Convention, *UPI*, 20 janvier 2003.

¹⁹ Gijs de Vries, Ministre néerlandais des Affaires étrangères, *UPI*, 20 janvier 2003.

préconisaient en effet l'inverse depuis longtemps, à savoir un rôle plus important de la Commission dans l'organisation du Conseil européen). Un membre de la Convention a qualifié la proposition de « coup d'Etat contre les institutions » perturbant fondamentalement l'équilibre institutionnel global. Pat Cox, Président du Parlement européen, y a vu une modification de l'équilibre des pouvoirs sans contrôle démocratique suffisant²⁰.

- **Incohérence.** La proposition a également été critiquée pour son incohérence. Une question a été posée : qu'est-ce qui permet à ses défenseurs de croire que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE reconnaîtront l'autorité de l'un d'entre eux, qui de surcroît a de fortes chances d'être un ancien homologue ? Et ceci encore plus pour la politique étrangère dans le contexte de la guerre en Irak. Un ancien Premier Ministre, profil probable d'un Président du Conseil européen, aura-t-il l'influence politique nécessaire pour représenter l'UE sur la scène internationale ? Les chefs d'Etat de l'UE accepteront-ils que leurs appels téléphoniques soient transférés en permanence à Bruxelles ? Les Français consentiront-ils à être représentés par un citoyen britannique à Washington ou réciproquement ?
- **Marginalisation des petits pays.** Mais l'argument le plus radical contre la proposition était la carte maîtresse des petits pays, à savoir la présidence tournante, qui depuis près de cinquante ans est le symbole de l'égalité entre les Etats membres de l'Union. Non seulement le Président du Conseil européen sera très vraisemblablement choisi parmi les grands pays, mais, quel qu'il soit, sera de surcroît le porte-parole des grands Etats.

²⁰ Pat Cox, Centre de politique européenne, « What democratic future for Europe? » (Quel avenir démocratique pour l'Europe ?), 22 janvier 2003.

Comme l'a résumé la Ministre autrichienne des Affaires étrangères Benita Ferrero-Waldner :

« A l'instar d'autres petits et moyens Etats, nous pensons qu'il serait dommage d'abandonner la Présidence tournante car les faits n'ont pas du tout montré que les petits et moyens pays étaient incapables d'assumer cette fonction. J'estime que la désignation d'un Président du Conseil européen n'apporterait aucune valeur ajoutée à l'heure actuelle. Il ne fait pas bon concentrer autant de pouvoirs dans les mains d'un seul individu et mettre en place une centralisation aussi forte. Après tout, notre Europe se compose de nombreux pays différenciés et je pense qu'il faut en tenir compte. Il faut se demander de quels pays serait issu le Président du Conseil européen et je crains que le poste ne soit d'abord pourvu par les grands Etats »²¹.

La très grande majorité des orateurs présents à la session plénière s'est ralliée à son point de vue.

A la suite de la présentation de la proposition franco-allemande et des premières réactions qu'elle a suscitées, des variantes ont été suggérées. La plus significative émanait du Royaume-Uni et de l'Espagne, les deux pays proposant une autre version de la Présidence permanente. Cette dernière s'efforce de préserver une forme de rotation « *au dessous* » du Conseil européen, en associant une présidence permanente à un système de présidence en équipe pour le Conseil des Ministres (cf. le « non paper » britannique diffusé le 20 janvier 2003 et la proposition espagnole du 7 mars). Dans leur contribution à la Convention de février

²¹ *BBC News*, 16 janvier 2003.

2003, Ana Palacio et Peter Hain ont fait valoir que «le Président du Conseil européen devra occuper ses fonctions à plein temps. (...) Son mode de désignation devra garantir le respect du principe de l'égalité entre les Etats membres ». Selon eux, les Présidences tournantes devront être remplacées par «un modèle dans lequel une équipe d'Etats membres assurera une Présidence collective pendant deux ans. (...) Ce système est compatible avec le recours à certaines «Présidences institutionnelles » : celle du Conseil dans la formation Affaires générales du Conseil (...) et celle du Haut Représentant pour les relations extérieures »²².

Il est toutefois important de noter que, par rapport à la proposition franco-allemande, l'Espagne et le Royaume-Uni préconisent la désignation d'un Président encore plus puissant. Les Britanniques semblent en particulier motivés par des raisons importantes (désignation d'un responsable du processus de Lisbonne) ainsi que par des considérations interinstitutionnelles (fermeté vis-à-vis du Parlement européen en cas de codécision). C'est pourquoi le super-président du Conseil européen qu'ils appellent de leurs vœux devra notamment accomplir les tâches suivantes : préparation du programme du Conseil ; contrôle des conclusions ; programme pluriannuel ; direction du secrétariat du Conseil, qui devient son administration ; présidence du Conseil Affaires générales ; présidence des équipes chargées de présider le Conseil ; participation au conseil sectoriel ; participation aux réunions de la Commission le cas échéant ; recommandations au sujet de la nomination et de la révocation du Haut Représentant, etc.

Au-delà de ces variantes et des divisions sur la question de la Présidence, il convient de noter que d'autres volets de la proposition franco-allemande ont très tôt recueilli des soutiens.

²² Contribution de Mme Ana Palacio et M. Peter Hain, membres de la Convention sur «Les institutions de l'Union », CONV 591/03, 28 février 2003. Cette position semble être soutenue par certains Etats nordiques : cf. Comité finlandais pour les affaires européennes, *The Future of the EU and the Work of the Convention*, 17 janvier 2003 ; discours de Mme Lena Hjelm-Wallén au Riksdag suédois, 22 janvier 2003.

- **Election directe du Président de la Commission.** Certains ont bien sûr fait part de leur inquiétude face aux risques de politisation de la Commission et de remise en question de son autonomie. Mais il semble qu'une plus grande partialité et une perte d'autonomie soient le prix à payer pour que soit renforcée la légitimité de la Commission. Il faut y réintroduire "de la politique » pour qu'elle soit davantage qu'une simple administration. L'élection du Président de la Commission par le Parlement européen a en revanche reçu de nombreux soutiens à la Convention²³, y compris celui du Président Giscard. Le désaccord subsiste toutefois au sujet du mode de désignation, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple. La décision sur ce point dépendra probablement de la mission précise qui incombera à terme au Président de la Commission²⁴. Fait essentiel, la position britannique a évolué sur ce point. Les Britanniques, traditionnellement opposés à ce que, actuellement choisi par les Etats membres, le Président de la Commission soit désormais remplacé par un Président élu, pourraient apparemment faire primer l'«enjeu stratégique » que constitue la désignation d'un leader plus puissant, chargé de représenter les gouvernements de l'UE sur la scène internationale²⁵.
- **Ministre européen des Affaires étrangères.** Un consensus a aujourd'hui pratiquement été trouvé sur la nomination d'un Ministre européen des Affaires étrangères à deux casquettes, telle que figurant dans la proposition franco-allemande et soutenue à l'automne par une courte majorité à la session plénière. Toutefois, la répartition des tâches (notamment en matière de représentation extérieure) entre un Président du Conseil européen et un Ministre européen des Affaires étrangères en

²³ Une minorité préfère le collège électoral composé de députés européens et de députés nationaux.

²⁴ Cf. « Gloves off: the going get tough in the Convention », Giovanni Grevi, Centre de politique européenne, 22 janvier 2003.

²⁵ *The Guardian*, 21 janvier 2003, p. 14.

charge de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE était imprécise dans le projet franco-allemand et le reste encore aujourd'hui.

- **Conseil des Ministres.** La plupart des membres de la Convention se sont prononcés en faveur de la séparation entre les Conseils exécutifs et législatifs (conformément aux propositions belges).
- **Procédures.** L'extension du vote à la majorité qualifiée, la généralisation du droit de codécision pour le Parlement, l'extension des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire et une procédure de comitologie / Commission plus efficace ont été saluées par de nombreux Etats, notamment ceux du camp supranationaliste.

2.3. Le « compromis » de Giscard et la rébellion des petits pays

En tant que Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing a toujours su qu'il devait faire en sorte que petits et grands Etats membres trouvent un compromis. Toutefois, il se sent personnellement beaucoup plus proche du compromis franco-allemand et se montre sensible à la position britannique. Ses détracteurs rappellent qu'il a lui même "créé" le Conseil européen en 1974 et est naturellement porté à en faire le sommet du système européen. Ils avancent également que ses deux principaux objectifs ont été de faire droit aux revendications des grands pays et d'affaiblir la Commission. Ses défenseurs répliquent que ces positions ne sont qu'apparentes et dues à sa préoccupation de préserver "sa" Constitution d'une remise en cause profonde par la CIG et donc par les Etats les plus puissants. Quelle que soit sa motivation, il a

choisi de prendre parti et de défendre l'idée d'un Président permanent du Conseil avant la présentation officielle des projets d'articles sur les institutions.

Il a d'abord souligné au cours de divers entretiens que les pays qui défendaient cette idée représentaient la plus grande partie de la population européenne. Avant la session plénière, il a fait valoir que les pays de l'UE se classaient actuellement en trois catégories : les six plus grands, comptant plus de quarante millions d'habitants, soit au total 74 % de la population de l'UE ; huit pays de taille moyenne, regroupant entre 8 et 16 millions d'habitants, soit 19 % de la population, et enfin onze petits Etats qui, à eux tous, ne représentent que 7 % de la population.

Quelques semaines plus tard, lors du Conseil européen d'Athènes, il a très clairement tiré les conséquences de cette analyse. Puisque ceux qui rejettent l'idée d'un Président permanent du Conseil ne représentent qu'un quart de la population de l'UE, ils ne doivent pas pouvoir empêcher la formation d'un «consensus », ce qui pour le Président Giscard semble signifier une très large majorité.

A l'évidence, les petits Etats ne pouvaient adhérer à ce raisonnement. En effet, il introduisait dans les procédures de la Convention une logique majoritaire (reposant sur la majorité de la population plutôt que des Etats membres), alors que cette logique, étrangère au traditionnel *modus operandi* de l'Union, n'avait pas été prévue par le mandat de Laeken et qu'elle n'avait pas été abordée par la Convention jusqu'alors. Si elle devait devenir la règle à la Convention, tous les pays minoritaires pourraient avoir l'impression que le processus ne respecte pas leurs droits, ce qui risquerait de compromettre la légitimité de l'ensemble.

Le groupe des petits et moyens pays a réagi de manière très passionnée à ce raisonnement en publiant un document à la fin mars, dans les discussions préliminaires au débat formel sur les institutions, par lequel il réaffirmait son attachement à la méthode communautaire²⁶. Surtout, il précisait clairement là où la distinction entre petits et grands pays était pertinente et là où elle ne l'était pas : oui, les facteurs démographiques sont pertinents pour la représentation au Parlement européen et pour la pondération des votes au Conseil ; mais ils ne doivent conduire à "aucune hiérarchie entre les Etats membres" ni à "les différencier en termes d'implication dans le fonctionnement des institutions". Pour le Conseil, bien que ce point ne soit pas totalement consensuel, cela signifiait que la présidence tournante devait être l'aspect dominant du nouveau système.

Lors d'une rencontre au début du mois d'avril, les 19 pays ont rappelé qu'ils étaient favorables à de nombreux volets de la proposition franco-allemande (Ministre européen des Affaires étrangères ; extension du vote à la majorité qualifiée et de la codécision ; élection du Président de la Commission par le Parlement européen, approuvée par le Conseil...) et confirmé leur rejet d'une Présidence permanente du Conseil. Lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Athènes le 16 avril, chaque pays a de nouveau présenté ses arguments sans visiblement tenter de combler le fossé entre grands et petits pays.

Le Président Giscard n'a toutefois pas modifié sa stratégie. Deux jours avant la session plénière des 25 et 26 avril, il a communiqué son opinion personnelle à la presse. Les réactions de certains membres du Présidium l'ont contraint à revoir sa position sur certains points, mais il a néanmoins convaincu le Présidium de présenter à la Convention un «compromis » ne prenant pas en considération les critiques émises par les petits pays. Alors que sur de

²⁶ "Réformer les institutions : principes et hypothèses" Conv 646/03, Bruxelles, 28 mars 2003.

nombreux points la proposition du Présidium différait du projet initial de Giscard, les principales réformes combattues par les petits et moyens pays restaient en l'état :

Points inchangés ou modifiés à la marge :

- **Présidence du Conseil européen** : le Conseil européen élira son propre Président à la majorité qualifiée pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois. L' élu devra être membre du Conseil européen depuis au moins un an ou l' avoir été pendant un an minimum; l' élu assurera la Présidence du Conseil européen et fixera les orientations de ses travaux. Il réunira le Conseil européen et «veillera à ce qu' à son niveau l' Union soit représentée de manière efficace dans le monde entier ».
- **Formations du Conseil** : la proposition ne définit pas clairement comment les formations du Conseil seront présidées, hormis pour le Conseil Affaires étrangères, qui sera présidé par le Ministre européen des Affaires étrangères, élu à la majorité qualifiée par le Conseil européen, en accord avec le Président de la Commission (le projet initial proposait que le vice-président préside le Conseil des affaires générales) ; un conseil législatif est créé afin d'examiner toutes les lois européennes (une initiative bienvenue motivée par des considérations de cohérence et de transparence).
- **Commission** : le Président de la Commission sera élu par le Parlement européen à la majorité de ses membres, mais le candidat sera proposé par le Conseil européen, en fonction des résultats des élections au Parlement européen ; La Commission ne comportera pas plus de 14 membres (même si un nombre équivalent de Commissaires adjoints pourront être nommés). Chaque Etat membre proposera trois candidats et les

Commissaires seront choisis par le Président élu, en respectant l'équilibre politique et géographique de l'Europe. La Commission sera ensuite soumise en tant que collège à un vote d'approbation du Parlement européen.

- **Ministre des affaires étrangères** : désigné et mandaté par le Conseil européen ; est également Vice-président de la Commission.

Points du projet de Giscard retirés ou modifiés :

- **Prédominance légèrement atténuée du Conseil européen et de son Président** : second et non plus premier sur la liste des institutions européennes, il n'est plus désigné comme la "plus haute autorité de l'Union" ; suppression du poste de vice-président introduit par Giscard ; suppression de sa fonction de définition des orientations stratégiques pour l'action extérieure de l'Union et des lignes directrices pour l'action dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; le Président ne présente plus un rapport sur l'état de l'Union devant le Congrès, mais présente des rapports devant le Parlement européen après chaque réunion du Conseil européen ; l'hypothèse d'un Congrès élisant le Président et le vice-président est abandonnée pour la proposition de créer un bureau avec les présidents des formations du Conseil (et donc potentiellement concurrent du collège de la Commission) est transformée en option à adopter à l'unanimité.
- **Rotation optionnelle** : le texte de la proposition du Præsidium stipule uniquement que le Conseil européen «peut décider par consensus que la Présidence d'une formation du Conseil devra être assurée par un Etat membre pendant une période d'au moins un

an, en respectant l'équilibre politique et géographique de l'Europe et la diversité de tous les Etats membres ».

- **Majorité qualifiée** : le projet du présidium suit le choix de Giscard en faveur d'une double majorité d'Etats (1/2) et de population – solution rejetée à Nice, mais défendue par un grand nombre de petits et moyens Etats. Cependant, le présidium abaisse le seuil de cette majorité de 2/3 à 3/5, diminuant ainsi la capacité de blocage des grands Etats.
- **Commission** : langage durci concernant sa mission (défense plutôt que prise en compte de l'intérêt général européen ; fonction de coordination des tâches exécutives et administratives) ; les commissaires sont au nombre de 14 contre 10 dans le projet Giscard ; les autres membres deviennent des vice-commissaires et non plus des "conseillers de la Commission" ; les Etats membres doivent présenter au moins une femme dans leurs trois candidats : l'accord du président de la Commission est nécessaire pour nommer le Ministre des affaires étrangères (et plus seulement son avis) ; la Commission est responsable devant le seul Parlement et non plus également devant le Conseil.

Il est indiscutable que les débats au présidium ont conduit à des avancées significatives dans la direction d'un compromis, par rapport au projet initial du Secrétariat et de Giscard. Cependant, même dans cette version améliorée, les petits pays ne devaient obtenir satisfaction sur aucun point : Commission moins imposante, désignation du Président de la Commission par le Conseil et non par le Parlement et abandon de la présidence tournante. Il n'est donc pas surprenant qu'après la présentation par le Président Giscard de cette proposition le Benelux ait

publié une lettre ouvertement hostile, déplorant la méthode utilisée et le fait que sa position n'ait pas été prise en compte. De ce fait, les pays du Benelux se sont engagés à soumettre des propositions alternatives à la Convention²⁷.

La protestation ci-dessous, lancée par un délégué allemand, illustre parfaitement la réaction de nombreux conventionnels présents à la session plénière :

« Vous ne nous avez pas écoutés, vous êtes resté sourd à l'opinion de la majorité. Nous travaillons d'arrache-pied depuis un an pour trouver des compromis et aboutir au consensus. Vous prétendez que la majorité pense l'inverse. ... Vous avez discrédité cette Convention en public. Je voudrais exprimer mon manque de confiance en vous pour l'Europe des gouvernements, les Etats au nom desquels vous parlez. Nous sommes l'Europe du peuple, des citoyens. Vous parlez au nom d'une Europe de la bureaucratie, des comités exécutifs, du pouvoir, alors que nous parlons d'une Europe du partenariat. »

Au delà de ces réactions négatives, de nouveaux éléments ont été introduits au cours de la plénière et lors de ces suites immédiates, qui ont rendu le compromis final encore plus difficile à trouver :

Tout d'abord le phénix de Nice est ressuscité. Des représentants de l'Espagne et de la Pologne rejoints par quelques nouveaux membres ont engagé une campagne sur le thème "donner une chance à Nice" : pourquoi rejeter un accord sans avoir même commencé de le mettre en pratique ? Pourquoi en particulier modifier le vote à la majorité qualifiée et même la

²⁷ Lettre des trois représentants du Benelux à la Convention européenne, Jacques Santer, Louis Michel et Gijs de Vries, au président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing au sujet des propositions de réforme des institutions, Bruxelles, le 25 avril 2003.

composition de la Commission ? La manifestation de ce point de vue a introduit une division dans le camp des grands pays.

En second lieu, sous la pression de ce conflit latent, le Benelux a modifié sa contribution de façon, selon lui, à rechercher un compromis avec les grands Etats – proposition soutenue oralement par Joschka Fischer. Les points essentiels consistaient dans la création d'une commission à deux niveaux avec une rotation équitable, dans laquelle seuls les commissaires de plein exercice auraient droit de vote, mais où chaque pays aurait néanmoins eu son commissaire²⁸. Les 16 autres petits pays n'ont pas formellement soutenu cette position bien qu'elle aille dans le sens de ce qui aurait pu constituer leur position finale. Contrairement au projet du Benelux les autres petits pays ont continué à défendre le maintien de la rotation pour le Conseil Affaires Générales plutôt que sa présidence par le président de la Commission. Certains s'opposaient également à la présidence du Conseil Affaires Etrangères par le ministre des Affaires Etrangères en arguant du fait que ce dernier ne pourrait présider une enceinte qui était supposée le contrôler.

En troisième lieu, Georges Papandréou a soumis à la plénière une nouvelle option visant à faire élire le président du Conseil européen au suffrage universel direct ou indirect. Bien qu'ayant peu de chance de succès dans l'immédiat, cette proposition avait pour objectif de réintroduire la question essentielle de la légitimité démocratique dans le débat. Si la Convention écartait les Chefs d'Etat et de gouvernement démocratiquement élus de la présidence du Conseil européen, la moindre des choses étaient de donner à celle-ci une

²⁸ La variante sur un système à deux niveaux proposée par la Commission diffère sur deux points : elle donne un droit de vote à chaque commissaire et au président le pouvoir de changer la répartition des commissaires entre les deux niveaux.

dimension démocratique. De plus une telle élection aurait donné au président une source de légitimité distincte de celle de la Commission, réduisant ainsi toute rivalité potentielle entre les deux institutions. De fait, ce mode d'élection avait déjà été défendu à propos du président de la Commission avec le même objectif : rapprocher les institutions européennes des citoyens. La proposition de Georges Papandréou pouvait se comprendre comme une étape pouvant conduire à une présidence unique de l'Union, telle que souhaitée par certains au sein de la Convention. Elle a reçu le soutien de Brutton, le représentant irlandais, et de quelques autres conventionnels. De façon plus significative, elle indiquait à la plénière qu'il n'y avait pas d'accord au sein du Présidium.

En quatrième lieu, les pays candidats sont devenus plus présents et plus diserts à la suite de la cérémonie d'Athènes. Dans sa conférence de presse suivant la plénière de la mi-mai, Giscard a reconnu la légitimité de leur souhait d'avoir leur propre commissaire comme lien avec leurs citoyens et souligné que des arrangements intermédiaires devraient pouvoir permettre de trouver un compromis. En effet, la Constitution ne serait pas applicable à la prochaine Commission de 2005, laquelle serait composée sur la base d'un commissaire par Etat comme décidé à Nice. Mais cette proposition de compromis sous forme d'une concession ponctuelle et non reconductible n'a pas semblé correspondre aux aspirations à long terme des nouveaux membres.

Ainsi, dans le courant du mois de mai, l'opposition entre certains petits pays et certains grands pays soutenus par le Président de la Convention a atteint son point le plus critique. La synthèse que nous suggérons dans la suite de ce document vise à apaiser les tensions en montrant qu'il est possible de trouver un compromis réinventant et non remplaçant l'équilibre initial.

III – A LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS

Une synthèse doit selon nous s'appuyer sur les considérations suivantes :

- 1. Eviter les "trocs" interinstitutionnels** : Alors qu'il est nécessaire de tenir compte des revendications légitimes des deux camps nous pensons que cela ne doit pas conduire à la recherche d'un compromis *entre* institutions, tel que le Conseil pour les grands et la Commission pour les petits. Certes, tous les compromis fédéraux reposent dans une certaine mesure sur le choix de principes différents de représentation pour les différentes institutions (y compris par le multicaméralisme), de façon précisément à répondre à des considérations divergentes. Nous avons vu que l'Union ne constituait pas une exception. Mais une de ses spécificités est que, contrairement aux fédérations classiques, elle ne comporte pas de répartition fonctionnelle claire entre ses deux exécutifs. Fonder un compromis final sur un président permanent du Conseil en échange d'une Commission à deux niveaux avec un commissaire par Etat, serait contre-productif du point de vue de l'efficacité et de la légitimité de chacune des deux institutions. De plus, il est difficile de présenter le choix d'une Commission à deux niveaux comme une concession faite aux petits Etats. Même si c'était le cas, les petits Etats en auraient déjà payé le prix en termes de majorité qualifiée, que ce soit sous la forme décidée à Nice, ou par le système de la double majorité.

2. Assurer un réel équilibre : préserver l'équilibre institutionnel global illustré par la méthode communautaire, à savoir l'équilibre entre les approches intergouvernementale et supranationale suppose éviter les solutions mettant le Conseil européen au dessus des autres institutions ou mettant en cause la responsabilité du nouveau Ministre des Affaires Etrangères devant le Conseil. Améliorer la visibilité, la légitimité et la continuité du leadership européen ne serait pas compatible avec un affaiblissement de la Commission et de son président ; il est nécessaire de disposer de mécanismes et de procédures claires plutôt que de centres de pouvoir concurrents. En particulier, renforcer la capacité de l'Union d'agir efficacement sur la scène internationale ne nécessite pas obligatoirement l'instauration d'une "voix unique" ou d'un responsable unique.

3 Accroître l'efficacité des différentes institutions de l'UE, notamment de toutes les formations du Conseil ne nécessite pas de modification constitutionnelle, mais une plus grande coordination entre la Commission et le Secrétariat du Conseil pour la préparation et le suivi du travail des Conseils.

4 Enfin et surtout, toute réforme institutionnelle doit conduire prioritairement à renforcer la démocratie et la légitimité en dotant l'Union des institutions et des mécanismes qui la rapprochent de ses citoyens.

Ces principes sont défendus par une large majorité au sein de la Convention. S'il est plus controversé, le principe de l'égalité entre les Etats membres doit selon nous être préservé, même si des concessions s'imposent par rapport au principe concurrent de représentation démocratique lorsqu'il s'agit de vote au Conseil ou de composition du Parlement. En effet, il

convient de noter la contradiction dans la démarche actuelle du Présidium, qui semble dire d'un côté que l'UE doit rester dans une large mesure un système intergouvernemental, le Conseil européen ayant la primauté, tout en souhaitant de l'autre lui appliquer la logique d'un Etat nation, par exemple la primauté de la représentation proportionnelle à l'échelle européenne, dans les négociations sur ses institutions.

Puisque l'Union européenne n'est pas un Etat mais une fédération d'Etats, sa légitimité dépend énormément de la confiance que lui accordent tous ses éléments constitutifs. Si certains Etats se sentaient mal considérés par les grands pays, leur confiance serait au plus bas et la légitimité de l'UE en serait affectée. C'est la raison pour laquelle nous pensons que la présidence tournante doit être maintenue, mais sous une forme revue et corrigée.

3.1. Défense de la rotation

Une solution de compromis doit nécessairement maintenir certains éléments de rotation dans la construction institutionnelle. En ce sens, la Présidence tournante ne semble ni obsolète ni porteuse de difficultés insurmontables. En outre, ses vertus ne doivent pas être sous-estimées. C'est pourquoi notre proposition de compromis s'efforce de reprendre ces vertus, notamment sur le plan symbolique, tout en éliminant ses inconvénients.

Il faut d'abord noter que les inconvénients de la rotation n'ont pas été véritablement démontrés. Ce système est censé manquer de visibilité et poser des problèmes de continuité dans l'action de l'UE. Mais ces inconvénients s'expliquent avant tout par la faiblesse de la coordination entre les différentes formations du Conseil, question abordée par le Conseil

européen lui-même au Sommet de Séville. La clef est ici dans le rôle d'un nouveau Conseil des Affaires Générales. Par ailleurs, des efforts ont été déployés dernièrement pour renforcer la continuité et la cohérence grâce à des mécanismes simples tels que la coordination entre la Présidence en cours et les Présidences antérieure et ultérieure et une programmation à plus long terme, ou une meilleure préparation des Conseils par le Secrétariat du Conseil et la Commission agissant conjointement. En particulier, un Secrétariat général à plein temps doté de pouvoirs étendus, parfaitement distinct du responsable des affaires étrangères, sera en mesure d'améliorer la coordination au sein du Conseil. Le bon fonctionnement de ce dernier n'exige pas nécessairement des réformes constitutionnelles profondes.

A l'évidence, la plupart des petits Etats, y compris parmi les pays candidats, défend la rotation, qui est l'expression la plus visible de l'égalité entre les Etats. C'est parce qu'elles reconnaissent l'importance du partage des tâches et de l'autorité aux yeux des petits pays que certaines propositions alternatives incluent des éléments de rotation « *en dessous* » du Conseil européen.

Au-delà de cet argument « défensif », la rotation doit néanmoins être défendue car elle symbolise parfaitement l'essence de l'intégration européenne. Il s'agit d'une institution hybride, intergouvernementale dans son inspiration et dans son objectif institutionnel, mais supranationale dans son fonctionnement effectif : quand un pays assure la présidence, on attend qu'il agisse plus comme la Commission que comme un Etat membre, et qu'il mette en avant l'intérêt général et l'esprit de compromis. En matière d'efficacité, elle instaure une concurrence saine entre les administrations des Etats membres, tout en amenant les administrations respectives et les peuples à « penser européen » en plus, ou même avant, de penser sur le plan national. Ainsi que l'indique la contribution des petits pays, elle introduit

une énergie et des perspectives nouvelles dans la vie de l'Union qui risquerait sinon de s'enfermer dans une routine démocratique. Cette contribution souligne de même qu'elle évite la perte stérile d'énergie que susciterait la compétition pour l'attribution des présidences des diverses formations du Conseil. Par ailleurs, elle crée une dynamique de réciprocité à long terme avec l'UE, dans la mesure où les Etats membres essaient de satisfaire aux ambitions de chaque présidence en termes de résultats et attendent la même chose en retour. La rotation accroît la probabilité de définition et de respect des échéances. La plupart des observateurs conviennent en outre que les petits pays n'ont pas moins bien assuré la présidence que les grands Etats.

Le plus important est peut-être que la rotation au sommet de l'UE présente une grande valeur symbolique car elle rappelle constamment aux citoyens européens que l'intégration européenne « ne se fait pas à Bruxelles », mais qu'il s'agit d'un processus partagé et décentralisé mis en œuvre partout en Europe. Paradoxalement, les manifestations de la société civile à l'occasion des Conseils européens confirment que la Présidence est un lien particulièrement visible entre les peuples européens et l'Union. Ces derniers arguments répondent à une critique souvent formulée, selon laquelle la rotation perd de son sens lorsque 12 ou 15 ans s'écoulent entre deux présidences successives. En effet, la valeur de la rotation se vérifie également auprès des citoyens dont le pays *n'assure pas* la présidence. En résumé, la rotation doit être défendue moins comme « l'objet » des petits Etats que comme l'âme de l'UE elle-même.

Ce point a été clairement explicité par le Ministre irlandais des Affaires étrangères : « Je conçois que le système actuel de rotation nécessite des ajustements. L'inquiétude face au risque de discontinuité dans une Union à vingt-cinq ou plus est légitime. Mais fondons-nous

sur des réalités et non sur des caricatures. La rotation n'est pas une sorte de vestige d'une Union plus petite et moins complexe. Ce n'est pas un « facteur de bien-être » pour les Etats membres qui ont besoin de regagner en confiance. La présidence tournante est appliquée depuis 50 ans, elle a résisté aux élargissements successifs grâce à ce qu'elle a apporté en matière de sentiment de propriété, de vitalité, de renouveau et de résultats solides. En plus, son automaticité évite un gaspillage des énergies dans des campagnes pour briguer une fonction »²⁹.

Ces avantages en matière d'identité européenne, de légitimité et d'éducation civique ne doivent pas être évacués à la légère. Rapprocher l'UE de ses citoyens doit également signifier tenir autant de réunions du Conseil que possible dans différentes villes européennes et pas uniquement à Bruxelles, qui reste très éloignée pour de nombreux citoyens. Que pouvons-nous donc conserver du système de rotation dans notre recherche d'une synthèse ?

3.2. Tentative de synthèse

Une véritable synthèse doit reposer sur trois principes. Premièrement, elle doit conserver l'essence et les vertus de la rotation, comme le réclament la plupart des petits Etats. Deuxièmement, elle doit renforcer la continuité et la cohérence du Conseil afin de maintenir son rôle dans le triangle institutionnel, comme le demandent certains grands Etats et l'admettent la plupart des autres. Troisièmement, le nouveau compromis ne doit pas être plus complexe que le statu quo, argument que toutes les parties pourraient accepter puisque l'impératif de clarté et de simplicité est le leitmotiv de la Convention.

²⁹ Brian Cowen, discours au Centre de politique européenne, Bruxelles, le 3 avril 2003.

La synthèse que nous suggérons se fonde sur l'idée que la Présidence du Conseil doit être distincte de la Présidence de l'UE en tant que telle. Cette distinction permettra de fusionner les revendications les plus légitimes des deux camps. Elle libèrera le Conseil européen de la rotation tout en conservant la rotation *au-dessus* et *au-dessous* du Conseil européen.

1) Une **présidence de l'Union** sera instaurée, comme le demandent les défenseurs de la présidence unique, mais elle sera tournante (tous les 3 ou 6 mois) et son rôle sera limité. Cette présidence collective traduira le caractère fondamental de l'Union, à savoir un système de souveraineté partagée qui évite la concentration des pouvoirs. Elle manifestera clairement le fait que l'UE n'est pas un Etat en cours de formation, reproduisant à l'échelle européenne le système présidentiel ou le régime parlementaire qui caractérise les Etats membres. Elle exigera la tenue permanente de réunions des chefs d'Etat européens dans différentes villes, ce qui contribuera au rapprochement entre l'UE et ses citoyens et aidera ces derniers à se familiariser avec l'histoire et la culture des uns et des autres. En pratique, il s'agira d'un système de rotation *symboliquement* amélioré et *concrètement* atténué, dont le rôle sera essentiellement centré sur l'accueil (et peut-être la coprésidence) des Sommets européens ainsi que sur la présidence et la coordination des Conseils législatifs. La présidence de l'UE n'exercera aucune fonction extérieure.

2) Par ailleurs, un **Président permanent du Conseil européen** serait désigné, comme le réclament les grands Etats. Le Conseil européen doit conserver son rôle actuel. Les décisions prises lors des réunions du Conseil européen donnent une véritable impulsion en définissant les orientations de politique générale de l'Union européenne. Afin d'aboutir à un consensus sur ces directives générales, un président permanent plutôt que tournant, en liaison constante avec la Commission et la Présidence du Conseil, pourra garantir une meilleure efficacité et

une plus grande cohérence. Les membres du Conseil européen devront être libres de désigner leur président sans perturber l'équilibre institutionnel de l'UE. Des questions essentielles devront bien sûr être examinées concernant le mode de désignation de ce président. Certains comme George Papandréou ont même fait valoir que si ce poste devait être créé il faudrait envisager une élection au suffrage universel. A court terme, un accord au sein du Conseil semble néanmoins être la meilleure solution. Comme dans le projet actuel du Præsidium, ce président :

- préparerait et coordonnerait le programme du Conseil européen, en étroite collaboration avec la Commission et les présidents des différentes formations du Conseil des Ministres, ce qui peut impliquer un « tour des capitales » avec le Président de la Commission avant les réunions du Conseil européen ;
- assurerait la coordination avec la Présidence et la Commission lors des préparatifs des Conseils européens ;
- présiderait les réunions du Conseil européen avec pour objectif de faciliter le consensus sur les orientations de politique générale au sein du Conseil européen ;
- communiquerait sur le suivi assuré par la Commission pour évaluer les progrès réalisés dans le but d'atteindre les objectifs clés de l'UE ;
- représenterait le Conseil européen dans les autres institutions de l'UE et

- serait informé en permanence par le Ministre européen des Affaires étrangères et les Présidences du Conseil.

Le nouveau Président ne sera pas et ne devra pas être considéré comme le Président de l'Europe. Il ne représentera normalement pas l'UE sur la scène internationale car cela remettrait en cause l'autorité du Ministre européen des Affaires étrangères. Il ne disposera pas de sa propre administration, qui pourrait concurrencer celle de la Commission. L'organisation des préparatifs des Conseils européens incombera à la Commission et au Secrétariat du Conseil, d'où l'inutilité de doter le président du Conseil européen de son propre service diplomatique. En outre, le rôle du président est de donner l'impulsion et d'agir comme médiateur, et non de se substituer à la Commission pour gérer et contrôler les politiques.

L'un des moyens pour accentuer ce rôle de médiateur sera de confier au président du Conseil européen des fonctions politiques qui symboliseront ce rôle. Il pourra par exemple se voir octroyer le droit d'invoquer l'article 7 (qui prévoit des sanctions en cas de violation des principes démocratiques), et peut-être même de censurer la Commission ou de dissoudre le Parlement européen. Il est peu vraisemblable qu'il exerce ces droits en pratique, même si ces mécanismes pourront être utiles en cas de crise politique ou de conflits institutionnels graves, en particulier si le Président de la Commission dépend plus directement d'une majorité parlementaire. Ils mettront toutefois en relief les trois «casquettes» du Président du Conseil européen, à savoir médiateur, arbitre et «sage».

En résumé, l'institutionnalisation de la Présidence du Conseil européen permettra de prendre en compte le désir exprimé par les grands Etats membres d'une plus grande cohérence au sommet et celui des petits pays de préserver l'équilibre institutionnel. Plutôt que de créer des

systèmes concurrents dotés de structures de direction inefficaces, le président du Conseil européen sera l'artisan du consensus, non seulement entre ses membres mais aussi avec les autres institutions européennes. Comme les affaires extérieures continueront à relever des compétences du Ministre européen des Affaires étrangères nouvellement désigné, le président du Conseil européen ne déstabilisera pas cette fonction.

3) Par ailleurs, il faut réformer la présidence tournante du **Conseil des Ministres**, surchargée de fonctions clés, en répartissant ses rôles actuels de préparation, de gestion et de représentation de la manière la plus logique et la plus constructive possible. Point très important, sa rationalisation pourra s'appuyer sur la distinction entre fonctions exécutives et législatives décrite dans le rapport Amato et la proposition du Benelux. De fait, les Conseils exécutifs pourront être présidés par les Commissaires concernés (à l'exception des affaires extérieures) puisque la Commission n'y est pas l'auteur des propositions en discussion. Certains objecteront bien sûr qu'il n'est pas toujours facile d'établir la distinction et de définir une fonction exécutive, mais ce problème pourra probablement être surmonté, parfois même de manière ad hoc.

- **Fonctions exécutives.** La Commission pourra présider les réunions du Conseil lorsque des fonctions exécutives seront exercées (lorsqu'il s'agit de coordination des politiques nationales), à titre d'exemple pour l'UEM, le processus de Lisbonne, le Conseil Justice et Affaires intérieures et la méthode ouverte de coordination. La Commission n'a aucun droit d'initiative dans ces domaines (il s'agit de réglementation et de coordination). Mieux que la Présidence du Conseil, c'est la Commission qui jouera le rôle d'honnête courtier.

- **Fonctions législatives.** Lorsque le Conseil exercera des fonctions législatives, votant sur des propositions de la Commission et en co-décision avec le Parlement européen, les ministres ou les représentants issus de la présidence tournante devront assurer la présidence (la Commission doit pouvoir participer aux négociations).

4) Pour éviter un troc interinstitutionnel, la solution retenue pour la **Commission** ne peut être le simple statu quo, donnant aux petits pays "leur" Commission en contrepartie de leur accord sur la présidence du Conseil. Dans la mesure où il y a lieu d'étudier un lien, ce devrait être avec les fonctions plutôt qu'avec la composition de la Commission : le renforcement de la Commission devra compenser l'abandon (partiel) de la rotation (l'amélioration est de toute façon symbolique) ainsi que l'affirmation du Conseil européen. C'est là le principal message des "amis de la méthode communautaire" et il vise plus l'équilibre entre les institutions que l'égalité entre les Etats³⁰. Pour ce qui concerne la composition, le sens du principe "un commissaire par pays" réside plus dans l'existence de ce Commissaire que dans son pouvoir au sein du collège. Chaque commissaire n'est pas seulement la voix de son pays au sein de la Commission, mais peut-être plus encore le visage de la Commission dans son pays. Sous ces deux aspects, il est tout autant une garantie d'efficacité dans la mise au point et l'application des lois européennes qu'un symbole de l'égalité entre les Etats. Comme l'ont proposé le Benelux et la Commission, plusieurs variantes sont compatibles avec ces principes : la création d'un cabinet efficace à 25, avec peut-être des Commissaires senior et junior, ne pose

³⁰ De même le rôle de "gardienne des Traités" de la Commission doit être réaffirmé. Ce qui peut être fait par la désignation d'un Commissaire en charge de cette mission, qui jouerait un rôle moins politique et plus judiciaire que ses collègues. Ce serait un moyen d'éviter la tension croissante entre la Commission comme force de proposition et la Commission comme gardienne du temple.

pas de véritable problème³¹. Dans ce système, la notion de rotation égalitaire peut s'appliquer à la répartition des différents types de portefeuille ou à l'accès à la position de Commissaire avec droit de vote. On peut être tenté de suivre ceux qui suggèrent que, dans le long terme, le président de la Commission devrait pouvoir lui-même (ou elle-même) décider de la composition de la Commission³². On peut également douter que, cherchant (sincèrement) à renforcer le pouvoir de la Commission, on n'aboutisse ainsi à la mettre sous la dépendance des grands Etats. Ce genre d'approche supposerait un degré de maturité politique qui est encore loin d'être atteint dans l'Union.

Pour résumer, notre proposition reprend certains éléments des trois principales positions exprimées et apporte une réponse aux arguments les plus recevables qui les opposent.

Comme dans la *proposition de statu quo amélioré* faite par le Benelux, elle maintient le principe de rotation et sa dimension symbolique mais en lui donnant une importance beaucoup moins forte. Elle répond à la critique la plus vive adressée à l'encontre de la présidence tournante, du point de vue de la continuité dans le fonctionnement et la capacité de décision du Conseil européen.

Comme dans la *proposition de présidence unique*, elle introduit la notion nouvelle de « présidence européenne », qui n'est ni intergouvernementale ni supranationale mais une combinaison des deux. Contrairement à la présidence unique, elle n'engendre pas le risque de

³¹ Le rôle de « gardienne des traités » de la Commission devra être confirmé, notamment via la nomination d'un Commissaire chargé spécifiquement de cette fonction. Le rôle de ce Commissaire sera moins politique et plus judiciaire et conciliateur que pour les autres Commissaires. Ce sera un moyen d'éviter les tensions croissantes entre la Commission vue comme un initiateur et la Commission vue comme une gardienne.

³² Max Kohnstamm et Guillaume Durand, *op.cit.*

concentration excessive des pouvoirs et évite toute dérive vers un régime présidentiel, étranger à la plupart des pays européens.

Comme dans la *proposition franco-allemande*, elle instaure une plus grande continuité au sein du Conseil européen et renforce la visibilité et la légitimité de la direction du Conseil et de la Commission. Elle fixe toutefois un « couvercle » au-dessus des deux présidents et contribue à rassurer ceux qui estiment que le président du Conseil européen sera trop puissant ou que l'UE sera immobilisée par une querelle de légitimité et une rivalité entre les deux fonctions. Une présidence européenne tournante, faisant office de « couvercle » symbolique au-dessus de la Commission et du Conseil européen, ne fera pas disparaître les conjectures sur le nom du « véritable chef de file de l'Union » mais, au moins, elle libèrera les deux institutions de ce rôle puisque aucun des deux présidents ne pourra se prétendre « Président de l'Union ».

Il est important de noter que cette approche s'appuie sur une série de propositions déjà avancées, dans l'esprit d'un compromis qui préservera la légitimité de la Convention. Les défenseurs des propositions de président permanent ont eux-mêmes reconnu l'intérêt qu'il pourrait y avoir à introduire certaines garanties d'égalité dans la désignation de ce président. De l'autre côté, dans les déclarations publiques et les amendements aux projets de propositions, les représentants des 19 petits et moyens Etats ont eu tendance à associer à leur soutien au maintien d'une présidence tournante des dispositifs visant à garantir une plus grande continuité, tels que le transfert de la politique étrangère au nouveau Ministre des Affaires étrangères ou l'extension du rôle de la Commission et du Secrétariat du Conseil dans la planification stratégique à long terme du programme du Conseil. Dans le même esprit, de nombreux délégués ont fait valoir que, si la nomination d'un président permanent était

adoptée sous une forme ou une autre, la rotation devait être maintenue ailleurs. Les amendements présentés suggèrent trois principaux domaines de recours à la rotation :

- 1) rotation pour une partie ou l'ensemble des formations du Conseil;
- 2) rotation au sein d'un «collège » ou d'un « comité présidentiel » composé d'une équipe de chefs d'Etats membres, assistant ou supervisant le Président du Conseil européen (cf. projet d'article 16a et proposition initiale de Giscard) ;
- 3) rotation des lieux où se tiennent les sessions du Conseil européen tous les six mois.

Le problème posé par l'adoption séparée de ces propositions est que les deux premières sont invisibles pour l'ensemble de la population et ne contribuent guère à rapprocher l'Europe des citoyens. Si elle représente une évolution essentielle, la troisième risque en elle-même de ne pas avoir la portée symbolique qu'elle mérite et d'être perçue comme un simple détail logistique. L'instauration d'une Présidence européenne tournante réunira les trois types de propositions et les synthétisera pour créer une dimension symbolique.

En conclusion, nous devons mettre en place un système de gouvernance dans l'UE qui reflète sa diversité et garantisse une continuité via :

- une présidence de l'Union européenne, sur la base d'une rotation entre les Etats membres, ce qui dans les faits introduira le système de rotation « *au-dessus* » mais aussi « *au dessous* » du Conseil européen ;
- un président permanent du Conseil européen ;
- un président de la Commission élu par le Parlement européen ;
- un président du Parlement européen ;

- un ministre européen des Affaires étrangères, responsable devant le Conseil européen et la Commission, avec pleine participation du Parlement européen.

CONCLUSIONS

Les tensions entre grands et petits pays ont toujours marqué la politique de l'UE et ce trait est commun à toutes les expériences fédérales. Trois mécanismes mis en place par le traité fondateur ont depuis longtemps permis de limiter l'ampleur de ces conflits : le système de pondération des voix au Conseil, le rôle et la « représentativité » de la Commission et la présidence tournante ont préservé le principe fondamental de l'égalité entre les Etats membres, tout en confiant aux grands pays un rôle prépondérant.

Au fil des élargissements successifs, ces trois mécanismes se sont révélés de moins en moins adaptés au fonctionnement de l'Union. Le nombre de petits Etats augmentant beaucoup plus rapidement que celui des grands pays, les institutions garantes de l'égalité entre les Etats ont paru moins défendables aux yeux des plus grands. Jusqu'au milieu des années 1990, les élargissements ont conduit à adapter les deux premiers mécanismes en trouvant un compromis entre eux au fil du temps : une dose de proportionnalité plus importante a été introduite dans le vote, tandis que la Commission s'est raccrochée au principe d'égalité. Mais sachant que 9 nouveaux Etats membres sur 10 sont des petits ou moyens pays, ce compromis de base ne peut plus fonctionner. Lorsque la Convention s'est réunie, il a fallu de nouvelles tentatives pour concilier les principes d'égalité entre les Etats et de représentation démocratique proportionnelle au sein de l'UE.

Les opposants au statu quo ont fait valoir que les chiffres montraient par eux-mêmes que l'équilibre entre les deux principes ne pouvait plus être respecté : les exigences en termes d'efficacité ont eu raison de l'égalité entre les Etats. La Commission devenait trop imposante

pour rester efficace et la présidence tournante, qui jusqu'alors était la seule clause du pacte originel à être demeurée inchangée, n'était plus viable.

L'argument de l'efficacité est tout sauf convaincant. Même si chaque Etat membre conservait un Commissaire, la Commission n'en deviendrait pas pour autant beaucoup plus imposante qu'un gouvernement national. Des réorganisations internes pourraient garantir le fonctionnement efficace du Collège, tout en préservant sa représentativité. Dans le même esprit, il serait possible d'améliorer la cohérence et la continuité du travail du Conseil par le biais d'une meilleure coordination entre les Etats membres, d'une collaboration plus étroite entre le secrétariat du Conseil et la Commission et d'une simplification des formations du Conseil, réformes déjà initiées par le Conseil européen lui-même sans qu'une réforme constitutionnelle majeure eut été nécessaire.

La véritable motivation de la proposition de réforme émanant des grands pays se situe ailleurs : elle a tout simplement trait à l'équilibre des pouvoirs dans l'Union. Une Commission moins imposante, une double majorité ou un Président permanent du Conseil européen contribueraient à réduire la « tyrannie de la minorité » au sein de l'Union³³.

Ce problème doit être pris au sérieux. A ce stade de la Convention, il serait contraire à l'esprit de l'Union que les grands pays imposent purement et simplement leur point de vue. Mais, de la même façon, les petits Etats qui ne représentent qu'un quart de la population de l'UE ne peuvent rejeter en bloc la requête la plus importante des grands pays. Nous avons toutefois

³³ En effet, les efforts louables déployés par la Convention pour rationaliser la procédure de coopération renforcée sont un autre moyen de traiter ce problème tel que perçu par les grands pays. Nous devons également poser la question des garanties pour les participants les plus faibles à cette nouvelle forme de coopération.

fait valoir que le remplacement de la présidence tournante par un président permanent, en échange d'un statu quo prolongé pour la Commission, ne serait pas en soi une solution satisfaisante. D'abord, parce que cela reviendrait à abandonner un système de rotation qui a eu et pourrait continuer à avoir des répercussions capitales en termes de symbole et d'intégration. Ensuite, parce que cela introduirait de nouvelles formes de tensions : l'équilibre entre les Etats pourrait être modifié dans ce cas, mais au détriment de l'équilibre institutionnel.

Le compromis que nous suggérons ici s'efforce de synthétiser les positions des petits et des grands Etats et de préserver les avantages du système actuel, tout en corrigeant ses défauts les plus évidents.

Ce compromis ne repose pas sur l'établissement de liens forts entre les différentes dimensions de la réforme institutionnelle. L'idée que les petits pays pourraient accepter la désignation d'un président permanent en échange du maintien d'un Commissaire pour chacun d'entre eux semble fortement déséquilibrée. En effet, même pour ce qui est de la Commission, les petits pays sont susceptibles de faire une concession en acceptant de passer à un système à deux étages qui les désavantagerait forcément.

L'autre lien traditionnel, entre la réforme de la Commission et les modalités de vote, semble également s'estomper avec l'adoption d'un système de double majorité, favorable aux Etats les plus peuplés, mais néanmoins soutenu par de petits pays. Dans ce scénario, les deux principes de l'égalité entre les Etats et de la représentation proportionnelle se conjuguent sous leur forme la plus pure dans le système de vote lui-même. Les grands Etats bénéficient d'une capacité de blocage disproportionnée, mais les petits pays peuvent maintenant ensemble

constituer une majorité partielle. En résumé, l'équilibre à réinventer entre petits et grands Etats ne peut fondamentalement reposer sur l'échange de concessions différentes. Il doit plutôt être trouvé au niveau de chaque institution, y compris la présidence.

Nous avons fait valoir que le système de la présidence pouvait être repensé pour répondre aux exigences des deux parties. D'une part, un président du Conseil européen peut être utile si son rôle est clairement défini et s'il est vu comme un « sage » et un médiateur plutôt que comme un leader classique à l'échelle nationale. D'autre part, le maintien d'une forme de rotation pour le Conseil des Ministres, conformément à la proposition du Benelux, garantirait les droits des petits pays et contribuerait à leur intégration dans l'Union, aspect primordial puisque 9 nouveaux Etats membres sur 10 sont de taille moyenne ou petite. Mais cette solution ne permet guère de conserver les avantages démocratiques de la rotation, à savoir rapprocher l'UE de ses citoyens. Pour répondre à cette objection, nous préconisons l'instauration d'une nouvelle présidence européenne, « *au-dessus* » du Conseil européen.

Dans ce cadre, les grands pays atteindront leur objectif en déplaçant la rotation à l'extérieur du Conseil européen et donc en séparant ce dernier de sa direction, qui relèvera de la responsabilité du nouveau Président élu. Le Président se chargera de la planification stratégique à long terme pour son institution. En revanche, la présidence de l'UE sera déchargée de la plupart des tâches qui incombent actuellement à la présidence tournante du Conseil européen. Avant tout, elle accueillera le Sommet européen qui se tiendra au cours de son mandat et assurera la coordination avec l'ensemble des institutions de l'UE, ce à quoi s'ajoutera la présidence des formations du Conseil, à l'exception éventuelle du Conseil Affaires étrangères. L'accent mis sur la rotation des lieux où se tiendront les Sommets européens s'explique par la croyance selon laquelle la tenue des Sommets dans des capitales

nationales contribue à rapprocher de manière optimale l'UE de ses citoyens, qu'ils résident dans l'Etat hôte ou dans les autres pays. A l'instar d'autres chefs d'Etat dans nos démocraties, le rôle de la présidence de l'UE sera avant tout protocolaire. Le plus important est qu'aucune nouvelle bureaucratie ne sera créée autour de cette toute jeune présidence européenne et que celle-ci ne puisse ainsi devenir par elle-même une nouvelle institution.

Cette approche sera à la fois innovante et fidèle à l'esprit des Traités. Une nouvelle présidence tournante de l'UE ne sera pas incompatible avec la vision ô combien importante de ceux qui insistent sur la nécessité de désigner un Président permanent du Conseil européen, afin d'apporter à cette institution la continuité et la planification à long terme dont elle a tant besoin. Bien au contraire, les petits et moyens pays la jugeront acceptable. En effet, chaque institution européenne devra avoir un chef de file unique, permanent et responsable, reconnu à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE comme chargé du fonctionnement de sa «boutique ». C'est le signe distinctif de toutes les démocraties. Aux Etats-Unis, le Congrès et le Sénat ont chacun un président, et le pays entier se dote également d'un président. Mais l'UE doit poursuivre un autre idéal de gouvernance décentralisée, transnationale et partagée via la mise en place d'une Présidence de l'UE tournante et collective. Ainsi, libérée de son attachement unique au Conseil européen, la présidence de l'UE ne sera ni l'expression de l'intergouvernementalisme ni celle du supranationalisme, mais se situera au croisement des deux, dans la mesure où les présidences qui se succéderont feront figure d'incarnation temporaire de l'UE dans sa globalité.

Certes, on peut objecter que cette synthèse ne rend guère l'UE plus simple, mais elle ne la rend pas plus complexe pour autant. Nous estimons que ce statu quo en termes de simplification sera acceptable s'il contribue à former un consensus autour de la révision du

cadre institutionnel. La simplification de l'UE est certes un objectif noble, mais elle sera contre-productive si elle engendre de nouvelles tensions et frustrations. L'UE n'a jamais été simple ; il lui faut probablement conserver une certaine complexité pour que soient préservées son efficacité et sa légitimité aux yeux de ceux qui la constituent.

En y réfléchissant, le citoyen européen moyen ne sera-t-il pas en mesure d'apprécier la logique simple de la construction : une nouvelle présidence collective de l'UE à dimension symbolique et un chef de file pour chaque institution européenne ? Le défenseur indécis de l'UE n'appréciera-t-il pas cette garantie de pluralisme au sein de l'UE et ne ressentira-t-il pas alors que l'UE est plus proche de ses préoccupations ? L'enjeu semble en valoir la peine, pour corriger la division la plus profonde dans notre dialogue constitutionnel.

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>)

- **L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** (Bérénice Picciotto)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** (Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- **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** (Jean-Louis. 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).