

## ***Mon projet européen***

Penser l'Europe en termes nationaux, c'est reproduire les blocages caractéristiques de l'action politique nationale. L'optique nationale ne peut prendre en compte ni la réalité ni l'avenir de la construction européenne puisqu'elle n'offre que deux lectures possibles : soit l'Etat fédéral (fédéralisme), soit la confédération d'Etats (l'intergouvernemental). Du point de vue normatif comme du point de vue politique ces deux lectures nient l'Europe de la différence : soit l'Etat européen fait disparaître les Etats nationaux soit si ceux-ci restent seuls maîtres, le projet d'une Europe politique s'évanouit. **Pour comprendre l'Union Européenne et penser la réforme, il est nécessaire de dépasser l'opposition classique entre national et international.**

L'aventure européenne oblige à **réécrire les rapports entre l'Etat, la politique et la nation**, alors que simultanément la réalité politique impose la référence systématique à l'Etat national. Depuis le Traité de Maastricht, il faut admettre que la notion d'Etat national s'est pour le moins « européenne » : la moitié des décisions ayant un impact direct sur les citoyens étant prise au niveau européen.

D'où l'obligation de **compléter les formes de l'Etat et de la politique par une approche méthodologique dite cosmopolitique<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Des ébauches d'un cosmopolitisme institutionnalisé se retrouvent aussi bien chez Adam Smith, Alexis de Tocqueville, Kant, Goethe, Humboldt, Nietzsche, Marx, ou encore Thomas Mann.

## PROPOSITIONS DE REFORME

**En ne construisant pas l'Europe politique au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la construction européenne s'est faite de façon inversée et souffre de sa forme technocratique.** La mise entre parenthèses des mécanismes de contrôle démocratique au niveau européen depuis l'origine fait apparaître l'Union Européenne comme une domination<sup>2</sup>, au sens wébérien, incertaine de sa légitimité. Ce déni de la politique et du politique dans la construction européenne, conséquence de la méthode Monnet, avait une réelle signification politique. A défaut de légitimation démocratique, la construction européenne a établi sa légitimité sur un mode dit légal-rationnel<sup>3</sup> désormais considéré comme insuffisant. La prise de conscience du « *déficit démocratique* » dans le débat public est récente et date de la ratification du Traité de Maastricht ; le projet constitutionnel devait y remédier.

**Depuis l'origine, l' « Union sans cesse plus étroite » suit une double logique<sup>4</sup> : logique de la coopération interétatique et logique de l'intégration communautaire.** Fondées sur des traités, les trois communautés européennes s'apparentent à de véritables organisations internationales, au sens classique du droit international public. La logique supranationale s'est construite en parallèle au sein de la Commission, par la création d'un droit dérivé, par l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice, et depuis son élection au suffrage universel direct, par l'action d'un parlement, dont les pouvoirs se renforcent au fil des traités. De cette double logique résulte un flou dans la répartition des compétences entre les Etats et l'Union, mission laissée jusqu'alors au travail jurisprudentiel de la Cour, dont la tendance naturelle l'incite à interpréter extensivement les traités<sup>5</sup> et à privilégier le caractère communautaire. **La logique démocratique n'a jamais pris le pas sur la logique interétatique, et si le Traité constitutionnel propose une avancée démocratique significative, il ne remet pas en cause, cinquante ans après, la suprématie des Etats souverains qui demeurent les « maîtres du pacte ».**

Les constructions institutionnelles sont des procédés mécaniques qui ne prennent vie que dans les habitudes. **Les institutions juridiques n'ont aucune chance de survivre, si les peuples sont sceptiques ou ne se sentent pas impliqués.** Pour être efficace, un système juridique doit engendrer respect et adhésion. **Véçu comme imposé de l'extérieur, jugé inadéquat à leurs attentes, les citoyens européens ont regardé avec mépris ou méfiance<sup>6</sup> le Traité instituant une Constitution pour l'Europe.** Une majorité de français et de néerlandais l'a rejeté. Ceux qui croyaient en la pertinence du projet ou ceux qui ont oeuvré à sa réalisation n'ont pas su séduire. Le projet de paix, d'« *une paix perpétuelle* » n'est plus aussi mobilisateur pour les nouvelles générations qui ne se reconnaissent pas

---

<sup>2</sup> « Toutes les dominations cherchent à éveiller et à maintenir la croyance en leur légitimité. » in WEBER (Max), *Economie et Société*, t. 1, Pocket, Paris, 1995, p. 286.

<sup>3</sup> BELORGEY (Nicolas), « Les origines de la légitimation non démocratique de l'Union européenne », in *Cités*, n°13, 2003, p. 77.

<sup>4</sup> LEBEN (Charles), « Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral », Jean Monnet, New York University, 2000.

<sup>5</sup> Par l'affirmation de la primauté du droit communautaire sur le droit national et par l'élargissement de la possibilité pour tout le droit dérivé d'avoir un effet direct.

<sup>6</sup> Le référendum luxembourgeois, pour que le pays se mobilise en faveur du « oui », a eu besoin que son Premier ministre mette son mandat en jeu pour convaincre.

nécessairement dans le Grand Marché unique. Ainsi, la partie III a été perçue comme la constitutionnalisation jurisprudentielle rampante de cinquante années d'acquis communautaire, exclue de toute *post* légitimation démocratique.

Le projet d'une Europe politique ne stimule plus les esprits et ne suscite plus l'enthousiasme de l'après-guerre. **Ce désenchantement lié à l'impression que l'Union elle-même a perdu les idéaux des Fondateurs, fait douter jusqu'à certains européens historiques qui pensent que le fantasme européen a vécu.**

**Le Traité de Nice** régit désormais le quotidien de l'Union et participe au blocage décisionnel<sup>7</sup>. **Le projet constitutionnel, même imparfait, proposait de nombreuses avancées auxquelles il serait politiquement condamnable de renoncer comme :**

- Plus de transparence et une meilleure sécurité juridique par la réunion du droit applicable dans l'UE et la CE en un seul document, la définition et la hiérarchisation des actes légaux de l'Union,
- Une plus grande visibilité des responsabilités respectives,
- Un meilleur respect du principe de l'État de droit par l'introduction de la Charte des droits fondamentaux.

---

<sup>7</sup> CONSTANTINESCO (Vlad), GAUTIER (Yves), SIMON (Denys), dir., *Le Traité de Nice, Premières Analyses*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, p.79.

## SORTIE DE CRISE : QUELQUES PISTES SUR LES INSTITUTIONS EUROPEENNES

### I - Confirmer la séparation et la répartition des pouvoirs spécifiques

L'Union européenne n'est pas un Etat, elle en a éclaté les fonctions. Dans l'esprit kantien, elle est une organisation avec des institutions disposant de compétences législatives et exécutives supranationales et générant un ordre juridique propre.

**La séparation des pouvoirs au niveau européen se distribue de fait en plusieurs lieux selon les fonctions.** Cette vision correspond assez précisément à l'esprit de Montesquieu<sup>8</sup> et traduit la volonté d'établir un rapport de forces optimal dont l'objectif pratique est d'assurer la modération du pouvoir par la meilleure combinaison possible.

La séparation des pouvoirs n'est évoquée ni dans le TUE ni dans le TCE. **Dans le cadre de la Communauté, aucun organe n'assume une des fonctions classiques du pouvoir (législatif, exécutif et judiciaire), mise à part à la Cour de justice.** La CE ne connaît pas non plus de séparation des pouvoirs au sens strict. Chacune de ses institutions défend un intérêt particulier dans la Communauté. **La *trias politica* communautaire correspond à une nouvelle forme de séparation des fonctions du pouvoir public.**

L'interprétation européenne du principe de la séparation des pouvoirs relève tantôt de la coopération, tantôt de la négociation, tantôt du conflit entre les entités. Dans cette vision des choses, la séparation des pouvoirs signifie une participation à la fonction législative qui se trouve distribuée entre organe(s) exécutif(s) et législatif(s).

**Le système de gouvernance repose sur un partage entre supranationalité et intergouvernementalité.** Contrairement à un Etat fédéral, les gouvernements nationaux de l'Union participent directement à l'exécutif « fédéral ».

**La fonction gouvernementale est éclatée entre la Commission européenne qui propose et exécute (avec la participation des Etats), le Conseil des ministres qui décide, le Conseil européen qui fixe les grandes orientations.**

**Le Parlement européen et le(s) Conseil(s) des ministres dédoublent le législatif selon un équilibre qui va évoluer au fil des Traités, jusqu'à faire du Parlement européen un co-législateur. La Commission détient le monopole de l'initiative des lois. Le pouvoir normatif est partagé entre la Commission et le Conseil. Aux trois acteurs du processus législatif, le Traité constitutionnel ajoute une quatrième force, celle des parlements nationaux.**

**Dans ce système *sui generis* de poids et contrepoids, la mesure adoptée, issue d'un long et lourd processus menant au compromis, est intrinsèquement proche de ce qu'Aristote appelait la « juste mesure ».** Il suffirait de convaincre de sa légitimité les sociétés civiles européennes.

**Devons-nous revenir sur cette architecture spécifique?** En conséquence de ce que j'expose dans l'avant-propos méthodologique, il semble indispensable de conserver cette spécificité qui correspond à la réalité européenne et de **ne pas essayer de plaquer celle-ci dans un moule traditionnel de régime parlementaire**, mais d'orienter la réforme autour du triumvirat européen actuel en assurant l'équilibre des pouvoirs au sein de celui-ci, et d'œuvrer pour garantir la légalité des décisions, prises -dans une plus grande transparence- par des institutions responsables et légitimées qui comprennent que l'efficacité de l'Union réside dans la proximité.

---

<sup>8</sup> Voir EISENMANN (Charles), « L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs », p. 165-192, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, 536 p. TROPÉR (Michel), *La Séparation des pouvoirs et l'œuvre constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1973.

## II- Le Parlement européen, centre naturel mais perfectible de la souveraineté européenne

**Le Parlement européen ne dispose pas des éléments structuraux et institutionnels qui d'ordinaire font vivre un Parlement**, il n'est pas « l'écho du consentement des Peuples »<sup>9</sup>. Il ne médiatise pas la volonté politique des citoyens de l'Union et le taux d'abstention record lors des élections européennes prouve que la citoyenneté ne s'exprime pas. Le Traité constitutionnel proposait au Parlement européen un véritable rôle de co-législateur, **condition essentielle pour renforcer son pouvoir sur l'échiquier européen mais non suffisante pour en finir avec l'ambiguïté de l'institution parlementaire.**

A l'origine des Traités, le Conseil des ministres détenait la totalité du pouvoir législatif et exerçait la prise de décision, le Parlement européen n'émettant que des avis. Au fil des Traités, le Parlement a consolidé sa position et s'approche désormais d'une chambre des représentants. Depuis son élection au suffrage universel direct en 1979, il détient une autorité légitime et tente d'exprimer l'identité du corps politique européen embryonnaire. Si ses domaines de compétences s'accroissent régulièrement, il ne dispose toujours pas d'une véritable autorité législative.

### **1. La revendication d'une pleine qualité de co-législateur**

Le Parlement européen n'est pas un véritable législateur : il participe à l'adoption des actes communautaires. Il ne s'agit pourtant pas de revenir sur la division de la compétence législative qui s'inscrit dans une logique d'équilibre des pouvoirs.

Les révisions successives des traités entérinent un renforcement constant de son rôle en matière législative. Son degré de participation varie en fonction de la matière à traiter. La procédure d'avis s'est réduite au fil des révisions, la procédure de coopération est désormais limitée aux seules dispositions relatives à l'Union économique et monétaire (articles 98 ss TCE). En revanche, le périmètre de codécision s'élargit et se calque sur les dispositions qui au Conseil relèvent de la majorité qualifiée même si le **Parlement demeure encore en dehors de 34 % des procédures communautaires conduisant à des actes obligatoires et 64 % des procédures décisionnelles établies par le traité sur l'Union. Les piliers limitent son influence sur la politique étrangère et la coopération judiciaire et pénale.** Il ne joue qu'un rôle subalterne sur la politique agricole commune et l'harmonisation fiscale<sup>10</sup>.

#### 1.1 La procédure législative ordinaire, règle de droit commun

La « procédure législative » (article I-34) doit se substituer à la « codécision » et à la « coopération », pour placer sur le même pied le Parlement et le Conseil : « *Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire* » (art. I-20 § 1). Alors que le Traité de Maastricht n'introduisait la codécision que dans un certain nombre de matières, le Traité constitutionnel, poursuivant la voie ouverte par le Traité d'Amsterdam, fait de la « procédure législative ordinaire » la règle de droit commun pour l'adoption des actes législatifs. Sauf exception, la loi européenne (ancien règlement) et la loi-cadre européenne (ancienne directive) relèvent de la « procédure législative ordinaire ». **Le**

---

<sup>9</sup> FERRY (Jean-Marc), *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000, p. 281 et 283.

<sup>10</sup> CONSTANTINESCO (Vlad), GAUTIER (Yves), SIMON (Denys), dir., *Le Traité de Nice, Premières Analyses*, op. cit. p.120.

**Parlement européen acquiert, sur la plupart des sujets, sinon le « dernier mot », du moins le pouvoir d'empêcher et d'amender.**

1.2 Doit-on lui attribuer un pouvoir d'initiative en matière législative ?

Le droit de proposition du Parlement européen est incontestablement limité<sup>11</sup>. S'il peut adresser une demande à la Commission (à la majorité de ses membres et non à la majorité des suffrages exprimés), celle-ci n'a pas l'obligation d'y donner suite.

**Le Traité constitutionnel ne revenait pas sur le monopole d'initiative<sup>12</sup> de la Commission. En ne remettant pas en cause le monopole de l'initiative de la Commission, mais en impliquant les parlements nationaux dans le respect du principe de subsidiarité, le système institutionnel de l'Union n'a pas glissé vers la création d'un Etat fédéral. Doit-on aller plus loin et sur quel fondement ?**

1.3 Les actes « européens » sont-ils capables de surmonter l'épreuve de la contestation populaire ?

Le système juridique de l'Union est spécifique. **Chaque politique dispose d'une base juridique, posée dans le Traité qui précise la procédure à suivre pour fixer la règle, d'où l'objet de la partie III<sup>13</sup> du Traité constitutionnel.**

**L'objectif est d'obtenir une légitimation civile fondée sur un large soutien de sa législation. C'est l'unique façon de combler l'un des deux aspects du « déficit démocratique » dont souffre l'Union, l'autre étant l'absence de légitimité institutionnelle.**

**Enfin, tous les actes des organes de l'Union européenne devraient être soumis à la critique publique et donc au contrôle du Parlement. La Commission ne devrait jamais pouvoir retenir une disposition rejetée par celui-ci.**

## **2. Renforcer son contrôle politique**

2.1 Droit de censurer la Commission, corollaire du pouvoir d'investiture du Parlement

L'article 201 TCE, devenu l'article III-340 du Traité constitutionnel, ouvre au Parlement européen la possibilité de renverser la Commission qui, dans l'architecture institutionnelle, ne détient pas le pouvoir de décision. Dans un régime parlementaire classique, la censure frapperait l'organe exécutif.

Le vote d'une motion de censure (la double majorité est requise : plus des deux tiers des suffrages exprimés représentant plus de la moitié des membres du Parlement) entraînerait la démission collective de la Commission. La motion de censure porte sur la gestion entendue au sens large. Depuis 1979, seulement six motions de censure ont été déposées, aucune n'a abouti au renversement de la Commission ; la démission de la Commission Santer<sup>14</sup> fut une démission volontaire et non le résultat d'un vote de censure.

**Le contrôle du Parlement sur la Commission ne constitue en réalité qu'un moyen indirect d'atteindre le Conseil, véritable détenteur du pouvoir de décision.**

---

<sup>11</sup> Aux termes de l'article 192 alinéa 2, il peut «demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée » quant à l'adoption d'un acte communautaire.

<sup>12</sup> Pour adopter un amendement, le Conseil doit être unanime (III-395).

<sup>13</sup> Duhamel (Olivier), *op. cit.* p.203.

<sup>14</sup> Même si la motion de censure n'avait été rejetée qu'à une assez faible majorité : 293 voix contre, 232 voix en faveur de la motion et 27 abstentions. La Commission a été acculée à la démission par la pression politique exercée par le Parlement européen à travers le comité ad hoc chargé d'enquêter sur « les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme » la concernant ; la presse joua aussi un rôle certain. La Commission cherchait depuis trop longtemps à se soustraire aux contrôles et aux requêtes même si le Conseil apparaît comme le seul responsable des défaillances réelles ou supposées. Cette affaire fut révélatrice de la faiblesse des deux institutions.

## 2.2 Doit-on pouvoir dissoudre le Parlement européen ?

D'éminents spécialistes dont Robert Badinter ont évoqué l'hypothèse d'un droit de dissolution du Parlement européen par une décision du Conseil des Ministres, à la majorité qualifiée renforcée, après avis de la Commission (ou inversement la dissolution pourrait être décidée par la Commission après avis favorable du Conseil). Cette arme politique, contrepartie de la responsabilité ministérielle dans les régimes parlementaires classiques, a en réalité peu de pertinence politique dans l'architecture institutionnelle européenne. **Elle serait interprétée par le citoyen européen comme une atteinte à son pouvoir de délégation par des institutions sans réelle légitimité démocratique.**

## 2.3 Renforcer son droit d'enquête

Il s'agit d'un contrôle politique sur les activités des autres institutions communautaires et dans une moindre mesure sur les autorités nationales chargées d'appliquer le droit communautaire en vertu de l'obligation de coopération loyale prévue à l'article 10 TCE). Le Parlement peut décider souverainement de la constitution de commissions temporaires d'enquêtes (à la demande d'un quart de ses membres) dans l'hypothèse d'*«allégation d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire »* (article 193). Les auditions sont publiques, assorties d'une obligation générale de secret et de confidentialité. Au terme de l'enquête, le Parlement européen peut adresser des recommandations aux institutions ou aux Etats membres et les utiliser comme point de départ à l'exercice d'un recours en carence devant la Cour de Justice ou lors du dépôt d'une motion de censure à l'encontre de la Commission, comme il le fit en février 1998 sur le dossier de la vache folle.

**Le bilan est loin d'être positif car le Parlement se heurte à des difficultés de mise en œuvre ; les Etats membres et les institutions européennes hésitent à collaborer ou refusent d'appliquer la Décision de 1995. Le Parlement en demandait la révision. Le Traité constitutionnel dans l'article III-333 modifie seulement les conditions qui définissent les modalités du droit d'enquête. Actuellement, elles sont définies d'un commun accord par le Parlement, le Conseil et la Commission. L'initiative appartiendrait alors exclusivement au Parlement, l'accord du Conseil et de la Commission restant cependant nécessaire (alinéa 3).**

## 2.4 Un droit de pétition utile

Introduit par le traité de Maastricht, ce mécanisme est censé rapprocher le citoyen (19 % des pétitions reçues par le Parlement européen sont françaises) des institutions européennes et constitue l'un des éléments de la citoyenneté européenne. Très largement ouvert par le Règlement intérieur, ce droit -s'il est « opportun »- est ouvert à des personnes même non citoyennes et non domiciliées dans l'Union, pour « *toute plainte, consultation, demande d'intervention, réaction aux résolutions du Parlement européen ou aux décisions d'autres institutions ou organes communautaires qui lui seraient transmises par des individus ou des associations* ». Les séances d'examen de la pétition sont publiques sauf demande du plaignant. Le Parlement peut adresser des questions écrites ou orales aux autres institutions communautaires mises en cause (article III-337, ex-article 197 TCE) et transmettre le dossier au médiateur européen en vertu de l'accord de renvoi mutuel des pétitions et des plaintes, ou à la Commission en vue d'un recours en constatation de manquement contre un Etat conformément à l'article 226 TCE qui devient l'article III-360 du Traité constitutionnel.

## 2.5 Renforcer encore sa mission de gardien de l'intérêt général communautaire

Le traité de Nice -repris par le Traité constitutionnel dans l'article I-59- permet au Parlement européen **d'intervenir dans le processus de constat lors d'une menace de violation grave et persistante aux principes énoncés à l'article 6** paragraphe 1 du Traité de l'Union.

Il obtient la **qualité de requérant privilégié à la Cour** (article 230 TCE qui serait remplacé par l'article III-365). Sans justifier d'une atteinte à ses prérogatives propres, il

pourra **engager un recours en annulation contre tout acte communautaire ou saisir la cour d'une demande d'avis consultatif à propos de la compatibilité d'un accord communautaire envisagé avec le traité (article 300 paragraphe 6 CE)**. Cette possibilité le propulse gardien de l'intérêt général communautaire et accroît avantageusement la **surveillance du respect des droits fondamentaux**.

Sur la procédure de négociation et de conclusion d'accords internationaux, l'avis conforme du Parlement est exigé pour les accords d'associations, « *créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopérations* » et les accord ayant des implications budgétaires. L'article III-325 requiert l'approbation du Parlement européen pour l'adhésion de l'Union à la CEDH, pour tous les accords portant sur des domaines relevant de la codécision ou de la procédure législative spéciale requérant l'approbation du Parlement. **Le Parlement est seulement consulté dans les autres nombreux cas !**

### **3. Comment devenir la tribune européenne du citoyen**

Actuellement encore, « siège d'une haute inexistence politique », le Parlement européen doit s'imposer comme le symbole de la transnationalité mais ne dispose ni des compétences ni des moyens d'exercer un réel contrôle démocratique de la construction européenne. Il se heurte inévitablement aux parlements nationaux qui comptent conserver leur compétence intacte.

L'ambition affichée est de rapprocher le citoyen des institutions communautaires. La participation démocratique doit devenir l'un des fondements du fonctionnement de l'Union et venir renforcer les efforts de clarification dans la répartition des compétences et la simplification des instruments juridiques. L'acteur naturel est le Parlement européen. Anticipation du demos européen, **sa puissance naturelle potentielle tend à lui conférer d'office le rôle prioritaire d'appel à l'opinion publique européenne. Comment lui offrir une visibilité politique et médiatique suffisante ?**

#### 3.1 Assemblée constituante ?

Le Parlement européen ne doit-il pas disposer de plus qu'un avis même conforme sur les modalités de la construction européenne ? Dans l'esprit des ambitions de M. Altiero Spinelli, dans une volonté d'associer les Peuples européens au processus de « constitution » européenne, le Parlement européen pourrait revendiquer une rôle proche de celui d'une assemblée constituante.

#### 3.2 Rôle clef de l'eurodéputé dans l'affirmation du principe de démocratie participative

L'article I-46 du Traité constitutionnel prend acte que **le Parlement européen représente directement les citoyens européens, soit une légitimité directe** ; les représentants nationaux au Conseil européen ou au Conseil des ministres ne disposant que d'une légitimité indirecte. **Pour la première fois mais de façon essentiellement déclarative, un traité européen consacre le principe de la démocratie participative et l'illustre par l'instauration d'une initiative citoyenne des lois** (l'article I-47, paragraphe 4). Les institutions sont priées d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile, et la Commission doit procéder à de larges consultations des parties concernées. L'acteur-clé de cette ambition est l'eurodéputé sur lequel nous reviendrons.

#### 3.3 L'exigence d'une procédure électorale uniforme

**L'élection européenne reste la rencontre de vingt-cinq élections nationales** (article 190 paragraphe 4 TCE qui devient l'article III-330), aussi l'Europarlement demeure en fait le représentant des peuples des Etats-membres et non celui du Peuple européen. **Le principe de l'élection au suffrage universel direct sans l'exigence d'une procédure**

**électorale uniforme nuit à sa pleine capacité et le condamne à demeurer une Assemblée «internationale»<sup>15</sup>.**

Les règles communes<sup>16</sup> imposées portent exclusivement sur une période électorale unique et sur le principe du vote nominatif et personnel ; les Etats restent compétents pour fixer les conditions d'élection. **Si tous les membres ont fini (la décision du Parlement britannique date de 1999) par adopter le scrutin proportionnel, des différences importantes subsistent<sup>17</sup> sur les seuils de représentativité, les possibilités de votes préférentiels ou le panachage des listes, et surtout sur les conditions d'éligibilité ou d'octroi du droit de vote.**

Pourtant le dispositif de l'article 190 TCE, assoupli par le traité d'Amsterdam, offre au Parlement européen la possibilité d'élaborer un projet « selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ». Après plusieurs tentatives infructueuses<sup>18</sup>, un projet parlementaire<sup>19</sup> proposa en 1998 la généralisation de l'usage du scrutin proportionnel (désormais effectif), l'interdiction du cumul du mandat de parlementaire européen avec celui de membre d'un parlement national, l'instauration d'un seuil de représentation minimal pour la répartition des sièges inférieur à 5 % des suffrages, et l'aménagement de circonscriptions électorales dans les Etats de plus de 20 millions d'habitants. Aucun accord n'étant intervenu, le Traité de Nice n'abordera pas le sujet.

### 3.4 Une composition représentative

Le Traité d'Amsterdam (l'article 190 paragraphe 2 non modifié par le Traité de Nice) précise seulement que le principe de répartition devait «assurer une représentation appropriée».

La répartition actuelle des sièges a été adoptée par la 20ème Déclaration relative à l'élargissement de l'Europe -l'Allemagne avec 99 députés européens et le Luxembourg avec 6 membres conservent leur nombre de sièges, la France passe à 72 eurodéputés- sur un critère politique équivoque, fruit d'un marchandage entre les Etats. Certains ont obtenu là une prime à l'ancienneté, pour d'autres une monnaie d'échange contre les modifications de pondération des voix au sein du Conseil. Le système retenu conforte la surreprésentation des petits Etats.

Le projet constitutionnel n'a rien réglé. L'article I-20, paragraphe 2 stipule que « *la représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par Etat membre. Aucun Etat membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges* ». Le nombre total des eurodéputés est limité à 750. La répartition est renvoyée à une décision à l'unanimité du Conseil européen, sur initiative et

---

<sup>15</sup> ROUSSEAU (Dominique), « Traité constitutionnel » un monstre juridique, *le Monde* du 22 octobre 2002.

<sup>16</sup> Les parlementaires européens étaient désignés à l'origine parmi les parlementaires nationaux sans élection directe au niveau national. Sous la pression du Parlement européen lui-même, le Conseil des Ministres a amendé le 20 septembre 1976 le traité de Rome afin d'instituer le principe du suffrage universel direct qui s'est appliqué pour la première fois aux élections européennes de juin 1979.

<sup>17</sup> Malgré l'harmonisation de la directive n° 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 (JOCE L 329 du 30 décembre 1994, p. 34).

<sup>18</sup> Voir en 1982 le rapport SEITLINGER et la résolution du 10 mars 1982, JOCE C 87 du 5 avril 1982, p. 61 ou le rapport GUCHT de 1991 et la résolution du 10 mars 1993, JOCE C 115 du 26 avril 1993, p. 121.

<sup>19</sup> Rapport ANASTASSOPOULOS, Doc PE : A4-0212/98 et la résolution du 15 juillet 1998, JOCE C 292 du 21 septembre 1998, p.66

après approbation du Parlement européen, qui devra être décidée avant les élections de 2009. **Le critère démographique<sup>20</sup> semble la seule approche possible.**

#### **4. Libérer l'eurodéputé de son appartenance politique nationale tout en préservant le lien le plus direct avec le citoyen**

L'Europe a fait exploser à la fois la délimitation traditionnelle de la scène politique qu'est l'Etat national et la distinction droite/gauche, ce qui perturbe autant l'électeur que le politique.

##### 4.1 Personnaliser le scrutin européen

L'abstention en constante progression lors des échéances européennes se dément lors des référendums nationaux sur le thème européen comme en témoignent les ratifications des Traités de Maastricht et du Traité constitutionnel. L'absence d'enjeux politiques au niveau de l'Union peut être une explication au manque d'intérêt du citoyen pour l'Union européenne. Les citoyens semblent rester bloqués sur les enjeux nationaux comme s'ils refusaient de croire à l'émergence d'une *démocratie* européenne. Conséquence de la «dépersonnalisation» du vote européen, rares sont les citoyens qui connaissent leurs représentants au Parlement européen, qui ont une idée de leur action quotidienne ou sont au courant de qui a voté quoi, ou pour qui et pourquoi (à noter une réelle amélioration depuis 2004 chez tous les partis français).

**Le système électoral européen pourrait combiner la représentation proportionnelle avec la recherche de la personnalisation (système des deux voix) et de l'efficacité (règle des 5 %) :** deux voix pour deux missions distinctes : la première pour le vote personnel, dont dépendrait l'élection des eurodéputés, la seconde n'attribuerait pas de siège. Le citoyen donnerait sa préférence politique à l'un des partis européens (sur la base de son programme politique), de ce vote partisan découlerait l'élection du Président de la Commission, leader du parti européen majoritaire ou apte à former une coalition majoritaire. Les vingt-sept résultats nationaux obtenus selon les règles de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne s'additionneraient et composeraient une assemblée virtuelle qui servirait de base à l'élection du Président de la Commission.

##### **Autres propositions succinctement listées :**

- a- Rectifier le découpage des circonscriptions au niveau du territoire de l'Union et non plus au niveau du territoire national
- b- Prôner la constitution de listes européennes au dépens des listes nationales
- c- Renoncer à la répartition des sièges par contingents nationaux spécifiques
- d- Lutter contre l'état de fait actuel qui réduit la volonté du peuple européen à un non vouloir et l'associer étroitement au projet

##### 4.2 Instaurer de vrais partis politiques « européens »<sup>21</sup>

La conception classique des partis politiques s'adapte difficilement à la nature institutionnelle de l'Union<sup>22</sup>. Les partis politiques au niveau européen sont à mi-chemin entre le parti politique entendu comme une organisation dont l'objectif est de conquérir le pouvoir pour l'exercer, et les autres formes d'organisation sociale qui visent à l'influencer sans directement chercher à l'exercer.

**Les partis politiques européens n'ont pas à remplir la totalité des fonctions de leurs homologues nationaux . Dans la mesure où l'Union européenne n'est pas dotée**

---

<sup>20</sup> Voir sur le sujet le rapport du Parlement européen du 27 mars 2000, A5-0086/2000 ou l'avis de la Commission 26 janvier 2000, COM (2000) 34.

<sup>21</sup> Voir la résolution du Parlement européen du 10 décembre 1996, JOCE C 20 du 20 janvier 1997, p. 29.

<sup>22</sup> DELWIT (Pascal), *Est-il possible de qualifier les partis européens de partis politiques ? Tentatives de définition et de comparaison*, Paris, 1998.

**d'un gouvernement, ils n'ont pas à assurer la coordination et le contrôle des organes gouvernementaux. La sélection des élites reste de la compétence des partis nationaux** et le niveau européen tient un rôle quasi-nul dans le recrutement du personnel dirigeant susceptible d'entrer aux gouvernements nationaux.

**La seconde mission traditionnelle d'un parti politique est sa fonction programmatique, or les manifestes électoraux restent généraux pour assurer le consensus de toutes les composantes de la fédération de partis nationaux. Ils ont peu d'ambition politique, suscitent peu d'impact médiatique et ne font pas recette auprès de l'électeur européen.**

Les révisions successives des traités en faveur du Parlement européen ont été sans incidence sur le rôle des partis politiques européens. **L'explication tient en partie à l'absence de compétences du Parlement européen dans des domaines qui touchent directement les citoyens comme la politique sociale, la culture, l'éducation ou la fiscalité. Il est difficile de faire campagne sur des thèmes comme le marché unique ou la régulation. L'identification du citoyen européen reste essentiellement nationale.**

Le rôle des partis au niveau de l'Union se résume à l'articulation des intérêts et la structuration du vote au sein du Parlement européen. **Les partis politiques dits européens sont des sortes d'associations de divers partis nationaux<sup>23</sup> en quête de majorité parlementaire ; ils ne peuvent être l'instrument de rapprochement des européens à la chose politique.**

Leur contribution au développement d'une conscience et à la formation d'une volonté commune reste modeste car ils ne sont pas au centre de la décision européenne, dominée par les autres institutions de l'Union et par les Etats membres, processus dans lequel s'insèrent aussi une multitude de groupes d'intérêts, d'associations, de partenaires sociaux, d'organisations non gouvernementales. **Ils ne remplissent pas cette fonction d'intégration sociétale des individus, car l'agrégation et la satisfaction des demandes sociales au niveau de l'Union se réalisent essentiellement à travers une multitude d'acteurs qui se constituent au niveau national ou européen et s'établissent à Bruxelles pour défendre des intérêts tant privés que publics.**

Introduits par l'article 191 du Traité de Maastricht, à valeur programmatique, les partis politiques au niveau européen se sont pourtant vus reconnaître un rôle « *d'intégration au sein de l'Union* » et devaient contribuer « *à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* ». L'absence de définition constituait une difficulté pour le financement et le déroulement de leurs activités. **Le Traité de Nice voulait remédier au phénomène de « renationalisation » des eurodéputés et a reconnu au Conseil compétence pour adopter, selon la procédure de codécision, « le statut des partis politiques au niveau européen », mais une fois encore il est le résultat d'un compromis et aucun accord sur une date butoir de réalisation n'a pu être trouvé. Le Règlement adopté en juin 2003 « sur le statut et le financement des partis politiques européens » s'inscrit dans le processus de reconnaissance et d'institutionnalisation des partis. Il définit les partis européens sans leur reconnaître la personnalité juridique, et établit une liste minimale de conditions à remplir pour bénéficier d'un financement sur le budget communautaire. Pourtant, en dépit de leur**

---

<sup>23</sup> Les partis européens sont traversés par différents courants. Le Parti populaire européen semble parvenir à un tournant de son histoire. Ses composantes nationales ont des visions opposées quant à la construction européenne, allant des fédéralistes jusqu'aux eurosceptiques, tendance renforcée par l'entrée des dix nouveaux Etats membres. Une recomposition du PPE est envisageable. Le départ des « pro-européens » et leur alliance avec d'autres mouvements pourraient peser sur les majorités futures. Le Parti des socialistes européens est lui aussi traversé par différents courants (sociaux-démocrates, blairiste...), ceux qui sont partisans d'une alliance « rouge-verte », ou ceux qui envisagent la co-gestion traditionnelle du Parlement européen avec le PPE, comme en 1999. Saluer pourtant l'initiative de l'ADLE.

**développement organisationnel, les partis politiques ne parviennent pas à remplir le rôle que les traités leur attribuent.**

L'Union ne pourra devenir pleinement démocratique, restera incomplète comme système politique, si elle continue à se priver de l'action de véritables partis au niveau européen. La Commission<sup>24</sup> a proposé d'exiger pour l'obtention du statut de parti européen de compter des élus au niveau européen, national ou régional dans au moins un tiers des Etats membres, ou de représenter lors des dernières élections européennes au moins 5 % des votes dans un tiers des Etats membres. **Une autre possibilité très ambitieuse<sup>25</sup> consiste à faire élire directement les eurodéputés par l'ensemble des citoyens européens à partir de listes présentées par les partis européens.**

**Obliger les partis politiques à clarifier leur financement par dons ou sponsoring (ce qui n'est pas le cas actuellement) et donner à la Cour des Comptes les moyens de contrôle adéquats (cf. les déboires du PPE, épinglé par la Cour des Comptes), établir un statut unique du député européen comme le prévoit déjà l'article 190 TCE, faire respecter les droits des non-inscrits<sup>26</sup> dans l'organisation des débats<sup>27</sup> et réviser le règlement intérieur, instrument essentiel de la démocratie parlementaire, sont des réformes qui n'ont pas encore trouvé leur place.**

Trois freins bloquent le développement des partis politiques européens, le caractère fonctionnel et la segmentation des compétences de l'Union européenne, la non personnalisation de l'offre politique pendant les élections européennes, et l'hétérogénéité des conceptions et des intérêts de leurs membres -encore renforcée avec l'élargissement et l'ouverture aux partis des pays de l'Europe centrale et orientale-.

**Si le Parlement européen parvenait à médiatiser la volonté politique des citoyens et que la citoyenneté européenne s'exprimait à travers lui, le rapport des forces au sein du *triumvirat* européen s'en trouverait alors -et pour le meilleur-modifié.**

**Chaque institution a besoin d'être renforcée. Les deux sources de la souveraineté européenne (directe et indirecte), doivent à égalité se partager le pouvoir législatif européen (principe des *checks and balances*) car l'architecture *sui generis* de l'Union oblige les deux sources de souveraineté à composer ensemble.**

---

<sup>24</sup> Voir la Communication de la Commission sur le statut des partis politiques, COM (2000) 444 final. La Commission encourageait le respect des principes fondamentaux de l'article 6 TUE dans les programmes et les activités des partis politiques, et fixait trois critères de répartition du financement : chacun devrait assurer au moins 25 % de son budget annuel par sources autonomes, 15 % du montant annuel de financement attribué à la Commission par l'autorité budgétaire serait réparti également entre les partis qui en font la demande, et les 85 % restants seraient répartis proportionnellement au nombre d'élus européens. Le montant annuel de la dotation budgétaire envisagé par la Commission est faible, 7 millions d'euros. Voir Proposition de règlement du Conseil sur le statut et le financement des partis politiques européens [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/dat/2000/fr\\_500PC0898.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/dat/2000/fr_500PC0898.html).

<sup>25</sup> BARNIER (Michel), « L'urgence européenne », 17 octobre 2001 in MARHOLD (Hartmut), *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 2001, p. 240. Le Traité constitutionnel ne cherche pas non plus à promouvoir leur caractère transnational !

<sup>26</sup> Illustration par l'épisode E. Bonino : manque d'affinités politiques pour créer un groupe parlementaire.

<sup>27</sup> Rapport CORBETT, bulletin Quotidien Europe, 5 août 2000.

### **III - Un Conseil garant de la légitimité étatique, « législateur communautaire »<sup>28</sup> dans le cadre du premier pilier ou décideur dans le deuxième ou troisième pilier**

Le Conseil a pour mission de représenter et de défendre les intérêts des Etats membres au sein du système institutionnel de l'Union. C'est un exécutif à la fois confédéral et sans portefeuille<sup>29</sup> ; il est le principal titulaire du pouvoir de décision, même s'il le partage de plus en plus avec le Parlement européen. Il est à la fois co-législateur et co-décideur.

**Le point clef de cette réflexion tourne autour du processus décisionnel qu'il s'agit de réformer pour donner les moyens à l'Union de décider et assurer aux décisions une légitimité démocratique incontestable.**

#### ***1. En finir avec le processus décisionnel « abracadabrantique de Nice »<sup>30</sup>***

Le Traité de Rome avait consacré trois modalités de vote : le vote à l'unanimité imposé pour les décisions sensibles politiquement, le vote à la majorité simple rarement utilisé par le Conseil, et la majorité qualifiée dans des hypothèses de plus en plus nombreuses. Dans le cadre de cette procédure, chacun des Etats membres dispose d'un certain nombre de voix reflétant son poids « politico-économique ». La pondération des voix au Conseil est fixée par l'article 205 modifié par le traité de Nice.

##### **1.1 Résoudre la question de la pondération des voix au Conseil**

Ce qui doit être modifié, c'est le nombre de voix dont chaque Etat disposera désormais, à savoir sa «carte d'identité».

**Cette question est éminemment politique. La logique recommande l'équilibre entre le principe d'égalité des Etats et le partage des voix proportionnel au nombre d'habitants.**

**Le Parlement européen et la Commission ont suggéré d'instaurer le système de double majorité en renonçant à la pondération des voix. Chaque Etat aurait disposé d'une voix (respect du principe international de l'égalité souveraine des Etats), la décision serait alors adoptée si elle réunissait la majorité numérique des Etats membres et la majorité de la population totale de l'Union (ce qui respecte le principe démocratique et les différences démographiques). Cette solution simple n'a pas été retenue car elle inquiétait à la fois les grands Etats, réduits au même dénominateur que tous les autres, et les petits Etats défavorisés par le critère démographique.**

**Le traité d'Amsterdam n'a pas su résoudre ce problème, Nice l'a encore compliqué, le Traité constitutionnel proposait une solution de bon sens.**

Avant le traité de Nice et conséquence des élargissements successifs, le système avantageait fortement les petits pays. Dans la Communauté à six, la France et l'Allemagne représentaient 48 % du total des voix. Dans l'Europe des Quinze, les grands Etats représentaient 80 % de la population mais ne disposaient que de 54 % des voix. **Dans le cadre du Traité de Nice, à vingt-sept Etats, les quatre Grands représenteront 33,6 % du total des voix pour 53,58 % de la population totale (en ajoutant l'Espagne et la Pologne on passe à 49,2 % des voix correspondant à 69,81 % de la population totale).**

---

<sup>28</sup> Décision 93/662/CE, JOCE L 304 du 10 décembre 1993, p.1.

<sup>29</sup> GISCARD D'ESTAING (Valéry) *in* MARHOLD (Hartmut), *op.cit.*, p.480.

<sup>30</sup> HEISBOURG (Fr), « Nice : un Suez diplomatique », *Commentaire* n° 93/Printemps 2001, p. 177.

Chacun des grands Etats obtient 29 voix, les plus petits en obtiennent 4 (3 pour Malte) ; l'écart entre grands et petits s'est encore resserré. Le Traité de Nice maintient la parité entre la France et l'Allemagne (la Présidence française considérait ce point comme non négociable) mais revient sur celle entre les Pays-Bas et la Belgique (la Belgique obtient en échange les réunions annuelles du Conseil européen pour Bruxelles, au moins une par an).

1.2 Supprimer les instruments de blocage de Nice : l'exemple du filet démographique

**Dans une Europe à vingt-sept Etats membres, le seuil s'établirait à 258 sur 345 voix soit 73,91%. Ce renforcement de la majorité qualifiée ressemble à une «constitutionnalisation rampante» du compromis de Ioannina.**<sup>31</sup> Sachant que les candidats n'ont pas intégré l'Union tous ensemble, le seuil de la majorité qualifiée continuera d'évoluer<sup>32</sup>.

**Le Traité de Nice complique le processus par la mise en place d'un veto démographique. Une clause de vérification démographique fixée à 62% du total de la population, pèse comme une « épée de Damoclès » sur les délibérations du Conseil.** A l'issue d'un vote à la majorité qualifiée, un Etat pourra demander de vérifier si celui-ci a rassemblé au moins la moitié des Etats et que ceux-ci représentent au moins 62 % de la population totale de l'Union. Dans le cas contraire, la décision est rejetée (article 3 du Protocole sur l'adhésion).

**Cette modalité supplémentaire s'analyse comme une compensation au maintien de la parité entre la France et Allemagne (en fait entre les quatre Grands). Le «filet démographique» participe à la mise en place d'un système hybride qui s'utilise comme instrument de blocage** car il ouvre la possibilité à trois ou quatre grands Etats de constituer un directoire négatif, sorte de veto des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (l'Allemagne<sup>33</sup>, la France et le Royaume-Uni ensemble représentent 41 % de la population totale).

A cette surreprésentation des grands et moyens Etats, les petits Etats ont obtenu une parade par la revalorisation de la minorité de blocage à près de 10 % de la population (référence au compromis de Ioannina). **Les nouveaux venus à eux seuls disposent d'une minorité de blocage ; dans une Union à vingt-sept, quatorze petits Etats représentant 11,6 % de la population de l'Union pourraient s'opposer à l'adoption d'un acte par le Conseil.**

1.3 Réformer le principe

Pour remédier au « déficit démocratique », les Etats avaient négocié lors de la Conférence intergouvernementale 2000 des instruments permettant aux décisions communautaires de reposer sur des majorités représentatives des peuples européens. **Le Traité de Nice déséquilibre le processus de décision en faveur d'un Conseil**

---

<sup>31</sup> Le compromis de Ioannina : une super majorité qualifiée est requise si l'on approche la minorité de blocage (cf. la Déclaration 50 insérée dans l'Acte final de la Conférence d'Amsterdam). Le système est d'une telle complexité qu'il en est ridicule. Lors de l'apparition de problèmes liés à l'élargissement « nordique » de l'Union (la Suède et la Finlande renonçaient à leur neutralité), a été prévu que la minorité de blocage passerait de 23 à 27. Si les votes contraires atteignaient le seuil des 23, le Conseil s'abstiendrait de décider et continuerait à négocier durant « un laps de temps raisonnable ». Pour éviter un blocage trop prolongé, un Etat membre peut demander un vote où la minorité de blocage serait de vingt-sept. Cet épisode symbolise les graves difficultés institutionnelles de l'Union depuis de nombreuses années.

<sup>32</sup> OLIVI (Bino), L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne, trad. Katarina Cavanna et Alessandro Giaccone, Paris, Gallimard, 2001 (1ère éd., 1998) p. 603, 606 et 771 : sur la complexité de la repondération par un « système de triple majorité ».

<sup>33</sup> L'Allemagne pourrait manier la clause démographique plus facilement que les autres Grands (idem pour le seuil de la minorité de blocage).

**désorganisé et bancal et enferme l'Union dans un fonctionnement d'essence intergouvernementale.** Il engendre une « survalorisation des susceptibilités étatiques » et viole l'exigence démocratique par son « degré de sophistication byzantine du processus de décision »<sup>34</sup>, **même si simultanément il élargit le champ de la majorité qualifiée et augmente corrélativement la sphère d'application de la procédure de codécision.**

Les nouvelles règles manquent de transparence, alourdissent la procédure et ralentissent encore le processus décisionnel. Elles doivent être reconsidérées à chaque nouveau traité d'adhésion.

Le Traité de Nice semble favoriser les moyens Etats (article 205 et protocole sur l'élargissement) mais il est difficile de savoir encore quels seront en pratique ses effets. L'objectif qui sous-tendait cette réforme était de restaurer l'équilibre<sup>35</sup> ancien des grands Etats au sein d'un Conseil qui deviendra pléthorique. Mais aucun Etat membre n'est allé au bout de ses idées.

**Le système de pondération est à repenser. L'affirmation du principe de droit international «un Etat, une voix» reste cependant utopique ; aucun Etat membre n'accepte de se voir mis en minorité, contraint à abandonner les positions nationales qui lui sont chères pour permettre à l'Europe d'avancer.** L'intergouvernemental doit pourtant disposer de moyens efficaces et transparents pour jouer le rôle politique moteur qui est le sien, tout en laissant penser aux Etats membres qu'ils pèsent encore suffisamment sur la décision collective et que leur intérêt national est sauf, car la **norme communautaire ne peut exister sans la volonté réelle d'une majorité d'Etats de s'y conformer.**

1.4 Pouvons-nous aller plus loin que le Traité constitutionnel ne le prévoit ?

La réalité de l'Union se compose d'une multitude d'exceptions et de dérogations (monnaie, justice et police, sécurité et défense), séquelles des volontés et des ambitions différentes, en contradiction à la notion d'intégration supranationale. Il est évidemment impossible d'imposer à un Etat national une orientation politique contraire à ses intérêts ou à ses convictions. **La liberté subjective de chacun des Etats a été prise en compte et respectée par le projet constitutionnel, tout en essayant d'atteindre une réelle efficacité dans la prise de décision. C'est là tout l'enjeu du débat sur le choix du mode de prise de décisions.**

Le lien évident<sup>36</sup> entre les principes de souveraineté et d'unanimité permet de comprendre pourquoi la prise de décision à l'unanimité reste très présente dans le Traité constitutionnel, ce qui forme le noyau dur de la souveraineté continuerait de relever de l'unanimité<sup>37</sup>.

Les domaines relevant de la majorité qualifiée s'étendent considérablement. Le Traité en double le nombre (aujourd'hui une quarantaine) et **redéfinit la majorité qualifiée, comme rassemblant 55 % des Etats (ce pourcentage étant porté à 72 % si le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission européenne ou du ministre des affaires étrangères de l'Union) et représentant 65 % de la population de l'Union (art. I-25). Une minorité de blocage est fixée à quatre Etats membres (la majorité qualifiée sera réputée atteinte si les pays opposants sont moins de quatre). Cette réforme n'entrerait en vigueur qu'en 2009.**

---

<sup>34</sup> CONSTANTINESCO (Vlad), GAUTIER (Yves), SIMON (Denys), dir., *Le Traité de Nice, Premières Analyses, op. cit.*, p. 99 à 103 et 123.

<sup>35</sup> Depuis le traité de Rome, une règle invite pourtant à ne pas favoriser tel Etat en fonction de sa taille ou de sa position géographique.

<sup>36</sup> TROPER (Michel), « Le projet de Constitution européenne et la question du pouvoir constituant », entretien réalisé par Lucien JAUME, *Cités n°13*, 2003.

<sup>37</sup> Continueraient à relever de l'unanimité : la fiscalité et la politique sociale, la politique de cohésion, la propriété intellectuelle, la diversité culturelle...

## **2. Renforcer de la capacité décisionnelle de l'Union en garantissant la représentativité des majorités**

2.1 Vers une généralisation du vote à la majorité qualifiée ?

**L'expérience de la Communauté a démontré que le vote à la majorité qualifiée est un processus dynamique propice au consensus<sup>38</sup>. Il permet de lutter contre la dérive « intergouvernementale » au profit de la logique communautaire.** A l'issue du Traité de Nice, sur les trente-deux articles du traité CE retenant l'unanimité, vingt-sept ont été révisés en faveur de la majorité qualifiée<sup>39</sup>. Les nouveaux domaines restent de faible importance ou leur application peut être retardée dans le temps (aides régionales - article 161 TCE - jusqu'en 2007 alors que la nouvelle loi de programmation doit être votée en 2006 ce qui de facto bloque leur répartition jusqu'en 2013). Les cinq questions sensibles continuent de relever de l'unanimité<sup>40</sup>.

L'unanimité a été maintenue jusqu'en 2004 pour l'essentiel des domaines liés à l'immigration. A la demande de l'Espagne, les décisions relatives aux fonds structurels ne seront prises à la majorité qualifiée qu'à partir de 2007 et à la condition expresse que les perspectives financières et l'accord inter-institutionnel y afférent aient été adoptés à cette date (article 161 CE). La France obtient une dérogation en matière de politique commerciale. Le domaine des services culturels et audiovisuels reste soumis sous certaines conditions à la règle de l'unanimité (article 133 paragraphe 6 TCE) comme le réclamaient les défenseurs de l'exception culturelle française. Les décisions relatives à l'harmonisation fiscale resteront prises à l'unanimité car la Grande-Bretagne n'a accepté aucun abandon de souveraineté en matière fiscale<sup>41</sup>.

**Conscients du blocage que constitue le vote à l'unanimité, les Etats membres ne parviennent pourtant à y renoncer.**

2.2 La « codécision », procédure décisionnelle de droit commun depuis Nice

Dans le Traité de Nice, la procédure de codécision s'applique à la quasi-totalité des questions qui ont basculé dans le régime de la majorité qualifiée, procédure devenant ainsi la procédure décisionnelle de droit commun<sup>42</sup>. **Pourtant, le Traité de Nice n'est pas le saut**

---

<sup>38</sup> « Implications institutionnelles de l'élargissement » par Jean-Luc DEHAENE, David SIMON et R. von Weizsäcker dans *Le nouveau débat sur l'Europe, op. cit.*, p.84.

<sup>39</sup> Les nominations du Président et des membres de la Commission (articles 214 T 215 CE), du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du Conseil (article 207 CE), des membres de la Cour des Comptes (article 247 CE), du Comité économique et social (article 257 CE) et du Comité des régions (article 263 CE) passeront sous le régime de la majorité qualifiée ; comme la nomination d'un représentant spécial au titre de la PESC (article 18 UE) et la conclusion d'accord internationaux dans les domaines relevant du 2e et 3e pilier s'ils portent sur des matières sur lesquelles le Conseil s'est prononcé à la majorité qualifiée (article 24 UE).

<sup>40</sup> La coordination des régimes de sécurité sociale (article 42) ; l'accès aux professions non salariées et leur exercice (article 47 paragraphe 2) ; la fiscalité (article 93) ; l'action culturelle (article 151) ; certaines mesures de la politique d'environnement : mesures fiscales, relatives à l'aménagement du territoire, à la gestion des ressources hydrauliques, à l'affectation des sols, ou intéressant les choix énergétiques des états membres (article 175 paragraphe 2).

<sup>41</sup> Le maintien de l'unanimité pour les questions fiscales et de sécurité sociale liées à l'existence même du marché intérieur est une incohérence.

<sup>42</sup> Caractère de droit commun de la procédure de codécision sauf dans le domaine budgétaire où la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires n'a toujours pas été levée.

**qualitatif espéré en ce qui concerne la capacité décisionnaire communautaire. Le processus reste globalement inachevé<sup>43</sup>.**

2.3 Pour que l'essentiel ne se joue plus dans les couloirs

**Le niveau intergouvernemental (les deux piliers pour l'essentiel échappent aussi au contrôle de la Cour) échappe au contrôle démocratique du Parlement européen. De l'avis du citoyen européen, l'essentiel continue de se jouer dans les couloirs<sup>44</sup>.**

L'Union et le Conseil en particulier doivent s'aligner sur les principes de la démocratie représentative, caractérisée par la quête d'une légitimité procédurale, spécialement développée dans les travaux de Jürgen Habermas<sup>45</sup> sous la notion «d'implémentation».

Une étape importante a été franchie lors du Conseil européen de Séville<sup>46</sup> avec la décision d'imposer les sessions ouvertes du Conseil lorsqu'il statue conformément à la procédure de codécision. **Les travaux de la Convention allaient dans ce sens en proposant que le Conseil légifère en sessions ouvertes et ait à justifier le huit clos désormais exceptionnel. Par ailleurs, le résultat des travaux du Conseil devra être transmis dans les dix jours simultanément au Parlement européen, aux parlements nationaux, et aux gouvernements.**

**Les coopérations renforcées** constituent l'une des issues possibles. Ce mécanisme **au service de la coopération intergouvernementale offre une flexibilité indispensable dans une Europe politique élargie. Si l'on ne donne pas un accès facile à ce type de procédure, les Etats membres auront tendance à nouer des liens de coopération en dehors de l'Union (Schengen) ou en dehors de ses institutions (Euro 12). La condition première est de garantir un accès ouvert à tous les Etats membres dès lors qu'ils réunissent les conditions nécessaires.**

---

<sup>43</sup> voir actes du Colloque de Strasbourg du 24 mars 2001 aux Presses Universitaires de Strasbourg.

<sup>44</sup> « Dix-huit ans d'expérience professionnelle dans l'univers de la construction européenne ne m'ont permis que rarement d'entrevoir ne fût-ce que l'approximation d'une discussion rationnelle entre acteurs, en vue de la production d'une certaine vérité. Quinze ministres autour d'une table pour prendre des décisions communes (...). Souvent on pourrait décrire le jeu ministériel de la manière suivante : maximiser l'impression du contenu du consensus tout en minimisant son contenu effectif. L'objectif du débat n'est pas de donner substance à une décision commune. Il est de vérifier que la décision qu'il va falloir prendre ne va pas à l'encontre de ses propres intérêts ou de ce que l'on peut accepter (...). La discussion (...) n'est pas une phase d'impulsion et d'enrichissement (...). Les points de discussion qui subsistent pour les ministres sont ceux qui n'ont pas été résolus par les groupes préparatoires (...). La construction européenne va son chemin sans attendre de savoir si elle est l'expression d'un destin commun ou l'adhésion à des valeurs communes. (...) Au début des années 90, il avait été décidé de filmer certains débats au Conseils des ministres (...) la logique de la transparence voudrait que l'on filme les débats à propos des points B (les différends à régler-l'adoption des points A se fait sans discussion) (...); on a filmé un débat sur un point qui aurait dû être un point A ; chaque ministre y est allé de son petit laïus sur l'importance de la question (...) résultat désastreux ! » DEWANDRE (Nicole), *Critique de la raison administrative (Pour une Europe ironiste)*, Paris, Seuil, 2002, p.31et 43.

<sup>45</sup> HABERMAS (Jürgen), *La paix perpétuelle. Le bi-centenaire d'une idée Kantienne*, trad. Rainer Rochlitz, Paris, Ed. du Cerf, coll. « Humanités », 1996, p. 80.

<sup>46</sup> Certaines promesses faites lors du Conseil d'Edimbourg de 1992 pour instaurer de nouvelles normes pour la transparence des travaux du Conseil ont déjà vu le jour comme les séances publiques de discussion de politique générale ou une meilleure information sur les activités du Conseil.

**Le mode de prise de décision** doit pouvoir « dompter » les égoïsmes nationaux en prouvant que les intérêts nationaux propres seront mieux servis dans la logique des intérêts européens. **Tant que la structure en piliers demeurera (sans oublier la fragmentation à l'intérieur même du pilier communautaire où subsiste une trop grande diversité de procédures décisionnelles), l'Union ne parviendra pas à dégager un début de régime décisionnel unique. Le Traité constitutionnel fusionne les traités TUE et TCE (et le cas échéant l'EURATOM).**

**Les textes fondamentaux doivent pouvoir évoluer, comme l'acquis communautaire, tout en les protégeant des humeurs des Etats nationaux par une procédure de révision souple, pour ne pas paralyser l'Union sur des points non fondamentaux qui échappent aux contraintes des ratifications nationales dans une Union à vingt-sept.**

### **3. Lutter contre une «usurpation du pouvoir de décision»<sup>47</sup>, le Conseil en ligne de mire**

**Le centralisme bureaucratique européen empiète sans nécessité sur les compétences des Parlements nationaux et donne aux citoyens électeurs le sentiment d'être gouvernés «par des forces anonymes». Chacun reconnaît que le fonctionnement du Conseil est inadapté par des conseils trop nombreux et non coordonnés, des débats interminables et une décision trop lente. Tout transfert de souveraineté nationale vers l'Union doit impérativement s'accompagner de contreponds démocratiques.**

#### 3.1 Limiter le nombre des formations

**Le traité fait référence au «Conseil» au singulier. Or plus d'une douzaine de Conseils des Ministres spécialisés peut être dénombrée** (sans parler de leur composition politico-administrative) ; y siègent les ministres nationaux dont la seule légitimité est celle attachée à leurs fonctions gouvernementales nationales. Cette déviance marginalise la dimension politique. **Le Traité de Nice n'a pas traité de la structure du Conseil et de la multiplication de ses formations.**

Le transfert de souveraineté effectué vers la principale instance intergouvernementale qu'est le Conseil porte atteinte au principe d'inaliénabilité dans la mesure où les ministres le composant ne représentent que très indirectement la volonté politique des Peuples européens. **Ses décisions sont déconnectées des opinions publiques et du contrôle des Parlements nationaux. La longueur des tours de table insupportable à Quinze est un calvaire à Vingt-cinq, si bien que chacun fait sa déclaration et quitte la salle sans attendre la fin des débats pour se livrer à la presse.**

#### 3.2 Seconde chambre fédérative, vers un bicaméralisme européen ?

**L'évolution proposée par le Traité de Nice accentue le caractère de seconde chambre fédérative du Conseil. Dans l'exercice de sa mission de «législateur communautaire», il est déjà une espèce de chambre des Etats.**

**Dans une Europe à vingt-sept membres, cela peut s'envisager en modifiant son fonctionnement, alors l'Union devra trouver un nouveau centre de pilotage : entre la Commission et/ou les détenteurs des nouveaux portefeuilles ministériels proposés par le Traité constitutionnel.**

Conseil permanent assurant la compétence législative, il serait composé de vice-premiers ministres nationaux ou simplement des ministres des affaires européennes dont la mission consisterait à préparer les décisions majeures du Conseil européen recentré sur son rôle décisionnel (politique stratégique : les grandes orientations et non plus les détails).

M. Jacques Delors s'en est fait l'avocat en suggérant que chaque Etat désigne un ministre des affaires européennes ayant rang de vice-premier ministre mandaté pour

---

<sup>47</sup> SCHMIDT (Helmut), *op. cit.*, p. 180.

constituer l'exécutif européen, les ministres des affaires étrangères se limitant au seul domaine diplomatique.

#### **4. Réancrer l'Union dans le tissu politique national par une plus forte implication des Parlements nationaux**

Les transferts de souveraineté nationale aux instances communautaires n'ont pas été compensés par des gains de participation politique des citoyens ou de leurs représentants. **Le Parlement européen n'est qu'un des acteurs du processus de légitimation de l'Union. On doit au citoyen d'exercer l'action politique au niveau le plus approprié.**

La ratification des traités par les parlements nationaux selon leur procédure nationale est insuffisante dans le processus de légitimation de l'Union. Leur rôle est devenu au fil de l'épopée européenne celui d'une chambre d'enregistrement des directives européennes. Si leur rôle doit être distinct de celui du Parlement européen, leur participation «européenne» permettrait de rapprocher les citoyens de l'Union.

Par le passé, ces questions n'ont pas été suffisamment traitées et résolues (Déclaration 13 annexée au traité de Maastricht, Déclaration 23 annexée au traité de Nice ou Déclaration de Laeken) même si le Protocole spécial sur les Parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam était un début.

**La fonction principale des Parlements nationaux est de contraindre les gouvernements à rendre compte des décisions qu'ils prennent au sein du Conseil en veillant notamment au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

##### 4.1 Un contrôle national facilité et encouragé

**Le Traité constitutionnel<sup>48</sup> confie aux Parlements nationaux européens un soutien démocratique complémentaire en les associant dès les premiers stades de la procédure législative et en organisant un contrôle plus efficace.**

Il est nécessaire de prévoir la mise en réseau d'échange, d'information et de coopération entre parlements nationaux et Parlement européen par la convocation de conférences interparlementaires *ad hoc* sur des questions sectorielles. La Convention a aussi proposé une réforme et un renforcement de la COSAC dans son rôle de mécanisme consultatif interparlementaire. Elle pourrait servir de cadre aux échanges entre les parlements nationaux et le Parlement européen ou de forum entre les parlementaires nationaux seuls (création d'un petit secrétariat envisagée par la Convention). **L'idée d'un Congrès<sup>49</sup>, proposé par le Président Giscard d'Estaing sous le nom de «Congrès des peuples d'Europe» n'a pas été retenu. Robert Badinter avait fait une proposition voisine avec la création d'un «conseil des Parlements nationaux».**

##### 4.2 Contrôler *a priori* l'application du principe de subsidiarité par un mécanisme d'alerte précoce

Le protocole n°7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam recommandait déjà que chaque proposition législative nouvelle comporte une motivation au titre de la subsidiarité<sup>50</sup>.

**Les parlements nationaux prennent part au processus législatif européen sans pour autant devenir co-législateurs et examinent le projet de texte dès le début du processus législatif ou en cas de modification de la proposition initiale pendant toute**

---

<sup>48</sup> Article I-11, paragraphes 1, 3 et 4 et I-12 et I-16 §4 et article I-1848.

<sup>49</sup> Titre IV, article 19 de l'avant-projet de Traité constitutionnel.

<sup>50</sup> A la suite de celui-ci, la Commission retira quatorze propositions de directives insuffisamment justifiées, en révisa six (toutes ayant trait au perfectionnement du Marché unique) et le conflit sur le principe de subsidiarité fut momentanément clos sans que l'on doive procéder à une renationalisation des procédures. OLIVI (Bino), *L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne*, op. cit., p.705.

**sa durée. La Commission doit fournir pour chacune des propositions législatives une fiche « subsidiarité » précisant les conséquences financières et l'impact présumé sur la législation des Etats membres.**

**Les parlements nationaux disposent d'un mécanisme d'alerte précoce.** Après communication de la proposition et dans un délai de six semaines, chaque parlement pourra par avis motivé faire état de ses craintes de violation du principe de subsidiarité auprès des institutions européennes. La notion de Parlement national retenue englobe dans un système bicaméral chacune des chambres qui pourront agir de façon autonome. Le calcul du seuil accorde deux voix aux parlements monocaméraux et une à chacune des chambres dans un système bicaméral. Le seuil est fixé à 30 %, il passe à 25% en matière d'espace de liberté, de justice et de sécurité. Si le seuil d'un tiers des parlements nationaux est atteint, la Commission réexamine sa proposition sans autre obligation. Il s'agit de préserver son autonomie et le respect de son droit d'initiative. Les britanniques auraient souhaité qu'au-delà du seuil de 50% la Commission soit tenue de retirer son projet mais les parlements nationaux auraient alors disposé d'un droit de veto ce qui a été jugé inacceptable. Si la Commission ne tient pas suffisamment compte de l'avis des parlements nationaux, ceux-ci pourront toujours intervenir auprès de leur gouvernement pour qu'il s'oppose ou essaye d'amender la proposition initiale de la Commission. **Les parlements nationaux<sup>51</sup> devront s'organiser afin d'être en mesure d'émettre des avis motivés au début du processus législatif européen.**

#### 4.3 Un contrôle juridictionnel

**L'organisation du contrôle reste essentiellement politique. Le Protocole 2 du Traité constitutionnel permet de renforcer un contrôle *a posteriori* de la Cour de Justice - qui n'a jusqu'ici jamais eu à se prononcer sur un cas concret - à un contrôle politique *a priori* des parlements nationaux.** Mais il ne faut pas s'y tromper, pas davantage qu'en 1997, le respect seul du principe ne fera pas obstacle à toutes les déviances.

Le contrôle juridictionnel actuel se fait selon les voies de recours ordinaires (arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni c. Conseil, la justiciabilité du principe de subsidiarité, aff. 84/94, Rec. p. I-5755, concl. Ph. Léger) et se limite à l'examen de l'erreur manifeste. La Cour doit faire respecter l'article 5 sans se substituer au pouvoir politique.

**Tout parlement national même s'il n'a pas activé le mécanisme d'alerte précoce pourrait saisir la Cour. Selon l'article 8 du protocole n°2, la Cour de justice serait compétente pour se prononcer sur les requêtes formées pour violation du principe de subsidiarité et pourrait se prononcer sur un recours transmis par un Etat membre « conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».** Les démocrates-chrétiens allemands auraient souhaité que chacune des chambres dispose du droit de recours à titre autonome afin que les *Länder* à travers le *Bundesrat* aient accès à la Cour. A l'opposé, les espagnols redoutaient que ne soit battu en brèche le monopole de représentation international de l'Etat. Le compromis trouvé précise que le recours est « *transmis par [les Etats membres] conformément à leur ordre juridique interne au nom de leur parlement* ». Chaque Etat resterait ainsi libre d'organiser cette saisine qui reste indirecte mais qui peut être automatique (exemple de l'Allemagne ou de la Belgique).

### **5. Réformer la Présidence du Conseil européen**

---

<sup>51</sup> Ces nouvelles prérogatives supposent une délibération décisive (un vote en bonne et due forme). Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel au début de la Vème République (n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, n° 59-3 DC du 25 juin 1959), le Parlement français ne peut procéder qu'aux votes prévus par la Constitution (loi, motion de censure, règlement interne, résolution de l'article 88-4...).

Le système triangulaire des débuts s'est adapté à l'évolution de l'Europe. Le Conseil des ministres a été complété par le Conseil européen, sa formation suprême.

5.1 Le Conseil européen, éviter les rendez-vous manqués

**Le sommet de Paris de 1974 a institutionnalisé la pratique du Conseil européen, l'Acte unique l'a officialisé.** Sa mission est de définir les orientations de la construction européenne ; il donne les impulsions, assure les choix stratégiques. **Au fil des élargissements, l'instance intergouvernementale phare s'est pervertie, tout sommet européen se conclut par des « bulletins de victoire »<sup>52</sup> flattant le nationalisme de chacun de ses membres.**

**Il existe actuellement au sein du Conseil trois risques majeurs de rupture, entre les grands et les petits Etats, entre les anciens et les nouveaux membres, et le risque résultant du jeu des alliances variables entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France dès lors que le fameux moteur franco-allemand traverse une tempête.**

Le Traité constitutionnel apporte une définition plus précise du rôle et du fonctionnement du Conseil européen. **Il ne fait toujours pas partie des institutions communautaires et se place, dans l'ordre établi par l'article I-19, après le Parlement européen. Seuls les chefs d'Etat ou de gouvernement en sont membres, les ministres des affaires étrangères n'en seraient plus membres de droit. Il se réunit une fois par trimestre selon la pratique actuelle.**

Conçu à l'origine comme un « directoire européen », il tend à devenir sous la « révolution du nombre » un « conseil de surveillance ». **Le Traité constitutionnel instaure une prise de décision par « consensus », ce qui insiste sur son caractère avant tout politique. Interprété au sens juridique strict, le consensus oblige à l'accord formel de tous, ce qui est plus contraignant que l'unanimité où l'abstention ne fait pas obstacle à la prise de décision unanime.**

5.2 Garantir la stabilité de la présidence du Conseil européen : un Président pour l'Union

**Actuellement, la Présidence de l'Union est une présidence issue d'un système de rotation semestrielle égalitaire (à vingt-sept membres, la rotation devient l'événement de la décennie pour chacun des Etats). Elle handicape l'élaboration d'une vision commune car chacun pousse son projet national et les chantiers se multiplient sans cohérence d'ensemble. Mais Etats petits, moyens, grands, fondateurs ou derniers entrés, tous veulent l'exercer. Jusqu'ici aucune autre solution n'avait été jugée acceptable pour la susceptibilité des Etats, mais la réalité de l'élargissement doit faire bouger les esprits.**

**L'article I-22 du Traité constitutionnel constitutionnalise une présidence stable par la création de la fonction nouvelle de Président du Conseil européen.** Ce poste serait confié à une personnalité détachée de la politique nationale qui exercerait ses nouvelles fonctions à temps plein. A long terme, il ne faut pas exclure que les fonctions de président de la Commission et président de l'Union fusionnent, que la fonction la plus légitime fasse disparaître l'autre. **Muni de nombreux garde-fous, disposant de prérogatives limitées, le Traité n'instaure-t-il pas en réalité un Président sans pouvoir réel<sup>53</sup>?**

---

<sup>52</sup> SCHMIDT (Helmut), *L'Europe s'affirme*, op. cit., p.122.

<sup>53</sup> D'autres approches sont possibles. Selon le projet Badinter, un président, qui représente l'Union mais qui ne la gouverne pas (Titre V, Chapitre 1, articles 26 à 29), serait sélectionné parmi les hommes politiques de dimension européenne par le Conseil européen et serait élu par le Parlement européen à la majorité absolue de ses membres pour cinq ans non renouvelable. Robert Badinter propose un Président de type IV<sup>e</sup> République Française ou Président allemand. Une élection au suffrage universel direct serait prématurée à l'échelon de l'Europe. Il n'est pas le véritable chef de

**Une autre approche consisterait à maintenir une présidence tournante en la rendant conjointe (à trois) ce qui en raccourcirait les délais.**

L'objectif recherché est de permettre aux puissances européennes de garder leurs divergences secrètes et les obliger à adopter des positions communes. Ce poste devrait savoir faire la synthèse entre les égoïsmes nationaux, les intérêts divergents et la susceptibilité des dirigeants nationaux. Son mandat serait court, non renouvelable et non cumulable. Sa mission fortement symbolique ferait de lui le garant de la diplomatie et de la défense européennes en collaboration avec le Ministre européen des affaires étrangères. Il présiderait le Conseil européen. Ce pourrait être idéalement la dernière mission d'un grand européen en fin de carrière politique. Une procédure d'*impeachment* pourrait être prévue.

---

l'exécutif européen car il préside le Conseil européen, représente l'Union sur la scène internationale mais ne prend pas part aux votes. Le véritable chef est le premier ministre de l'Union, désigné par le Conseil européen pour cinq ans renouvelable une fois et investi par le Parlement européen, qui préside la Commission, assiste au Conseil européen et préside le Conseil des Ministres, organe permanent et véritable gouvernement de l'Union. La Commission devient un organe exclusivement administratif. Pour les européistes traditionnels, l'élection du Président de l'Union doit se faire au suffrage universel ou nommer le chef du parti européen vainqueur aux élections européennes ; celui-ci cumulerait les fonctions de Président de l'Union et de la Commission. Enfin les petits pays tels Danemark, Finlande, Autriche proposent la création d'une équipe présidentielle et non d'un Président.

## IV- Affranchir la Commission des liens étatiques

La notion de « gouvernement central » d'une fédération ne s'applique pas à l'Union et face à la « **centralité de l'intergouvernementalité, la Commission a du mal à se positionner** »<sup>54</sup>. « Cheville ouvrière » du Conseil européen, responsable devant le Parlement européen, la Commission dispose du droit d'initiative indispensable au processus d'unification européenne.

**Si elle envisage d'assumer à terme un rôle de « gouvernement » de l'Union, elle doit s'affranchir des liens étatiques qui la discréditent. Aussi longtemps qu'on ne reviendra pas sur le principe d'un commissaire par Etat qui engendre inévitablement une structure intergouvernementale bis.....**

### **1. Réformer la Commission post-Nice, structure « intergouvernementale bis » !**

**Si le Traité constitutionnel est en deçà des propositions de la Convention, il constitue une avancée positive prenant mieux en compte la réalité politique. La Commission pérennise sa fonction d'avocat de l'intérêt général communautaire et ainsi il est difficile d'imaginer trop de dérogation à son monopole d'initiative.**

L'article 211 n'est pas modifié; sa capacité de proposition et d'exécution ainsi que son mode de décision collégiale restent intacts. Dans l'esprit des Traités, la Commission est une institution supranationale, garante de la défense de l'intérêt communautaire. Ses membres se doivent d'être indépendants de leur pays d'origine or **le Traité de Nice a engendré une « renationalisation » du processus de construction communautaire sur lequel le Traité constitutionnel ne revient pas. Le principe d'un commissaire par Etat engendre inévitablement une structure « intergouvernementale bis »**<sup>55</sup>. Nombreux sont encore les Etats qui estiment que la Commission doit représenter l'ensemble des sensibilités nationales et s'accommodent de la perspective d'une Commission démesurée. **Néanmoins, pour un exercice maximal de ses fonctions, le format de la Commission devrait s'ordonner autour d'une quinzaine de commissaires.**

**Le Traité ne remet pas en cause le principe de rotation égalitaire** et reste dans la logique de l'article 213, paragraphe 1 : la Commission serait composée de quinze membres dont treize feraient l'objet d'une « rotation égale » entre Etats (sauf pour les postes de Président de la Commission et de ministre des affaires étrangères). **L'objectif de débarrasser la Commission des éléments d'inter-gouvernementalisme invalidants, comme ce qui est appelé pudiquement la « sensibilisation » des commissaires, n'est pas atteint. Pire, la rotation « sur un strict pied d'égalité », s'ajoute au mode de décision collégial à la majorité simple, et repose la question de la légitimité de la Commission, de son affaiblissement et de sa « re-nationalisation ».** La question de la composition et le résultat final accepté plombent les avancées du Traité constitutionnel et montrent les limites de l'approche communautaire.

### 1.2 Renforcer les pouvoirs du Président de la Commission

Tirant les leçons de l'épisode de la succession Delors (la Grande-Bretagne avait mis son veto sur M. Jean-Luc Dehaene), **le Traité de Nice prive les Etats membres de leur droit de veto. Sa nomination est proposée à la majorité qualifiée par le Conseil**

---

<sup>54</sup> MOREAU DEFARGES (Philippe), *Comprendre la Constitution européenne*, Paris, Editions d'organisation, 2004.

<sup>55</sup> « (...) conduisant celle-ci à n'être qu'un COREPER bis, il ne fallait peut-être pas que les grands Etats abandonnent aussi facilement leur second commissaire. Le déséquilibre qui résulte de la négociation-paquet entre nouvelle pondération des voix au Conseil et abandon de leur second commissaire par les Etats membres n'augure pas d'un renforcement de la Commission dans son ensemble... » *Traité de Nice. Premières analyses, op. cit.*, p.107.

**européen (nouvel article 214). Le Parlement européen doit approuver ce choix du Conseil.**

Le Président de la Commission devient à la fois objet de légitimité démocratique et étatique. **Il participe à la désignation de l'équipe de commissaires (article 214) choisis d'un commun accord avec les Etats membres à partir d'une liste de personnalités établie par eux.** Le Conseil européen arrête la liste à la majorité qualifiée (là est la nouveauté) en coopération avec le Président désigné ; **le Président disposera dans ce domaine précis d'un véritable droit de veto contre le Conseil européen.**

L'indépendance des commissaires est renforcée dans la mesure où ils ne seront plus directement désignés par leur Etat d'origine (le traité Amsterdam le prévoyait déjà mais Nice va plus loin car les Etats peuvent se voir mis en minorité). Le collège ainsi composé devra obtenir la confiance du Parlement, par un vote d'approbation, puis sera définitivement nommé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

**Le Président de la Commission dispose du pouvoir de décider de l'organisation interne de la Commission (nouvel article 217 paragraphes 2 et 3, « pouvoir discrétionnaire d'organisation interne »), du droit de désigner des vice-présidents** après approbation du collège sans précision du nombre (qui sera fixé par le règlement intérieur de la Commission) et du pouvoir de distribuer des « portefeuilles y compris en cours de mandat » (parallèle avec la déclaration n° 32 adoptée par la CIG dans le Traité d'Amsterdam). Il n'obtient cependant pas de voix prépondérante dans les délibérations du collège à la majorité des membres.

**Il peut exiger la démission d'un commissaire après approbation du collège (responsabilisation politique des commissaires, article 217 paragraphe 3),** ce qui lui donnera les moyens d'éviter à l'avenir une « affaire Cresson ». A noter que M. Romano Prodi, lors de sa prise de fonction, avait déjà exigé des nouveaux commissaires l'engagement qu'ils démissionneraient s'il leur en faisait la demande.

### 1.3 Un Président de la Commission élu au suffrage universel ?

Pour mettre la Commission à l'abri des pressions étatiques et créer une structure de gouvernement indépendante des péripéties de l'élargissement, le Président de la Commission pourrait être élu au suffrage universel<sup>56</sup>.

**Dans une première hypothèse notamment soutenue par M. Joschka Fischer, il pourrait être élu par le Parlement européen.** La Commission en serait renforcée et pourrait devenir un « exécutif fort et politiquement responsable ».

La seconde possibilité serait qu'il soit **élu directement par les citoyens européens à l'issue de l'élection des députés européens.** Le Parlement européen perdrait son pouvoir d'approbation sur le nom du Président désigné, mais conserverait sa compétence d'audition des postulants commissaires et voterait l'investiture collective de la nouvelle équipe.

**Dans les deux cas, la Commission y puiserait cette légitimité qui lui fait tant défaut.** Fort du suffrage universel (indirect ou direct), le Président se poserait en véritable chef du gouvernement européen sous le contrôle des électeurs à chaque fin de mandat, et au quotidien sous celui du Parlement européen (et du Conseil). Le rapport général annuel que la Commission présente devant le Parlement deviendrait un vrai programme politique. La Commission avait d'ailleurs proposé l'introduction du mécanisme de la question de confiance posée par son Président sur la base d'une déclaration de politique générale<sup>57</sup>, mais cet instrument parlementaire n'a pas été repris par le Traité de Nice.

---

<sup>56</sup> Voir la proposition du Benelux : Bulletin Quotidien Europe des 2 et 3 octobre 2000.

<sup>57</sup> Note de la présidence du 24 mai 2000, CONFER 4744/00.

**Le Traité constitutionnel prévoit l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen (article I-27) ; l'aval parlementaire nécessaire à sa désignation devient un vote à la majorité des membres qui le composent.**

**Confier à la Commission le rôle complet de gouvernement de l'Union engendrerait inévitablement des conséquences politiques inattendues allant jusqu'à une remise en cause de la notion d'intérêt général communautaire.**

#### 1.4 Les risque d'une politisation de l'Union

**Confier à la Commission le rôle de gouvernement de l'Union bouleverserait sa composition et son fonctionnement actuels. Tout gouvernement est politique. L'élection du Président aurait pour conséquence la politisation de la Commission.**

Les conséquences politiques doivent être évaluées avec soin. **Le risque d'une remise en cause de la notion d'intérêt général communautaire est possible.** L'entrée de la politique politicienne dans l'Union (coalition majoritaire, programme de législature) n'est pas sans risque et le rôle des partis politiques européens ou leur manière de faire de la politique au niveau de l'Union restent à imaginer. **La politisation de la Commission est-elle compatible avec ses fonctions de nature quasi-juridictionnelles, avec son monopole d'initiative législative ou avec sa mission de médiateur entre intérêts nationaux et politiques parfois antagonistes ?**

Cette légitimité donnerait-elle à la Commission les moyens d'exercer de nouvelles responsabilités indispensables à la bonne marche du système communautaire ? Si l'on prend l'exemple de la gouvernance économique de l'Union, actuellement aucune institution n'a le pouvoir de piloter économiquement l'Europe (coordonner les politiques économiques et budgétaires), et la remise en cause du pacte de stabilité accroît encore la confusion. Donner à la Commission, sur mandat du Conseil, un monopole de proposition sur les grandes orientations de politique économique qui serve ensuite de guide à la politique des Etats membres lui assurerait un rôle moteur (pour aller contre ses propositions, il faudrait alors un vote des Etats membres à l'unanimité). Sur la question du pouvoir d'avertissement aux gouvernements dont les finances publiques dérapent, trop de susceptibilités étatiques sont en jeu pour confier davantage de pouvoir à la Commission (l'Euro-groupe devrait être traité spécifiquement).

Dans l'hypothèse prévisible d'un Président de l'Union choisi par le Conseil européen, une cohabitation entre les deux présidents européens constituerait un risque. Cette dualité au sommet peut faire craindre confusion, excès de bureaucratie ou inertie quand l'objectif serait l'équilibre des pouvoirs pour un exercice optimum de démocratie.

#### 1.5 Lutter contre le problème récurrent de la «comitologie»

**La multiplication des comités a créé une confusion préjudiciable à l'efficacité de la Commission (compétences d'exécution sur délégation du Conseil, article 211 repris dans le Traité constitutionnel en I-26). Le Parlement européen voulait être associé à la procédure de gestion, spécialement pour les mesures adoptées en codécision avec le Conseil, pour compenser cette perte de contrôle sur l'exécutif, et dans la mesure où la Commission ne prenait plus elle-même les décisions d'exécution.** Le Traité d'Amsterdam n'a pas résolu la question (déclaration n°31 annexée à l'acte final) et invitait la Commission à présenter au Conseil une proposition modifiant la décision 87/373/CEE. **Depuis 1998, la Commission (COM[1998] 380 final qui fait suite à la déclaration n°31) recommande la simplification du système pour plus de transparence, et reconnaît au Parlement européen un droit de regard sur l'exercice de ses compétences d'exécution conférées par le Conseil. Le projet constitutionnel a pris cela en compte et le Traité constitutionnel (articles I-23 et I-24) offre une meilleure transparence et une meilleure publicité.** Il prescrit que les réunions des différentes formations du Conseil seront divisées en fonction de la fonction à exercer, législative ou autre (exécutive). Dans le cadre de sa fonction législative, le Conseil siègerait en public. **Le Traité confirme néanmoins les comités à l'article III-344 et n'aborde pas la question des instances administratives inférieures à celle du Conseil. Le Traité renvoie à une**

décision du Conseil européen la décision de constituer d'autres formations du Conseil à l'exception du Conseil législatif et des affaires générales, il ne mentionne pas, par exemple, le conseil Ecofin.

#### **IV- La Cour de Justice, retour au principe cher à Montesquieu de « puissance nulle »**

**La relative paralysie des institutions majeures de la Communauté a conduit la Cour de Justice à jouer un rôle fondamental<sup>58</sup> dans la construction européenne, qui dépasse largement ce que le réalisme politique et démocratique voulait.** Chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités (article 220 TCE repris par les articles I-29 et III-359), la Cour a très tôt débuté une évolution jurisprudentielle de constitutionnalisation des traités communautaires et tenté de s'affirmer en quasi-Cour suprême d'une entité fédérale. La primauté et l'applicabilité immédiate du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux constituent l'un des fondements de la nature supranationale de l'ordre juridique communautaire.

**Sa jurisprudence a permis à l'Union européenne d'être davantage qu'une association d'Etats.** Le traité TCE a instauré des moyens de droit à l'intention des États membres, des organes communautaires ou des citoyens pour constater la violation (par action ou par omission) du traité par un organe communautaire (art. 230-233 TCE repris par les articles III-368 et 369) et des moyens de droit à l'intention de la Commission et des États membres pour constater un manquement de la part d'un État membre en rapport avec ses obligations relevant du Traité CE (art. 226 à 228 TCE qui deviendraient les articles III-360 à 362). La procédure de renvoi préjudiciel (article 234 TCE qui deviendrait l'article III-369) a donné à la Cour de Justice les moyens de jouer le rôle d'une quasi-cour constitutionnelle communautaire. **Les Etats membres renonçaient ainsi à exercer une compétence d'interprétation qui leur appartenait selon le droit international classique. L'imbrication entre les ordres juridiques nationaux et le droit communautaire a conféré à celui-ci les caractéristiques d'un droit préfédéral et le distingue du droit international classique.**

Le Traité constitutionnel prend acte de son œuvre de créateur de droit constitutionnel comme du caractère hybride de ses fonctions, sur lequel il ne revient pas et ne remet pas en cause le fonctionnement et l'organisation de la Cour. La Cour de Justice ne peut disposer d'une compétence générale et unificatrice qui serait celle d'une juridiction fédérale. Elle demeure une juridiction spécialisée dont la compétence et l'autorité sont définies par le Traité. Fondement du pouvoir judiciaire européen, elle assure le respect du droit européen dans l'interprétation et l'application de la « constitution ». Le Traité précise les conditions de saisine, améliore les procédures de nomination des juges et met fin à l'ambiguïté sur la composition de l'expression Cour de Justice (Cour de justice européenne, Tribunal de grande instance et tribunaux spécialisés). **Conséquence directe de la suppression de la structure en piliers<sup>59</sup>, il propose d'étendre significativement son contrôle juridictionnel (dans le domaine de la JAI<sup>60</sup>), même si le domaine de la PESC continue de lui échapper<sup>61</sup>. L'article III-377 reconnaît de droit la compétence de la Cour dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures, à l'exception de ce qui relève de l'ordre public (repris du 35-5 TUE).**

---

<sup>58</sup> "The Court of Justice of the EC has fashioned a constitutional framework for a federal-type structure" E Stein, American journal of International Law 75 (1981), v. aussi 1a Cour de Justice et la critique pertinente de Rasmussen in The Constitution of Europe, Do the new clothes have an emperor? J H H Weiler (Harvard) Cambridge Press 1999., p. 228, 229.

<sup>59</sup> Les Etats membres avaient réagi contre cette forme d'« impérialisme » juridique en imposant que le second et troisième piliers lui échappent.

<sup>60</sup> Le projet constitutionnel la rend de droit sauf en matière d'ordre public (article 35-5 TUE).

<sup>61</sup> Seraient autorisés des recours individuels contre les décisions prises dans le cadre de la PESC.

Dans le domaine de la répartition des fonctions, le Traité renforce ses compétences dans la mesure où tout parlement national, même s'il n'a pas activé le « carton jaune » du mécanisme d'alerte précoce, pourrait saisir la Cour. Il recadre sa théorie sur les compétences implicites et s'efforce de traiter la Cour de justice comme un « tribunal technique ». Le projet constitutionnel s'est interdit de conférer à la Cour européenne de Justice le rôle de Cour suprême<sup>62</sup> d'un Etat fédéral habilitée à trancher les litiges de compétences. Il confirme enfin, à l'article I-6, la primauté du droit européen sur le droit national, qui ne figure explicitement pas dans les traités. La déclaration n°1 jointe au Traité précise que cet article n'est que le reflet de « *la jurisprudence existante de la Cour de Justice* ».

Le Traité élargit le droit du citoyen d'ester devant la Cour de Justice. Par l'intégration de la Charte dans l'architecture constitutionnelle, les citoyens pourraient utiliser le système actuel de voies de recours de l'Union. Le second paragraphe de l'article III-376 autorise les recours individuels contre des décisions prises dans le cadre de la PESC. L'article III-365 impose que les personnes soient « *directement et individuellement concernées* » mais conformément aux recommandations du « cercle de discussion », facilite l'accès des particuliers contre des avis réglementaires, y compris ceux qui ne comportent pas de mesure d'exécution.

L'œuvre de la Cour est considérable mais il est indispensable que le juge communautaire retrouve sa place de juge, au sens de « puissance nulle » selon l'expression de Montesquieu.

#### 1. Une Cour constitutionnelle européenne?

**Sans une cour constitutionnelle, une Constitution n'est qu'un programme politique, moralement obligatoire. Peut-on à terme envisager un contrôle constitutionnel complet des normes européennes, qui limiterait juridiquement la souveraineté en sanctionnant les droits fondamentaux des individus et des peuples de l'Union y compris à l'encontre des Etats membres ? Elle pourrait être sans lien organique avec la Cour de Justice qui renouerait ainsi avec sa vraie fonction. A l'origine des Communautés, on n'a pas voulu en faire une Cour Suprême, on l'a limitée à des compétences judiciaires. Doit-on aujourd'hui faire une relecture de son fonctionnement pour lui offrir une compétence de caractère constitutionnel<sup>63</sup> ?**

---

<sup>62</sup> Les Cours constitutionnelles nationales ont pris soin de ne pas se laisser dépasser. Le Conseil constitutionnel français, par sa décision du 19 novembre 2004, confirme la Constitution française au sommet de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne, comme la Cour constitutionnelle fédérale allemande l'a fait pour la Loi fondamentale allemande. La révision constitutionnelle ne confèrera aucune valeur supra-constitutionnelle au Traité constitutionnel dans la mesure où le constituant national ne peut hisser aucun droit au-dessus de celui qu'il proclame.

<sup>63</sup> GISCARD D'ESTAING (Valéry), Discours devant le Parlement européen de 2001.

## CONCLUSION

La réforme juridique et politique de l'Union doit permettre de construire **une Europe de la différence, et simultanément donner une (seule) voix à l'Europe pour la faire exister sur la scène internationale**. Dans le cadre institutionnel, la création d'un ministre des affaires étrangères européen par la fusion des postes de Haut représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures contribuerait à certainement donner de la cohérence à l'action de l'Union (au sens article 3 TUE) mais ne résoudrait pas tout.

Certaines mesures de bon sens semblent simples à mettre en place **comme créer une représentation unique entre l'Union et la Communauté ou confier à un seul et même service, l'aide au développement et l'aide humanitaire d'urgence** (le projet constitutionnel en confierait la responsabilité au ministre des affaires étrangères).

**En ce qui concerne la diplomatie européenne, il semble utopique de songer à rompre le lien exclusif qu'elle entretient avec l'intergouvernemental**. Un renforcement des mesures de consultation ou de coordination entre Etats membres est envisageable, sans revenir pourtant sur le principe de l'unanimité (avec la possibilité de le tempérer par l'abstention constructive ou l'assortir de dérogations limitées). **Aucune disposition institutionnelle ne suffira jamais à convaincre des Etats souverains à adopter des positions de politiques étrangères contraires à leurs intérêts nationaux**.

Valérie Sachs