

“L'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace. Et elle doit relever trois défis fondamentaux : comment rapprocher les citoyens, et en premier lieu les jeunes, du projet européen et des institutions européennes ? comment structurer la vie politique et l'espace politique européen dans une Europe élargie ? comment faire de l'Union un facteur de stabilisation et un repère dans le monde nouveau, multipolaire ?”

Extrait de la déclaration de Laeken, le 15 décembre 2001

Pour assurer son leadership, et réconcilier les citoyens avec un projet cinquantenaire, l'Europe a plus que jamais besoin d'un pouvoir stable qui réponde à une double exigence de démocratie et d'efficacité : c'est l'enjeu de la création d'un président pour l'Europe.

Cette question de la présidence est au cœur du débat institutionnel, et la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing devra apporter des réponses ambitieuses, à la hauteur des défis que l'Union est appelée à relever. Cet ouvrage dresse un état des lieux du débat sur la présidence et offre au lecteur le premier panorama des principales propositions formulées sur ce sujet.

Pierre LEQUILLER, député des Yvelines et vice-Président du Conseil général des Yvelines, est Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et membre de la Convention européenne. Il est l'auteur de “L'Europe se lève à l'Est”, publié en 1994 aux éditions du Rocher.

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**
L'EUROPE EN ACTIONS

10 €
ISBN : EN COURS
Janvier 2003

SPÉCIAL
CONVENTION
EUROPÉENNE



**UN PRÉSIDENT
POUR L'EUROPE**
Pierre Lequiller

12

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**
L'EUROPE EN ACTIONS
www.robert-schuman.org

UN PRESIDENT POUR L'EUROPE
PIERRE LEQUILLER

sommaire

Avant-propos	6
Introduction	12

Un Président de l'Europe : pour quoi faire?

I. Quelle présidence pour l'Europe ? Un état des lieux du débat 16

I.1 Un Président pour le Conseil européen La proposition "Aznar, Blair, Chirac"	16
I.2 Un chef du "Gouvernement de l'Union" Les propositions Badinter, Quermonne et Berès	21
I.3 Le maintien d'une forme de présidence tournante Les options proposées par la Commission européenne	26
I.4 Tableau comparatif des principales propositions concernant la présidence européenne	31

2. Combien de Présidents pour l'Europe ? Présidence bicéphale ou monocéphale ? 42

2.1 La double présidence	42
2.1.1 Les modalités de la double présidence	43
2.1.2 Certaines interrogations soulevées par la double présidence	44

2.2 La présidence unique	48
2.2.1 Les modalités de la présidence unique	50
2.2.2 Les réponses aux interrogations soulevées par la présidence unique	55
2.3 L'accord franco-allemand du 14 janvier 2003	59

Conclusion

La voie de l'Europe unie	64
---------------------------------------	-----------

Annexe

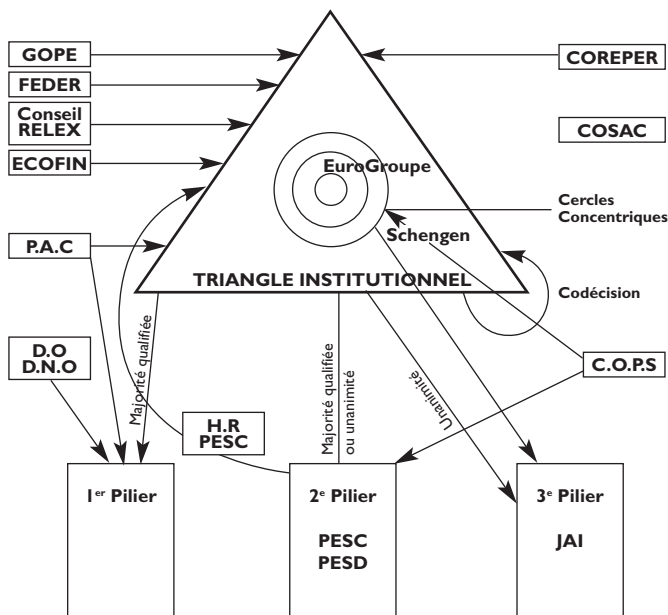
Ils ont dit... sur le Président de l'Europe	68
--	-----------

Bibliographie	76
----------------------------	-----------

On ne convaincra pas avec cette affiche

Citoyens européens,
votez pour votre nouvelle Constitution qui :

- ➔ Maintient le triangle institutionnel en renforçant chacun de ses côtés !
- ➔ Supprime les trois piliers et les remplace par des procédures appropriées !
- ➔ Favorise l'émergence des cercles concentriques pour les coopérations renforcées !
- ➔ Précise la réciprocité des relations dans le champ de la comitologie !



On doit pouvoir faire plus simple !

Avant-propos

t halys, le 11 juillet 2002 : les paysages défilent et en les regardant, je pense à cette Convention où je me rends pour la première fois. Enthousiaste, je sais que cette réunion des cent cinq conventionnels titulaires, auxquels se joignent cent deux suppléants va être passionnante.

J'ai toujours désiré que l'Europe se débarrasse de son image bureaucratique et compliquée, qu'elle prenne conscience du rôle politique éminent qui lui revient.

Première puissance économique mondiale, elle se sous-estime pourtant et, dès lors, n'exerce pas la responsabilité qui est la sienne. Douze pays parmi les quinze ont aujourd'hui la même monnaie qui rivalise avec le dollar et ne manquera pas de dépasser sa valeur marchande ! Dans "L'Europe se lève à l'Est" que j'avais écrit en 1994, j'appelais de mes vœux l'entrée rapide dans l'Union des dix nouveaux pays : la poursuite de la réunification du continent sera actée, je n'en doute pas, à Copenhague avant la fin de l'année 2002 !

Peut-être en 2003, l'Europe sera-t-elle dotée d'une nouvelle Constitution refondatrice, ambitieuse pour elle-même, claire et lisible pour le citoyen...

Quand j'entre dans la salle, j'hume cette atmosphère européenne... Saluant les quelques

conventionnels que je connais déjà, je m'assieds à ma place, entre un suédois, Leckberg, et un hollandais, Van Der Linden, car nos places sont disposées dans l'ordre alphabétique. Tout autour de la salle, derrière de grandes vitres, on distingue les nombreux interprètes. A la tribune, j'aperçois au centre le Président Giscard d'Estaing que je salue d'un geste amical, heureux de retrouver à Bruxelles celui que j'ai toujours considéré comme "le plus européen des Européens".

En feuilletant le trombinoscope, je mesure plus encore l'importance de cette assemblée : que de noms prestigieux, d'anciens Premiers ministres et ministres, commissaires et parlementaires connus... Valéry Giscard d'Estaing insiste, comme il le fera souvent, sur le fait que chaque conventionnel est là pour défendre non l'institution dont il est issu, mais l'avenir de l'Europe en toute indépendance, en conscience, ... comme les conventionnels américains l'avaient fait à Philadelphie au moment de la création des Etats-Unis d'Amérique.

Il est vrai qu'il y a eu quelque génie dans la composition de cette Convention à associer des hommes et femmes des pays membres de l'Union comme des pays candidats, des parlementaires européens et des parlementaires nationaux, des commissaires et des représentants des gouvernements. De ce fait, il se dégage, par la "méthode conventionnelle", des majorités suffisamment larges sur la plupart des sujets pour permettre au Président de la Convention, et aux Présidents des nombreux groupes de travail, de faire adopter, par "consensus" et grâce à leur savoir-faire, des conclusions concrètes.

Comme député j'ai participé, l'an dernier, à plus de cinquante réunions publiques où je n'ai parlé que de l'Europe : j'ai formidablement ressenti le besoin de rendre les institutions simples, transparentes pour le citoyen. "Nous avons construit l'Europe sans le citoyen, dis-je en forçant à peine le trait, il nous faut la construire maintenant avec et pour le citoyen". De plus, l'idée que l'Europe ne parle pas d'une voix forte sur la scène internationale m'insupporte. "Par défaut, nous devons nous considérer comme coupables du carnage israélo-palestinien"...

Thalys, le 3 octobre 2002 : j'accepte mal le clivage artificiel entre les "communautaristes" et les "intergouvernementaux". On semble oublier que la méthode communautaire inventée par Monnet, Schuman, de Gasperi, consistait précisément à associer le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Mon goût pour le contact, ma passion d'écouter et de comprendre le point de vue de l'autre, m'ont amené à rencontrer de nombreux conventionnels en tête à tête, et d'ailleurs à me lier d'amitié avec plusieurs d'entre eux. Il était indispensable, me semblait-il, de rapprocher les opinions de ceux qui voyaient la présidence au Conseil, et ceux qui la voulaient à la Commission.

C'est ce qui m'a amené à déposer une contribution, après en avoir maintes fois remanié le texte, au fur et à mesure des consultations, observations, objections. Dans cette contribution, je présente une double option : celle d'une "double présidence" avec un Président du Conseil élu pour cinq ans et un Président de la Commission ;

et celle, (qui a ma préférence, même si je mesure le saut conceptuel qu'elle représente) d'un Président unique du Conseil européen et de la Commission. Les citoyens européens connaîtraient alors le nom de leur Président, et celui-ci serait clairement identifié sur la scène internationale. Nous nous sommes retrouvés sur cette ligne avec des conventionnels issus de nombreux pays.

Louveciennes, le 3 février 2003 : ce petit livre avait pour but de présenter le débat sur la présidence de l'Europe, d'étayer ma contribution et d'analyser les deux options qui y étaient contenues : double présidence ou présidence unique.

Au moment où je l'achevais, la proposition franco-allemande dite de la double présidence a été déposée à la Convention. Elle constitue évidemment un immense progrès par rapport au statu quo, par la stabilité indispensable donnée au Président du Conseil et le renforcement de la légitimité reconnue au Président de la Commission. En cela, je l'ai soutenue, d'autant qu'elle contient de très nombreuses autres améliorations sensibles, dont le Ministre unique des Affaires Etrangères européen. L'Europe a toujours progressé par compromis et les occasions d'avancées doivent toujours être soutenues.

Néanmoins j'ai maintenu dans cet ouvrage, mes arguments en faveur de la seconde option, celle de la présidence unique, à mes yeux plus ambitieuse. Sans doute n'y sommes nous pas prêts aujourd'hui. Mais peut-être un jour, cet objectif fort et lisible pour tous, qui n'est à mon sens, ni "intergouvernemental", ni "communautaire",

mais simplement européen, pourra-t-il être atteint.

En mettant la dernière ligne à cette préface, je pense d'abord aux jeunes, aux étudiants que l'Europe intéresse et qui, je l'espère, s'engageront demain avec passion pour elle. J'ai d'ailleurs, à leur intention, le projet de défendre l'idée généreuse d'un service de jeunes coopérants européens. Je souhaite que cet ouvrage les éclaire quelque peu sur l'un des enjeux essentiels de la Convention : celui du Président de l'Europe.

Introduction

Un Président de l'Europe : pour quoi faire ?

“ Je veux bien appeler M. Europe. Mais l'Europe, quel numéro de téléphone ? ” s'interrogeait Henry Kissinger dans les années 1970. Trente ans plus tard, la première puissance économique du monde n'est toujours pas identifiée sur la scène internationale. La rotation semestrielle de sa présidence est devenue un handicap qui fragilise son image auprès des citoyens et affecte sensiblement son influence dans le monde.

Une présidence stable, efficace et démocratique : c'est un des enjeux du débat sur l'avenir de l'Union. L'Europe réunifiée ne pourra demeurer plus longtemps un “objet politique non identifié”⁽¹⁾. Ces dernières années, les propositions se sont multipliées sur ce thème, signe de l'urgence pour l'Europe de se réformer, profondément et durablement. Pour autant, les conceptions divergent sur la fonction présidentielle européenne. Quel Président ? Et pour quoi faire ? Le débat ne fait que commencer ; il est au cœur de la réflexion sur la réforme institutionnelle de l'Europe qui vise à renforcer la légitimité et l'efficacité de l'Union. L'alternative à la réforme, c'est la montée des scepticismes et populismes de tous ordres, et, à la clé, l'affaiblissement collectif.

Les propositions relatives à la présidence de l'Union doivent toutefois respecter un certain nombre de règles et de principes au service de l'intérêt commun européen. Et pour cerner le statut et les véritables pouvoirs d'un futur Président de l'Union, il faut se référer aux objectifs mêmes de la réforme : visibilité, efficacité et démocratie. La

structuration de l'exécutif européen contribuera à l'émergence d'un “espace politique” européen et à l'identification de décideurs politiques connus et reconnus par les citoyens. En donnant un visage à l'Europe - tant vis-à-vis de l'extérieur, qu'à l'intérieur de ses frontières - il s'agit d'assurer la capacité de l'exécutif à donner, dans la durée, les impulsions nécessaires.

Les pouvoirs et responsabilités du Président sont liés directement au rôle des institutions qu'il préside. Il faut, à cet égard, veiller à conforter la fonction d'orientation du Conseil européen qui doit cesser d'être un Conseil d'appel des décisions - ou de l'impossibilité de décision - du Conseil des ministres de l'Union. Le Président de l'Europe devra ainsi être en mesure de jouer pleinement son rôle de “facilitateur” de la prise de décision.

Mais, pour aboutir, la proposition d'une présidence de l'Europe devra intégrer plusieurs contraintes. Il est tout d'abord fondamental de ne pas remettre en cause le principe et les modalités essentielles de l'équilibre des pouvoirs entre légitimités nationale et européenne (intergouvernemental/supranational) ; de même, les responsabilités institutionnelles des trois côtés du “triangle” (les pouvoirs de codécision du Conseil des ministres et du Parlement européen, le pouvoir d'initiative de la Commission qui impose de maintenir les conditions de son indépendance, et sa force exécutive) doivent être pérennisés ; la présidence de l'Europe doit en effet conforter la méthode communautaire qui a fait la preuve de son efficacité.

C'est pourquoi l'orientation générale des réformes doit plutôt aller dans le sens d'un renforcement simultané des différentes institutions plutôt que

⁽¹⁾ En référence à l'expression employée par Jacques Delors.

vers un choix Conseil ou un choix Commission. L'introduction des Parlements nationaux au sein du système doit par ailleurs constituer un élément de réponse complémentaire au nécessaire renforcement de la légitimité des institutions, dans le respect du cadre fondamentalement collégial de la construction européenne. De même, les équilibres nécessaires entre "grands" et "petits" Etats - comme aussi avec les "moyens", qui sont rarement pris en compte en tant que tels - devront être respectés, sur la base du principe d'égalité.

Donner à l'exécutif européen plus de stabilité, de lisibilité, de légitimité, de capacité d'impulsion - au service de l'intérêt des peuples d'Europe - correspond à un objectif largement partagé. Mais le terme d'"exécutif" ou de "gouvernement" recouvre des concepts divers et des ambiguïtés. Il s'agit en effet à la fois de la capacité de gouverner, c'est-à-dire de donner les impulsions nécessaires et de décider dans les domaines non législatifs - par exemple dans le champ de la diplomatie - et de la responsabilité de la mise en œuvre, normative et administrative. La mission de représentation constitue un autre volet de ces fonctions exécutives.

Dans le système institutionnel actuel, ces fonctions exécutives sont réparties entre le Conseil européen pour l'impulsion, la Commission pour le pouvoir de proposition, le Conseil des ministres et le Parlement européen pour le pouvoir de décision, et à nouveau, la Commission pour la mise en œuvre, en même temps que les Etats membres pour ce qui ne relève pas d'une mise en œuvre communautaire.

S'il ne s'agit pas de résoudre d'un coup cette complexité, pour une part nécessaire du fait des différents

niveaux du pouvoir et des différentes sources de légitimité, il convient à la fois de mieux cerner les diverses composantes des fonctions exécutives - fonction de coordination, fonction d'exécution, fonction de représentation - et de donner à ce "pouvoir exécutif européen" davantage de légitimité, de lisibilité, de cohérence, d'efficacité et finalement de poids politique.

C'est particulièrement vrai dans le domaine de la politique étrangère où l'actuelle dichotomie entre le Conseil et la Commission, entre le champ diplomatique d'une part, et les relations commerciales et l'aide au développement, d'autre part, implique qu'une cohérence nouvelle soit trouvée par le haut. Il y a là un enjeu majeur de la Convention.

Le Président de l'Union devra avoir, d'une manière ou d'une autre - quel que soit son mode de désignation - la confiance du Conseil européen, mais aussi, selon des modalités à confirmer, celle des autres institutions, et en particulier des parlementaires. Ce ne sera ni un Président à la française, ni un Président à l'allemande, compte tenu des diversités constitutionnelles ; européen, il aura avant tout un rôle d'influence, il sera un négociateur. Outre l'enjeu majeur d'une plus grande visibilité, la solution trouvée devra rester relativement simple et facile à expliquer. Sur le plan de la méthode, il s'agit de dépasser une vision antagoniste des approches intergouvernementale et supranationale pour promouvoir l'expression institutionnelle d'une conciliation concrète de ces deux approches dans un esprit communautaire. Une fois de plus, c'est par le haut que pourront être transcendés les antagonismes qui asphyxient depuis trop longtemps le souffle des réformes.

1 Quelle présidence pour l'Europe ?

Un état des lieux du débat⁽²⁾

1.1 Un Président pour le Conseil européen *La proposition Aznar, Blair, Chirac ("ABC")*

La proposition Aznar, Blair et Chirac, dite proposition "ABC", prévoit l'élection d'un Président de l'Union par le Conseil européen, pour une période de 2 ans et demi ou de 5 ans. Les fonctions de ce Président devraient être celles de la présidence actuelle : **organiser et préparer les travaux du Conseil européen, proposer les grandes orientations de la politique de l'Union.**

Placée sous la responsabilité du Président de l'Europe, la direction du Conseil des ministres serait confiée soit à un Secrétaire Général, soit à des présidences en équipe ("team presidencies"). Le Président disposerait ainsi d'un lien direct avec la gestion des politiques de l'Union. Il s'agit de favoriser l'émergence d'un véritable leadership, indispensable pour rendre le projet européen lisible pour le citoyen et pour les partenaires extérieurs.

⁽²⁾ Il n'est pas ici possible d'évoquer l'intégralité des contributions relatives à la présidence de l'Union, ni de développer intégralement celles auxquelles nous faisons référence. Le choix a été fait de souligner quelques perspectives majeures.

› Le discours de Strasbourg : *la proposition de Jacques Chirac*

Le Président Jacques Chirac, dans son discours prononcé à Strasbourg le 6 mars 2002, a formalisé cette proposition :

"Il faut donner un Président à l'Union Européenne. (...) : plaçons à la tête du Conseil européen une personnalité élue par ses membres pour une durée suffisante. Ce Président incarnerait l'Europe aux yeux du reste du monde et confèrerait au système institutionnel la stabilité dont l'Union a besoin pour être forte. Il devrait s'appuyer sur un Conseil des ministres dont les travaux seraient plus transparents, mieux coordonnés et régis par le vote à la majorité qualifiée. S'agissant de la présidence du Conseil des ministres, plusieurs formules seront à étudier. Elle pourrait, sous l'autorité du Président de l'Union, être assurée par le Secrétariat Général. Elle pourrait aussi être confiée à des collèges d'Etats membres, représentatifs de la diversité de l'Union, et qui tourneraient avec chaque Président de l'Union".

Dans le prolongement du discours de Strasbourg, le ministre français des Affaires étrangères, **Dominique de Villepin**, a récemment proposé⁽³⁾ un complément de ce modèle, prévoyant la création d'un poste de "ministre des Affaires étrangères", qui assisterait directement le Président dans sa tâche de représentation de l'Union et de conduite des affaires extérieures. Ce ministre présiderait la formation "Affaires extérieures" du Conseil. Dominique de Villepin propose également de renforcer la présidence du Conseil des ministres, en différenciant les formations législatives et exécutives du Conseil. Il n'exclut pas, par ailleurs, l'élection directe du Président de la Commission. Loin de remettre

⁽³⁾ Discours prononcé à Marseille le 2 décembre 2002

Un président pour le Conseil européen

La proposition Aznar, Blair, Chirac ("ABC")

en cause l'équilibre du triangle institutionnel, il propose d'en renforcer chacun de ses pôles :

"Retrouvons d'abord l'équilibre originel de nos institutions. Au Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement la responsabilité de fixer les grandes orientations dans tous les domaines d'action de l'Union. Au Conseil des ministres, celle d'adopter les décisions de base en application de ces orientations. A la Commission, celle d'avancer des propositions au nom de l'intérêt général et de mettre en œuvre les décisions adoptées par les Etats membres. Au Parlement, la tâche de légiférer d'un commun accord avec le Conseil, de voter le budget et, demain peut-être, l'impôt communautaire".

» Les "team presidencies", le point de vue de Tony Blair

Dans le même esprit, le Premier ministre britannique Tony Blair propose une formule de "team presidencies", qui permet d'allonger la durée d'une présidence qu'il imagine organisée en équipe, par groupes de pays. Dans un discours prononcé à Varsovie en octobre 2000, il propose également un renforcement du Conseil européen, qui devrait devenir une sorte de gouvernement de l'Union. Le Conseil des ministres serait pour sa part exclusivement chargé de la mise en œuvre – conjointement avec la Commission – des orientations définies par le Conseil européen.

Le Conseil européen

"Le Conseil européen devrait se comporter comme les gouvernements nationaux qui présentent aux citoyens leur programme pour les années à venir. Et ce, dans tous les champs d'action européens importants : l'économie, la politique étrangère, la défense et la lutte contre la criminalité internationale. Je propose aujourd'hui un programme annuel pour l'Europe, établi par le Conseil européen".

La Commission

"Le Président de la Commission serait membre du Conseil européen et serait pleinement intégré à l'établissement du programme. Il présenterait aux chefs de gouvernement les propositions de débat, de modification et d'adoption. Ce serait clairement un programme législatif et politique qui prescrirait le travail à réaliser par les différents Conseils. L'indépendance de la Commission en tant que gardienne des traités resterait intacte. Et la Commission continuerait comme par le passé à apporter des propositions là où son rôle de gardienne des traités le rendrait nécessaire. Mais nous aurions une direction politique claire, un programme et un calendrier comme lignes directrices pour toutes les institutions".

Le Conseil des ministres

"Nous ne devrions pas hésiter non plus à réformer le mode de travail de certains Conseils ; peut-être par des présidences conjointes qui donneraient à la conduite du Conseil plus de continuité et de poids en ayant davantage recours au Président du Conseil élu et aux groupes de travail et en s'assurant que le Secrétaire Général du Conseil, Javier Solana, pourrait participer sans restrictions au développement de la politique étrangère et de sécurité. Est-il vraiment pensable, par exemple, que dans une Europe de plus de 25 membres, un pays n'exerce la présidence que tous les 12 ou 13 ans ? Une présidence de deux ou trois pays ensemble, grands et petits Etats mélangés, pourrait être plus judicieuse. Dans l'avenir, nous aurons peut-être aussi besoin d'un meilleur moyen de surveiller et de piloter le programme de l'Union que par des Conseils européens trimestriels."⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Discours prononcé à Varsovie le 6/10/2000.

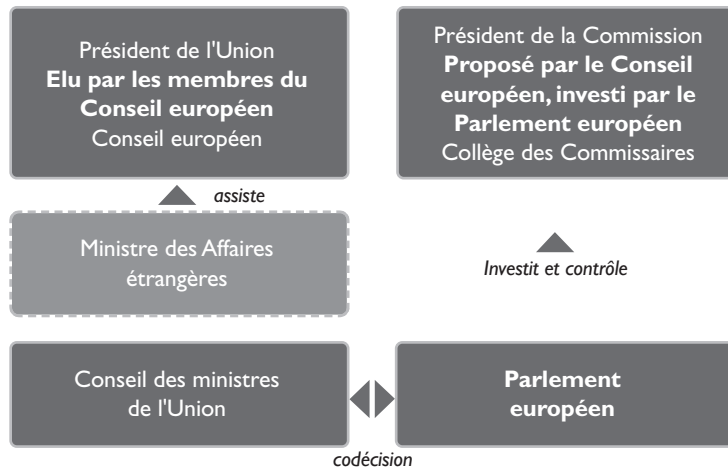
1

Un président pour le Conseil européen

La proposition Aznar, Blair, Chirac ("ABC")

Peter Hain a précisé⁽⁵⁾, alors qu'il était ministre des Affaires européennes du gouvernement de Tony Blair, cette idée de "team presidencies" du Conseil, qui pourraient être composées de cinq ou six pays, assurant la présidence sur une période plus longue. A la tête du Conseil européen, un Président de l'Union assurerait un leadership politique tant sur le plan intérieur que sur la scène internationale. Dans un discours prononcé à Cardiff le 28 novembre 2002, **Tony Blair** a complété sa proposition : le Président du Conseil européen serait chargé de coordonner les présidences "en équipe" des Conseils des ministres sectoriels. La politique étrangère serait, quant à elle, menée par un Haut Représentant pour la PESC, indépendant de la Commission. Dans un tel dispositif, la Commission resterait indépendante mais verrait son rôle recentré sur sa vocation initiale de "gardienne des traités". Si Tony Blair a reconnu que la réforme de l'Union passait par un renforcement de la Commission, il n'est pas favorable à ce que son Président soit directement élu par le Parlement européen.

⁽⁵⁾ European Voice,
16/05/2002



1.2 Un chef du "Gouvernement de l'Union"

Les propositions Badinter, Quermonne et Berès

Robert Badinter a développé une proposition d'organisation institutionnelle dans un projet de Constitution européenne qu'il a déposé le 30 septembre 2002, en sa qualité de membre suppléant de la Convention⁽⁶⁾.

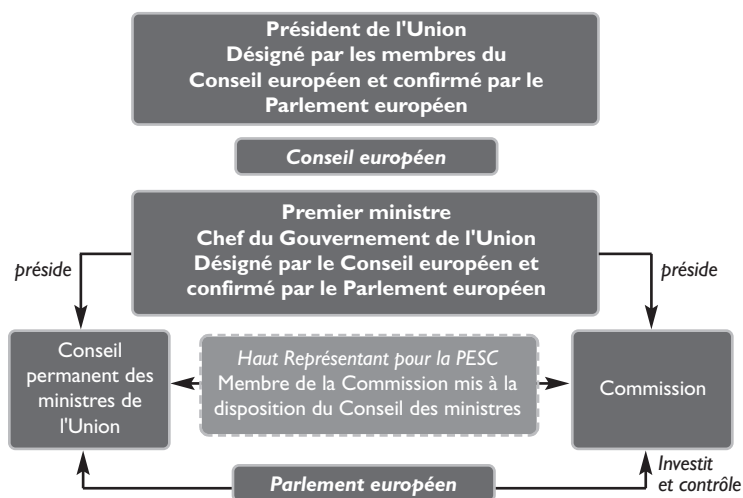
"(...) La Présidence de l'Union ne saurait être assumée, à tour de rôle pour une période de quelques mois, par un Etat membre. Jouissant de la personnalité morale internationale, apte à conclure des traités, l'Union européenne doit être représentée sur la scène internationale par un Président consacré à cet office. Le peuple européen doit être incarné, aux yeux des nations du monde, par une personnalité européenne prestigieuse, et non par un chef d'Etat national assumant la présidence de l'Europe par la grâce du calendrier. (...) Il faut donc un Président de l'Union pour incarner l'Union. Pour assurer sa légitimité, sa désignation doit procéder de la double souveraineté des Etats membres et du peuple européen. Le choix par le Conseil européen d'une personnalité connue pour les services éminents rendus par elle à la cause européenne, sera approuvé par le Parlement. Le Président de l'Union n'exercera pas pour autant le pouvoir exécutif. Sa fonction relèvera de l'ordre symbolique et moral, non du gouvernement et de la politique. C'est au Président de l'Allemagne plutôt qu'au Président de la République française ou à celui des Etats-Unis qu'il faudrait l'identifier."

Considérant que le maintien de la rotation semestrielle n'est pas viable dans une Europe élargie,

⁽⁶⁾ CONV 317/02
du 30/09/2002

Un chef du "Gouvernement de l'Union" Les propositions Badinter, Quermonne et Berès

il estime ainsi nécessaire de doter l'Union d'une présidence stable du Conseil européen. Néanmoins, il s'agirait essentiellement d'un magistère moral, incarnant symboliquement les valeurs de l'Union, et la représentant au niveau protocolaire. Elu pour 5 ans par le Conseil européen et investi par le Parlement européen, il n'assurerait au sein du Conseil européen que les fonctions de "chairman". Cette conception est à rapprocher de la présidence telle qu'elle est exercée en République Fédérale Allemande. Dans ce schéma, le gouvernement de l'Union est assuré par un "Premier ministre", qui coordonne à la fois les travaux du Conseil des ministres et de la Commission. Désigné par le Conseil européen et investi par le Parlement européen, il est le chef de l'exécutif de l'Union. Le Conseil des ministres devient un Conseil unique où siègent des ministres permanents représentant leur Etat. Un Haut Représentant pour la PESC pourra être nommé spécialement par le Conseil des ministres au sein de la Commission.



Dans la quête d'une synergie renforcée entre les deux branches exécutives européennes, les propositions du Professeur Jean-Louis Quermonne et de Pervenche Berès, représentant le Parlement européen au sein de la Convention, plaident également en faveur d'un gouvernement mixte de l'Union.

Les orientations évoquées par **Jean-Louis Quermonne**, dans son étude sur le "gouvernement européen" parue en novembre 2002⁽⁷⁾, font écho à celles de la proposition Badinter. Une seule personne exercerait la présidence de la Commission et du Conseil "Affaires générales" (CAG). Elle serait assistée d'un Præsidium à qui serait confiée la présidence des différents conseils statuant en formation exécutive. Cette formule, selon son auteur, n'exclut pas la mise en place d'une présidence unique du Conseil européen, assurant les fonctions de "chairman" et de représentation symbolique de l'Union.

"La plus-value de cette forme de 'gouvernement mixte' apparaît à deux égards. D'une part, il conférerait au Président commun aux deux instances exécutives (ainsi qu'à ses vice-présidents) une prise directe sur les services de la Commission, sans qu'il soit besoin de faire surgir une bureaucratie propre au secrétariat du Conseil, qui ferait double emploi. D'autre part, il rendrait opérationnelle la mise en jeu de la responsabilité politique du Président (et du Præsidium), à la fois devant le Parlement européen et devant le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui répondrait au besoin d'accountability ressenti par les citoyens, dans une démocratie."

La députée européenne **Pervenche Berès** plaide également pour la création d'un gouver-

⁽⁷⁾ Etude réalisée pour l'association "Notre Europe", Etude et recherche n°20, "La Question du Gouvernement Européen". www.notre-europe.asso.fr

1

Un chef du "Gouvernement de l'Union" Les propositions Badinter, Quermonne et Berès

nement de l'Union fondé sur une synergie fortement structurée entre la Commission et le Conseil. Le Président de la Commission, entouré de 4 ou 5 vice-présidents assurerait la présidence du Conseil des ministres. Le Président de la Commission serait soit élu par le Parlement européen et confirmé par le Conseil, soit élu par un Congrès réunissant les représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux.

Dans l'esprit de ces propositions, si le Conseil européen peut continuer collégialement à définir les grandes orientations de l'Union, le "gouvernement mixte" doit, pour sa part, assurer la cohérence de la mise en œuvre de celles-ci.

Comme l'évoque le Professeur Jean-Louis Quermonne, la création d'un "gouvernement mixte" suppose l'introduction d'une séparation claire entre les formations législative et exécutive du Conseil des ministres. Faute d'une telle distinction, l'équilibre du triangle institutionnel serait menacé, dans la mesure où, simultanément, la Commission exercerait le pouvoir exécutif, serait à l'origine des propositions législatives et présiderait enfin à la décision législative.

D'autres points de vue envisagent la mixité du gouvernement européen au seul niveau de la politique étrangère. Sur cet aspect, il semble qu'une large majorité de conventionnels s'accorde sur l'idée d'un "ministre européen des Affaires étrangères". Le groupe de travail de la Convention sur "l'action extérieure de l'Union" a ainsi proposé que les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures soient exercées par la même personne, membre de la Commission mais bénéficiant d'un mandat du Conseil.

Ce ministre européen des Affaires étrangères pourrait ainsi rendre compte régulièrement au Conseil européen, et plus spécifiquement au Président du Conseil européen. Dans certaines de ses interventions **Joschka Fischer**, ministre allemand des Affaires étrangères et représentant de son gouvernement au sein de la Convention, semblait favorable à l'instauration d'une présidence stable du Conseil européen, à condition que cette présidence reste symbolique et s'en tienne à la présidence formelle des séances du Conseil européen. Parallèlement, Joschka Fischer proposait de conforter l'équilibre institutionnel en suggérant l'élection du Président de la Commission par un Parlement européen aux pouvoirs renforcés. Par ailleurs il s'est déclaré favorable à la création d'une présidence unique du Conseil européen et de la Commission.

Réagissant à l'idée d'une présidence stable du Conseil européen, le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, s'est clairement prononcé en faveur d'une telle proposition. Il en a évoqué les fonctions :

"Nous n'avons pas besoin de multiplier les exécutifs en Europe. Actuellement, la présidence tournante du Conseil n'a pas de rôle exécutif. Il n'est pas nécessaire de modifier ce point. Ce Président devrait fixer l'agenda des Conseils européens, qui doivent se réunir au moins quatre fois par an. Il doit assurer le suivi des décisions et des orientations. [...] Il faut donc un Président du Conseil stable, installé dans la durée, avec éventuellement des vice-présidents chargés de tâches particulières, comme les affaires étrangères ou les questions économiques et financières."⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ Le Figaro, 09/12/2002

1

Le maintien d'une forme de présidence tournante. Les options proposées par la Commission européenne.

1.3 Le maintien d'une forme de présidence tournante Les options proposées par la Commission européenne

La **proposition de la Commission**⁽⁹⁾, qui semble avoir reçu, à ce stade, le soutien d'un nombre important de parlementaires européens et de représentants des "petits pays", plaide en faveur du maintien du système de présidence tournante, pour certaines présidences. Par ailleurs la représentation extérieure de l'Union relèverait d'une personne assumant simultanément les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire, et qui disposerait d'un droit d'initiative.

Le Commissaire **Michel Barnier** évoque cette proposition en ces termes :

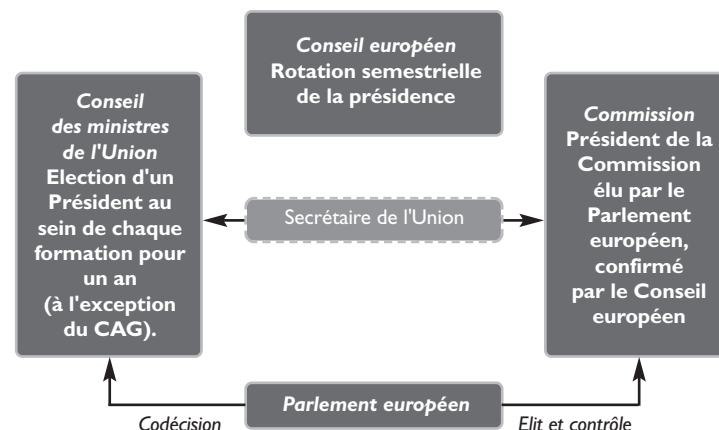
"Ce qui existe, c'est le poste de Haut Représentant chargé de la politique étrangère et de sécurité commune, qu'assume Javier Solana, et le poste de Commissaire européen aux relations extérieures, détenu par Chris Patten. Le moment est venu de réunir ces deux missions et de créer un poste nouveau, unique et influent, comme le veulent les chefs d'Etat de plusieurs pays, un poste qui cumulera l'initiative de l'action et le pouvoir budgétaire."⁽¹⁰⁾

La communication de la Commission du 4 décembre 2002 propose également de faire de la Commission l'organe principal du gouvernement de l'Union. Son Président serait élu directement par le Parlement européen et confirmé par le Conseil européen. La logique actuelle de la désignation du Président de la Commission s'en trouverait donc inversée, tout en respectant l'exigence de double légitimité.

⁽⁹⁾ "Pour l'Union européenne : paix, liberté, solidarité". Communication de la Commission du 4/12/2002.

⁽¹⁰⁾ Le Monde, 03/12/2002.

La communication de la Commission propose par ailleurs que chaque formation sectorielle du Conseil des ministres élise en son sein son Président pour un an. Cette formule vise à permettre une plus grande continuité des travaux du Conseil en confiant la présidence à un ministre expérimenté qui aura la confiance de ses pairs, tout en garantissant que chaque Etat membre pourra connaître régulièrement l'expérience de l'exercice de la présidence du Conseil. D'autre part, la mission centrale de coordination du Conseil "Affaires générales" (CAG) justifie, selon la Commission, le maintien du système de présidence tournante.



La proposition présentée par le **mémorandum du Benelux**⁽¹¹⁾ prévoit également le maintien de la rotation semestrielle pour les formations sectorielles du Conseil des ministres. La présidence du CAG serait en revanche confiée au Président de la Commission et la présidence du Conseil "Affaires extérieures" au Commissaire compétent, assurant également la fonction de Haut Représentant.

⁽¹¹⁾ Mémorandum du Benelux : "Un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et plus transparente". Contribution CONV 457/02 déposée à la Convention le 11/12/2002.

1

Le maintien d'une forme de présidence tournante. Les options proposées par la Commission européenne.

En confiant la présidence du CAG au Président de la Commission, ce dispositif se rapproche de l'idée d'un "gouvernement mixte" de l'Union :

"L'Union doit disposer d'institutions communes fortes, privilégier et étendre la méthode communautaire et renforcer les éléments institutionnels aptes à promouvoir l'intérêt commun. (...) La Commission est l'institution garante de l'intérêt commun et le moteur de l'intégration européenne. Ce rôle sera d'autant plus important dans une Union d'Etats plus nombreux et plus hétérogènes."

Jacques Delors⁽¹²⁾ s'est exprimé en faveur de la création d'un "couple Commission/CAG", pour garantir la continuité des présidences. Parallèlement, et pour rompre avec l'actuel système de rotation semestrielle, il propose la constitution d'"équipes présidentielles" de six pays, comprenant obligatoirement un "grand pays".

Guy Verhofstadt, Premier ministre belge, propose⁽¹³⁾ quant à lui d'établir une distinction plus nette entre les fonctions législatives et exécutives du Conseil des ministres. Les Conseils, lorsqu'ils prennent des mesures exécutives se réuniraient sous la présidence de la Commission. Le Président de la Commission présiderait le CAG et les commissaires compétents présideraient les Conseils sectoriels exécutifs. Ceci s'accompagnerait par ailleurs d'une restructuration de la Commission et de la réduction du nombre de ses membres :

"Des conseils législatifs, dont le nombre doit être limité, constituent donc la seconde chambre du pouvoir législatif, outre le Parlement européen. Et tout comme

les députés européens élisent leur propre Président de manière interne, tout comme les députés européens désignent de manière interne les Présidents des commissions parlementaires, il me semble évident que chaque conseil législatif désigne un Président en son sein."

Cette distinction est reprise par **Ben Fayot**, représentant du Parlement luxembourgeois à la Convention, dans son projet de Constitution européenne⁽¹⁴⁾. Il plaide en faveur d'une troïka tournante pour la présidence du Conseil en formation législative :

"Il doit y avoir un seul Conseil législatif, siégeant publiquement et fonctionnant comme une Chambre législative, les Conseils spécialisés étant chargés de la préparation des décisions législatives de ce Conseil."

La proposition de Ben Fayot conduit ainsi à transformer le Conseil, dans sa formation législative, en véritable "Chambre des Etats", sur un pied d'égalité avec le Parlement européen. Plusieurs députés européens, membres de la Convention, dont **Alain Lamassoure**, **Andrew Duff** et **Elmar Brok** font des propositions comparables dans ce domaine. Ils proposent la transformation du Conseil des ministres en "Conseil des Etats européens" (Alain Lamassoure) ou en "Chambre des Etats" (Elmar Brok). Dans la proposition d'Andrew Duff⁽¹⁵⁾, "le corps législatif de l'Union est constitué du Conseil des ministres et du Parlement européen".

Pour **Alain Lamassoure**, le Conseil tel qu'il est actuellement organisé n'a pas été conçu pour légiférer mais pour coordonner l'application des décisions et réagir aux propositions de la

⁽¹²⁾ Intervention du 09/12/2002

⁽¹³⁾ "Montesquieu et l'Union européenne", discours prononcé au Collège d'Europe, le 18/11/2002.

⁽¹⁴⁾ Contribution déposée le 19/11/2002.

⁽¹⁵⁾ Contribution déposée le 08/10/2002, "Constitution of the European Union".

1

Le maintien d'une forme de présidence tournante. Les options proposées par la Commission européenne.

Commission. Dans le cadre de ces attributions, le système actuel de rotation de la présidence et la division en différentes formations sectorielles sont suffisants. Mais c'est dans le cadre de l'exercice de ses fonctions législatives que s'impose une réforme de la présidence du Conseil des ministres, afin de satisfaire aux exigences démocratiques que suppose l'exercice de cette fonction. Le "Conseil des Etats européens" se réunirait en deux formations :

- une formation législative serait composée de représentants politiques siégeant publiquement ; une voix serait attribuée à chaque Etat ainsi placé à égalité les uns par rapport aux autres.
- une formation de "coordination" régie selon les règles actuelles de fonctionnement. Des parlementaires nationaux pourraient assister à ses réunions.

Dans ce schéma, la Commission exerce un leadership politique, grâce à son monopole d'initiative et aux prérogatives qui sont les siennes dans la mise en œuvre des politiques communes. Elue directement par le Parlement européen, la Commission pourrait perdre de sa neutralité. Mais, estime Alain Lamassoure, "c'est le prix à payer de l'introduction de la démocratie au niveau européen."

1.4 Tableau comparatif des propositions sur la présidence européenne

Il s'agit ici d'une sélection non exhaustive, et donc nécessairement arbitraire, de quelques propositions relatives à la présidence de l'Union.

	JACQUES CHIRAC ¹	TONY BLAIR ²
Présidence du Conseil Européen	Un Président de l'Union, élu par le Conseil européen. Il aurait sous sa responsabilité l'organisation des travaux du Conseil, la proposition des grandes orientations politiques, la conduite de la politique étrangère.	Une présidence du Conseil européen, désigné par le Conseil européen, coordonnant les présidences des conseils sectoriels
Présidence du Conseil des ministres	Assurée par le Secrétaire Général, placé sous l'autorité du Président de l'Union ou par des "équipes présidentielles", groupements d'Etats membres.	Une présidence en équipe.
Présidence du CAG		
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Afin d'assister le Président de l'Union dans sa tâche, un ministre des Affaires étrangères pourrait lui être adjoint.	Présidé par le Haut Représentant, qui aurait un droit d'initiative indépendant (opposé à la fusion Haut Représentant et Commissaire).
Election du Président de la Commission		Opposé à l'élection directe du Président par le Parlement européen.
Réforme de la Commission		Commission restreinte.
Congrès / Association des Parlements nationaux		Création d'une deuxième chambre au sein du Parlement européen, ayant en particulier pour mission de faire respecter les principes fondamentaux de l'Union.

¹ Discours prononcé à Strasbourg, le 06/03/2002.

² Propos tirés des interventions du 6/11/2000 à Varsovie et du 28/11/2002 à Cardiff.

	GUY VERHOFSTADT ⁴	MÉMORANDUM BENELUX ⁵
Présidence du Conseil Européen	Si l'on considère que le Conseil européen est un organe législatif, il élit un Président en son sein. Si l'on estime que le Conseil est essentiellement un organe exécutif : fusion avec les fonctions de Président de la Commission.	Maintien de la rotation des présidences. Refus d'une présidence élue en dehors du Conseil.
Présidence du Conseil des ministres	Scinder en conseils exécutif et législatif. La Commission assure la présidence des Conseils exécutifs. Les conseils législatifs élisent un président en leur sein.	Maintien de la rotation pour les conseils sectoriels.
Présidence du CAG	A défaut de pouvoir scinder le Conseil de l'Union en deux formations exécutive et législative, la rotation des présidences devrait être maintenue.	Présidé par le Président de la Commission
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Fusion des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire.	Présidé par le Représentant pour la PESC, qui est également Commissaire.
Election du Président de la Commission		Élection à la majorité des 3/5 du Parlement européen, confirmée par le Conseil européen.
Réforme de la Commission	Limiter le nombre de commissaires tout en assurant une représentation nationale équilibrée.	Effectif réduit avec une rotation égalitaire entre les Etats membres. Responsable devant le PE et le Conseil.
Congrès / Association des Parlements nationaux	Opposé à la création d'"un Congrès" des peuples. Favorable à une constitutionnalisation de la Convention pour les futures modifications constitutionnelles	Rejet de l'idée de Congrès.

⁴ *Propos tirés du discours prononcé à Bruges le 18/11/2002, "Montesquieu et l'Union européenne".*

⁵ *Contribution présentée par les représentants des pays du Benelux, du 6/12/2002.*

	COMMUNICATION DE LA COMMISSION ⁶	ROMANO PRODI ⁷
Présidence du Conseil Européen	Rotation de la Présidence.	Le Président de la Commission, choisi par les gouvernements et confirmé par le Parlement pourrait devenir le Président de l'Union. Opposé à la création d'un Président stable supplémentaire.
Présidence du Conseil des ministres	Pour les formations du Conseil autre que le CAG, un président serait élu dans chaque formation par ses pairs pour une période d'un an.	
Présidence du CAG	Maintien de la rotation des présidences.	
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Création d'un Secrétaire de l'Union, vice-président de la Commission. Représente l'Union et met en œuvre les décisions communes. Doté d'un droit d'initiative. Nommé par le Conseil européen et le président de la Commission et responsable individuellement devant eux.	Représentant unique pour la PESC appartenant à la Commission, responsable devant la Commission et devant le Conseil.
Election du Président de la Commission	Election à la majorité des 2/3 du Parlement européen, confirmée par le Conseil européen.	Election par le Parlement européen, confirmée par le Conseil européen.
Réforme de la Commission	Responsable devant le PE et le Conseil européen. Structuration interne du collège à partir de 27 membres.	Un représentant par Etat membre.
Congrès / Association des Parlements nationaux		

⁶ *Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle : "Pour l'Union Européenne, Paix, Liberté, Solidarité", 4/12/2002.*

⁷ *Propositions tirées du discours prononcé à la Fondation Cariplo, le 15/07/2002*

	ROMANO PRODI (TEXTE "PÉNÉLOPE") ⁸	JACQUES DELORS ⁹
Présidence du Conseil Européen	Le Conseil européen est un organe à part entière du Conseil de l'Union et non une institution supplémentaire. La rotation semestrielle des présidences est maintenue.	Présidence intégrée trop précoce. Refus de la proposition "ABC". Propose une "Equipe présidentielle" de six pays, sur trois ans, où un grand pays serait à chaque fois représenté.
Présidence du Conseil des ministres	Le Conseil des ministres assure une fonction uniquement législative et n'exerce sa compétence exécutive qu'en matière de politique économique, de relations extérieures et de coopération policière. Chaque formation du Conseil élit en son sein un Président pour une durée d'un an.	Créer un couple
Présidence du CAG	Rotation semestrielle maintenue.	CAG/Commission qui assure la continuité des présidences. Réunion du CAG au moins 2 fois par mois.
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Le Secrétaire de l'Union pour les relations extérieures est intégré à la Commission avec le statut de vice-président.	Le représentant de la PESC deviendrait vice-président de la Commission.
Election du Président de la Commission	Elu par le Parlement européen à la majorité des 2/3 de ses membres, Confirmé par le Conseil européen à la majorité qualifiée renforcée.	Election par le Parlement Européen, à la majorité des 2/3.
Réforme de la Commission	Elle assure entièrement le pouvoir exécutif. Elle est doublement responsable devant le PE et le Conseil européen. Composé d'un représentant par Etat membre. Le Président de la Commission nomme plusieurs vice-présidents.	Un commissaire par pays. N'exclut pas une organisation interne "à deux étages".
Congrès / Association des parlements nationaux	Opposé à la création d'un Congrès	

⁸ Etude de faisabilité. Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union Européenne, présentée le 5 décembre 2002.

⁹ Intervention du 9/12/2002, à Paris.

	JOSCHKA FISCHER ¹⁰	PIERRE LEQUILLER ¹¹
Présidence du Conseil Européen	Craint que la création de deux présidences distinctes crée des conflits d'intérêts importants. Intérêt pour l'idée d'une présidence intégrée de l'UE Conseil/ Commission.	Une seule personne exerce la présidence du Conseil et de la Commission. Elue par le Conseil européen à la double majorité des Etats et des populations, pour 5 ans, et investi par le Congrès. Visage de l'Union, capacité d'impulsion et de proposition.
Présidence du Conseil des ministres		La présidence se renouvelle tous les 2 ans et demi selon le principe de la rotation géographique.
Présidence du CAG		Transformé en Conseil permanent de l'UE. Prépare le Conseil européen et présente le programme triennal de l'UE. Se réunit au moins une fois par mois.
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	"Double chapeau" du Haut Représentant intégré à la fois au Conseil des ministres et à la Commission.	Création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union. Placé près du Président. Préside la formation PESC du Conseil des ministres.
Election du Président de la Commission	Election d'un candidat à la majorité du Parlement européen, ce candidat devant être accepté par le Conseil européen.	
Réforme de la Commission		Limitée à 15 ou 20 membres. Rôle d'impulsion et d'exécution. Monopole d'initiative. Responsable devant le Conseil européen et le Congrès
Congrès / Association des Parlements nationaux	Possible réunion d'un Congrès 4 fois par an, composé de parlementaires nationaux et européens. Il pourrait approuver les stratégies du Conseil, les élargissements et posséderait certaines prérogatives en matière de PESC	Création d'un Congrès, composé d'1/3 de parlementaires européens et de 2/3 de parlementaires nationaux. Contrôle le respect de la subsidiarité. Pourrait aussi être compétent pour la révision des traités.

¹⁰ Propos tirés d'un discours du 12/05/2000 et de diverses déclarations de novembre 2002.

¹¹ Contribution à la Convention déposée le 02/10/2002, "Un président pour l'Europe".

	ELMAR BROK ¹²	BEN FAYOT ¹³
Présidence du Conseil Européen	Maintien de la rotation des présidences tous les 6 mois.	Préserver la rotation pour une présidence, dont le rôle est celui d'une présidence de séance.
Présidence du Conseil des ministres	Maintien de la rotation de la présidence pour l'ensemble des formations. Dans le cadre de ses fonctions législatives le Conseil est transformé en "Chambre des Etats". Il assure avec la Commission, la coordination des politiques exécutives suivantes : PESC, JAI, politique économique.	Les Conseils exécutifs sont présidés par le Commissaire compétent. Le Conseil législatif conserve une présidence tournante sous forme de troïka.
Présidence du CAG		Présidé par le Président de la Commission.
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Le vice-président de la Commission, le "Commissaire aux relations extérieures", est désigné par le Président de la Commission, en accord avec le Conseil européen. La Commission représente l'Union dans ses relations extérieures.	Présidé par le Commissaire affaires extérieures.
Election du Président de la Commission	Option 1 : Elu par la majorité absolue des membres du PE, et investi par le Conseil européen. Option 2 : Choisi par le Conseil européen au regard des dernières élections européennes. Le PE l'élit ensuite à la majorité absolue.	Nommé par le Conseil européen et investi par le Parlement.
Réforme de la Commission	Un représentant par Etat membre. Le nombre de commissaires peut être modifié par le Conseil à l'unanimité, avec l'accord du PE. Deux vice-présidents sont désignés au sein de la Commission par le Président en accord avec le Conseil européen. L'un d'eux est chargé de la PESC.	Un commissaire par Etat membre.
Congrès / Association des Parlements nationaux		Opposé à la création du Congrès. Le renforcement du rôle des Parlements nationaux doit surtout concerner leurs rapports avec les gouvernements.

¹² Contribution déposée le 08/10/2002, "Constitution of the European Union", devant la Convention.

¹³ Contribution déposée le 19/11/2002 devant la Convention.

	ALAIN LAMASSOURE ¹⁴	ANDREW DUFF ¹⁵
Présidence du Conseil Européen	Devient le "Conseil des premiers"	Maintien de la rotation des présidences tous les 6 mois.
Présidence du Conseil des ministres	Devient Conseil des Etats européens. Dans sa fonction législative, composé uniquement de représentants politiques. Siègerait publiquement. Chaque Etat aurait une voix. Dans sa fonction de coordination : conserve le système actuel.	Il est présidé par le Président de la Commission, ou par un de ses représentants. Il constitue la deuxième chambre législative avec le Parlement européen.
Présidence du CAG		
Conseil Affaires Extérieures/ PESC		Le vice-président de la Commission chargé de la PESC est désigné par le Conseil européen et nommé par le Parlement européen. Le Conseil possède le droit d'initiative en matière de politique étrangère.
Election du Président de la Commission	Election par la majorité du PE. Nomme seul son équipe, et décide de sa taille et de son organisation.	Un Congrès élit ou destitue le Président de la Commission.
Réforme de la Commission	La composition de la Commission relève du libre choix du Président.	Composée d'un Président, un vice-président chargé de la PESC/PESD, et 13 membres.
Congrès / Association des Parlements nationaux		Le Congrès est composé du Parlement européen et d'un nombre égal de parlementaires nationaux, il se réunit pour élire le Président de la Commission.

¹⁴ Contribution à la Convention déposée le 11/12/2002, "De nouvelles institutions pour une nouvelle Europe".

¹⁵ Contribution à la Convention déposée le 03/10/2002, "Une constitution pour une Union fédérale de l'Europe".

(voir aussi contribution déposée, conjointement avec Lamberto Dini, le 31/01/2003, "A proposal for a unified presidency").

	ROBERT BADINTER ¹⁶	PERVENCHE BERÈS 03/07/02 ¹⁷
Présidence du Conseil Européen	Un Président élu pour cinq ans, par les membres du Conseil européen et investi par le PE. Rôle symbolique et moral.	Le Président de la Commission préside également les travaux du Conseil européen.
Présidence du Conseil des ministres	Remplacé par un "Conseil des ministres de l'Union" permanent. Composé de "ministres de l'Union", il constitue le gouvernement de l'Union. Il est présidé par le "Premier ministre" désigné par le Conseil européen, investi par le PE.	
Présidence du CAG	.	
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Un Haut Représentant est nommé au sein de la Commission par le Conseil des ministres.	
Election du Président de la Commission	Remplacé par un "Premier ministre", désigné par le Conseil européen et investi par le PE. Il préside à la fois la Commission et le Conseil des ministres.	Elu par un Congrès.
Réforme de la Commission	Commission réduite à 15 membres, assurant le gouvernement de l'Union, conjointement avec le Conseil des ministres.	
Congrès / Association des Parlements nationaux	Conseil des Parlements nationaux, composé de représentants des parlements nationaux. Contrôle le respect de la répartition des compétences. Droit de saisine de la CJCE.	Un Congrès, composé de parlementaires européens et nationaux, élirait le Président de la Commission et se réunirait pour les "grands rendez-vous" de l'Union.

¹⁶ Contribution à la Convention déposée le 30/09/2002, "Une Constitution pour l'Europe".

¹⁷ Note pour le European Policy Center, "La Convention européenne : quels espoirs ?", 3/07/2002.

	PERVENCHE BERÈS 02/10/02 ¹⁸	CHARLES GRANT ¹⁹
Présidence du Conseil Européen		Le Président de la Commission devrait présider le Conseil européen.
Présidence du Conseil des ministres	Président de la Commission assisté de 4 ou 5 vice-présidents : Président l'ensemble des formations du Conseil des ministres.	Création de 4 "super-conseils" : PESC, CAG, Eco-Fin et JAI. Ces conseils éliraient leur Président en leur sein pour 2 ans et demi (sauf conseil PESC). Les autres conseils sectoriels, coordonnés par le CAG, seraient présidés par les Commissaires compétents
Présidence du CAG	Présidé par le Président de la Commission.	
Conseil Affaires Extérieures/ PESC		Le Haut Représentant assumera la présidence du Conseil PESC et les actuelles fonctions de la Présidence à l'extérieur. Travail conjoint avec le Commissaire aux relations extérieures, qui pourra présider le Conseil PESC.
Election du Président de la Commission	Président de la Commission élu par le PE ou par un Congrès.	
Réforme de la Commission		La Commission doit être étroitement associée aux travaux du Conseil des ministres.
Congrès / Association des Parlements nationaux	Congrès ou Assises pour élire le Président de la Commission.	

¹⁸ Contribution à la Convention déposée le 2/10/2002, "Quel exécutif pour l'Europe?".

¹⁹ Association Center for European Reform, "Restoring leadership to the European Council", mai 2002.

	JEAN-LOUIS QUERMONNE ²⁰	ROBERT TOULEMON ²¹
Présidence du Conseil Européen	La formule proposée de la présidence commune du Conseil des ministres (affaires générales) et de la Commission n'exclut pas la création d'un "chairman" du Conseil européen, qui incarnerait l'Union à titre symbolique.	Une équipe présidentielle, avec un président et 5 ou 6 vice-présidents. Ils seraient nommés conjointement par le Conseil européen et le PE. Le Président de l'Europe présiderait à la fois la Commission, sans droit de vote, le Conseil européen et le CAG.
Présidence du Conseil des ministres	Les formations sectorielles, définies selon celles de la Commission, pourraient être présidées par les Commissaires. Une séparation souple pourrait assurer l'indépendance du Conseil, en formation législative, vis-à-vis de l'exécutif.	Les vice-présidents présideraient les Conseils des ministres dans les domaines suivants : PESC, sécurité intérieure, immigration, asile, économie, monnaie, marché intérieur, concurrence, politique de solidarité, politiques sectorielles.
Présidence du CAG	Présidence commune du CAG et de la Commission.	Présidé par le Président de l'Europe.
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Un Conseil des ministres PESC serait présidé par le Haut Représentant, vice-président de la Commission.	Présidé par le vice-président chargé de la PESC.
Election du Président de la Commission	Nommé par le Conseil européen et investi par le Parlement.	
Réforme de la Commission	Un "Præsidium" composé de vice-présidents/Commissaires assisterait le Président commun du Conseil des ministres et de la Commission, dans les domaines régaliens.	Le cabinet politique coordonne les travaux du collège des Commissaires.
Congrès / Association des Parlements Nationaux	Ne rejette pas l'idée d'un Congrès, qui réunirait les deux sources de légitimité démocratique de l'Union.	

²⁰ Etude pour Notre Europe, novembre 2002, "La question du gouvernement européen".

²¹ Article du 9/04/2002, "Schémas constitutionnels pour l'Europe : à la recherche de solutions de compromis mais innovantes" et article "Quel président pour l'Europe ?" (Le Figaro, 18/11/2002).

	PHILIPPE DE SCHOUTHEETE ²²
Présidence du Conseil Européen	Voit certains avantages à la solution d'un Président de la Commission Président du Conseil européen, mais des interrogations sur les conséquences de la présidence intégrée, quant à l'organisation et l'efficacité de la Commission
Présidence du Conseil des ministres	A l'exception du CAG et du conseil "Relations extérieures", les présidences des Conseils sectoriels pourraient être semi-permanentes. [Approuve également la solution de faire présider les Conseils par les membres correspondants de la Commission]
Présidence du CAG	Distingué du Conseil Affaires Extérieures. Il pourrait être présidé par le Président de la Commission.
Conseil Affaires Extérieures/ PESC	Il serait présidé par le Haut Représentant pour la PESC.
Election du Président de la Commission	
Réforme de la Commission	
Congrès / Association des Parlements nationaux	

²² Article écrit avec Helen Wallace, paru dans "Etudes et Recherches", n° 19 de l'association "Notre Europe", "Le Conseil européen" septembre 2002.

2 Combien de présidents pour l'Europe

Présidence bicéphale ou monocéphale ?

deux options principales sont en débat⁽¹⁶⁾. La première est celle d'une présidence distincte du Conseil européen et de la Commission : c'est la formule retenue par la proposition "ABC". La seconde envisage d'intégrer les présidences du Conseil européen et de la Commission en les confiant à une même personne : le Président de l'Europe.

Il s'agit dans les deux cas d'assurer une plus grande lisibilité des institutions et une efficacité accrue. Il ne faut, à ce stade des travaux de la Convention, écarter aucune des deux options présentées ci-dessous.

2.1 La double présidence

Les trois caractéristiques essentielles de la proposition "ABC" (la stabilité de la présidence pour une période de 2,5 à 5 ans, son exercice à plein temps, et la confiance du Conseil européen) poursuivent principalement les objectifs suivants :

- donner une lisibilité et un "visage" aux institutions européennes - tant vis à vis de citoyens européens que par rapport au reste du monde - et,

par conséquent une perception clarifiée du projet européen que l'opinion publique peut ainsi ressentir comme plus légitime. Il s'agit, dans le même temps, de renforcer notre capacité d'influence dans le monde en confiant au Président un rôle de premier plan dans la conduite de la diplomatie de l'Union ;

- renforcer le "leadership européen", la capacité gouvernementale d'impulsion, de direction et d'exécution au sein des institutions, pour une plus grande efficacité au service des peuples d'Europe.

Ces objectifs de fond rassemblent; y compris beaucoup de partenaires qui ne sont pas en accord avec la version initiale de la proposition de Président de l'Union. La proposition Chirac-Blair-Aznar d'un véritable "exécutif européen", doté d'un poids réel, constitue donc une opportunité importante pour l'avenir de l'Union. C'est sur la base de ces objectifs partagés et de la recherche d'un point d'équilibre entre les préoccupations des uns et des autres qu'il faut s'efforcer de bâtir une forme de consensus.

C'est pourquoi il ne faut pas, à ce stade, écarter l'hypothèse du maintien de deux présidences distinctes, celle de l'Union et celle de la Commission, qui constituerait en tout état de cause une avancée remarquable au regard de la situation actuelle.

2.1.1 Les modalités de la double présidence

À partir de la proposition "ABC", quelques pistes de mise en œuvre de la présidence du Conseil européen peuvent être évoquées.

Dans le cas d'une double présidence, le Président de la Commission pourrait être élu par le

⁽¹⁶⁾ Voir la contribution n°320/02 (Pierre Lequiller) "Un Président pour l'Europe" qui propose deux options : celle d'une double présidence du Conseil européen et de la Commission (présidence bicéphale) ou celle d'une présidence intégrée du Conseil européen et de la Commission (présidence unique).

2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

Conseil européen, puis investi par le Parlement européen se prononçant par un vote à la majorité simple de ses membres. La Commission serait responsable devant le Parlement européen qui aurait le pouvoir de la renverser ; en contrepartie, le Parlement européen devrait pouvoir être dissous par le Conseil européen.

Le Président de l'Europe serait élu pour un mandat de cinq ans non renouvelable par le Conseil européen se prononçant à la majorité des Etats et de la population. Il ne pourrait s'agir d'un Chef d'Etat ou de gouvernement en exercice et il ne prendrait ses fonctions qu'après un vote d'investiture d'un Congrès, composé pour 1/3 de représentants du Parlement européen et pour 2/3 de représentants des Parlements nationaux.

Le Président de l'Europe exercerait la présidence du Conseil européen en s'appuyant sur les services du Secrétariat Général du Conseil. Il jouerait un rôle d'impulsion en contribuant à définir les orientations politiques fondamentales de l'Union. Il serait ce "visage" de l'Europe et assurerait la conduite de la politique étrangère de l'Union. Un ministre des Affaires étrangères, qui présiderait la formation "Politique étrangère" du Conseil des ministres, serait placé sous son autorité.

Ce schéma est séduisant ; il a suscité cependant certaines interrogations.

2.1.2 Certaines interrogations soulevées par la double présidence

» *Le risque d'un déséquilibre du "triangle institutionnel" ?*

L'instauration d'une présidence stable du Conseil européen est mal ressentie par certains, notam-

ment par des représentants des "petits pays" qui craignent un leadership des "grands". Certains considèrent que l'autorité de la Commission, gardienne de l'intérêt communautaire, serait affaiblie par l'existence d'un "directoire", protecteur des intérêts de quelques uns. Par ailleurs, différents partenaires notent que la proposition d'une présidence stable du Conseil européen entraînerait une personnalisation du pouvoir étrangère à la culture constitutionnelle de la plupart des Etats européens. Principalement dans les pays les moins peuplés, les gouvernements de coalition sont souvent la règle, et les assemblées parlementaires jouent un rôle prépondérant. Cette idée a été perçue par certains comme une tentative de présidentialisation du système européen, sur le modèle américain ou français.

La proposition de double présidence est également mise en cause par certains du fait qu'elle confierait au Président de l'Europe une capacité d'initiative importante en matière de programmation de l'action de l'Union et de conduite de la politique étrangère. Les grandes orientations de l'Union et son programme législatif étant ainsi établis par le Conseil européen, la Commission et le Conseil pourraient risquer de devenir des instances d'exécution. La Commission pourrait se trouver cantonnée à un simple rôle de "secrétariat général".

Un argument a également été avancé selon lequel la création d'une présidence stable du Conseil européen impliquerait la formation d'une administration parallèle attachée au Président. Le Commissaire Michel Barnier a ainsi exprimé ses réserves vis-à-vis du projet de présidence du Conseil européen :

"l'idée d'un Président élu pour 5 ans met en cause la méthode communautaire [...] Il faut aussi penser

2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

à la manière de travailler d'un Président élu avec des pouvoirs d'initiative, qui va s'entourer d'un cabinet, de collaborateurs... peu à peu, les Etats membres voudront se trouver là où se prennent les décisions et dans une quinzaine d'années, nous aurons une seconde Commission.”⁽¹⁷⁾

» Une présidence permanente du Conseil européen ne serait pas nécessaire ?

Les opposants à la présidence unique du Conseil européen, qu'elle soit dotée de pouvoirs effectifs ou symboliques, mettent en cause le véritable intérêt de la création d'un tel poste. Dans la mesure où, selon eux, la réforme de la Commission et du Conseil doit conduire le Conseil européen à se recentrer sur son seul rôle de concertation et d'impulsion.

Romano Prodi, le Président de la Commission européenne, s'est ainsi interrogé : “Que ferait-il, les 360 jours par an pendant lesquels il ne s'occupe pas du Conseil européen, pendant que le Président Bush ne l'appelle pas ?”⁽¹⁸⁾

» Une légitimité présidentielle en deçà des attentes des citoyens ?

Certains considèrent qu'un Président du Conseil européen qui serait responsable uniquement devant les chefs d'Etat et de gouvernement mais hors d'atteinte du Parlement européen et de tout contrôle politique émanant des représentants du peuple serait peu démocratique. Or le mandat confié à la Convention, doit répondre à la première question fondamentale posée par la déclaration de Laeken : “Comment rapprocher les citoyens, et en premier lieu les jeunes, du projet européen et des institutions européennes ?”⁽¹⁹⁾

Rappelons que dans un souci de démocratisation, afin de donner une plus grande prise au citoyen sur les institutions et sur des décisions qui le concerne, la Commission, ainsi que de nombreux membres de la Convention, proposent que le Président de la Commission soit directement élu par le Parlement européen. D'une part, cette élection procurerait une plus forte légitimité d'action à la Commission ; d'autre part, l'élection des députés européens pourrait offrir une possibilité réelle au citoyen de se prononcer sur le choix du Président de la Commission. Pervenche Berès, députée européenne insiste quant à elle sur l'importance de l'émergence d'un véritable espace public européen, à travers l'élection de la Commission par une majorité politique.

“Dès lors que personne ne propose de remettre en cause ni l'existence du Parlement européen, ni l'élection de ses membres au suffrage universel, il faut donner aux électeurs des raisons de se rendre aux urnes en politisant les enjeux, adapter le mode de scrutin à l'objet de l'élection et sortir d'un système qui fait la part belle à la logique des Etats.”⁽²⁰⁾

Pour autant, cette proposition suscite des réticences, même parmi ceux qui en approuvent le principe. Peter Hain, le représentant du gouvernement britannique à la Convention, craint que ce système ne conduise à une prise en otage de la Commission par la majorité politique – qui pourrait être une majorité de circonstance – du Parlement européen. Conscient de ce risque, Jacques Delors a ainsi proposé, à l'instar des pays du Benelux, de renforcer la majorité du Parlement pour l'élection du Président de la Commission. Il propose une élection à la majorité des 2/3 des parlementaires européens, alors que le Mémoire du Benelux

⁽¹⁷⁾ Article paru dans le Bulletin Quotidien Europe n°8252, du 07/11/2002.

⁽¹⁸⁾ Présentation du projet de la Commission devant la Convention, le 5/12/2002.

⁽¹⁹⁾ Déclaration de Laeken, le 15 décembre 2001.

⁽²⁰⁾ Pervenche Berès, article pour the European Policy Center, “La Convention européenne : Quels espoirs?”, juillet 2002.

2

**Combien de présidents pour l'Europe
Présidence bicephale ou monocéphale ?**

propose une majorité des 3/5. Cette proposition est rejetée par certains parlementaires européens, comme Klaus Hänsch, qui craignent dans ce cas l'instauration d'un "compromis permanent".

» Un risque de concurrence entre les présidences, source de confusion pour les citoyens ?

En maintenant les deux présidences distinctes de la Commission et du Conseil européen, et en les personnalisant, le système institutionnel risquerait de générer des conflits de compétences (et de personnes), susceptibles de compromettre la cohérence de l'action de l'Union.

Alors qu'un consensus se dégage pour mettre un terme à la coexistence, au niveau de la représentation extérieure de l'Union, d'un Haut Représentant et d'un Commissaire aux relations extérieures, faut-il reproduire ce schéma au plus haut niveau de l'Union ?

Jacques Julliard évoquait récemment cette situation dans le *Nouvel Observateur*⁽²¹⁾ :

"L'Europe, quel numéro de téléphone ?" avait demandé un jour Kissinger. Eh bien ! il y en aura toujours deux. C'est comme si la cohabitation était inscrite dans la constitution de la V^e République. Nous voilà déjà en pleine déraison, en pleine impuissance organisée, planifiée, ratifiée".

2.2 La présidence unique

La proposition d'une présidence unique de l'Europe vise essentiellement à répondre aux critiques émises à l'encontre de la proposition d'une prési-

dence stable du Conseil quant à un risque d'affaiblissement de la Commission et de directoire des "grands" face à l'influence prépondérante d'un Président de l'Union, en renforçant la dimension spécifiquement "européenne", indépendante des Etats, du rôle et du statut du Président de l'Union. Dans ce schéma, le Président de l'Union résulte de la fusion des fonctions de Président du Conseil européen et de la Commission. Ce Président de l'Europe aurait en interne essentiellement un rôle d'impulsion, de représentation, et de conduite de l'exécutif et sur le plan extérieur un rôle de pilote de la diplomatie européenne. Cette proposition d'un Président unique a été développée par Robert Toulemon⁽²²⁾ en avril 2002 ; le schéma qu'il propose ajoute l'idée d'un *Præsidium* autour du Président, et dont les membres auraient la responsabilité de la présidence des Conseils des ministres, tout en étant membres de la Commission.

L'idée d'un président unique a été également reprise par plusieurs conventionnels, dont Jacques Santer, Louis Michel, Lamberto Dini et Andrew Duff (voir en particulier la contribution de Lamberto Dini et Andrew Duff, du 31/01/03 : "A proposal for a unified presidency"). Le "Président de l'Union" dans cette conception intégrée dépasse ainsi une approche opposant les légitimités nationales des Etats, et la légitimité européenne, en assumant et conjuguant cette double légitimité. Il s'agit d'un Président négociateur, capable de dégager des solutions d'intérêt commun à travers un dialogue interinstitutionnel.

Il s'agit de renforcer, dans le même esprit, la "légitimité", et donc l'indépendance, du Président de l'Union, en prévoyant la confirmation de sa désignation initiale par le Conseil européen, par un Congrès parlementaire associant Parlements

⁽²¹⁾ Le Nouvel Observateur, n° 1980 du 9/01/2003.

⁽²²⁾ Robert Toulemon, ancien directeur général à la Commission, est président de l'Association française d'étude pour l'Union européenne (AFEUR)

2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

nationaux et parlementaires européens. Ce Congrès pourrait par ailleurs être saisi du projet de programme pluriannuel de l'Union que préparerait le Président (ce programme serait également approuvé par le Conseil européen).

Cette proposition prend en compte les observations faites quant aux risques d'incohérence, de complexité, de mauvaise "lisibilité" et de "double administration", que représenterait la coexistence d'un Président de l'Union et d'un Président de la Commission.

Il faut également tenir compte des observations des "petits" et "moyens" pays – attachés au système de la rotation semestrielle et au principe égalitaire – en prévoyant un système de rotation pour la présidence du Conseil des ministres : par exemple une "équipe" de pays, ou la désignation directe de chaque présidence sectorielle par les conseils concernés, ou, autre option possible, la présidence des conseils par des membres de la Commission ou encore la présidence par le Secrétariat Général du Conseil.

2.2.1 Les modalités d'une présidence unique

La présidence du Conseil européen et la présidence de la Commission sont intégrées et exercées par la même personne : le Président de l'Europe. Il est le "visage" de l'Union, tant sur le plan des relations extérieures (il représente l'Union vis-à-vis des pays tiers et dans le cadre des relations internationales) que sur le plan intérieur, vis-à-vis des citoyens européens. Le Président est un négociateur et constitue, dans la durée, une capacité d'impulsion, de proposition et de mise en œuvre des décisions prises par les institutions européennes. Le Président serait élu pour un mandat de cinq

ans non renouvelable, par le Conseil européen se prononçant à la double majorité des Etats et de la population. Il ne pourrait être un Chef d'Etat ou de gouvernement en exercice et ne prendrait ses fonctions qu'après un vote d'investiture du Congrès, composé pour un tiers de représentants du Parlement européen et pour deux tiers de représentants des Parlements nationaux⁽²³⁾.

Il constituerait le collège des Commissaires, selon les règles actuellement en vigueur. Le caractère collégial de la Commission européenne serait préservé et les équilibres géographiques respectés. A travers le Président de l'Europe, la Commission est renforcée dans son rôle d'impulsion et d'exécution. Son monopole d'initiative est confirmé. Dans cette conception intégrée, le Président de l'Europe transcende une approche opposant d'un côté les légitimités nationales des Etats et de l'autre la légitimité européenne : il lui appartient d'assumer et de conjuguer sa double légitimité. Dans cet esprit, le Président s'appuie dans l'exercice de ses fonctions sur les services de la Commission, et sur les services du secrétariat du Conseil, selon les domaines de compétence concernés. Pour exercer sa mission en toute indépendance, il ne devrait pas voter, ni au sein du Conseil européen, ni au sein de la Commission.

Les pouvoirs et responsabilités du Président sont liés au rôle des institutions qu'il préside. A cet égard, il convient de conforter le rôle d'impulsion et d'orientation du Conseil européen.

Afin de renforcer la légitimité des institutions et de respecter le parallélisme des formes, le Président de l'Europe et la Commission seraient responsables devant le Conseil européen et devant le Congrès⁽²⁴⁾, se prononçant à la majo-

⁽²³⁾ Au cas où le Congrès ne pourrait être instauré, on pourrait imaginer que le vote d'investiture soit donné par le Parlement européen.

⁽²⁴⁾ ou le Parlement européen

2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

rité des deux tiers de ses membres. L'initiative de la mise en cause de la responsabilité du Président et de la Commission appartiendrait concurremment au Conseil européen et au Parlement européen. Le Parlement européen disposerait ainsi du pouvoir d'enclencher seul une procédure de révocation du Président de l'Europe et de la Commission en saisissant lui-même le Congrès européen, par le vote d'une résolution adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres.

L'organisation du Conseil des ministres devrait être simplifiée pour accroître l'efficacité de son action. Trois grandes formations sont créées : une formation "Economie et monnaie", composée des ministres de l'Economie et des Finances ; une formation "Politique étrangère et de sécurité commune", composée des ministres des Affaires étrangères et, éventuellement, des ministres de la Défense ; une formation "Affaires intérieures et Justice", composée des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Le Secrétariat Général du Conseil serait maintenu dans ses fonctions actuelles, notamment pour la PESC. Le "ministre des Affaires étrangères de l'Union", dont la nomination est confirmée par le Conseil européen, serait placé auprès du Président de l'Europe et préside la formation "Politique étrangère et de sécurité commune". Son mandat serait de cinq ans. Il cumulerait, en tant que membre de la Commission, les fonctions de Commissaire chargé des relations extérieures et de Haut Représentant, assurant ainsi la cohérence de la conduite des affaires extérieures et de la représentation de l'Union au sein des institutions internationales.

La stabilité et la lisibilité de la présidence du Conseil "Politique étrangère et de sécurité commune",

incarnée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union, permettra à celui-ci de mettre clairement en valeur, à l'issue des conseils, les points d'accord qui auront été obtenus. La même situation se retrouvera pour le Conseil européen, s'agissant du Président de l'Europe.

Conformément à la réforme des structures et du fonctionnement du Conseil, approuvée en juin 2002 par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Séville, les six Conseils sectoriels seraient : Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche) ; Transports, télécommunications et énergie ; Agriculture et pêche ; Environnement ; Education, jeunesse et culture.

Les présidences des différentes formations du Conseil des ministres devraient être assurées selon des règles de rotation géographique par groupes de pays pour une durée, par exemple, de deux ans et demi. Ce système, déjà proposé par plusieurs Etats membres, présente l'avantage de respecter le principe d'une participation égalitaire des Etats. A l'exception de la formation "Politique étrangère et de sécurité commune", les présidences du Conseil continueraient ainsi à être assurées par des ministres en exercice et la stabilité serait garantie, tout en conservant une rotation nécessaire dans une Europe élargie, qui tienne compte des équilibres politiques et géographiques.

D'autres options peuvent cependant être évoquées, pour assurer la présidence du Conseil des ministres : dans le prolongement de la logique d'intégration, il pourrait être envisagé – à plus long terme – de confier la présidence des

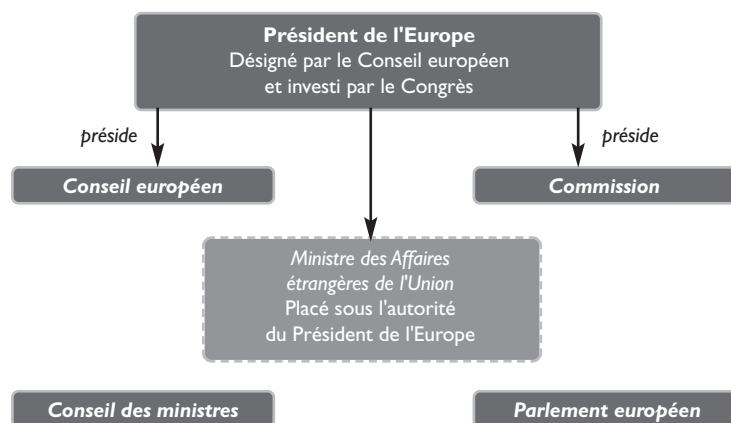
2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

formations du Conseil directement à des Commissaires. Une autre solution consisterait à prévoir que chaque formation du Conseil élise en son sein son Président.

Parallèlement aux formations sectorielles du Conseil des ministres, il est créé un "Conseil permanent de l'Union", remplaçant le Conseil Affaires générales, présidé par le Président de l'Europe. Composé des représentants permanents des pays membres – qui auraient le rang de ministre dans leur gouvernement national –, ce Conseil permanent de l'Union devrait être chargé de la coordination, de la préparation et du suivi des Conseils européens, des questions institutionnelles et administratives et des dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques de l'Union. Il devrait se réunir au moins une fois par mois.

Afin de renforcer les compétences du Parlement européen, il convient d'étendre la co-décision à l'ensemble des matières communautarisées ; dans ces domaines, le Conseil des ministres



devrait se prononcer à la majorité qualifiée. A plus long terme, la codécision pourrait être étendue en matière budgétaire.

2.2.2 Les réponses aux interrogations soulevées par la présidence unique

» La présidence unique ne porte pas atteinte à l'indépendance de la Commission

La règle de nomination proposée et le mode de mise en cause éventuelle de sa responsabilité (Conseil européen et Congrès) confortent l'indépendance du Président ; elle devrait à ce titre être au moins aussi grande que celle du Président de la Commission. Le rôle de support des services de la Commission (sur lesquels le Président pourra se reposer au titre de ses attributions exécutives, comme pour son rôle de Président de la Commission) va dans le même sens.

La confirmation du rôle du Conseil européen comme organe d'impulsion et d'orientation, et non comme organe d'appel du Conseil des ministres, risque de dérive qui a été dénoncée unanimement au Conseil de Séville de juin 2002, doit permettre au Président de ne pas être impliqué directement dans une fonction relevant du processus législatif (qui serait liée au renvoi devant le Conseil européen de projets examinés par le Conseil des ministres), alors même qu'en tant que Président de la Commission il serait à l'origine des projets. En réalité la cohérence entre les fonctions qu'exercent respectivement le Président du Conseil européen et le Président de la Commission serait forte :

- sur le plan législatif, entre l'impulsion politique du Conseil européen et sa déclinaison norma-

2

**Combien de présidents pour l'Europe
Présidence bicéphale ou monocéphale ?**

tive par la Commission. Le Président de l'Europe, en tant que Président du Conseil européen, propose à celui-ci un programme pluriannuel stratégique. Le Président de l'Europe, en tant que Président de la Commission, en vertu de son monopole d'initiative, propose les textes législatifs correspondant au programme pluriannuel ;

- dans le domaine exécutif, en particulier pour la PESC, entre les moyens et domaines d'action de l'Union : le Président de l'Europe, en tant que Président du Conseil européen, peut proposer les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Le Conseil des ministres décide. Le Président de l'Europe, en tant que Président de la Commission en assure le suivi en proposant toutes les initiatives nécessaires à leur mise en œuvre.

» ***La présidence unique préserve la capacité d'action et de contrôle des Etats dans leurs sphères de compétences, sans pour autant conduire à un directoire des "grands pays"***

L'objectif recherché est bien de créer un exécutif européen qui ait un poids politique important au service de l'intérêt commun, et donc une certaine indépendance. Néanmoins, le contrôle des Etats reste assuré : en effet, le pouvoir du Conseil européen pour nommer le Président, et éventuellement ne mettre en cause que sa responsabilité, représente un contrôle effectif direct des Etats. Par ailleurs, les Etats conservent tous leurs pouvoirs sur les décisions de l'Union : le Conseil européen est compétent pour les orientations

générales et le Conseil des ministres est co-législateur, (et détient le pouvoir de contrôle pour l'élaboration des normes exécutives).

D'autre part, des garanties supplémentaires pourraient être données aux Etats, confortant le rôle collectif du Conseil européen, parmi lesquelles :

- l'approbation par le Conseil européen du programme pluriannuel de l'Union, avec, bien entendu, la possibilité de l'amender ;

- la coordination des travaux du Conseil et la préparation du Conseil européen par un Conseil Affaires générales rénové ("Conseil permanent").

S'agissant de la crainte d'un directoire auquel conduirait l'instauration d'une présidence de l'Union, il faut souligner que la proposition de présidence unique ne porte en aucune manière atteinte à la structure communautaire des institutions. Les Etats membres restent maîtres des décisions de l'Union à travers les compétences d'orientation du Conseil européen et de co-législateur du Conseil des ministres - sous réserve des règles de pondération. Par ailleurs, l'intérêt commun européen reste en particulier porté par la Commission, confortée dans son indépendance, et par le Parlement européen, renforcé dans ses pouvoirs.

De plus la décision même de désignation du Président de l'Union est prise au sein du Conseil européen selon la règle de la double majorité - qui doit assurer les "petits" et les "grands" qu'aucune décision ne sera prise contre l'un ou l'autre de ces deux ensembles potentiels - et validée par le Congrès qui

2

**Combien de présidents pour l'Europe
Présidence
bicéphale ou
monocéphale ?**

rassemble les représentants des légitimités européennes et nationales.

» ***La présidence unique n'a pas vocation à instaurer un "pouvoir présidentiel" fort qui affaiblirait la dimension collégiale des institutions***

Tout pouvoir exécutif, quel que soit le niveau auquel il se situe – local, national, ou supranational – doit avoir une "tête", quitte à ce que le pouvoir de celle-ci soit contrôlé et équilibré par des organes collégiaux. Et, de fait, de nombreux contrepoids limiteront le pouvoir d'un Président de l'Europe, doublement responsable devant le Conseil européen et le Congrès. Son pouvoir, comme Président du Conseil européen et de la Commission, est de nature exécutive, ou "gouvernementale", notamment pour la conduite de la diplomatie, la représentation de l'Union ; le champ de l'exécutif relève en effet en premier lieu de la compétence des Etats. Mais il reviendra également à ce Président de participer à la responsabilité de l'initiative législative en tant que Président de la Commission. Les pouvoirs du Président ne doivent donc empiéter ni sur le pouvoir collégial du Conseil européen (impulsion, orientation, programme pluriannuel), ni sur celui, du même type, de la Commission (initiative, participation à la mise en œuvre des décisions).

» ***La présidence unique conforte le rôle du Parlement européen dans son pouvoir de contrôle de l'exécutif***

Le Parlement européen est actuellement compétent pour confirmer la désignation du Président de la Commission. La proposition de présidence

unique vise, par l'instauration d'un Congrès rassemblant parlementaires européens et nationaux, à élargir la légitimité et donc l'indépendance du Président de l'Union. Le Parlement européen restera directement associé à la désignation du Président ainsi qu'à la mise en cause de sa responsabilité, même si ce pouvoir sera partagé avec les Parlements nationaux. En outre, le poids politique accru de ce Président, par rapport au Président de la Commission dans le système actuel, accroît conséquemment le poids politique du Parlement européen en tant qu'organe participant à la désignation du Président et à la mise en cause éventuelle de sa responsabilité. C'est ainsi l'ensemble des éléments du "triangle" qui se trouve renforcé.

Il faut enfin souligner que le partage, avec les Parlements nationaux, du pouvoir d'investiture du Président s'accompagne par ailleurs d'un renforcement du rôle du Parlement européen en matière législative - extension de la procédure de codécision - et d'une orientation en faveur du renforcement de ce rôle en matière budgétaire. Au total le rôle du Parlement européen en sort sensiblement conforté.

2.3 L'accord franco-allemand du 14 janvier 2003

L'accord franco-allemand du 14 janvier 2003 sur l'architecture institutionnelle de l'Union constitue une contribution importante au débat sur l'avenir des institutions dans le cadre d'une Europe élargie. Il marque une étape positive dans la perspective d'une présidence stable de l'Union, et d'une visibilité renforcée de l'action européenne.

2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

La contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union⁽²⁵⁾ se prononce en faveur d'un système de double présidence tout en clarifiant les fonctions de chacune des institutions. Le Conseil européen élirait son Président pour une durée de cinq ans ou de deux ans et demi renouvelables. Ce Président, qui exercerait ses fonctions à plein temps, aurait deux fonctions principales :

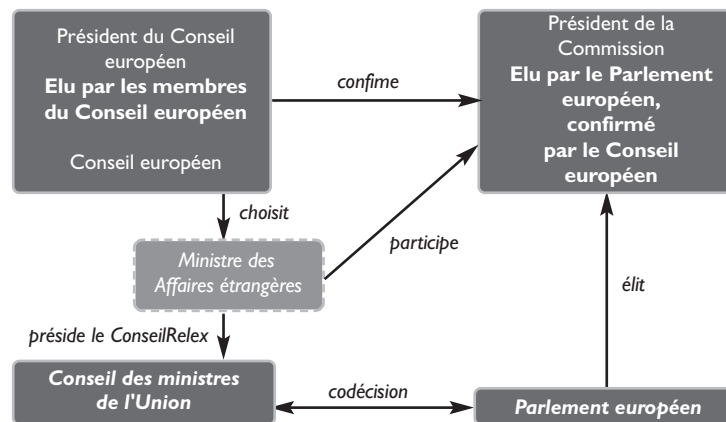
- préparer, présider et animer les travaux du Conseil européen et veiller à l'exécution de ses décisions ;
- représenter l'Union sur la scène internationale, sans préjudice des compétences de la Commission et de son Président, sachant que la conduite quotidienne de la politique étrangère et de sécurité commune revient au ministre des Affaires étrangères.

La contribution précise qu'en ce qui concerne l'action extérieure de l'Union, l'exigence de cohérence implique que les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures soient exercées par une seule et même personne : un ministre européen des Affaires étrangères. Celui-ci serait nommé par le Conseil européen, à la majorité qualifiée, en accord avec le Président de la Commission européenne. Rattaché au Conseil, le ministre européen des Affaires étrangères participe ès qualités et en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial, aux réunions de la Commission, laquelle ne prend toutefois pas de décisions en matière de PESC.

Le Président de la Commission serait pour sa part élu directement par le Parlement européen à une majorité qualifiée de ses membres, puis approuvé par le Conseil européen statuant à la majorité

qualifiée. La désignation de la Commission et de son Président devrait intervenir au lendemain des élections du Parlement européen ; la Commission devrait être politiquement responsable à la fois devant le Parlement européen et le Conseil européen. Dans le schéma qui est proposé, la Commission voit ses compétences clarifiées et renforcées : son droit d'initiative est conforté et ses pouvoirs d'exécution sont mieux définis.

La contribution franco-allemande précise également les règles de présidence du Conseil des ministres, dont les modalités devraient varier selon les matières. Le Conseil Affaires générales serait ainsi présidé par le Secrétaire Général du Conseil tandis que la présidence du Conseil "Relations extérieures" devrait être confiée au ministre européen des Affaires étrangères. Le Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et le Conseil JAI pourraient élire leurs Présidents pour deux ans parmi les membres du Conseil. Enfin, la présidence des autres formations du Conseil des ministres devrait être organisée de manière à garantir la plus grande participation possible de tous les Etats membres sur la base d'une rotation égalitaire.



⁽²⁵⁾ CONV 489/03

2

Combien de présidents pour l'Europe Présidence bicéphale ou monocéphale ?

L'accord franco-allemand du 14 janvier 2003, qui ne doit pas être compris comme exclusif à l'égard des autres États membres, constitue donc une étape importante car elle pose les jalons d'un saut qualitatif vers davantage de stabilité, de légitimité et d'efficacité⁽²⁶⁾ :

- la Commission est renforcée : son pouvoir d'initiative est conforté et son indépendance est garantie ;
- la stabilité de la présidence du Conseil est assurée, aussi bien sur la scène internationale que vis-à-vis du citoyen ;
- la création d'un ministre européen des Affaires étrangères à double casquette répond à cette exigence puisqu'il préside le Conseil "Relations extérieures", conformément aux propositions du groupe de travail "Dehaene" ; cette logique devrait d'ailleurs être étendue à d'autres champs comme l'Union Economique et Monétaire ou le domaine de la Justice et des Affaires intérieures ;
- la procédure de codécision est étendue et va de pair avec la règle du vote à la majorité qualifiée au Conseil ;
- la publicité des débats du Conseil dans sa formation législative permettra enfin la transparence du processus d'adoption des lois européennes.

L'accord franco-allemand traduit ainsi l'esprit de compromis qui doit nous animer au sein de la Convention. Il est intéressant de noter que dans le cadre de la recherche de ce compromis, l'éventualité d'une présidence tricéphale de l'Union paraît avoir été un temps évoquée, notamment par

Joschka Fischer. Selon ce schéma, l'Union serait présidée par un collège composé du Président de l'Union, avec "à côté ou en dessous" le Président de la Commission et le Président du Conseil. Cette formule représente une tentative de conciliation entre les préoccupations des partisans d'un renforcement de la Commission, des pays les moins peuplés attachés à la présidence tournante du Conseil et de ceux qui souhaitent une représentation stable de l'Union. Elle aurait l'avantage s'il s'agissait d'un Président assisté de deux vice-présidents, d'assurer la cohérence au sommet des institutions. Mais elle présenterait en revanche l'inconvénient de rendre moins lisibles des institutions déjà compliquées pour le citoyen.

⁽²⁶⁾ L'apport représenté par cette contribution a été salué à l'Assemblée, lors de la première séance de questions au gouvernement sur des sujets d'actualité européenne, (question de Pierre Lequiller, le 15/01/2003).

Conclusion

La voie de l'Europe unie

Depuis le début de l'année 2003, la Convention est entrée dans une nouvelle phase, au cœur du débat institutionnel. La méthode conventionnelle doit nous conduire à chercher à comprendre le point de vue des autres, sans a priori. C'est cela que je salue dans l'accord franco-allemand. A travers la contribution du 7 octobre 2002, je cherchais précisément à rapprocher deux conceptions éloignées et ma première option était très proche de cet accord.

Mais il me semble opportun de ne pas rejeter, à terme, l'idée d'une présidence unique de l'Europe. C'est vrai qu'elle représente un saut conceptuel audacieux, trop audacieux pour certains à ce stade. Mais je remarque que nous faisons aujourd'hui ce saut conceptuel au niveau du ministre européen des Affaires étrangères, en lui confiant la double casquette. C'est pourquoi je considère qu'il ne faut pas écarter la perspective d'un Président unique, proposition, me semble-t-il, la plus lisible pour le citoyen et pour l'Europe.

La proposition institutionnelle d'un Président de l'Europe - désigné par le Conseil européen et confirmé par le Congrès - faisant coïncider la présidence du Conseil européen et celle de la Commission, tel que le dispositif ci-dessus le décrit, permettrait de répondre concrètement à un double enjeu, expression essentielle d'un objectif de service de l'intérêt commun des peuples d'Europe :

- un impératif démocratique : en conférant au Président de l'Union - responsable de l'exécutif commu-

nautaire - la stabilité et les conditions de l'autorité liés à un mandat pluriannuel à plein temps, et à la double investiture du Conseil européen et du Congrès, on donne un "visage" à l'Europe et une légitimité nouvelle à l'exécutif de l'Union, conditions essentielles pour l'approfondissement de la démocratie européenne ;

- une exigence d'efficacité de l'action commune : la lisibilité et la légitimité nouvelle, gage d'indépendance et de poids politique, conférées à l'exécutif européen, permettront de lui donner la capacité d'insuffler à l'Europe - à travers ses responsabilités au sein du Conseil européen et de la Commission, et en coopération avec les autres institutions, en particulier le Parlement européen et le Conseil des ministres - l'élan nécessaire au service de l'action commune, tant dans le domaine interne que sur le plan international.

Cette proposition se veut être une contribution à la réflexion commune dans le cadre de la Convention. Beaucoup de ses éléments restent naturellement à préciser ou à débattre. La proposition n'est ni intergouvernementale ni supranationale. L'enjeu est de dégager les voies d'un progrès institutionnel au service de l'intérêt des peuples et d'une certaine conception de l'homme, dans un esprit d'union. C'est la voie communautaire.

Il est intéressant de noter qu'au stade actuel les premières observations portées à l'encontre de ces propositions, se fondent aussi bien sur des craintes qu'elles n'induisent une dérive intergouvernementale que sur l'inquiétude qu'elles ne fassent le lit d'un pouvoir européen échappant au contrôle des Etats. La symétrie de ces observations encourage à penser que les voies propo-

Conclusion

sées peuvent jalonner une direction d'équilibre et de progrès.

Dans cet esprit, cette proposition vise à mettre en place des institutions européennes plus démocratiques et plus efficaces et suppose donc d'accepter un certain nombre de principes de logique et de précaution :

- la proposition préserve et renforce les principaux éléments constitutifs de l'équilibre institutionnel actuel - en particulier les principaux pouvoirs respectifs des institutions, Conseil européen, Conseil des ministres, Parlement européen, Commission - et la méthode communautaire, associant légitimités nationales et supranationales ;

- elle assume la complexité incontournable liée en particulier à l'exercice de la double légitimité et le fait que les institutions communautaires ne peuvent s'inscrire dans les cadres classiques du droit constitutionnel et du droit international ;

- il n'y aura pas de solution adéquate qui soit une solution parfaite. Il convient de promouvoir celle qui sera susceptible de répondre, a priori, le mieux aux exigences de l'intérêt commun ;

- enfin, les progrès du système institutionnel ne vaudront que si, dans l'avenir, la volonté politique de les mettre en œuvre dans un esprit d'union prévaut, dans la durée, sur la recherche de la préservation des intérêts particuliers.

Il faut souligner, en conclusion, que s'agissant de la présidence de l'Union deux propositions principales ont été présentées et évoquées depuis

quelques mois, (outre celles qui visent à réformer le système de la rotation semestrielle de la présidence du Conseil des ministres, sans réellement le remettre en cause) : la proposition d'un "Président de l'Union" et celle d'un Président de la Commission élu par le Parlement européen.

Si aucune des deux propositions de base concernant la présidence ne parvient à rassembler un consensus au sein de la Convention, le risque d'un statu quo institutionnel - qui peut être amélioré à la marge - est réel. Le statu quo institutionnel serait évidemment un échec grave pour la Convention. La proposition franco-allemande a le grand mérite de trouver un compromis pour le changement indispensable donnant à l'Europe une plus grande visibilité pour le citoyen et dans le monde.

Par ailleurs, à terme, la présidence unique ne pourrait-elle pas mieux donner à notre Europe la cohérence et la puissance souhaitée?

L'expérience prouve que les institutions ne règlent pas tout.

Les hommes et les femmes qui participeront à leur fonctionnement les feront vivre et évoluer. Comme la perfection n'est pas de ce monde, il faut bien sûr ne rejeter aucune option favorable au succès de l'Europe.

S'il est une ambition qui m'anime, c'est que l'Europe soit enfin respectée dans le monde et aimée des citoyens.

Annexe

Ils ont dit... sur le Président de l'Europe

Michel BARNIER, Commissaire européen, représentant de la Commission à la Convention (extrait de l'intervention prononcée à la Convention européenne, session des 20 et 21 janvier 2003)

“Il y a un autre modèle que tous les autres Européens pourraient peut-être mieux comprendre, qui se situerait peut-être un rêve plus loin, et qui serait celui d'un seul Président de l'Union européenne à la tête d'une autorité fédérale aux compétences clairement dessinées et travaillant sous le contrôle de deux chambres, le Conseil des États d'un côté et la Chambre des citoyens ou le Parlement européen de l'autre. Ce modèle, nous savons bien qu'il n'est pas réaliste aujourd'hui, même si je le crois personnellement possible et nécessaire un jour. Je me demandais en vous écoutant, Monsieur le Président, si au fond, ce rêve ou ce modèle dont nous savons qu'il n'est pas réaliste, ne pourrait pas quand même être inscrit dans la Constitution que nous préparons comme étape ultime et future que l'on déciderait de franchir d'un commun accord entre Européens le moment venu. En attendant de pouvoir réaliser ou construire ce rêve, nous avons à travailler sur les institutions telles qu'elles sont aujourd'hui et à mettre dans ces institutions, autant que nous le pourrons, audace, efficacité, et démocratie, et entre les institutions intelligence et confiance plus qu'il y en a aujourd'hui.”

Pervenche BERES, députée européenne représentante suppléante du Parlement européen à la Convention (“La Convention européenne : quels espoirs ?”⁽²⁷⁾, 3 juillet 2002)

“Cette légitimité pourrait, à mon sens, être renforcée si l'on associait aux parlementaires européens des représentants des Parlements nationaux, réunis dans une convention ou plus précisément un congrès, les représentants des Etats membres et de la Commission n'ayant pas vocation à en faire partie puisqu'ils sont déjà présents au Conseil européen.

Bien sûr l'élection du Président de la Commission devra également faire intervenir, sous une forme à déterminer, le Conseil européen. Cette rencontre post élections européennes serait également l'occasion d'arrêter un programme de législature pour l'Union européenne sur lequel le Parlement européen en tant que colégislateur aurait un mandat clair, indispensable si l'on souhaite avancer sur des questions comme l'harmonisation fiscale ou l'impôt européen. En associant les Parlements nationaux aux événements forts de politique européenne et notamment l'élaboration d'un programme de législature, l'Union ferait ainsi fonctionner au grand jour le principe de double légitimité, et ramènerait le thème de l'Europe au sein des élections nationales. Les électeurs auraient ainsi l'occasion de faire le choix de l'Europe de leur volonté par le truchement des deux scrutins national et européen.

Un Président de la Commission ainsi élu aurait la légitimité nécessaire pour être le Président de l'Union et présider les travaux du Conseil européen avec les conséquences qu'il faudrait en tirer au regard de la règle des rotations des présidences. Au cœur de ce dispositif, le congrès apportera un gage de parlementarisme aux grands rendez-vous de l'Europe avec l'action conjointe des députés européens et nationaux”.

⁽²⁷⁾ Disponible sur le site Internet du European Policy Center, www.theepc.be

Jean-Louis BOURLANGES, député européen (séminaire de l'IEPRI, cité par F. RICCARDI in Bulletin Europe du 27 mai 2000)

“Le Président de l'Europe qui présidera le Conseil européen et le Président de la Commission doivent être impérativement la même personne. Dans le cas contraire, le pouvoir politique sera déplacé vers le Conseil européen et la Commission ne sera plus qu'un secrétariat.”

Lamberto DINI, ancien Président du Conseil, représentant du Sénat italien à la Convention (extrait de l'intervention prononcée à la Convention européenne, session des 20 et 21 janvier 2003)

“La nécessité de donner un visage et une voix à l'Europe, qui soit identifiable sur la scène internationale, est de plus en plus reconnue. C'est pourquoi, dans une Europe élargie, nous croyons que nous devons dépasser la situation précaire, créée par la rotation semestrielle de la présidence du Conseil. On pourrait certainement élire ce président parmi les membres du Conseil européen; mais c'est précisément dans l'espoir de donner à l'Europe de la visibilité et de la crédibilité que d'autres collègues et moi-même croyons qu'il serait souhaitable d'instituer un “Président de l'Europe”. En réalité, un seul président pour le Conseil européen et la Commission, travaillant à plein temps avec cette double fonction.”

Gianfranco FINI, Vice-président du Conseil des ministres, représentant du gouvernement italien à la Convention (extrait de l'intervention prononcée à la Convention européenne, session des 20 et 21 janvier 2003)

“L'idée d'avoir, demain, l'union du Président du Conseil

et du Président de la Commission est fascinante. Je crois moi aussi que l'époque et les conditions ne sont pas aujourd'hui politiquement mures, mais je ne l'exclus pas dans un futur proche”.

Marco FOLLINI, représentant de la Chambre des députés italienne à la Convention (extrait de l'intervention prononcée à la Convention européenne, session des 20 et 21 janvier 2003)

“Je crois qu'un seul Président qui coordonnerait le Conseil et la Commission, ensemble, -un Président avec une double casquette, comme on dit- cela renforcerait le lien entre les deux institutions, éviterait le risque, hautement prévisible, d'un conflit de compétence et de personnalité et donnerait davantage d'impulsion au processus d'intégration”.

Hubert HAENEL, Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, représentant du Sénat français à la Convention

(“Un président et un Congrès pour l'Europe”, article paru dans Les Echos, 24 octobre 2002)

“Un Président du Conseil européen, désigné par ce dernier, bénéficierait d'une légitimité indiscutable, mais qui ne suffirait cependant pas à en faire un véritable “Président de l'Union” : si ses attributions se limitaient au Conseil européen, l'unification de l'exécutif ne serait pas réalisée. Il est donc souhaitable que le Président du Conseil européen soit également Président de la Commission européenne et choisisse au sein de celle-ci les vice-présidents chargés de l'assister. Ainsi recentrée et relégitimée, la Commission retrouverait la confiance des Etats membres et rien n'empêcherait, dès lors, que la présidence des différentes formations du Conseil des ministres soit assurée par le commissaire européen compétent.”

Romano PRODI, Président de la Commission européenne (*discours prononcé à la Fondation Cariplo, Milan, le 15 juillet 2002*)

“Pour des raisons de démocratie et d’efficacité, la meilleure solution pourrait être de faire coïncider la présidence de l’Union avec celle de la Commission. Cela permettrait de défendre d’une manière plus visible et plus transparente l’intérêt général de l’Union, la cohérence et la continuité de son action. Il faut que toutes les réformes aillent dans le sens d’une meilleure répartition des rôles et des fonctions, d’un regroupement des compétences et d’une simplification du système.”

Jacques SANTER, ancien Président de la Commission, représentant du gouvernement luxembourgeois à la Convention (extrait de l’intervention prononcée à la Convention européenne, session des 20 et 21 janvier 2003)

“La question de la Présidence du Conseil européen et du Conseil est d’une importance centrale pour l’agencement de l’architecture institutionnelle. Or notre Convention doit conduire l’Union vers une architecture durable, simple et plus efficace. D’une part, de manière générale, on peut se poser la question de savoir si effectivement, les objectifs de continuité, de stabilité et de visibilité vers l’intérieur et vers l’extérieur ne seraient pas mieux servis par l’institution d’une Présidence unique à double chapeau, comme certains intervenants l’ont d’ailleurs proposé au cours des débats antérieurs.”

Philippe de SCHOUTHEETE ancien représentant permanent de la Belgique auprès de l’Union européenne et **Helen WALLACE** directrice du centre Robert Schuman de l’Institut

Universitaire de Florence, in “Le Conseil Européen” (*Etudes et recherches n° 19, septembre 2002*)⁽²⁸⁾

“La dernière objection [risque de conflit entre un Président stable du Conseil européen et le Président de la Commission] n’aurait pas de raison d’être si, ainsi que l’ont proposé certains (Grant, 2002), le Président de la Commission, désigné par le Conseil européen, présidait aussi cette instance. Sachant que le Président de la Commission est le seul membre du Conseil européen à s’occuper exclusivement des affaires européennes et qu’il est aussi le seul à résider en permanence à Bruxelles (à l’exception du Premier ministre belge), il aurait le temps, l’occasion, les infrastructures et les connaissances techniques indispensables pour exercer cette mission. Le système en deviendrait plus dynamique, car l’impulsion viendrait d’une personnalité politique exceptionnelle, combinant les deux formes de légitimité, bénéficiant du soutien du Conseil européen, de l’approbation du Parlement et de l’indépendance et du savoir-faire technique de la Commission. Mais, quel serait l’impact sur le caractère collégial de la Commission ? Cela augmenterait-il ou diminuerait-il sa capacité à faire avancer des programmes ambitieux de réforme des politiques ? Les Etats membres sont-ils prêts à franchir une telle étape ?”

Antonio TAJANI, représentant du Parlement européen à la Convention (extrait de l’intervention prononcée à la Convention européenne, session des 20 et 21 janvier 2003)

“En conclusion, Monsieur le Président, je rappellerai une autre proposition -même si certains estiment que cette proposition n’est applicable que dans le futur- qui me paraît devoir être considérée comme une tentative de compromis, qui est celle d’un Président

⁽²⁸⁾ Groupement d’études et de recherche, Association “Notre Europe”. www.notre-europe.asso.fr

unique du Conseil et de la Commission : un Président proposé par le Conseil et élu par le Parlement, capable de recueillir le consensus des États et du Parlement, mais, en tant que nouveau chef de l'exécutif, également en situation d'acquiescer de l'autonomie et de défendre les prérogatives et le rôle de gardienne des Traités reconnu à la Commission."

Robert TOULEMON, Président de l'AFEUR ("Quel Président pour l'Europe?", 18 novembre 2002)

"Il existe cependant une possibilité de synthèse entre la position traditionnelle des fédéralistes suivant laquelle la Commission serait appelée à devenir le seul exécutif de l'Europe, son Président étant élu par le Parlement, et le projet des intergouvernementalistes : celui d'une présidence de l'Union commune à la Commission et au Conseil européen et de préférence collégiale, ce qui aurait l'avantage d'assurer une présidence stable aux divers Conseils spécialisés. [...] Plutôt que placer à la tête de l'Europe une personnalité solitaire émanant du seul Conseil européen, il serait plus conforme aux spécificités européennes de constituer une équipe présidentielle, un cabinet politique composé d'un Président entouré de cinq ou six vice-présidents. Le Président présiderait à la fois aux travaux de la Commission et, sans droit de vote, à ceux du Conseil européen et du Conseil des Affaires générales. Les vice-présidents disposeraient chacun d'un vaste domaine de compétence : relations extérieures et défense ; sécurité intérieure, immigration, asile ; économie, monnaie ; marché intérieur, concurrence ; politiques de solidarité, politiques sectorielles. Ils assisteraient le Président de l'Union dans les négociations et la représentation extérieure. Ils pourraient présider les Conseils de ministres correspondant à leur compétence."

Dominique de VILLEPIN, ministre français des Affaires étrangères, représentant du gouvernement français à la Convention (extrait du discours prononcé à Marseille le 2 décembre 2002)

"Faut-il aller plus loin et créer un Président unique de l'Union coiffant à la fois la Commission et le Conseil ? Explorons cette idée, conscients qu'une telle réforme ne peut sans doute venir qu'au terme d'une longue évolution"

Guy VERHOFSTADT, Premier ministre belge (discours prononcé au Collège de Bruges, 18 novembre 2002)

"Le rôle dévolu au Conseil européen est stratégique et concerne l'élaboration des grandes lignes. Soit nous considérons cette mission comme une tâche qui rejoint les missions exécutives et de coordination au sein de l'Union européenne. C'est ce que fait Joschka Fischer lorsqu'il propose de prévoir ici aussi une 'double casquette'. Les fonctions de Président de la Commission européenne et de Président du Conseil européen seraient alors exercées par une seule et même personne. Il s'agit d'une idée intéressante que nous sommes en train d'examiner actuellement au sein du Benelux."

Bibliographie

Ouvrages

Hartmut MARHOLD, (textes réunis et commentés), *Le nouveau débat sur l'Europe*, Presses d'Europe, Nice, 2002.

Jean TOUSCOZ, *La Constitution de l'Union Européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2002.

Articles

Interview de Michel BARNIER, "Il faut une voie forte et un visage unique pour représenter l'UE", *Le Monde*, le 3 décembre 2002.

Pervenche BERES, "La Convention européenne : Quels espoirs?", *European Policy Center*, juillet 2002.

Vlad CONSTANTINESCO, "La Question du Gouvernement de l'Union Européenne", *Europe, Editions du Juris-Classeur*, juillet 2002.

Jacques DELORS, "Où va l'Europe?", cycle de conférences aux Etats-Unis, mars 2001.

Christian FRANCK, "La question du Président de l'Union", *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, ed. Bruylant, 2002.

Valéry GISCARD D'ESTAING, "La notion de Constitution est en voie d'être acceptée", *entretien au Figaro*, 9 décembre 2002.

Charles GRANT, "Restoring leadership to the European Council", *Center for European Reform*, mai 2002.

Jean-Louis QUERMONNE, La Question du Gouvernement européen, *Etudes et Recherches n°20 de Notre Europe*, novembre 2002.

Philippe de SCHOUTHEETE et Helen WALLACE, "Le Conseil européen", *Etudes et Recherches n°19 de Notre Europe*, septembre 2002.

Robert TOULEMON, "Schémas constitutionnels pour l'Europe : à la recherche de solutions de compromis mais innovantes", *Association française d'étude pour l'Union européenne*, 9 avril 2002.
"Quel Président pour l'Europe?", *Association française d'étude pour l'Union européenne*, 18 novembre 2002.

Discours

Tony BLAIR, discours prononcé à Varsovie, le 6 octobre 2000,
<http://www.rpfrance.org/actualite/avenir-ue/>

Jacques CHIRAC, discours prononcé à Strasbourg le 6 mars 2002 ;
<http://www.elysee.fr>.

Joschka FISCHER, discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000, "De la Confédération à la Fédération : réflexion sur la finalité de l'intégration européenne",
<http://www.auswaertiges-amt.de>

Bibliographie

Guy VERHOFSTADT, discours prononcé au Collège d'Europe à Bruges, "Montesquieu et de l'Union européenne", le 18 novembre 2002.

http://premier.fgov.be/topics/speeches/f_speech130.html

Dominique de VILLEPIN discours sur l'Europe, prononcé à Marseille le 2 décembre 2002 ; www.diplomatie.gouv.fr/actu/

Contributions à la Convention

Robert BADINTER, "Une Constitution Européenne", CONV 317/02, du 30 septembre 2002.

Pervenche BERES, "Quel exécutif pour l'Europe ?", CONV 397/02, du 12 novembre 2002.

Elmar BROK, "Constitution of the European Union", CONV 325/02, du 8 octobre 2002.

Commission européenne, "Pour l'Union européenne Paix, Liberté, Solidarité – Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle", CONV 448/02, du 5 décembre 2002.

Lamberto DINI, Andrew DUFF, "A proposal for a Unified Presidency", CONV 524/03, du 31 janvier 2003

Andrew DUFF, "Une constitution pour une Union fédérale de l'Europe", CONV 234/02, du 3 septembre 2002.

Ben FAYOT, "Projet de constitution de l'Union européenne", CONV 411/02, du 19 novembre 2002.

Alain LAMASSOURE, "De nouvelles institutions pour une nouvelle Europe", CONV 452/02, du 11 décembre 2002 .

Pierre LEQUILLER, "Un Président pour l'Europe", CONV 350/02, du 7 octobre 2002

Louis MICHEL, Gijs de VRIES, Jacques SANTER, "Mémoire de la Benelux : un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et transparente", CONV 457/02, du 11 décembre 2002.

Dominique de VILLEPIN, Joschka FISCHER, "Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union", CONV 489/03, du 16 janvier 2003.

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris

Tél. : 33 1 53 63 83 00

Fax : 33 1 53 63 83 01

www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

p.joannin@robert-schuman.org

Achevé d'imprimer en janvier 2003