

Alain Lamassoure, L'Union européenne: quelles institutions?

Légende: À l'automne 2002, Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux Affaires européennes et membre de la Convention européenne en qualité de représentant du Parlement européen, analyse dans la revue trimestrielle Commentaire les arguments et les éléments neufs dans le débat entre fédéralistes et souverainistes au sein de la Convention.

Source: Commentaire. Automne 2002, n° 99; Volume 25. Paris. "L'Union européenne: quelles institutions?", auteur:Lamassoure, Alain , p. 565-573.

Copyright: (c) S.A. Commentaire

URL: http://www.cvce.eu/obj/alain_lamassoure_l_union_europeenne_quelles_institutions-fr-53317e57-2487-4c5b-be0d-b24ab4e5f9e9.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

Union européenne: quelles institutions ?

ALAIN LAMASSOURE

EN 1787, la Convention américaine de Philadelphie avait commencé par l'examen et le rejet successifs de deux projets opposés. Le modèle centralisateur, conçu par Madison et présenté par Edmund Randolph au nom de la Virginie, proposait un régime parlementaire à l'anglaise, et donnait à l'Union un droit de veto sur les décisions des États. Tandis que, pour le New Jersey, William Paterson préconisait une simple amélioration de la Confédération en vigueur depuis 1777. Les trois mois suivants furent consacrés à la mise au point d'un compromis, qui représentait un modèle radicalement nouveau basé sur un équilibre entre exécutif, législatif et judiciaire, ainsi qu'entre Union et États constitutifs.

Curieusement, la Convention européenne de Bruxelles a préféré retarder le moment de l'affrontement entre des visions différentes. À défaut, le débat s'est engagé en coulisse et en marge, selon le vieux clivage entre les défenseurs du rôle communautaire de la Commission européenne et les tenants de la prééminence du Conseil. Or, les premiers mois de travail de la Convention ont montré que le problème ne se posait plus en ces termes. S'il est clair que l'expérience de cinquante ans de vie communautaire constitue un acquis irremplaçable, le débat entre fédéralistes et souverainistes est renouvelé par trois données radicalement nouvelles dans l'Europe de ce début du XXI^e siècle.

Le premier changement majeur, c'est la révolution de l'Histoire. La petite Europe des Six était fille de la guerre mondiale, enfantée pendant la guerre froide. Un demi-siècle plus tard, la réconciliation des ennemis de 1945 est acquise, les anciens adversaires de la guerre froide sont réunis autour de l'Alliance atlantique, l'Afrique et l'Asie se sont affranchies de la colonisation européenne, mais elles réclament toute leur place dans un monde dont la population totale a triplé. La disparition de l'Union soviétique nous a libérés d'une menace à l'Ouest, et d'une tyrannie à l'Est, tout en nous privant du puissant fédérateur que constitue un ennemi commun. Notre relation avec les États-Unis en est profondément transformée, tout comme le sont nos responsabilités envers le reste du monde, et comme l'est, plus encore, notre attente envers l'Europe unie.

Dans le même temps, nous arrivons en vue de l'aboutissement de l'aventure européenne engagée en 1950: les frontières de l'Union vont bientôt coïncider avec celles du continent, et, après un demi-siècle de vie commune, nous avons maintenant une idée plus claire des compétences que nous pouvons raisonnablement et durablement exercer ensemble. Ainsi, l'Europe entrevoit enfin la possibilité de sortir du provisoire qui, d'approfondissement en élargissement, a marqué sa longue enfance, au rythme moyen d'un traité tous les trois ans! Le temps est venu soit du traité ultime, soit du lancement d'un autre processus: celui de la Constitution de l'Union européenne. Dans les deux cas, il s'agit d'un autre rapport à l'Histoire.

Qu'enrichit encore la révolution du nombre. Les institutions que nous avons conservées depuis 1957 étaient conçues pour le petit « Marché commun » des six pays fondateurs. Autour de la table, l'unanimité n'était pas trop difficile à obtenir. À vingt-cinq ou trente membres, s'obliger à l'unanimité serait s'interdire d'agir. Cela est vrai pour les décisions politiques, pour l'élaboration des lois, comme pour les réformes institutionnelles elles-mêmes.

De même, lors de sa création, le Conseil européen avait la taille d'un orchestre de chambre : il suffisait que l'un des musiciens (ou deux: le couple franco-allemand) donne le « la » pour assurer l'harmonie. Un vrai chef d'orchestre sera désormais nécessaire pour ce qui ressemblera plutôt à un ensemble symphonique.

Ainsi, quelle que soit la philosophie retenue, le seul changement du nombre condamne l'Union au mode de décision majoritaire et à la création d'un pouvoir exécutif - un Président, un « Monsieur » ou une « Madame Europe ».

Enfin, les temps sont mûrs pour la révolution du peuple. Jusqu'ici, l'Europe a pu se construire presque sans les peuples. Sûrement pas contre eux, comme le prétendent certains: si tel avait été le cas, l'aventure serait terminée depuis longtemps. Semestre après semestre, les « eurobaromètres » confirment même que, dans la plupart de nos pays, les opinions publiques sont plutôt plus europhiles que les dirigeants. Pourtant, elles

n'ont guère été consultées: tout s'est passé comme si la construction européenne, et le fonctionnement même des instances communautaires, avaient été confisqués par une caste de dirigeants spécialisés.

Ce temps est révolu. S'il s'agit vraiment d'une refondation de l'Union à la taille du continent, le texte qui sera issu des travaux de la Convention ne pourra pas être ratifié sans recourir au référendum dans un grand nombre de pays membres - à commencer par la France. L'accueil réservé, voire hostile, rencontré par les traités précédents de Maastricht et de Nice là où le peuple a été consulté nous impose, cette fois, la clarté des textes, la simplicité des procédures et le caractère démocratique des institutions proposées. L'Union sera démocratique ou ne sera pas.

Il faut insister sur ce point. Car l'immense majorité des élus nationaux, comme des dirigeants européens eux-mêmes, n'ont pas encore pris en compte les conséquences proprement révolutionnaires de l'irruption inévitable des peuples au cœur du débat. Et ceux qui en sont conscients ne mesurent pas l'ampleur des bouleversements, assez largement imprévisibles, que cette irruption apportera au projet. Au fond, jusqu'ici tout le monde s'est assez bien accommodé du « despotisme éclairé », exercé par une aristocratie politico-administrative spécialisée, qui a caractérisé la démarche européenne depuis l'origine. Mais voilà qu'un projet de traité constitutionnel va devoir être soumis à vingt ou vingt-cinq peuples, sans doute le même jour. Gageons qu'il y aura dans l'air un climat propice à des « serments du Jeu de Paume », ou autre « nuit du 4 août », à l'expression des talents novateurs comme à la promotion des démagogues médiatiques. Formidable opportunité, danger abyssal: c'est, bel et bien, une transition démocratique qu'il va falloir risquer!

Le problème posé à la Convention est alors le suivant. Compte tenu de l'expérience d'un demi-siècle d'Europe communautaire, et de ces données nouvelles, comment concevoir une organisation de la grande Europe qui permette à une trentaine d'États d'agir ensemble de manière efficace et démocratique dans la gamme de compétences prévue par les traités actuels ? Nous prendrons ici comme hypothèse de travail, vraisemblable à ce stade, que cette gamme ne sera pas fondamentalement remise en question.

Pour clarifier le débat, il paraît logique de comparer quatre grands types d'organisations concevables. Les deux modèles extrêmes: confédéral et fédéral. Et deux compromis possibles: l'addition des deux, ou la voie différente du modèle communautaire.

Le modèle confédéral

Curieusement (ou prudemment?), jusqu'à présent, les eurosceptiques n'ont guère cherché à dessiner sur le papier les institutions de l'Europe de leurs vœux. L'exercice est pourtant nécessaire: tentons-le. Ne serait-ce que pour les inviter à le refaire à leur façon.

Pour ceux qui sont attachés avant tout à la préservation non seulement de la souveraineté, mais encore du rôle prépondérant des États, l'Union devrait être une sorte de coopérative d'États. Quelle en serait la traduction pour la grande Europe, en tenant compte des trois « révolutions » que nous venons d'évoquer?

Même baptisé Constitution, le texte fondateur de l'Union reste alors un traité international.

Le Conseil européen exerce l'autorité politique suprême. Il donne l'impulsion, définit les orientations, fixe le calendrier. En cas de conflit avec le Parlement, c'est lui qui a le dernier mot. Surtout, il est la principale source de légitimité à l'égard du, ou des organe(s) exécutif(s) de l'Union.

La fonction exécutive est attribuée à un collège représentant les exécutifs nationaux. Pour être efficace, cette fonction doit être exercée à temps plein et dans le même lieu. Cela signifie que chaque gouvernement désigne l'un de ses membres pour siéger à Bruxelles, et pour rendre compte hebdomadairement de ses activités. Autrement dit, l'une des formations du Conseil des ministres européen devient... le vrai Conseil des ministres de l'Europe.

Une telle formule soulève des problèmes inédits.

Le nombre des « ministres » ou « commis » européens dépendrait, par définition, de celui des États membres. Peu acceptable en termes de gestion comme en termes politiques (par exemple, il y aurait trois membres pour les États baltes et un seul Allemand), cette perspective avait déjà conduit, dans le traité de Nice, à limiter le nombre des membres de la Commission. Mais comment imaginer, dans un schéma intergouvernemental, que tous les gouvernements ne soient pas représentés ? Ou que certains le soient plus que d'autres ? On va retrouver la problématique explosive des débats de Nice, qui opposait les « petits » et « grands » pays, mais de manière encore plus importante. Qui se renouvellera à chaque répartition périodique des portefeuilles.

Comment assurer la cohésion politique de l'ensemble ? Un exécutif a besoin d'un minimum d'esprit d'équipe. Or, par construction, ses membres appartiendraient à des familles politiques différentes, fortement opposées dans toutes les autres institutions politiques nationales et européennes, et parfois en désaccord même sur la philosophie de l'Union.

Ce qui amène à poser la question du contrôle politique de cet exécutif. Relèvera-t-il du Parlement européen ? Ce serait contraire à la philosophie d'un ensemble intergouvernemental. Du Conseil européen ? C'est difficile à imaginer en pratique, à partir du moment où chaque membre du Conseil désigne « son » membre de l'exécutif.

Enfin, qui parlerait au nom de l'intérêt commun ? Car dans ce schéma la Commission disparaîtrait en tant qu'institution autonome: ses services seraient soumis, directement ou non, à l'autorité hiérarchique du Conseil.

Serait-ce le Président de l'exécutif ? Comment serait-il choisi, pour combien de temps, et à qui aurait-il des comptes à rendre ? S'il a une légitimité propre, comment pourrait-il exercer sa fonction avec des « ministres » qu'il n'aurait pas choisis ? C'est le problème que rencontre déjà le Président de la Commission dans le système actuel.

À supposer que l'on s'accorde sur les réponses à apporter à des questions aussi redoutables et aussi neuves, ce système institutionnel se heurterait à des objections graves.

L'architecture d'ensemble serait complexe, et ambiguë. Au sommet, le *Conseil européen*, souverain collectif. Puis, l'*exécutif*, avec son *Président*. Cet exécutif à temps plein ne ferait pas disparaître les formations existantes du « *conseil des ministres* » européens, qui resteraient nécessaires pour coordonner les politiques nationales comme aujourd'hui. En son sein, ou à côté de lui, une *chambre des États*, pour faire participer ceux-ci à l'élaboration des lois européennes. Le Parlement européen. Et peut-être une *Commission*, plus ou moins croupion. Les non-initiés auraient bien du mal à s'y retrouver...

L'intérêt commun serait gravement sous-représenté. Or, ce serait méconnaître un enseignement fondamental de toute la construction européenne. L'expérience malheureuse du Comité des ministres de Schengen, dépourvu de secrétariat politique, a été suffisante pour convaincre chacun de « communautariser » le dispositif. Plus récemment, l'institution du Haut Représentant pour la politique étrangère, les projets comparables relatifs à un « Monsieur euro » ou « Monsieur sécurité » confirment que la nature européenne a horreur du vide communautaire.

Le contrôle du citoyen serait inexistant. Le système garantirait même que les vrais décideurs (exécutif, chambre haute) soient hors de sa portée. Il serait très difficile à défendre dans un référendum populaire.

Enfin, le mode de décision serait fortement conflictuel. Non seulement la règle de la décision à l'unanimité n'est plus tenable, vu le nombre des membres, mais la décision à la majorité prise au sein du Conseil a aussi un inconvénient majeur : par définition, elle souligne les divergences nationales, et parfois elle tend à les exaspérer. Si l'organe primordial est constitué des représentants des gouvernements nationaux, cela signifie que toute la France vote pour ou contre une mesure, et il en va de même pour nos partenaires. C'est le danger que Jean Monnet avait entrevu dès la première ébauche de la Communauté européenne, en... 1943! Alors qu'au contraire, l'examen et le vote par une institution comme le Parlement de Strasbourg sont une procédure

propre à estomper les antagonismes nationaux: les clivages politiques y prévalent le plus souvent, et il est rarissime que tous les députés d'un même pays votent dans le même sens.

En résumé, le modèle confédéral « pur » ne répond pas aux besoins de l'Europe d'aujourd'hui. Il verrait une régression franche de l'esprit communautaire. Au demeurant, l'état actuel de l'Union européenne est un point de départ accepté par les vingt-huit États représentés au sein de la Convention: les uns parce qu'ils sont déjà membres de l'Union, les autres parce qu'ils aspirent à y entrer en ayant accepté expressément « l'acquis communautaire », le jeu des institutions, les critères d'adhésion définis à Copenhague et le mandat donné à la Convention par le Conseil européen de Laeken. Les positions peuvent différer sur les réformes à entreprendre, mais nul n'a proposé une réduction du degré d'intégration.

Le modèle fédéral

C'est le modèle opposé. Observons que, là encore, les tenants de ce modèle « pur » n'ont pas vraiment cherché à décrire de manière précise comment il pourrait s'appliquer à l'Europe d'aujourd'hui. À quoi ressemblerait-il ?

Le texte fondamental est alors une Constitution. L'Union est une entité souveraine. Que cette souveraineté lui soit reconnue *ab initio* par la Constitution, ou qu'elle soit considérée comme déléguée par les États constitutifs est un point secondaire: à l'extérieur de l'Union, les organisations internationales et les pays tiers ne connaissent qu'elle, et non plus ses membres; et au sein de l'Union, le résultat des référendums éventuels s'apprécie sur l'ensemble du territoire, et non pas (ou pas seulement) État par État.

L'adhésion à l'Union est libre, mais, une fois réalisée, elle est perpétuelle. Chaque État membre est doté des mêmes droits et devoirs (système américain ou allemand): le modèle espagnol d'autonomie à la carte, qui donne des pouvoirs différents à chacune des régions, serait sans doute difficilement transposable à l'échelle continentale.

Le pouvoir législatif est partagé entre une chambre des peuples, représentant les citoyens, et une chambre des États. La première a systématiquement le dernier mot sur la seconde.

L'autorité suprême de l'Union est son Président. Selon que l'on a choisi un régime présidentiel ou parlementaire, le Président exerce la principale responsabilité exécutive (modèle américain) ou il se contente d'un rôle protocolaire (modèle autrichien). Son élection au suffrage universel n'étant pas envisageable, au moins à brève échéance, le Président est élu par le Conseil européen ou par un congrès parlementaire *ad hoc*.

Si le modèle parlementaire est préféré, le chef de l'exécutif est un Premier ministre, élu, au moins par le Parlement européen seul, voire par celui-ci et par le Conseil européen. Sa responsabilité peut ensuite être mise en jeu devant la ou les institutions qui l'ont investi. Il constitue son équipe gouvernementale comme il l'entend, sur la base de la majorité politique qui le soutient.

Dans sa forme actuelle, la Commission disparaît. Ses services sont placés sous l'autorité de l'exécutif européen. Certains, tels que ceux de la concurrence, sont transformés en Agences fédérales autonomes, voire indépendantes. Dans toute l'Europe, l'Union dispose de services locaux qui gèrent les politiques de l'Union: les fonctionnaires fédéraux se comptent en centaines de mille (contre une petite quarantaine de milliers aujourd'hui).

Le non-respect des lois européennes donne lieu à des sanctions pénales communautaires. La Cour de justice est promue en Cour suprême, arbitrant entre les tribunaux des États membres.

Les compétences juridiques de l'Union sont complétées par des compétences budgétaires dans les mêmes domaines, conduisant à un changement d'échelle du budget communautaire ainsi que des moyens administratifs centraux.

Pour les médias et les citoyens, le cadre principal du débat et de la décision politiques devient

irrésistiblement l'Union, et non plus le cadre national. Les symboles identitaires les plus forts deviennent le drapeau, l'armée, l'hymne, la citoyenneté de l'Union. De nombreux sports et manifestations artistiques abandonnent le cadre des « nations » européennes pour celui de l'Europe-continent. Une culture commune tend à émerger, dans la (les) langue(s) de communication, les œuvres d'art, les relations sociales, les modes de vie, les modes tout court, etc.

Bref, ce sont « les États-Unis d'Europe ». Mais, même en ce début du XXI^e siècle, le rêve de Victor Hugo se heurte toujours à une question majeure : les opinions publiques y sont-elles prêtes ? Ce qui n'a pas été possible entre les Six au plus fort de la guerre froide, quand nous profitons du ciment puissant de l'ennemi commun, serait-il plus aisé pour trente pays très hétérogènes et dépourvus d'adversaire ? C'est ce que Valéry Giscard d'Estaing appelle « l'acceptabilité démocratique » d'une Europe politique.

Si les « eurobaromètres » montrent que, prises individuellement, la plupart des dispositions ci-dessus recueillent une majorité favorable, il n'est pas sûr que leur somme serait acceptée sans murmure. Ni qu'un préjugé initial plutôt positif ne serait pas à la merci d'un accident de parcours. Or, il faut s'attendre à une résistance féroce des élites nationales. Là où celles-ci sont populaires, il sera difficile de surmonter leur opposition, et là où elles ne le sont pas, la propagande antieuropéenne leur est souvent l'ultime recours pour le redevenir. L'argument de la menace du « super-État » et de la bureaucratie anonyme est employé sans vergogne au sein même de la Convention. Et il porte.

La tendance naturelle des gouvernements nationaux à faire de « Bruxelles » un bouc émissaire ne pourra que s'accroître lorsque l'Union sera dotée d'un véritable exécutif propre, distinct d'eux. Initialement inconnu du grand public hors de son pays d'origine, parlant une langue étrangère, incarnant un pouvoir d'interdire (le rôle de l'Union consiste essentiellement à édicter des règles), « Monsieur Europe » apparaîtra toujours plus lointain que les dirigeants nationaux et locaux, qui disposent, eux, du soutien permanent de leurs médias et du pouvoir de dispenser une manne financière incomparablement plus forte. Vient-il d'un grand pays ? Il paraîtra l'instrument d'une volonté hégémonique insupportable. Mais, dans le cas contraire, on raillera sa prétention à parler au nom de tout un continent.

Enfin, il n'y a pas, ou pas encore, d'espace public européen. C'est la télévision qui forme aujourd'hui l'esprit public, et toutes nos télévisions sont paroissiales. Souvent chauvines, et parfois nationalistes.

Et c'est pourquoi la prudence conduit aujourd'hui à déconseiller le modèle fédéral « pur ».

Le compromis par addition

La ligne directrice est ici de rechercher un compromis entre les approches fédérales et confédérales. Moins une voie moyenne qu'une combinaison des deux. Pourquoi ?

Les premiers mois de débats au sein de la Convention ont confirmé l'existence d'une opposition assez forte à ce que la « méthode communautaire » classique soit purement et simplement appliquée aux politiques nouvelles pour lesquelles le traité de Maastricht a prévu des procédures *ad hoc* (les « piliers »).

Cela pourrait conduire à faire une distinction fondamentale entre les *politiques internes* et les *relations extérieures* de l'Union.

Pour les politiques internes, il est indéfendable d'appliquer à la législation européenne des procédures systématiquement moins démocratiques qu'à la législation nationale. Le Conseil d'État français estime que, désormais, plus de la moitié des nouvelles règles auxquelles nos compatriotes sont tenus d'obéir sont décidées à Bruxelles et Strasbourg, et non plus au Palais-Bourbon. Or, à l'heure actuelle, tout transfert de compétences vers l'Union se traduit, pour le citoyen, non seulement par un éloignement géographique, mais surtout par une perte d'information, de compréhension, d'influence et, finalement, de pouvoir. Européennes, nationales ou régionales, les lois doivent être élaborées par les élus de ceux à qui elles s'appliquent, à partir des propositions émanant d'une autorité qui en prend toute la responsabilité politique -un pouvoir exécutif. C'est le b.a.-ba de la démocratie.

En revanche, pour les relations extérieures, l'action commune d'une Union d'États aussi originale que la nôtre peut exiger de passer, disons, par une phase d'apprentissage en commun. Phase provisoire, mais éventuellement assez longue, comme le fut le système monétaire européen, dont le succès et les limites eurent une vertu pédagogique déterminante. Au fond, il s'agit d'appriivoiser les diplomates et... les chefs de gouvernement eux-mêmes, comme le SME permit de rassurer les ministres des Finances et les banquiers centraux. Cela veut dire que les relations extérieures resteraient sous le contrôle étroit des gouvernements, et seraient dotées de structures propres, en partie distinctes de celles des politiques internes.

On peut alors imaginer une dyarchie. Pour les politiques internes, l'exécutif serait assuré par la Commission. Tous les textes seraient soumis à la codécision, c'est-à-dire à la double approbation du Parlement européen et du Conseil des ministres, le Parlement ayant le dernier mot en cas de conflit avec le Conseil. La Commission ou/et son Président serai(en)t politiquement responsable(s) devant le seul Parlement.

En revanche, pour les relations extérieures, la sécurité et la défense, le dernier mot appartiendrait au Conseil. Un secrétaire aux Affaires extérieures assurerait ici la fonction exécutive: proposition, représentation, coordination, pilotage de l'exécution. Les moyens actuellement gérés par la Commission au titre des relations extérieures, y compris l'aide au développement, lui seraient rattachés. Il serait responsable devant le seul Conseil européen.

Toutefois, la Commission garderait ses compétences externes en matière de relations commerciales, ainsi que celles qui sont liées à ses compétences internes, telles que l'environnement: tout le monde loue la manière dont la Commission a défendu les intérêts communs au sein de l'OMC et dans les grandes négociations sur le développement durable. Il serait absurde de changer un système qui marche.

C'est une formule de compromis assez séduisante pour les initiés. Elle a le mérite d'obéir à une logique forte : il est légitime de donner aux élus des citoyens le dernier mot pour décider des règles qui vont s'imposer à ceux-ci; comme il est de bonne gouvernance de faire échapper la politique extérieure aux aléas de la vie politique interne. Mais il ne faut pas s'en dissimuler les inconvénients et les limites.

Un tel système pousse à la concurrence permanente entre les deux exécutifs, dont les compétences se chevauchent fatalement, alors que leurs légitimités respectives ont des sources en partie différentes. C'est déjà le vice interne des relations actuelles entre le Haut Représentant et le Commissaire en charge des relations extérieures: ce conflit serait, en quelque sorte, institutionnalisé au niveau supérieur.

Les citoyens n'y ont pas de prise sur tout le processus de décision en politique étrangère, et l'architecture d'ensemble est complexe.

La conduite au jour le jour d'une politique étrangère ne se décide pas à trente, ni à l'unanimité, ni même à la majorité. Elle est une. Le Président des États-Unis ne soumet pas sa politique vis-à-vis du Moyen-Orient au vote permanent des gouverneurs des États, ni même à celui du Sénat. L'influence de certains États est manifeste, celle du Sénat est permanente, le vote du Congrès est nécessaire pour le budget et pour les grandes décisions (traités, opérations militaires), mais la politique est une. Comme la politique monétaire. Malheureusement, il est à craindre qu'une ou deux décennies supplémentaires de bricolage intergouvernemental soient encore nécessaires pour convaincre les gouvernants nationaux de cette évidence...

Enfin, le duopole n'est viable que s'il y a un arbitre suprême en cas de conflit. Lequel ? Le Conseil lui-même ? Un organe d'une trentaine de membres aux réunions épisodiques ne pourra pas se charger de décisions rapides. Une émanation permanente du Conseil ? Les États non représentés y verront un « directoire » insupportable. Le seul Président du Conseil ? On ouvre alors une autre boîte de Pandore: ce super-Président sera-t-il un simple arbitre, ou aura-t-il un pouvoir hiérarchique sur l'un des exécutifs, voire sur les deux ? Auquel cas il deviendrait la pièce maîtresse du système, et l'on basculerait dans une logique différente.

Au total, ce « compromis par addition », qui n'est pas sans rappeler les Provinces-Unies néerlandaises de l'époque du Grand Pensionnaire et du Stathouder général, peut apparaître comme séduisant mais (ou parce que...) instable. Il ne peut se concevoir que dans une perspective d'évolution.

Le modèle communautaire

Si l'on privilégie la cohérence, la continuité et la simplicité, le compromis sera plutôt recherché dans l'amélioration et la refondation du modèle communautaire. Il s'agit au fond de faire l'économie de la phase de la dyarchie, en passant d'emblée à l'exécutif unique. Dirigé et symbolisé par une personne. Disposant d'une légitimité démocratique équivalente à celle des chefs de gouvernements nationaux.

Si l'on développe dans cet esprit le modèle communautaire original, on aboutit au schéma suivant.

Le texte fondamental est une Constitution, ou un traité constitutionnel. Les institutions sont du type communautaire. Le Conseil décide à la majorité, le Parlement a un pouvoir de codécision législative. Le budget européen est financé par des ressources propres, et non plus par des cotisations nationales.

Le chef de l'exécutif (« Monsieur Europe ») ne peut pas être élu au suffrage universel direct: à supposer que tous les pays l'acceptent, le problème pratique des langues rend cette perspective lointaine. Il ne peut pas non plus n'être élu « que » par les chefs de gouvernement: ce corps électoral prestigieux mais singulièrement réduit en ferait un Président de club, pas un dirigeant démocratique. Ajoutons qu'un aréopage de ce genre sera toujours fortement tenté de porter son choix sur quelqu'un qui ne fait pas ombre à ses membres...

Trois systèmes de désignation démocratiques sont concevables: élection par le seul Parlement européen, double investiture par le Parlement et le Conseil, élection par un congrès représentant les Parlements nationaux. On notera que la double investiture permettrait de réconcilier les deux sources possibles de légitimité (les gouvernements nationaux et les élus du peuple), et qu'elle serait tout à fait compatible avec le maintien de règles de décisions différentes pour les relations extérieures et pour les politiques intérieures: le dernier mot étant donné au Conseil dans le premier cas, et au Parlement dans le second.

Ce Président compose son équipe comme il l'entend pour avoir la confiance de ses mandants. Les services administratifs de l'Union sont placés sous son autorité. Les quotas nationaux de fonctionnaires communautaires demeurent.

Quel est le nombre idéal de membres de l'exécutif européen ? Gardons-nous de le graver dans le marbre ! Au Conseil européen de Nice, les dirigeants nationaux ont considéré comme allant de soi l'idée selon laquelle la Commission devait être aussi peu nombreuse que possible. Préjugé plaisant de la part de chefs de gouvernement dont la plupart sont à la tête d'équipes de plusieurs dizaines de membres, classés selon une savante hiérarchie ! Or, ce n'est pas un hasard si aucune des constitutions nationales des Quinze ne précise le nombre des membres du gouvernement. Certains présidents voudront avoir une équipe resserrée. D'autres trouveront plutôt intérêt à en élargir l'assise politique et/ou géographique. Au demeurant, l'animation d'un ensemble de 500 millions d'habitants répartis dans une trentaine de pays devrait exiger plutôt une équipe nombreuse, à l'écoute des capitales nationales et régionales. En distinguant éventuellement, en son sein, des fonctions proprement exécutives, peu nombreuses, et des tâches de relations et de communication avec les États membres et la société civile, susceptibles d'être confiées à des équivalents de secrétaires d'État. Il ne serait pas alors très difficile d'obtenir que toutes les nationalités soient présentes au sein de l'ensemble - si cela apparaissait vraiment nécessaire.

La différence entre un système fédéral classique et ce modèle communautaire *sui generis* se marque de plusieurs manières. En effet, pour bien fonctionner, le modèle communautaire devrait ou, à tout le moins, pourrait comprendre les caractéristiques complémentaires suivantes, distinctes du fédéralisme de droit commun.

Le pouvoir constituant appartient aux États membres.

La compétence de principe appartient aussi à ceux-ci. En particulier, ils sont entièrement maîtres de leur Constitution nationale et de leur propre organisation territoriale.

Les moyens d'intervention de l'Union sont très diversifiés, par rapport aux États: à côté des sujets qu'elle traite directement (décisions, règlements), l'Union peut adopter des textes-cadres (directives, directives-cadres), des recommandations, des positions communes, etc. Elle a une compétence originale de coordination obligatoire de politiques purement nationales (politiques économiques, politiques de l'emploi).

L'Union a un exécutif, mais pas de chef d'État individuel. Le « souverain » est le collectif du Conseil européen.

Le droit de retrait est inscrit dans la Constitution. Il est assorti de conditions strictes et dissuasives, mais il est reconnu à tout moment à chaque État.

L'organe représentant les États, issu de l'actuel Conseil, cumule deux rôles, correspondant à deux types de réunions (et éventuellement de formations): fonction législative, pour laquelle il peut fonctionner comme le *Bundesrat* allemand, et coordination des exécutifs nationaux, y compris dans des domaines qui ne sont pas de la compétence de l'Union mais où les États membres peuvent trouver intérêt à s'informer mutuellement et à agir de concert.

Toutes les langues nationales sont reconnues langues de droit de l'Union.

Énorme différence : la taille du budget. Alors que, dans les États fédéraux classiques, le niveau supérieur représente autour de 50 % du total des dépenses publiques, l'Union européenne actuelle fonctionne en ne prélevant guère plus de 1% du PIB, ce qui représente en moyenne moins de 3% des dépenses publiques des pays membres.

De la même manière, les administrations communautaires sont réduites à des fonctions précises et limitées.

Le pouvoir judiciaire communautaire comprend une Cour constitutionnelle, pour régler les conflits de compétences, mais non pas une Cour suprême, qui assurerait l'unité de jurisprudence civile, pénale et administrative dans toute l'Union.

Ces différences tempérent les critiques faites au nom du refus du « super-État ». Il n'en est pas moins vrai que le modèle communautaire, avec un exécutif démocratique, ne sera pas accepté facilement dans tous les États membres de la Convention. Pour être crédible, il devra sans doute être assorti d'une proposition alternative pour ceux des pays qui ne l'accepteraient pas tout de suite : au moins une clause d'abstention provisoire, comparable à celle qui a permis à trois États de différer leur participation à l'union monétaire.

Quelques enseignements

L'avantage de cet exercice est de montrer que les points communs à tous les modèles sont relativement nombreux.

1. L'existence d'un pouvoir législatif partagé entre la chambre des peuples, le Parlement européen actuel et la chambre des États, le Conseil des Ministres actuel. Dans l'alternative intergouvernementale, on donnera plus volontiers le dernier mot au Conseil, mais l'existence et le rôle du Parlement européen sont difficilement contestables.

Il en va de même, en contrepartie, de la nécessité d'améliorer la légitimité démocratique du Parlement européen, en le dotant d'un mode de scrutin incontestable. Le règlement adopté en juin 2002 est un pas dans ce sens.

2. Le choix d'une prise de décision à la majorité au sein du Conseil. C'est la conséquence « mathématique » de l'augmentation du nombre des participants.

3. De même, et pour la même raison, la nécessité d'un exécutif européen. La dénomination, la source de légitimité, le mode de désignation, la responsabilité politique, l'ampleur même du rôle peuvent être différents selon les modèles. La nécessité d'une autorité qui définit l'intérêt commun, qui propose, qui coordonne et qui veille à l'application est évidente.

4. En toute hypothèse, on ne fera pas l'économie de la réforme de la Commission. La composition prévue par le traité de Nice - un commissaire par État - n'est pas viable: elle aboutit à changer la nature politique de l'institution, qui ferait double emploi avec le Conseil.

Mais surtout il faut bien réaliser que toute légitimité démocratique donnée à la Commission ou à son Président (par exemple, par une élection parlementaire) aboutira à changer la nature de l'institution. Celle-ci sera alors l'émanation d'une majorité politique, à laquelle elle aura des comptes à rendre. La perspective horrifie tous ceux qui ont travaillé à la Commission, qui insistent, à juste titre, sur son rôle irremplaçable d'organe qui incarnait l'intérêt européen au-dessus des pays et des partis. Et pourtant, ce statut de « vestale » à l'abri des compromissions mesquines de la politique quotidienne a vécu. C'est le prix à payer pour que les citoyens s'approprient l'Europe : il faut mettre ceux qui la dirigent à portée de leur bulletin de vote. Et cessons de plaider que la Commission n'a qu'un rôle modeste de proposition: même dans sa fonction actuelle, elle participe évidemment et éminemment à la direction de l'Union.

5. De même, il est temps de réaliser qu'à trente le Conseil européen lui-même change de nature. Car il devient aussi nombreux que l'assemblée générale de la Société des nations qu'haranguait Aristide Briand dans les années 20! Une assemblée de cette composition et de ce format peut donner des impulsions, ainsi que des orientations générales, elle ne peut plus prétendre à être le pilote permanent du navire. Pour prendre une comparaison avec le droit des entreprises, elle aura vocation à être le conseil de surveillance, mais plus le directoire.

Du même coup, le problème de la présidence du Conseil européen s'évanouit. Car le vrai problème politique est celui du chef de l'exécutif. Si le Conseil ne se confond pas avec l'exécutif, le choix de sa présidence n'a plus d'importance autre que protocolaire.

Et c'est pourquoi le vieux débat, qui se poursuit encore par habitude routinière, entre les « tenants » de la Commission et les défenseurs du Conseil est parfaitement obsolète. On ne parle plus des mêmes choses.

6. Le choix entre ces divers modèles dépend finalement peu de la répartition des compétences qui sera préalablement retenue par la Convention. Le fait qu'une part de la politique agricole soit, ou non, renvoyée aux États membres, que la politique étrangère commune s'applique, ou non, à l'Afrique, ou que la protection des frontières extérieures soit confiée, ou non, à une police commune, ne change guère la problématique des institutions.

7. En chemin, une autre évidence secrète a été mise au jour. C'est la nécessité de combiner le principe de subsidiarité et *l'esprit de communauté*.

Dans toute collectivité, il y a des règles du jeu qui, en elles-mêmes, poussent à l'union, et d'autres qui attisent les divisions : il y a des « règles qui fâchent », comme il existe des sujets qui fâchent. Nous l'avons vu plus haut à propos des votes au Conseil des ministres. Il y en a bien d'autres.

Ainsi, le système actuel de financement du budget communautaire pousse au conflit des égoïsmes: il repose sur des contributions par pays, calculées en proportion du produit national brut de chacun. Tout naturellement, cette simple règle conduit chaque chef de gouvernement à se comporter en Margaret Thatcher, comparant ce qu'elle versait au pot et ce qu'elle recevait en retour et proclamant « *I want my money back* ». Permettons plutôt à l'Union de s'adresser directement aux « vrais » contribuables, personnes physiques ou entreprises, en lui transférant tout ou partie d'un grand impôt aujourd'hui national : par exemple, l'impôt sur les bénéfices, ce qui serait parfaitement dans la logique du grand marché intérieur. Plus personne ne cherchera alors à savoir l'origine géographique des ressources - pas plus que les Alsaciens ou

les Provençaux ne calculent aujourd'hui le « taux de retour » des impôts qu'ils payent à l'État.

L'existence de « règles qui unissent » de préférence aux « règles qui fâchent » sera encore plus nécessaire dans la grande Europe des Trente. Aux pays candidats, nous demandons d'appliquer « l'acquis communautaire », c'est-à-dire les quelques milliers de textes qui forment le socle juridique de l'Union. Mais le plus précieux de notre aventure communautaire n'est pas l'écrit : c'est la pratique du travail en commun, la confiance tissée jour après jour, l'habitude d'écouter l'autre, la recherche du compromis permanent, la méthode de la délibération collective pratiquée dans plusieurs langues, l'épuisante pratique des négociations « marathon », l'émergence de solidarités nouvelles se superposant aux solidarités nationales, la découverte étonnante du fait que le fruit de cette machinerie inévitablement compliquée est généralement meilleur que la décision la plus géniale prise par un seul... Bref, c'est l'art de vivre ensemble. C'est ce miracle tranquille, qui fait que les citoyens français acceptent sans rechigner des décisions prises par une autorité à majorité étrangère, où siègent les représentants de tous nos « ennemis héréditaires ».

Et c'est pourquoi il nous faut veiller à équilibrer le principe de subsidiarité, qui conduit à retenir un maximum de compétences au niveau le plus proche du citoyen, donc en dehors de Bruxelles, et l'esprit de communauté, qui doit nous unir fortement pour ce que nous voulons entreprendre ensemble.

ALAIN LAMASSOURE