



SCIENCES PO



Groupe de travail I : Architecture institutionnelle

CONTRIBUTION

sur la base du document final de la Convention (CONV 797/1/03 REV 1)

Dans le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne, **la réforme des institutions figure parmi les sujets cruciaux**. En témoignent les vives discussions au sein de la Convention sur toutes les propositions relatives à l'architecture institutionnelle que le Praesidium a soumises aux conventionnels ainsi que l'attention particulière que les médias ont prêtée à ces questions.

En janvier 2003, les conventionnels se sont mis d'accord sur certains principes de base : **l'efficacité de toutes les institutions, le caractère impératif de l'équilibre institutionnel**, la constatation du fait qu'une amélioration de l'efficacité de chaque institution sera bénéfique à l'ensemble de celles-ci et l'importance du **respect de principe d'égalité**, tant entre les citoyens qu'entre les Etats membres.

Ces principes sont aussi ceux qui ont orienté la réflexion de notre groupe de travail. Contrairement à certains Etats membres, nous ne pensons pas que les compromis fixés dans le traité de Nice répondent à ces exigences. Si on veut réaliser « **davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne** », comme le postule d'ailleurs la Déclaration de Laeken, les dispositions de Nice doivent être réformées.

Les compromis qui ont finalement été atteints au sein de la Convention représentent un premier pas en avant. Les progrès ne sont toutefois pas entièrement satisfaisants, d'autant moins que l'élargissement prévu à plus de 25 membres nécessite un effort particulier pour **empêcher la paralysie de la construction européenne**.

La **répartition appropriée des compétences** entre les institutions ainsi que leur composition à la fois efficace et équitable sont des éléments clés pour permettre à l'Union européenne de trouver des solutions face aux défis politiques à venir.

Dans notre contribution, nous nous sommes bornés aux institutions législatives et exécutives figurant dans la Partie I, Titre IV, Chapitre I du projet de Constitution, à savoir **le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne**. Dans le présent document, nous reprenons les idées qui ont déjà été exposées dans la prise de position commune au nom de la Convention des Etudiants Européens¹ en les détaillant.

¹ http://conventioneuropenne.sciences-po.fr/sciences_po/cee/contributions/institutions.htm

Le Parlement européen (art. I-19)

Le nombre des membres du Parlement européen ne doit dépasser **sept cents**. Un plafond plus élevé (736 selon art. I-19, paragraphe 2) ou même l'absence d'un plafond remettrait en cause la capacité du Parlement européen à délibérer et à agir.

La composition du Parlement européen doit refléter le plus exactement possible les équilibres démographiques. Il convient donc d'assurer une **répartition proportionnelle** des sièges parmi les Etats membres. Cette règle générale ne saurait être atténuée que par la fixation d'un seuil de trois députés². Ainsi, une représentation de chaque collège électoral national serait garantie.

Il convient d'insister davantage sur l'**uniformité des modes de désignation** des députés européens dans les Etats membres pour mieux tenir compte de l'égalité des citoyens.

Afin d'« européeniser » les élections européennes, il est par ailleurs souhaitable d'insérer d'ores et déjà des éléments supranationaux dans la procédure électorale, comme l'élection d'un certain nombre de députés sur des **listes européennes** présentées à l'ensemble des électeurs.

Un **droit d'initiative** pour le Parlement européen doit être envisagé, le pouvoir de faire des lois étant précisément la raison d'être d'un parlement. Même s'il n'est peut-être pas encore l'heure de prévoir la plénitude de ce droit pour les représentants élus, il est temps d'aller dans cette direction. Ainsi, on pourrait attribuer au Parlement européen le droit d'exiger que la Commission présente des projets de loi portant sur une matière concrète.

Le Conseil européen (art. I-20, I-21)

Le Conseil européen doit **décider à la majorité qualifiée** des orientations et priorités politiques générales, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. Le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée « par défaut » nous semble un renversement symbolique important (de ce qui est prévu dans l'art. I-20-, paragraphe 4) pour la construction d'une vraie Union européenne.

Le Président du Conseil a le rôle de « **chairperson** » qui préside et anime les travaux au sein du Conseil et en assure la préparation, la continuité et le bon déroulement (voir art. I-21, paragraphe 2). Son rôle étant donc de nature gestionnaire et non politique, il ne peut être élu, mais doit être nommé par le Conseil européen par voie de consensus pour une durée de deux ans et demie, renouvelable une fois (voir art. I-21, paragraphe 1). La **nomination** permettrait de dépolitiser sa fonction et de limiter tant que possible d'éventuelles rivalités avec le Président de la Commission.

Contrairement au deuxième paragraphe de l'art. I-21, le Président ne doit **pas avoir de fonction de représentation extérieure** de l'Union. Celle-ci rendrait la visibilité de l'Union sur la scène internationale encore plus confuse et inefficace. La représentation extérieure doit uniquement être assurée par le ministre européen des Affaires étrangères.

² Dans le quatrième paragraphe de l'art. I-19 a été fixé un seuil de quatre députés par Etat - une disposition qui tend déjà trop à reproduire les distorsions actuelles dans la répartition des sièges.

En comparaison des projets antérieurs (voir CONV 691/03), nous soutenons la modification de l'art. I-21 dans la mesure où la possibilité de créer un **bureau au sein du Conseil** a été supprimée, la continuité et la direction de l'institution étant suffisamment assurées par le Président du Conseil européen.

Le **principe d'incompatibilité** entre la fonction de Président du Conseil et d'autres fonctions nationales ou européennes (voir CONV 691/03, art. 16 bis, paragraphe 4) doit être maintenu, pour empêcher une fusion future entre les fonctions de Président du Conseil et Président de la Commission. En effet, une telle fusion augmenterait certes la visibilité de l'Union, mais serait incompatible avec le principe d'une Union basée à la fois sur l'intérêt communautaire et l'intérêt des Etats membres.

Le Conseil des ministres (art. I-22, I-23, I-24)

Nous nous félicitons que la **majorité qualifiée devienne la règle générale** de décision au sein du Conseil des ministres (art. I-22, paragraphe 3) tout en regrettant que des exceptions persistent. Si ces dernières s'avèrent vraiment inéluctables, il convient de ne pas seulement les expliciter dans la partie II de la Constitution, mais aussi de les motiver.

En général, dans l'Europe élargie, l'unanimité maintenue à Nice pourrait paralyser la prise de décision européenne. C'est la raison pour laquelle l'insertion dans le projet de Constitution d'une disposition facilitant le **passage futur à la majorité qualifiée** dans des domaines actuellement régis par l'unanimité (art. I-23, paragraphe 4) nous paraît certes modeste, mais indispensable.

Quand le Conseil des ministres se réunit en qualité de législateur, **ses séances doivent être publiques**, eu égard à son importance et sa singularité.

Nous soutenons la proposition actuelle selon laquelle le **Conseil des affaires étrangères est présidé par le ministre des Affaires étrangères** de l'Union (art. I-23, paragraphe 2). Attribuer cette fonction à une autre personne ne ferait qu'accroître la confusion.

Concernant les autres formations du Conseil des ministres (art. I-23, paragraphe 4), ces dernières doivent pouvoir **choisir elles-mêmes leur président** (et non pas le Conseil européen) tout en prenant en compte les équilibres politiques et géographiques européens et la diversité de tous les États membres. Cela leur donne une plus grande marge de manœuvre et souligne leur autonomie dans l'organisation.

La Commission européenne (art. I-25, I-26)

Le **président de la Commission doit être élu par le Parlement Européen**, à la majorité des membres qui le composent ; son investiture dépend d'une approbation du Conseil Européen à la majorité qualifiée. La procédure prévue au premier paragraphe de l'art. I-26 serait donc « inversée ». Ainsi élu, le président de la Commission acquiert une plus grande légitimité démocratique.

Contrairement au troisième paragraphe de l'art. I-25, le président de la Commission européenne doit être **libre de fixer le nombre de commissaires** comme il l'entend. Une

présélection des Commissaires par les Etats membres serait de nature à limiter la marge de manœuvre du président de la Commission dans la formation de son équipe.

Le **collège de la Commission**, incluant le Ministre des affaires étrangères, doit être **approuvé par le Parlement européen**, comme cela est fixé dans le deuxième paragraphe de l'art. 1-26. Il est important que le ministre des affaires étrangères, jouisse, comme les commissaires, de la légitimité citoyenne moyennant le vote d'approbation des députés européens.

Par ailleurs, nous sommes favorable à la disposition qui confère au Président de la Commission le droit d'exiger **la démission individuelle d'un commissaire** (art. 1-26, paragraphe 3). Ce pouvoir est susceptible de renforcer le rôle du Président de la Commission et de garantir le fonctionnement de la Commission en tant que collège.