

ČLANCI I RASPRAVE

Jelena ČERANIĆ*

UDK: 339.923:061.1(43):341.24
str. 5-35.
naučni rad

LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'UNION EUROPÉENNE

Key words: European Union, institutional reform, the Treaty establishing the European Constitution, European Parliament, European Council, Council of Ministers, President of European Council.

Les institutions européennes constituent, du point de vue de la démocratie, le thème au tour duquel sont rassemblées les principales difficultés pour faire coïncider une philosophie démocratique, les valeurs européennes et les réalités de l'Europe d'aujourd'hui. La réflexion paraît encore plus entravée par le fait que la tâche est de réformer les institutions existantes et non pas de les inventer.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe apporte une nouvelle architecture institutionnelle, autrement dit opère une réforme sur le plan de la légitimité des institutions.

* Assistant research, IUP, Beograd.

LA REFORME SUR LE PLAN DE LÉGITIMITÉ; LA NATURE DUALE DE L'UE

Diffusée par le Parlement européen, la doctrine sur la double légitimité européenne énonce "un principe constitutionnel en vertu duquel l'union des peuples est représentée par le Parlement et l'union des États par le Conseil"¹ Cette formulation rappelle évidemment la doctrine de la double représentation fédérale: le peuple des États-Unis et les États, le peuple de suisse et les Cantons, le peuple allemand et Länder. Elle vise à rendre crédible l'idée que la légitimation d'une Fédération d'États a les mêmes sources que celles d'un État fédéral.

Alors, l'Union repose sur les deux sources de légitimité: celles des États nations qui composent l'Union. Au plan institutionnel c'est le Conseil de l'Union. Et celle qui vient des peuples européens, représentés au Parlement européen.

La notion de la double légitimité a suscité des opinions divergentes. Certains auteurs, en s'appuyant sur le texte des traités, estiment que les eurodéputés sont des "représentants des peuples des États réunis dans la Communauté". Par conséquent s'il l'on considère que ces mêmes États ont les peuples pour souverains et n'ont de qualité étatique que par rapport à des communautés de citoyens, ils soulignent que le Conseil ne peut être conçu que comme une institution de représentation des États et des peuples.

"Tant que l'UE reste une fédération d'États- nation, les États et leurs peuples d'une part, les peuples des États de l'autre, ne constituent pas deux sources de légitimité différentes. En revanche, le Conseil et le Parlement offrent deux expressions complémentaires mais structurellement distinctes des communautés citoyennes rassemblées dans l'Union."²

Afin de démontrer le renforcement que le traité constitutionnel apporte sur le plan de la légitimité de l'Union, vu la nature duale de sa légitimité, nous allons nous interroger, dans un premier temps sur celle provenant des peuples européens, la légitimité citoyenne (**Section 1**), alors que dans un deuxième temps, la légitimité étatique sera au centre de notre intérêt (**Section 2**).

¹ Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000., p.6.

² Franck Ch., "Le déficit démocratique: une notion en débat", *Mélanges en hommage à Jean- Victor Louis*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Volume I, 2004, p.180.

SECTION 1: LA LÉGITIMITÉ CITOYENNE

Le premier volet de la légitimité, celle émanant des peuples, sera abordé à travers de trois organes impliqués dans le fonctionnement de la construction européenne. D'abord, nous allons nous focaliser sur le Parlement européen, il est devenu un acteur incontournable de la tringle institutionnelle. La Constitution marque une nouvelle étape dans la reconnaissance de la légitimité du Parlement européen, expression de la démocratie représentative (**sous-section 1**). Ensuite, dans le but que les décisions soient prises plus près possible des citoyens européens, les traités constitutionnels ont renforcé le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (**sous-section 2**). Finalement, c'est le Comité des régions qui a aussi acquis une position plus importante. En tant qu'un organe issu du suffrage universel et susceptible de refléter la légitimité démocratique et locale, il représente le socle de la construction européenne (**sous-section 3**).

1. Parlement européen

La notion du déficit démocratique des Communautés européennes a été explicitement énoncée dans le rapport fait par eurodéputé libéral belge Michel Toussaint au nom de la commission institutionnelle du Parlement. Celui-ci se base sur le principe que "le système parlementaire constitue un moyen le mieux connu pour transformer la volonté des peuples en décisions normatives."³ A cette époque, le pouvoir législatif a été exercé par le seul Conseil. Alors, le déficit démocratique consistait en ce que la perte de pouvoirs des parlements nationaux au bénéfice de système communautaire "n'a pas été compensée par un transfert de ces pouvoirs à l'institution parlementaire au niveau communautaire."⁴ Ainsi, un risque de bureaucratisation et d'aliénation de la volonté des citoyens était présent. Les citoyens se sentaient étrangers aux décisions communautaires. Le palliatif a été trouvé dans le "pouvoir de codécision", l'idée lancée par le rapport Vedel dans les années soixante-dix. Il s'agissait d'une forme de participation du Parlement européen au pouvoir législatif qui n'a pas vu son application avant des années quatre-vingt-dix. "Influence sur l'initiative législatives, approbation du président de la Commission, codécision législative surtout:

³ Rapport Toussaint fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes, Parlement européen, 1 /2/ 1988, Document A 2-076/87.

⁴ Ibid.

les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont fait un très large écho aux suggestions du rapport Vedel".⁵

L'évolution importante des pouvoirs du Parlement européen n'est que la réflexion de celle de la construction d'une Europe politique. Les premières élections des députés européens au suffrage universel direct en 1979 ont été un tournant majeur. Ainsi, le Parlement a été doté de la légitimité de la représentation directe. Au cours des années, peu à peu, le Parlement européen s'est vu son rôle accru, s'agissant tant des procédures décisionnels que des pouvoirs.

Le projet des traités constitutionnels présente un pas important vers cet accroissement du rôle du Parlement européen qui est, ainsi, qualifié comme un grand gagnant de la Constitution européenne. Les changements opérés par les traités constitutionnels peuvent être analysés sous deux angles. D'une part le Parlement européen est devenu le codécideur avec le Conseil et son champ des compétences est considérablement élargi. D'autre part, les traités constitutionnels ont apporté les innovations quant à la taille et la répartition des sièges au sein du Parlement européen.

"Les travaux de la Convention et la CIG permettent ainsi de clarifier la vision politique de l'Union puisqu'ils fondent du Parlement le colégislateur à égalité avec le Conseil dans la majorité des domaines. "6 Avec le renforcement de ses pouvoirs budgétaires et le contrôle politique sur la Commission, il est devenu un acteur incontournable de la tringle institutionnelle. La Constitution consacre ainsi la " nature duale de l'Union européenne, union des peuples et union des États d'Europe."7

1. Les pouvoirs du Parlement européen

Le premier volet de la réforme tient à la procédure de codécision et à l'élargissement du champ des compétences du Parlement européen.

La procédure de codécision égalitaire entre le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée devient la procédure législative de

⁵ Franck Ch., "Le déficit démocratique: une notion en débat", Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Volume I, 2004, p.177.

⁶ Chémery, S., "Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne", www.robert-schuman.org/synth136, p.5.

⁷ Discours devant le Parlement européen de V. Giscard d'Estaing, Président de la Convention européenne, prononcé le 3 septembre 2003.

droit commun. Appelé désormais "procédure législative ordinaire", la codécision devient ainsi la règle pour l'adoption des actes législatifs eux-mêmes redéfinis en loi-cadre (actuelle directive) et loi européenne (actuel règlement).

"Cette reconnaissance des pouvoirs législatifs du Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil est la traduction procédurale du principe de la démocratie représentative définie à l'article I-46 comme un principe fondateur du fonctionnement de l'Union."⁸ Dans ce texte, la double légitimité de l'Union européenne est précisée. D'une part c'est le Parlement européen qui représente directement les citoyens européens et d'autre part ce sont le Conseil européen et le Conseil des ministres où les citoyens se voient indirectement représentés par leurs gouvernements.

On peut constater que la Constitution poursuit une ligne évolutive, déjà décrite depuis le traité de Maastricht. Le changement ne se situe pas tant dans la procédure, qui existait même avant mais sous un autre nom, mais dans l'élargissement de son champ d'application. En plus, cette extension n'est pas limitée au texte actuel. Il existe dans les traités constitutionnels une "clause passerelle", permettant de passer d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la procédure assez lourde de révision de la Constitution. Une telle révision, appelée "révision simplifiée", se fait par une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen. La possibilité de veto des Parlements nationaux est aussi prévue, comme le reflex de cette intention de rapprocher la prise des décisions européennes aux citoyens. La procédure de codécision, désormais nommée la procédure législative ordinaire, va être appliquée à certains domaines dont le nombre va presque doubler. Le nombre des domaines auxquels la procédure de codécision, désormais nommée la procédure législative ordinaire, est sera appliquée va presque doubler.

Parmi les conséquences de cette évolution majeure, le recul des procédures intergouvernemental s'avère évident, notamment pour les sujets relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Quant aux nouvelles compétences de l'Union faisant désormais intervenir la procédure législative ordinaire, nous pouvons citer l'énergie, le sport, la protection civile, la propriété intellectuelle, les mesures visant à améliorer la

⁸ Chémery, S., " Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne ", www.robert-schuman.org/synth136, p.2.

coopération administrative ou nécessaire à l'usage de l'euro, l'espace et les sanctions financières contre des personnes ou groupes criminels.

En matière externe, l'extension des compétences du Parlement européen est aussi remarquable. Cet acquisition du rôle d'acteur à part entière de l'action extérieure de l'Union, pourra contribuer à la mobilisation des députés européens et ainsi des électeurs, en renforçant leur participation dans la définition du politique européenne. En revanche, les domaines de la PESC et de la défense demeurent encore soumis à la logique intergouvernementale.

Quant aux domaines pour lesquels on applique une procédure autre que la procédure législative ordinaire, il est évident que le Parlement européen obtient un renforcement de ses pouvoirs. Il s'agit de son pouvoir d'approbation sur les modalités des "ressources propres" et sur l'extension des droits liés à la citoyenneté. Dans les domaines nouveaux comme les mesures devant faciliter la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'union, il y a le pouvoir de consultation.

Il faut aussi mentionner l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, qui est réel mais limité. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires sur le plan procédural a été abandonnée dans les traités constitutionnels. Ainsi, le Parlement se trouve sur le pied d'égalité avec le Conseil à travers une procédure de vote des dépenses pour le budget annuel de l'Union. Ce changement important a été opéré par la CIG. Le projet initial de la Convention prévoyait de donner le dernier mot au Parlement européen. Comme il s'agissait d'un sujet difficile parce que les dépenses obligatoires représentent environ 75% du budget (avec une grande partie correspondant aux dépenses agricoles), plusieurs pays n'étaient pas favorables à doter le parlement européen d'un tel pouvoir.

Le deuxième point important de cette extension du rôle du Parlement européen concerne l'affirmation solennelle des traités constitutionnels, en son article I-20, que le Parlement "élit le Président de la Commission européenne". Cette formulation présente une concession à ceux qui souhaitaient que le Parlement puisse en toute autonomie, c'est à dire de sa propre initiative, élire le Président de la Commission. Mais ce n'est pas tout à fait le cas dans la Constitution, puisque si le Parlement élit le Président de la Commission, à la majorité de ses membres qui le composent, il le fait sur la proposition du Conseil européen.

Au sein de la Convention il y avait des propositions pour donner davantage à la Commission européenne le profil d'un gouvernement dans un système parlementaire. Elle devrait refléter la majorité du Parlement européen et pourrait le dissoudre. Cette idée n'a pas été acceptée et la définition du rôle de la Commission dans la Constitution "est inspirée des équilibres actuels de

la méthode communautaire qui repose sur un dialogue entre les institutions ⁹. Alors, la proposition d'instauration du parlementarisme majoritaire n'a pas été retenue par les conventionnels.

C'est le Conseil qui est appelé de proposer le candidat, toujours en tenant compte des élections au Parlement européen et après avoir procédé aux consultations appropriées. Un tel mode de désignation se traduit comme le résultat de compromis entre, d'une part, les conventionnels issus du Parlement européen qui souhaitent que les parties politiques puissent communiquer le nom de leur candidat avant la tenue des élections européens, et d'autre part, les représentants des gouvernements qui ne voulaient pas perdre un rôle de sélection à travers le Conseil européen. Alors, il est dorénavant établi que le Parlement européen peut refuser le candidat du Conseil européen qui est tenu de proposer un autre nom. Ainsi, l'autonomie de décision et l'indépendance du Parlement européen vis-à-vis du Conseil européen sont renforcées et les exigences d'une partie des conventionnels se sont vues satisfaites.

2. La composition du Parlement européen

Le deuxième volet de cette réforme du Parlement européen, apportée par le traité constitutionnel, appréhende les questions délicates concernant le nombre total de Parlementaires européens et, plus encore, de leur répartition entre États membres.

Il est évident que pour l'efficacité et la crédibilité d'un Parlement il ne doit pas dépasser une certaine taille. Les Conventionnels étant complètement conscients de ce fait. Mais, ils ont, après de longues discussions, accepté que le Parlement serait composé d'un maximum de 750 membres. Le seuil minimal est relevé à six députés par pays, au lieu de quatre députés selon le texte de la Convention.

L'autre point, encore plus sensible, la composition du Parlement, c'est-à-dire, la répartition des sièges entre les États membres, a été également un sujet de contestation. Cette question ne peut être analysée isolément. Elle est liée à deux autres questions qui mettent en jeu les poids respectifs des États membres. C'est la composition de la Commission et les règles de vote au Conseil pour faire appliquer la majorité qualifiée. "L'ensemble forme un

⁹ Chémery, S., "Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne", www.robert-schuman.org/synth136, p.3.

paquet en fonction duquel chaque État membre détermine s'il estime que son poids politique est correctement représenté dans les institutions européennes."¹⁰

Les traités en vigueur établissent précisément la répartition des sièges entre les États membres ne pouvant être modifiée que selon la procédure de révision. On peut rapprocher à une telle répartition qu'elle ne reflète pas de manière précise la population de chaque État membre. Un député élu dans un des quatre grands États représente 800 000 citoyens, dans les États de taille intermédiaires comme la Grèce 500 000, alors qu'un député d'un des pays les moins peuplés, par exemple Le Luxembourg ne représente que 66 000 citoyens. Il est évident que le rapport varie de 1 à 12 et un tel écart ne peut être accepté dans aucune démocratie nationale.

La première version du traité constitutionnel prévoyait que la répartition des sièges s'opère selon le principe de "proportionnalité". Cette proposition considérée comme la plus "européenne" et la plus démocratique s'appuie sur le principe démocratique fondamental. Il s'agit du principe d'après lequel tous les citoyens sont égaux, alors un citoyen, une voix. Un plafond minimal de quatre représentants par État a été fixé, pour garantir une représentation minimale des pays les moins peuplés. La répartition ne paraît plus dans la Constitution. Elle était renvoyée à une décision du Conseil européen. Cette solution reflétait bien une approche disant "constitutionnelle". Dans aucun système national, la Constitution qui n'est pas tenu à adopter la répartition de sièges entre régions ou départements. La proposition initiale de la Constitution, faite par le Præsidium, était susceptible de s'adapter automatiquement aux évolutions démographiques. Alors, il ne serait pas indispensable de modifier ces dispositions avec les changements démographiques.

Cette première rédaction de la Constitution a été largement critiquée. Pour tenir compte de ce que lui a été rapproché, le Præsidium, a introduit deux modifications. D'une part, il s'agit d'atténuation des effets du mot "proportionnelle", en ajoutant celui de dégressivité, et la formulation entière était: "La représentation des citoyens européens est assurée de façon dégressivement proportionnelle". L'interprétation de cette notion de "dégressivité proportionnelle" serait assez délicate. En général, elle devrait permettre aux pays les moins peuplés de conserver un avantage significatif

¹⁰ Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 125.

de représentation. Mais, quand-même, cet avantage s'avère moindre si on le compare avec la situation présente. "Il s'agirait par exemple d'établir une représentation se situant à mi-chemin entre la représentation actuelle et celle que donnerait l'application d'une stricte proportionnalité".¹¹

D'autre part, le *Præsidium* a introduit un instrument, bien connu dans le domaine européen et c'est le période transitoire. Le texte final de la Constitution a repris cette notion. Comme ce n'est qu'à partir de 2009 que la représentation devra être changée, les élections au Parlement européen de 2004 se sont faites selon la répartition agréée à Nice. Il sera au Conseil européen d'établir cette représentation par une décision adoptée à l'unanimité. Cette décision devra être prise suffisamment longtemps avant les élections parlementaires de 2009. C'est une obligation juridiquement contraignante pour le Conseil. En cas de carence, on se trouvera dans une situation juridiquement inédite parce que la répartition des sièges dans le protocole annexé sur la représentation des citoyens au Parlement européen n'est prévue que pour la législature 2004-2009.

Selon la Constitution cette décision sera sur la base d'une proposition du Parlement européen. Celui-ci s'est déjà plusieurs fois prononcé sur sa propre composition. Avant les traités de Nice, il a affirmé l'idée d'un plafonnement des ses membres à sept cents et d'une représentation équitable des citoyens. Il sera à voir s'il reprendra ces éléments. Quand même, la décision finale sera à Conseil. Il ne sera pas empêché de réaffirmer la répartition existant dans le protocole annexé. Une telle décision sera, sans doute, contestée par certains États. L'Espagne et la Pologne demanderont, par exemple, une prise en compte plus réaliste du poids démographique.

Plusieurs États membres, à commencer par ces deux déjà mentionnés, l'Espagne et la Pologne, considèrent qu'il existe un lien entre les leur représentation au sein du Parlement et la pondération des voix au Conseil. Par exemple, l'Espagne s'est vu attribuée une position favorable au sien du Conseil par les traités de Nice. Il s'agit d'instauration d'une quasi-parité avec les quatre grands États. Ces derniers, les plus peuplés, disposent de 29 voix, alors que l'Espagne s'est vu accordée 27, ce que lui permet une influence importante au sein du Conseil. Mais, pour Madrid cela est une compensation pour un décalage dans le Parlement où l'Espagne n'a que 54 sièges par rapport à la France ayant 78 ou l'Allemagne 99. Alors, ces États sont sur la position que toute remise en cause de facteur démographique, vu leur poids

¹¹ Ibid., p. 126.

au Conseil, doit être suivie par un renforcement dans la répartition des sièges au Parlement européen.

2. Le rôle des Parlements nationaux

Jusqu'au présent la manière dont les différents parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union est établie par la pratique constitutionnelle et l'organisation de chaque État membre. Afin d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union, tout dans le but que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union, les Conventionnels ont adopté deux protocoles déterminant le rôle des parlements nationaux au sien de l'Union européenne. Ce sont le Protocole sur rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne

La question du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne figurait dans la déclaration de Laeken ainsi que dans l'annexe de la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne adoptée à Nice. Vu le fait qu'une forte délégation des parlements nationaux a été présente dans la Convention, l'intérêt pour cette matière a été renforcé. Ainsi, un groupe de travail chargé d'aborder ce sujet a été mise en place. Ces proposition ont été discutées par la Convention et finalement intégrées dans ce protocole. Les dispositions concernant le rôle des parlements nationaux ne constituent pas un bouleversement par rapport à celles existantes dans le protocole adopté lors de la négociation du traité d'Amsterdam. Alors, la Constitution n'a que précisé certains points.

Selon les dispositions actuelles, toutes les propositions législatives de la Commission sont transmises aux seuls gouvernements des États membres qui sont tenu de les rediriger vers les parlements nationaux. L'innovation apportée par le projet constitutionnel est que désormais toutes ces propositions seront

directement envoyées aux parlements nationaux. "Cette mesure largement symbolique à l'époque de l'Internet intègre cependant pour la première fois directement les parlements nationaux au système législatif européen."¹²

Le délai de six semaines entre l'envoi d'une proposition et son adoption par le législateur européen a été confirmée. Ce délai existe déjà et il est prévu afin de laisser un certain temps aux parlements nationaux pour examiner les actes, notifier ses observations et propositions à leur gouvernement ou éventuellement déclencher le mécanisme d'alerte précoce.

La véritable innovation est l'instauration de la coopération interparlementaire dans les traités constitutionnels. Au terme de le paragraphe 9 de ce protocole le Parlement européen et les parlements nationaux sont appelés de définir ensemble comment organiser et promouvoir de façon efficace et régulière la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne. Ce paragraphe témoigne d'une volonté de Parlement européen et les parlements nationaux de travailler ensemble. "C'est un des acquis de la Convention que d'avoir ainsi permis à ces deux mondes, la politique nationale et la politique européenne, jusque-là séparés et méfiants l'un à l'égard de l'autre, de se connaître, de travailler ensemble et, en définitive, de s'apprécier."¹³

Le dernier paragraphe de ce protocole est consacré à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, appelée "COSAC" dans le langage communautaire qui a simplifié légèrement les dispositions de celui adopté à Amsterdam. Le seul changement de substance concerne le droit de la COSAC d'adresser "toute contribution qu'elle juge appropriée" à l'attention des trois institutions européennes. Actuellement, ce droit est limité au pilier relatif au domaine Justice et affaire intérieures et l'apport n'est qu'élargissement du champ d'application de ce droit.

2. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Une des avancées majeures contenues dans le Projet établissant une Constitution pour l'Europe, parmi de nombreux autres, concerne le principe de subsidiarité. Ce principe, inspiré du droit canon de l'Église catholique, dispose que rien ne doit être accompli au niveau supérieur que ce qui l'est "mieux" qu'au niveau inférieur, alors à celui des États ou des collectivités

¹² Ibid., p. 205.

¹³ Ibid., p.209.

locales. Il s'agit d'un principe plutôt politique que juridique. L'élément de subjectivité, c'est-à-dire comment apprécier ce qui est "mieux", a été largement contesté notamment par les parlements nationaux. C'est une de la critique le plus couramment adressée au fonctionnement de l'Union européenne. C'est pourquoi la Convention a décidé d'instaurer un groupe de travail chargé d'aborder ce principe de subsidiarité. Les conclusions de ce groupe ont été discutées au sein de la Convention et la plupart entre elles fait l'objet d'un protocole annexé aux traités constitutionnels.

Ce protocole sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité apporte des réponses concrètes à plusieurs des insuffisances identifiées dans le fonctionnement de l'Union européenne et mentionnées dans la déclaration de Laeken. Elle contenait une question précise relative au principe de subsidiarité formulée de manière suivante: "Les parlements nationaux doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité?"

L'innovation essentielle introduite par ce protocole est que les parlements nationaux se sont vu confier un rôle dans le contrôle de la subsidiarité. "Par ailleurs, l'on passe d'une certaine manière d'un mécanisme de contrôle presque exclusivement *a posteriori* et d'ordre juridictionnel, mais qui dans la pratique est assez inopérant, à un contrôle *a priori* et d'ordre politique, sans que le premier soit réellement remis en cause, même au contraire, se trouvant ainsi plutôt renforcé indirectement et implicitement par le second."¹⁴ Alors, les parlements nationaux sont en mesure d'alerter publiquement les institutions communautaires, mais aussi leur propre gouvernement. Chaque Parlement national pourra réexaminer les propositions de la Commission. S'il considère que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté, il pourra émettre un avis motivé.

Quant à la fixation du seuil, on y est parvenu sans les difficultés majeures. Ainsi, si un tiers des parlements des États membres partage le même avis, la Commission est obligée de revoir sa proposition. Il faut remarquer que ce seuil est abaissé à au moins d'un quart, lorsqu'il s'agit d'une proposition de la Commission ou d'une initiative émanant d'un groupe d'États membres dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. "Il s'agit là d'une reconnaissance du rôle particulier des parlements nationaux dans ce secteur

¹⁴ Feral, P., "Retour en force du principe de subsidiarité dans les traités constitutionnels: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le comité des régions?", Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 481, septembre 2004, p. 497.

où ils disposaient jusqu'à présent d'un réel pouvoir de contrôle à travers l'approbation de l'instrument juridique des conventions. ¹⁵

A l'issue de ce réexamen, la Commission sera libre de décider ce qu'elle fera de sa proposition. Elle pourra soit la retirer soit la mentir ou la modifier. Ainsi, il est évident que son autonomie et son droit d'initiative sont préservés. Les britanniques avaient une proposition intéressante se portant sur les conséquences du franchissement du seuil. Ils souhaitaient qu'au delà d'un pourcentage, par exemple 50%, cette liberté de la Commission soit limitée. Comme ils expliquaient littéralement, le "feu orange" se transforme en "feu rouge" et la Commission devrait retirer sa proposition. Ainsi, les parlements nationaux auraient disposé d'un droit de veto. Mais, cette proposition a été rejetée.

La saisie de la Cour de justice a été l'objet des discussions. Selon la proposition du groupe de travail, seuls les parlements qui avaient fait l'usage du mécanisme alerte précoce, avaient adressé un avis motivé, ont obtenu "carton jaune" et auraient eu le droit, s'ils n'obtenaient pas satisfaction, de saisir la Cour. La plupart des Conventionnels étaient sur la position qu'une telle condition inciterait les parlements nationaux à émettre des avis motivés sans justifications afin de préserver leur droit de saisir la Cour. Alors, cette proposition n'a pas été acceptée et tout parlement national, sans avoir utilisé le mécanisme d'alerte précoce, peut introduire un recours pour la violation du principe de subsidiarité.

Enfin, le projet propose que la Commission envoie toutes ses propositions législatives ainsi que ses propositions modifiées aux parlements nationaux des Etats membres et au Législateur communautaire. Les résolutions législatives du Parlement européen et les propositions du Conseil des ministres, dès qu'elles soient adoptées, doivent être envoyées aux parlements nationaux. En cas d'urgence exceptionnelle la Commission peut décider de ne pas procéder à des consultations publiques. Mais, elle est appelée de motiver cette décision dans sa proposition.

Il est difficile d'évaluer à l'avance les effets de ce protocole sur le fonctionnement de l'Union, mais nous pouvons lancer deux pistes de réflexion. En premier lieu, ce protocole associe les parlements nationaux à la législation européenne en gestion de ce qui est une avantage évidente. Ainsi, les parlements nationaux devront s'organiser de telle manière à pouvoir

¹⁵ Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 213.

émettre les avis motivés. "En examinant à cette fin les propositions de la Commission, ils se familiariseront davantage avec la matière communautaire. Cette familiarité évitera, le moment venu, c'est-à-dire lorsque la législation en question est adoptée, de protester contre non-respect du principe de subsidiarité."¹⁶

En second lieu, s'agissant de la question du seuil, il est évident que si un nombre des parlements nationaux des pays les plus peuplés émettent un avis motivé et justifié, la Commission va en tenir compte, que le seuil soit franchi ou non. Si elle ne le prenait pas en considération, les parlements nationaux pourraient demander leurs gouvernements de s'opposer ou d'amender la proposition en cause. Alors, il faut mettre en exergue que la nature de ce contrôle sera premièrement politique et que les aspects juridiques et quantitatifs demeureront en deuxième plan.

3. Le Comité des régions

Le Comité des régions, institué par le traité de Maastricht (1992), a pris place, depuis une dizaine d'années, dans l'appareil institutionnel européen. Ce nouvel acteur sur la scène européenne a été longtemps en quête de sa reconnaissance. L'une des premières demandes du Comité des régions concerne son statut: il n'est qu'un simple organe auxiliaire et consultatif, dépourvu de la qualité juridique d'institution. Selon son actuel président: "Il est inacceptable que le Comité des régions, un organe politique, dont la légitimité provient de ses membres tous titulaires des mandats régionaux ou locaux, ne soit pas considéré comme une institution". L'une des prérogatives liées à la qualité d'institution est de pouvoir saisir la Cour de justice dans des conditions prévues par les traités. Alors, les tentations du Comité des régions de devenir une institution peuvent se traduire d'une part par le souhait de voir sa dignité institutionnelle s'accroître, mais d'autre part, ce qui est plus important, par le pouvoir des institutions européennes de recourir à la Cour de justice, notamment en cas de méconnaissance du principe de subsidiarité.

¹⁶ Ibid., 215.

1. L'accroissement de la dignité institutionnelle du Comité des régions "

Vu que "le fait régional est implanté dans le paysage européen"¹⁷, son rôle politique semble s'affirmer. La présence du Comité des régions à la Convention a été assurée par six délégués. En ayant le statut d'observateur, ils ont été autorisés à prendre la parole, à soumettre les textes, mais pas à participer au vote. Cette limite doit toutefois être relativisée parce que la Convention a statué par voie de consensus et non selon une procédure de vote. Les représentants des régions ont trouvé parmi les membres de la Convention des personnes, à commencer par son Président, tout à fait conscientes de l'importance de l'échelon régional pour la construction européenne. Malgré ce déficit de représentation, les régions européens ont réussi à faire entendre leur voix dans les discussions sur la réforme de l'Union européenne. Ce comité s'est montré très actif, comme le montre la consultation de son site Internet: "Il a conscience que la Convention est une tribune et une opportunités uniques de faire passer certaines idées fortes."¹⁸

Naturellement, le Comité des régions, comme d'autres d'ailleurs, a été particulièrement intéressé à tout ce qui concernait le principe de subsidiarité. Si nous évaluons les résultats finals, même si le Comité des régions ne devient pas une institution, il obtient quelques avances majeures à son bénéfice.

D'abord, au terme d'article I-31 de la Constitution, le Comité des régions demeure un organe consultatif, au même titre que le Comité économique et social. Mais, les traités constitutionnels apportent un petit changement très symbolique. Le Comité de régions est dorénavant placé à la première position et par conséquent le Comité économique et sociale se retrouve en seconde place. Il ne s'agit pas d'un changement pour des raisons alphabétiques. Ce déplacement réside dans le fait de la composition et de la légitimité de Comité des régions.

Les autres nouveautés concernant le Comité des régions figurent aux articles III-292 à III-294. Mais, il s'agit plutôt des modifications de vocabulaire nécessaires pour la harmonie rédactionnelle de l'ensemble du texte. Alors, les traités constitutionnels n'apportent pas de véritables changements de fond, sauf en ce qui concerne l'article III-270 relatif à la Cour de justice. Selon cet article la Cour de justice est compétente à se prononcer sur les recours formés par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde de prérogatives de

¹⁷ Levrat, N., "La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l'Union européenne", dans *Le fait régional et la construction européenne*, éd. Bruyant, Bruxelles, 2003.

¹⁸ www.cor.eu.int.

celui-ci. Ici, nous pouvons remarquer la monte en puissance de ce Comité par rapport à la relative stagnation du Comité économique et sociale, avec lequel, à ses débuts il partageait ses moyens et ses ressources. Ce décalage entre ces deux organes et l'ascension du Comité des régions s'explique par le fait que c'est un organe composé des personnalités qui disposent d'un mandat démocratique indéniable.

2. Le Comité des régions comme le gardien du principe de la subsidiarité

C'est le contenu modifié du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité qui représente l'innovation principale. Il apporte une progression institutionnelle majeure au profit du Comité des régions en affirmant que des recours peuvent aussi être introduits par le Comité des régions concernant des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation. C'est sur la base de l'article III-270 du Projet, que le Comité des régions se voit reconnaître une telle possibilité. Mais, cette possibilité n'est prévue que pour les actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prescrit sa consultation. L'introduction d'une telle limite, nous permet d'encadrer précisément les potentiels contentieux dans lesquels le Comité pourra utiliser cette arme. Ceci étant, le Comité des régions est empêché de se voir reconnaître de manière pleine et entière le rôle de gardien officiel du principe de subsidiarité.

Mais, si nous procédons à une analyse comparée de ceux deux dispositions, celle d'article III-270 et celle du protocole, nous pouvons constater l'ambiguïté d'une telle formulation du rôle du Comité des régions. Nous pouvons nous demander s'il s'agit d'une chance pour le Comité et/ou un piège. D'une part, l'article susmentionné prévoit que le Comité a droit au recours pour les seuls cas où ses prérogatives n'auraient pas été respectées. En prenant en considération son rôle et sa place dans le cadre institutionnel, il s'avère évident qu'il s'agit des seuls cas où il n'aurait pas été consulté. D'autre part, le protocole va plus loin quant au droit confié au Comité d'aller devant le juge luxembourgeois pour contester les actes législatifs, dans la mesure où il définit les conditions de ce droit différemment. Il ne mentionne plus le fait que le Comité n'aurait pas été consulté, mais il impose deux conditions lesquelles doivent être cumulativement remplies. Il faut que ces actes relèvent de domaine de consultation du Comité des régions et qu'il estime que leur contenu et leur portée violent le respect de principe de subsidiarité, soit de manière générale, soit à l'égard, par exemple, des certaines compétences détenues et exercées par une catégorie des régions en particulier. "Autrement dit, la lecture combiné, sans élever le Comité des régions au rang de gardien unique et constitutionnel du principe de subsidiarité, de l'article III-270 et du

protocole offre potentiellement la possibilité au Comité d'introduire des recours indépendamment de la défense de ses prérogatives *stricto sensu*, et c'est bien ainsi qu'il faut l'entendre et c'est surtout avec cette audacieuse approche que le Comité l'a entendu."¹⁹

La partie n'est pas encore définitivement jouée. Bien que l'avenir des traités constitutionnels demeure incertaine, la montée en puissance du Comité des régions est évidente. L'explication d'un tel destin institutionnel peut être trouvée dans le fait qu'il s'agit d'un organe issu du suffrage universel. Alors, il est susceptible d'exprimer une double légitimité: à la fois démocratique et locale. "Il est ainsi pleinement en phase avec les idées de démocratie, de proximité et de subsidiarité: le Comité des régions, c'est bien cette Europe *d'en bas* que l'Europe *d'en haut* ne peut plus ignorer, puisqu'il s'agit de son socle."²⁰

SECTION 2: LA LÉGITIMITÉ ÉTATIQUE

La deuxième source de la légitimité de l'Union européenne est celle provenant des Etats membres. Désormais, la légitimité étatique est incarnée dans les deux institutions. Les gouvernements des Etats sont représentés par le Conseil européen, qui est devenu une institution (**sous-section 1**) et Conseil des ministres (**sous-section 2**).

1. Le Conseil européen

Parmi les apports essentiels de la Constitution s'inscrit la consécration du Conseil européen en tant qu'institution à part entière. Il a été créé de façon informelle en 1974 sur l'initiative de Président français Giscard d'Estaing. Son rôle initial a été de débloquer les dossiers enlisés au niveau ministériel. Il s'est vu entrer dans le traité pour la première fois en 1986. Son statut a été renforcé par la suite. Même comme l'objet d'un article distinct, l'article 4 TUE, il n'était pas une institution à part entière. Son rôle est non négligeable parce que les réunions du Conseil européen, appelées aussi les "sommets", rythment la vie

¹⁹ Feral, P., "Retour en force du principe de subsidiarité dans les traités constitutionnels: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le comité des régions?", Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 481, septembre 2004, p. 499.

²⁰ Constantinesco, V., "L'évolution du Comité des régions", dans *Le fait régional et la construction européenne*, éd. Bruyant, Bruxelles, 2003.

européenne. "Ces ambiguïtés et ces paradoxes sont incontestablement significatifs: ils sont le reflet de l'histoire et le fruit des décisions politiques successives et ils doivent donc être pris en considération dans les réflexions sur l'avenir."²¹ Alors, la Convention s'est décidée à tenir compte de la pratique.

Cette inscription du Conseil européen sur la liste des institutions a été largement critiquée, surtout par les représentants des États membres moins peuplés. Leur argument principal était que l'institutionnalisation du Conseil européen renforçait sa visibilité par rapport aux autres institutions, notamment la Commission. Des autres, y compris le projet "Pénélope", étaient sur le point de vue que le Conseil européen n'était qu'une émanation, en haut niveau, du Conseil des ministres. Cette proposition est critiquée d'une part parce qu'elle "ne tient pas compte de la nature particulière du Conseil européen dont la légitimité tient à la participation au plus haut niveau des Chefs d'État ou de gouvernement"²² et d'autre part sur le plan juridique, au fait que le président de la Commission est un membre du Conseil européen ce qui n'est pas le cas avec le Conseil des ministres.

Même la place de Conseil européen dans l'article I-21 a été le thème d'un débat. Le Président de la Convention lui a consacré la première place, considérant que l'institution qui est appelée à donner les impulsions politiques à l'Union mérite d'être placée en tête d'article. Mais le Præsidium l'a mise sur la deuxième position, en mentionnant en tête d'article le Parlement européen sous l'explication qu'il s'agit d'une émanation directe des citoyens européens.

1. Le rôle et le mode du fonctionnement du Conseil européen

Les traités constitutionnels décrivent les tâches et les missions actuelles du Conseil européen. C'est une institution appelée à donner les impulsions nécessaires au développement de l'Union et de définir ses orientations et ses priorités politiques générales. Alors que la version originale soumise au Præsidium a contenu la mention selon laquelle le Conseil européen était "l'instance suprême de l'Union", cette proposition a été écartée. Malgré le fait qu'elle reflète bien la pratique, vu l'importance de ses décisions, cette

²¹ De Schoutheete P. et Wallance H., "Le Conseil européen", *Notre Europe, Études et Recherches*, n°19, septembre 2002.

²² Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 130.

proposition était une provocation pour les tenants d'une Commission européenne située au cœur du dispositif institutionnel européen. Afin de rassurer ceux qui ont peur que le Conseil européen empiète sur les compétences de la Commission et du Conseil des ministres, il est mentionné aussi que le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative.

Le texte des traités apporte une innovation concernant les membres du Conseil européen. Dorénavant il ne sera composé que de seuls Chefs d'États ou de gouvernements, alors qu'aujourd'hui les ministres des affaires étrangères en sont également les membres. Le raisonnement du *Præsidium* a été suivant: dans une Europe élargie, la présence d'une cinquantaine des personnes pendant les réunions pourrait freiner le fonctionnement de cette institution et rendre impossible la prise des décisions. Selon un Conventionnel, M. Lamassoure, le Conseil européen conçu à l'origine comme un "directoire européen" ("conversations au coin de feu"), s'est vu transformé en "conseil de surveillance" à cause du nombre de ces membres. C'est pourquoi le *Præsidium* a décidé de revenir à ses origines et de le réduire à vingt-huit membres (les vingt-cinq Chefs d'États et de gouvernements, le Président du Conseil européen, celui de la Commission, le ministre des Affaires étrangères de l'Union). Pour tempérer cette réduction il est mentionné que "lorsque l'ordre du jour exige", les Chefs d'États ou de gouvernements sont assistés par "un ministre" sans autres précisions. Il est évident que les ministres des Affaires étrangères perdent la possibilité de participer dans le Conseil européen, laquelle ils jouissent d'après les traités actuels. Certains auteurs considèrent cette perte comme "signe que l'Europe échappe progressivement aux diplomates pour relever de plus en plus des affaires internes de chaque États."²³ Le Présidence du Conseil européen a aussi subi un grand changement. La Constitution a établi la présidence de caractère permanent du Conseil européen. Elle ne peut pas être cumulée avec les fonctions nationales comme c'est le cas d'après les traités en vigueur. Alors que le Conseil européen est aujourd'hui soumis au système de la présidence semestrielle tournante, la figure du Président devrait apporter une plus grande stabilité.

La Constitution a repris la pratique actuelle selon laquelle les réunions trimestrielles se tiennent exclusivement à Bruxelles, à la différence des "sommets européens" caractérisés par leur mode itinérant. Même si certains s'interrogent sur le caractère "constitutionnel" de cette disposition concernant, la périodicité des réunions, sa consécration a été indisponible afin de rassurer

²³ Ibid., p. 135.

ceux qui doutent que le Conseil européen, s'il se réunisse à intervalles très rapprochés, pourrait empiéter sur le fonctionnement des autres institutions.

A la fin, la Convention a instauré le principe de prise de décision au sein du Conseil européen par "consensus". Cette notion, n'étant pas définie précisément, peut être l'objet de deux interprétations divergentes. D'après l'interprétation politique, le consensus permet de considérer une décision comme adoptée si seul un tout petit nombre de participants n'est pas d'accord. Alors, si on prend en considération le modèle de fonctionnement de la Convention le consensus pourrait être distingué de l'unanimité. L'interprétation strictement juridique traite le consensus comme l'accord formel de tous les membres du Conseil européen. Cette interprétation impose une règle encore plus contraignante que l'unanimité parce qu'on considère que l'abstention ne fait pas obstacle à la prise de décision unanime. Alors, on peut conclure que c'est à la pratique de trancher entre ces deux interprétations.

2. Le Président du Conseil européen

L'instauration d'une présidence stable du Conseil européen est au centre de toutes attentions. C'est pour la première fois que le rôle du Président de Conseil européen n'est pas exercé sur une base tournante mais permanente pour une durée de deux ans et demi renouvelable. Dès le départ ce thème a été l'objet des débats, des positions controversées.

D'un côté les tenants du maintien de présidence semestrielle ont sorti plusieurs arguments. L'appui de leur position a été trouvé sur ce sentiment de fierté de l'État membre en charge de la présidence et "la diffusion de sens de responsabilité qu'elle introduit parmi les dirigeants et l'opinion publique du pays concerné."²⁴ L'autre argument a été qu'un Président stable de Conseil européen, doté d'une légitimité forte, entrerait nécessairement en conflit avec le Président de la Commission. Ainsi, on risque d'avoir au sien du système institutionnel européen ce qu'on appelle la "cohabitation", le terme bien connu dans le système politique français lorsque le Président de la république et le Premier ministre ne proviennent pas de même bord politique.

De l'autre côté les adhérents de cette nouvelle solution pour la présidence du Conseil européen, faisaient valoir l'importance et l'utilité d'abandon de la présidence tournante. D'abord, depuis quelques années chaque présidence

²⁴ Ibid., p. 133.

fait sortir une liste des "priorités" dont beaucoup tiennent à des intérêts nationaux. Ainsi, un manque de continuité a suscité le ballottement des priorités au gré des présidences entre les différents intérêts des États exerçant la présidence.

Ensuite, cette présidence tournante est la source d'une instabilité. Le Président des États-Unis, par exemple, ou de n'importe quel pays, ne peut pas avoir de négociations avec une personne représentant l'Union pour un duré plus de six mois. Comme le Conseil européen change son Président tous les six mois, les parties dans les négociations changent l'interlocuteur. Les citoyens européens, et aussi les responsables en dehors de l'Union ne savent pas exactement le nom de celui qui est chargé des intérêts européens. Ainsi, cette duré de six mois est très souvent courte pour pouvoir suivre correctement des dossiers importants. Par exemple, durant la crise irakienne trois pays ont exercé la présidence (l'Espagne, le Danemark et la Grèce).

En tant que la source de fragilité du Conseil européen peut être considérée son caractère aléatoire et automatique. L'histoire européenne connaît des exemples où un État devait d'exercer le rôle de présider l'Union européenne au moment où elle tient les élections.

Enfin, l'élargissement de l'Union suivi par la complexification des questions européennes a entraîné plusieurs inconvénients. Le croisement du travail dévolu à la présidence a été important pendant les dernières années. C'est assez difficile d'exercer cette fonction et la concilier avec toutes les obligations et responsabilités gouvernementales au plus haut niveau. Les expériences des derniers titulaires de la présidence ont beaucoup contribué à se rendre compte de l'émergence de la réorganisation du son rôle.

Le passage d'une Europe des Quinze à une Europe des Vingt-cinq ou plus a entraîné encore un problème. C'est que la rotation revient tous les douze ans et demi ce qui n'est pas concevable ni de point de vue politique ni pratique. A l'origine, dans une Europe des six, l'idée était que les mêmes équipes gouvernementales et administratives peuvent se retrouver plusieurs fois aux commandes, et ainsi la présidence revenait tous les trois ans.

Cette immense argumentation l'emportait et la Constitution, dans sa version finale, adopte la présidence stable du Conseil européen.

Quant au mode d'élection du Président du Conseil européen, la Convention énonce qu'il soit élu à la majorité qualifiée. Conformément à l'article I-22, un tel vote n'étant pas pris sur l'initiative de la Commission, cette expression renvoie à une décision positive de 2/3 des États représentant au moins les 3/5 de la population. Ainsi, il s'agira d'une personnalité bénéficiant d'un large soutien au sien du Conseil européen.

Plusieurs idées concernant le mode d'élection du Président du Conseil européen ont été lancées au sien de la Convention. Certains Conventionnels, ceux des États les moins peuplés, ont lutté pour que les élections se fassent selon la règle un État- un voix, sans tenir compte de la population. Certains autres ont souhaité, dans un seconde étape, un élargissement du collège électoral. Ils n'ont même pas exclu la possibilité que dans l'avenir, le Président soit élu au suffrage universel par l'ensemble des citoyens. Sur ce point de réflexion a été aussi le Président Giscard d'Estaing. Il a proposé que, dans une seconde étape, le Congrès des peuples soit appelé à élire le Président. Ce Congrès sera composé pour un tiers de Parlementaires européens et pour les deux tiers de Parlementaires nationaux désignés proportionnellement au nombre de la population. Cette idée de Valery Giscard d'Estaing qui d'ailleurs n'a pas été acceptée, s'inscrit dans les tentations de démocratiser l'Union, de la doter d'une légitimité plus solide et de prendre les décisions les plus proches possibles au citoyen européen.

Les commentateurs de la Constitution, sans intention de négliger la légitimité du Président du Conseil européen, élu par un collège électoral de vingt-cinq membres, considèrent que "certes prestigieux et légitime, mais somme toute réduite, pourrait pâtir de la comparaison avec le Président de la Commission. Celui-ci, choisi par le Conseil européen, bénéficie en effet d'un vote d'investiture du Parlement européen."²⁵

L'analyse des prérogatives accordées au Président du Conseil européen montre que le Constitution n'a opéré que le maintien de status quo et des fonctions actuelles du Président. Cela peut être traduit comme une concession faite à ceux qui étaient contre l'instauration d'une présidence stable. Alors, le rôle principal du Président demeure d'exercer une autorité morale et de faire les propositions sur ses collègues. Comme il est tenu de faciliter le consensus, mode de décision habituel dans cette institution, tous ses efforts doivent être focalisés sur la proposition de compromis afin qu'elle soit apte à recueillir un accord. S'agissant de son rôle sur le plan international, il est bien encadré. Ceci étant il l'exerce à son niveau et "sans préjudice des compétences du Ministre des Affaires étrangères de l'Union auquel les rédacteurs de la Constitution redoutaient qu'il fasse de l'ombre".²⁶

Vu ces garde-fous on ne peut pas ne pas se demander si les traités constitutionnels instaurent un Président faible et sans réel pouvoir. Toutes les

²⁵ *ibid.*, 135.

²⁶ *ibid.*, 136.

limites des prérogatives du Président du Conseil européen, ne sont-elles pas en mesure de faire ce poste moins attirant par rapport au celui du Président de la Commission? N'est-il pas probable que tous les candidats de qualité, toutes les personnes ambitieuses délaissent ce poste et décident de s'orienter vers la fonction du Président de la Commission? A ce moment-là, on n'est pas en mesure de répondre à cette question avec sûreté. Vu que même l'avenir des traités constitutionnels est incertain, c'est à l'histoire de juger.

Un élément objectif, qui mérite d'être évoqué, n'a pas été pris en considération par la Convention. Il s'agit des pouvoirs de coordination des travaux du Conseil par le Président du Conseil européen. La Convention a concentré tous ses efforts à maintenir les fonctions actuelles inchangées. Quant aux prérogatives propres au fonctionnement du Conseil européen, la mission a été remplie. Mais, la Convention a omis de tenir compte de l'importance du pouvoir essentiel de coordination que le Président du Conseil européen exerce aujourd'hui à l'encontre du travail des divers formations du Conseil des ministres. Dans la situation actuelle le Président peut exercer un tel pouvoir parce que les formations sectorielles sont présidées par les ministres de son gouvernement. Ceci étant, son autorité et influence sont évidents. Mais, il faut mettre en exergue que sa coordination trouve son appui sur celle exercée au niveau national. Est-ce que le futur Président du Conseil européen, sans exercer aucune fonction nationale, sera en mesure de le faire?

Le partage d'informations et la confiance entre les membres de l'équipe de la présidence sont sans doute facilités par le fait que tous les membres sont issus d'une même nationalité et d'une même solidarité politique. Demain, lorsque la présidence des différentes formations du Conseil sera répartie entre les diverses nationalités, cette cohérence va disparaître.

La questions qui a entraîné beaucoup de discussion est s'il y aura nécessairement concurrence entre le Président du Conseil européen et celui de la Commission. Bien que ce soit impossible de trouver la réponse à l'avance, elle fait l'objet de nombreux débats et intéresse beaucoup l'opinion publique. Mais, à ce moment- là, on ne peut que lancer des hypothèses. C'est la pratique qui va trancher parce que, en effet, tout dépendra des personnalités de ces deux Présidents. C'est l'alchimie qui s'établira entre les deux personnes exactes. Alors, ce n'est pas une relation constante et est changeable chaque fois quand un des Président change.

A ce moment-là, la seule chose qui peut être constatée c'est que cette concurrence ne s'établira nécessairement, parce que le texte des traités constitutionnels a fait clairement une distancions entre leurs fonctions. Les différents devoirs qui leur ont été attribués impliquent même les différentes

personnalités habiles à exercer les présidences. Le Président du Conseil européen devrait être une personne de grande expérience qui connaît bien le fonctionnement du Conseil européen. Alors, il s'agira de quelqu'un d'une soixantaine d'années qui sera déjà détaché de la vie politique de son État d'origine et prête à focaliser tous ses efforts au travail dans le Conseil européen. Il sera tenu de préparer les compromis pour que les réunions du Conseil européen se déroulent harmonieusement. Étant donné qu'il soit chargé des tâches essentielles il n'est pas tenu d'intervenir dans la vie quotidienne de l'Union. Par contre, son collègue, celui qui préside la Commission est appelé de se mêler, de se voir impliqué dans les dossiers quotidiens. Il s'agira d'une personne dans la force de l'âge, tenu de gérer les affaires internes de l'Union.

En présentant les rapports entre ces personnalités, le président du Conseil, le président de la Commission et le ministre des Affaires étrangères, le Conventionnel français Oliver Duhamel a demandé à ses collègues: " Pourquoi se préoccuper de cette *trinité*? En Allemagne, il n'y a pas de conflits de compétences entre le président de la République fédérale (J.Rau), le chancelier (G.Schroeder), et le ministre des Affaires étrangères (J.Fisher)". Toutefois, le modèle allemand n'est pas nécessairement celui qui sera appliqué au sein de l'Union européenne. Il y en a ceux qui sont d'avis que ce modèle proposé ne sera qu'une reproduction du modèle français. Selon ce modèle les rapports entre le président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères se caractérise par une prédominance du Président de la République. Cette prédominance est particulièrement évidente pendant les législatures. Malgré la disposition de la Constitution française selon laquelle le Premier ministre est celui qui conduit la politique de la nation, pendant les législatures il n'y a pas de "cohabitation" du Président avec son Premier ministre.

Alors, nous pouvons conclure que si ce schéma, désigné par la Convention, soit respecté, la concurrence entre ces deux Présidents est largement évitable.

2. Le Conseil des ministres

Le "tripartisme" institutionnel, constitue une des manifestations les plus remarquables de la spécificité du système communautaire. La question très importante à déterminer dans ce triangle est la composition et le rôle de l'institution qui incarne la dimension étatique. C'est le Conseil des ministres qui s'avère comme acteur essentiel, ayant la vocation à représenter les États dans la double nature de l'Union (union des citoyens et des États).

Depuis l'origine appelé le Conseil, le texte des traités constitutionnels apporte une innovation. Afin de lui donner un nom un plus explicite il lui a accolé le terme "des ministres". Ainsi, les confusions avec d'autres institutions ou organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe, sont évitées. Les traités constitutionnels lui consacrent deux articles, en donnant la définition claire du rôle et des compétences du Conseil des ministres, dans le premier, et abordant les formations du Conseil des ministres dans le deuxième.

1. Le rôle et les compétences du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres représente une institution hybride parce qu'elle partage, avec le Parlement, le pouvoir législatif, mais elle conserve également des compétences exécutives propres en particulier dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Conseil des ministres est composé d'un représentant "niveau ministériel", la formule introduite à Amsterdam et qui permet à des ministres qui ne relèvent pas du niveau gouvernemental national, de siéger au Conseil. Ainsi, pour l'Allemagne ou la Belgique, ce sont parfois des représentants du niveau ministériel des entités fédérées, Land ou Région, qui peuvent siéger seuls au Conseil. La fin de cette disposition est de faire du représentant au niveau ministériel le seul à pouvoir engager son État. Cette rédaction marque une évolution importante dans la mesure où elle mettra point à une pratique selon laquelle l'ambassadeur représentant permanent auprès de l'Union ou son adjoint a, en l'absence de ministre, le droit de prendre part au vote. Cette disposition tente à assurer une présence continue ou au moins renforcée des ministres à Bruxelles.

La règle de base selon laquelle le Conseil se prononce est la majorité qualifiée sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. La constitution modifie sensiblement les traités en vigueur selon lesquels "sauf dispositions contraires" le Conseil statue "à la majorité des membres qui le composent". Mais, il est évident que les dispositions contraires sont presque la règle dans les traités parce que, en réalité, le Conseil statue en règle générale à la majorité qualifiée, dans un nombre des cas à l'unanimité, et très rarement à la majorité simple. Alors, la Constitution n'a que codifié la situation actuelle tout en réduisant le nombre de cas où l'unanimité est requise.

2. Les formations du Conseil des ministres

Quant aux formations du Conseil des ministres, certaines innovations ont été introduites par les traités constitutionnels. Cet article est le résultat d'un effort

au sein de la Convention à apporter les réponses aux insuffisances constatées dans l'efficacité du fonctionnement du Conseil des ministres. Il faut mentionner qu'il a été modifié à plusieurs reprises. Dès sa version originale, proposée par le Præsidium, jusqu'à la version actuelle dans les traités constitutionnels, l'article a subi deux changements importants qui ont assoupi l'idée initiale d'une réforme profonde.

Avant tout, il faut constater que le Conseil des ministres est celle des trois institutions dont le fonctionnement actuel s'éloigne le plus des objectifs fixés à l'origine. Dans les années 1960 et 1970, c'était le Conseil des affaires générales composé des ministres des Affaires étrangères qui était chargé de la coordination d'ensemble des travaux du Conseil. Ils avaient les moyens d'assurer un contrôle sur l'ensemble des activités européennes et ils étaient en mesure de veiller à la cohérence de la législation européenne. Au cours des années cette fonction de coordination a été affaiblie parce que les ministres consacraient la plupart de leur temps et travaux aux sujets de leur compétence c'est-à-dire aux relations extérieures. Ce délaissement a eu pour la conséquence le renforcement de l'autonomie des formations dites sectorielles. Selon de nombreux observateurs, nous sommes en présence d'une situation insatisfaisante puisque ces ministres sectorielles, se trouvant entre eux et très souvent ayant les mêmes intentions, par exemple de renforcer le secteur économique ou politique dont ils ont la charge. Ainsi, ils adoptent au niveau européen les textes qui pourraient se voir refusés au niveau national, par leur gouvernement ou parlement. En plus, l'autorité juridique de la législation européenne, l'applicabilité directe des règlements par exemple, et la procédure difficile pour modifier la législation européenne, renforcent le pouvoir d'une telle législation lorsqu'elle est adoptée. Déjà le Conseil européen de Séville a reconnu ce problème et décidé de réduire le nombre de formations du Conseil de seize à neuf et de renforcer le rôle de coordination du Conseil des affaires générale.

Les Conventionnels ont eu l'idée d'une double réforme. D'une part il faut distinguer plus clairement ce qui relève de la fonction législative du Conseil et ce qui présente sa fonction exécutive et ainsi met fin à une confusion existante. Selon l'ordre de jour, les ministres agissent, au cours d'une même réunion en qualité de législateur ou de dépositaire de l'autorité exécutive au niveau européen. Cela impose une composition ou une procédure particulière pour le Conseil lorsqu'il siège en fonction législative. "Elle porte en elle la transformation du Conseil, structure institutionnelle relevant encore dans son mode de fonctionnement du schéma en place dans les organisations internationales, en une *chambre haute* législative sur le modèle du Sénat américain représentant les Etats membres.

D'autre part, ils avaient en tête l'idée de renforcer la coordination interne à chaque État membre en installant un ministre d'un rang élevé qui devrait être présent à Bruxelles de façon permanente ou quasi permanente et ainsi susceptible de coordonner pour son pays l'ensemble des travaux législatifs du Conseil.

Une telle réforme s'est heurtée aux plusieurs obstacles dans lesquels, d'après Charles Reich (Chef de division Parlement européen), nous pouvons discerner ceux de nature idéologique et ceux de nature structurelle. En ce qui concerne les premiers, cette innovation proposée par les Conventionnels, a été considérée comme la préfiguration d'une deuxième chambre législative, propre à un système fédéral. Alors, la proposition a rencontré de grandes réticences chez les principaux intéressés, une grande partie des milieux gouvernementaux des États membres et des administrations nationales. Ils trouvent le fondement de leurs réticences dans la conception selon laquelle la construction européenne repose exclusivement sur la volonté des États. Ainsi, pour que certaines compétences puissent se voir transférées ou exercées au niveau européen, il faut prendre en considération la place centrale du Conseil dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'Union. "La légitimité politique et juridique du Conseil n'est pas susceptible d'être remise en cause, ce qui lui confère une autorité supérieure incontestable, sans préjudice de l'existence du Conseil européen."²⁷

Quant aux obstacles de nature structurelle, dans chaque État membre, les structures gouvernementales varient sensiblement et notamment en ce qui concerne l'organisation des relations avec le niveau européen. Le canal privilégié est, sans doute, les ministères des Affaires étrangères, ce qui paraît un peu paradoxal vu le fait que les questions européennes sont largement devenues des questions intérieures. L'instauration d'un Conseil législatif nécessiterait au sein de chaque État membre une modification des structures gouvernementales. "En particulier, le ministre législateur pourrait rapidement devenir le numéro deux du Gouvernement compte tenu de l'importance des dossiers dont il aurait la charge et pourrait ainsi coiffer l'ensemble des activités législatives. Il devrait s'appuyer sur des structures administratives importantes relevant des ministères sectoriels concernés et serait le principal interlocuteur²⁸ de la représentation permanente." Vu le fait qu'il serait en mesure de presque déposséder le ministre des Affaires

²⁷ Reich, Ch., "Le Conseil législatif: chimère ou réalité?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°479, juin 2004, p. 364.

²⁸ Ibid. p. 365.

étrangères de ses fonctions et de les concentrer dans son champ des compétences, une telle évolution n'était pas jugée acceptable par la plupart des États.

A la fin, les solutions retenues s'éloignent considérablement de la proposition initiale de la Convention, dont le père était son vice-président Amato. Il aurait dû créer un Conseil des affaires générales, chargé de la coordination et de la préparation des travaux du Conseil européen, et un Conseil législatif qui en siégeant en public aurait discuté et adopté toutes les propositions législatives. Le paragraphe 1 de l'article I-24 consacre l'existence de plusieurs formations du Conseil qui résulte du règlement intérieur de celui-ci. Ainsi, se trouve exclue l'idée d'un Conseil législatif unique composé d'un ministre par État membre spécialement affecté à cette tâche. La proposition de la Convention s'est vu coupée en deux parties, dans la mesure où l'idée de la formation législative d'un tel Conseil a été écartée et la formation "affaires générales" est survécue. Le paragraphe 2 de l'article I-24 prévoit la création d'une forme spécifique "affaires générales" chargée d'assurer la cohérence des travaux des différentes formations, ainsi que, "en liaison avec" le président du Conseil européen et celui de la Commission, la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen. A l'heure actuelle, le Conseil "affaires générales", composé des ministres des Affaires étrangères, a déjà en principe un tel rôle de coordination, mais également chargé des questions relatives à la PESC.

Les traités constitutionnels dissocient le Conseil "Affaires générales" du Conseil "Relations extérieures". Le paragraphe 3 de l'article susmentionné crée une formation spécifique consacrée à l'"action extérieure" de l'Union. Et l'emploi de ces termes montre un changement par rapport aux tâches de l'actuel Conseil "affaires générales", concentré sur la PESC. "L'action extérieure doit être entendue comme couvrant l'ensemble des leviers de la politique étrangère, ce qui confirme le fait que la nouvelle formation des *affaires étrangères* soit chargée d'assurer la cohérence de l'action internationale de l'Union."²⁹ Malgré les propositions des certains Conventionnels d'appliquer la règle commune de la présidence des Conseils, elles ont été écartées en raison de concurrence possible entre le Président du Conseil des Affaires étrangères et le ministre des affaires étrangères de l'Union. Ainsi, cette formation du Conseil échappe à la règle commune et ce Conseil des Affaires étrangères est présidé par le ministre des Affaires étrangères.

²⁹ Constitution Européenne, Comparaison avec les traités en vigueur, éd. Service des Affaires européennes, octobre 2004.

En ce qui concerne la durée de la présidence, lors de la Conférence intergouvernementale, une solution présentée par le Ministre Frattini a été discutée. Selon sa proposition la présidence des différentes formations du Conseil serait assurée par un "team" composé des trois États membres, pour une durée de dix-huit mois. Autrement dit, une équipe de trois États membres se répartiraient entre eux la présidence des neuf Conseil sectoriels pour une durée de dix-huit mois. En pratique, cela signifie que trois Conseils appartiendraient à chaque État faisant partie de l'équipe présidentielle. "Cette solution aurait présenté à coup sur l'avantage d'assurer une meilleure continuité aux travaux d'une formation ministérielle (par exemple, le Conseil *Transports* pourrait adopter un acte législatif sous la présidence du même État membre) mais elle aurait comporté la nécessité d'assurer une coordination optimale entre les trois États membres qui se partagent la présidence. Il y aurait lieu, dans ce cas, d'assurer un juste équilibre entre les États membres dans la présidence des divers Conseils, sans réserver nécessairement aux grands États les présidences des Conseils les plus importants (par exemple, les Conseils *Ecofin*, *Affaires judiciaires*, etc.)."³⁰

Bien que ce système soit en mesure d'assurer une meilleure continuité dans l'activité des Conseils particuliers, il n'aurait pas permis une rotation entre les Etats membres plus rapide que celle existante dans les traités actuels. Ce système ne permettra pas de compléter la rotation de tous les États membres dans la fonction présidentielle qu'au bout de douze ans et demi, c'est-à-dire la même vitesse que dans le système actuel de présidence semestrielle. Alors, la proposition de la Présidence italienne s'est vu modifiée par la Présidence irlandaise en ce sens que chaque État faisant partie cette équipe se voit confié la présidence des trois Conseils, par voie de rotation, pour une période de six mois, avec l'assistance des deux autres membres du groupe. Ainsi, chaque État présidera, à tour de rôle, toutes les formations du Conseil pendant un semestre, à l'exception du Conseil "Relations extérieures" et de l'Eurogroupe.

La Convention a retenu cette proposition qui existe maintenant dans le texte du traité constitutionnel. Alors, malgré de nombreuses critiques à l'égard du système actuel, cette modification conserve, en quelque sorte, le principe de la rotation semestrielle, alors maintient le *status quo*.

³⁰ Ponzano, P., "La réforme des Institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1/2004, p.32.

Jelena Čeranić*

NOVA ARHITEKTURA EVROPSKE UNIJE

Rezime

Članak je posvećen analizi institucionalne reforme, predviđene u Ugovoru koji ustanovljava prvi Ustav Evropske unije. U uvodu se navode glavni razlozi za predloženu reformu, među kojima se ističe neprilagođenost sastava institucija pristupanju deset novih država članica i eventualnim budućim proširenjima EU. U članku se dat uporedni prikaz sadašnje situacije predviđene ugovorima i novina koje sadrži Ustav vezano za institucionalnu arhitekturu EU. Ostavljajući po strani promene koje se tiču Komisije kao sui generis institucije EU, reforma koju Ustav predlaže ovde je analizirana iz ugla legitimnosti institucija. Dakle u osnovi reforme je doktrina, o dvostrukoj evropskoj legitimnosti, koju je svojevremeno lansirao Evropski parlament, a prema kojoj Evropski parlament predstavlja uniju naroda, a Savet uniju država.

Prvi deo članka posvećen je jednom od dva aspekta ove legitimnosti, onom koji proizilazi iz naroda i objašnjen je preko tri organa koji su uključeni u funkcionisanje evropske konstrukcije. To su Evropski parlament, nacionalni parlamenti i Regionalni savet. Projekat budućeg Ustava EU predstavlja značajan korak u pogledu povećanja uloge Evropskog parlamenta. S jedne strane Evropski parlament postao je saodlučilac sa Savetom čime se povećao broj domena za koje je nadležan. S druge strane, Ustav donosi nova idejna rešenja vezana za veličinu kao i raspodelu mesta u okviru Evropskog parlamenta, koja bi bila primerenija sadašnjem broju zemalja članica. Uzimajući u obzir da EU već duže vreme "pati" od demokratskog deficita i osećaja građana da su odsečeni od donošenja odluka, Ustav ojačava ulogu nacionalnih parlamenata u cilju donošenja odluka što bliže evropskim građanima. Uz Ustav predložena su dva protokola: Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Protokol o primeni principa supsidijarnosti i proporcionaliteta. Ustavom je dat i veći značaj Regionalnom komitetu, jednom od novijih aktera na evropskoj sceni (osnovan Mastroškim ugovorom 1992). Reč je o organu čiji se članovi

* Istraživač saradnik, IUP, Beograd..

biraju na opštim izborima, tako da on na neki način odražava demokratsku i lokalnu legitimnost.

Drugi izvor legitimnosti EU je onaj koji dolazi od država članica koje su predstavljene preko dve institucije: Evropski savet i Savet ministara. Jedna od najvećih novina koju predviđa Ustav je da se je Evropskom savetu prizna status institucije. Osnovan neformalno 1974, a prvi put pomenut u Ugovorima 1986, Evropski savet, kao telo sastavljeno od šefova država i vlada, oduvek je davao impuls razvoju Unije, definisao njene ciljeve i političke prioritete. Dakle, priznavajući Evropski savet kao ravnopravnu instituciju, Ustav je samo oficijalizovao nešto što je već postojalo u praksi. Među brojnim novinama koje su predviđene za ovu instituciju, svakako najviše pažnje privlači ustanovljavanje stabilnog predsedništva Evropskog saveta. Predsednikov mandat traje dve i po godine sa mogućnošću reizbora, nasuprot dosadašnjem "kružnom" predsedništvu gde su se predsednici smenjivali svakih šest meseci. Iako je ovaj predlog izazvao oprečne komentare, ne može se poreći par činjenica koje govore u prilog ustanovljenju stabilnog predsedništva Evropskog saveta. Najpre, već nekoliko godina unazad praksa je da svaki predsednik ima svoju listu prioriteta od kojih se mnogi tiču interesa njegove zemlje. Na taj način stvara se diskontinuitet u radu, jer se prioriteti menjaju na svakih šest meseci. Zatim, kružno predsedništvo je izvor nestabilnosti s obzirom da predsednici drugih zemalja sveta nemaju kao sagovornika u pregovorima u jednu ličnost koja predstavlja EU više od pola godine. Takođe, sa proširenjem EU povećao se i broj poslova, te je teško da jedan čovek obavlja sve državničke poslove u svojoj zemlji, a da istovremeno ima dovoljno vremena i za evropske probleme. Na kraju, sistem rotirajućeg predsedništva bio je predviđen za zajednicu od šest država, gde bi jedna zemlja predsedavala Unijom na svake tri godine, a u sadašnjoj EU sa 25 država članica trebalo bi da prođe na 12 i po godina da bi se jedna država ponovo našla na čelu Unije. Što se tiče Saveta, Ustav već u samom njegovom imenu predlaže izmenu u Savet ministara. Iako je prema tekstu Ustava parlament sada saodlučilac sa Savetom ministara, i dalje postoje određene oblasti u kojima Savet zadržava isključive izvršne nadležnosti, naročito u domenu spoljne politike i zajedničke bezbednosti. Ustav predlaže i određene izmene vezane formacije Saveta ministara.

Budućnost Ustava je neizvesna, s obzirom da su Francuzi na referendumu rekli ne, a za njegovo stupanje na snagu neophodna je jednoglasnost. Nesumnjivo je da je na ovakav ishod mnogo više uticao politički kontekst, nego sam tekst Ustava. Deo Ustava koji je tiče reforme institucija je neophodnost i realnost današnje Evrope od 25 država članica. Iako se možda neke odredbe mogu dovesti u pitanje, institucije EU će morati da budu reformisane tako da se prilagode sadašnjoj geografskoj karti EU. A da li će reforma biti sprovedena pod okriljem Ustava ili nekog drugog akta, ostaje da se vidi.