

Quelle Commission pour la Constitution européenne ?

Par [Dusan Sidjanski](#)

Deux questions sont principalement responsables de l'échec de la réunion du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003 : la composition de la Commission européenne et la procédure du vote à la majorité qualifiée au Conseil des Ministres. Il s'agit de questions centrales qui portent sur la capacité et le fonctionnement efficace de la clé de voûte de l'Union européenne, à savoir du tandem Commission-Conseil. La première chargée d'exprimer l'intérêt général européen est aussi la seule institution responsable devant le Parlement européen élu au suffrage universel ; la deuxième chargée d'assurer aux côtés du Conseil européen, la participation des gouvernements ou processus de décision. Dès l'origine, la Commission représentait le moteur de l'intégration grâce à son pouvoir d'initiative et à ses propositions qui étaient à la base des décisions du Conseil des Ministres. Certes avec le temps, les actes législatifs fondés sur les propositions de la Commission ont été adoptés par codécision du Conseil et du Parlement européen, les politiques communes initiées par la Commission et les décisions gouvernementales demeurant principalement et en dernière instance de la compétence des Conseils. Mais cette évolution des rôles des institutions telles la Commission et le Conseil n'a pas affaibli, au contraire, elle a confirmé leur rôle central au sein de l'Union européenne. C'est dire que la querelle qui les concerne frappe au cœur du système européen. D'autant que cette invention institutionnelle originale conçue par Jean Monnet est à la source de la dynamique de l'intégration européenne qui repose sur un savant équilibre entre ces deux pôles de pouvoir.

En s'affrontant au sujet de la capacité de la Commission et du Conseil, les Etats membres et futurs membres risquent de bloquer le processus constitutionnel européen tout en fragilisant le mécanisme qui est le principal responsable du succès de l'Union européenne. Et cela au moment même où l'Union est confrontée à un double défi : l'élargissement qui exige un renforcement des institutions communes et un approfondissement de l'action et de la solidarité communes; l'adjonction des coopérations intergouvernementales dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune ainsi que dans les affaires intérieures et de justice qui menace d'ébranler l'équilibre initial. La Convention a cherché à atténuer les effets pervers d'une cohabitation prolongée entre deux méthodes discordantes en accroissant la capacité de la Commission et en allégeant la procédure de vote au Conseil. Deux avancées essentielles sur lesquelles pèse l'épée de Damoclès.

L'importance de la Commission en tant que noyau dynamique, pôle d'attraction et d'orientation ainsi que centre catalyseur, prend une signification amplifiée dans la société de haute complexité de l'Union dans laquelle une multiplicité d'acteurs communiquent et interagissent. De fait, les moyens de communication et de technologie de pointe envahissent la société post industrielle en rompant les chaînes des hiérarchies verticales au profit des réseaux horizontaux. D'où l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance qui repose moins sur les appareils de coercition et davantage sur la consultation, l'association et la participation à tous niveaux ainsi que sur l'utilisation des moyens normatifs, des mesures de promotion, d'incitation et de coordination en vue d'objectifs communs. Dans ce contexte, la Commission est appelée à assumer le rôle d'un foyer central d'orientation et d'impulsion.

Est-il besoin de rappeler que la Commission est la seule institution soumise au contrôle démocratique du Parlement et des élus européens. A ce titre, sa présence dans le processus de décision est la garantie de la nature démocratique de l'Union européenne, ainsi que de la meilleure protection des intérêts des moyens et petits contre la domination des grands. Inversement, dans la mesure où elle est absente ou marginalisée le déficit démocratique s'accroît au sein de l'Union de même que le poids des grands. C'est dire le rôle de pivot qu'incombe à la Commission européenne.

Tout en soulignant le rôle irremplaçable de la Commission, la Convention a cherché à renforcer son pouvoir en accroissant l'autorité de son Président par son élection par le Parlement européen. Le candidat lui est proposé par le Conseil européen qui statue à la majorité qualifiée tout en tenant compte du poids des formations politiques et probablement de leurs préférences. Le Président choisit les treize Commissaires européens pour leur compétence, leur esprit d'indépendance et leur engagement européen sur les listes de trois candidats présentés par chaque Etat Membre déterminé selon le système de rotation. L'ensemble des membres de la Commission - son Président, son Vice-Président Ministre des Affaires étrangères ainsi que les Commissaires sans droit de vote – est soumis à l'approbation du Parlement européen. Dans le même esprit, le rôle directeur du Président est renforcé : il définit les orientations, décide de l'organisation interne afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de l'action de la Commission. Tout concourt à une plus grande légitimité et à une autorité accrue de la Commission et de son Président.

Le point d'achoppement demeure le nombre de Commissaires européens de plein droit par contraste avec les dix Commissaires sans droit de vote ainsi que les modalités de rotation égale entre les Etats Membres. La proposition initiale du Praesidium jugée trop « européenne » fixait à 15 le nombre de Commissaires écartant le critère de nationalité au profit de ceux de la compétence et de l'engagement européen. Le compromis retenu crée une Commission avec un noyau de 15 décideurs entouré par 10 autres membres ayant droit de parole mais étant privés du droit de vote. Ainsi assure-t-on la présence, à des niveaux distincts, des ressortissants des 25 Etats Membres. Chacun des Collèges successifs doit refléter l'éventail géographique et démographique de l'ensemble des Etats Membres de l'Union tout en garantissant une rotation égale entre eux. La question reste de savoir si cette égalité des Etats dans la répartition des Commissaires ne risque pas d'affaiblir la Commission et du même coup la méthode communautaire. En effet, un Commissaire européen provenant de Malte sera aussi souvent présent que celui en provenance d'Allemagne, les deux pays accusant le maximum de disparité en termes de ressources humaines. L'insistance sur la rotation égale traduit l'idée sous-jacente selon laquelle les Commissaires seraient des « représentants » de leurs pays. Or cette image véhiculée par les médias est en contradiction avec l'indépendance de la Commission dont les membres ne reçoivent pas de mandats extérieurs et sont investis d'une mission européenne.

L'inconvénient de cette formule est de congeler une solution insatisfaisante. Les arguments avancés par le Président et les deux Vice-Présidents ne semblent pas tous susceptibles d'emporter notre conviction. Ainsi par exemple, le fait de répartir des fonctions à exercer – qui seraient d'une douzaine selon les experts – entre 25 Commissaires entraînerait selon eux un alourdissement du système administratif et un éparpillement des compétences partagées. L'argument ne convainc pas car ces mêmes fonctions sont remplies par de nombreux responsables politiques dans les pays membres. De plus, il reproduit un état du présent alors que toute l'expérience de l'intégration européenne enseigne que son développement entraîne un accroissement des compétences de la Commission. D'où la théorie du «spill-over », du

débordement et de l'engrenage. L'avenir peut bien nous résERVER une surprise due à un rôle accru de la Commission au titre de la PESC voire de la PESD. La fonction du Ministre des Affaires étrangères de l'Union laisse entrevoir cette possibilité en lui attribuant un rôle de pont entre le Conseil et la Commission sous la forme de Président du Conseil des Ministres des Affaires étrangères et de Vice-Président de la Commission. En outre, le Ministre est doté d'un pouvoir de proposition qu'il peut exercer seul ou avec le soutien de la Commission. Afin de parvenir à un équilibre global et de garantir une PESC efficace, la Présidence italienne a eu le mérite de proposer que le vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC soit étendu. Sur proposition du Ministre des Affaires étrangères, le Conseil pourrait, à certaines conditions prendre des décisions à la majorité qualifiée. On peut présumer que les propositions du Ministre des Affaires étrangères et Vice-Président de la Commission auront reçu l'aval de celle-ci accroissant ainsi leur poids et leur légitimité. C'est une brèche dans le système divisé entre deux méthodes qui, en introduisant la Commission dans le processus, rend le fonctionnement de la PESC plus démocratique.

La différence entre une Commission de 15 + 10 et une de 25 membres n'est pas facile à déterminer avec certitude. Dans un cas comme dans l'autre, tout le monde a droit à la parole et les difficultés de conduire les débats à 25 sont quasi les mêmes d'autant que la voix d'un Commissaire privé de droit de vote peut peser davantage en raison de sa compétence, de sa personnalité ou de sa nationalité. Le nombre de membres est loin d'être le facteur déterminant. En effet, la faiblesse d'un Président peut avoir pour effet une fragmentation même au sein d'une Commission restreinte. A contrario, un Président doté d'une forte personnalité et d'un sens de leader est capable d'assurer la cohésion même dans une Commission de 25.

Quant aux difficultés qui résulteraient des votes à 25, elles ont une portée restreinte en raison de recours limités aux votes au sein de la Commission mais aussi du fait que les Commissaires ne votent pas nécessairement suivant la position de leurs pays. Des cas nombreux apportent la preuve du contraire : tout récemment le Commissaire Pascal Lamy n'a pas hésité à prendre une position contre le gouvernement français au sujet du Pacte de stabilité. Dans la pratique, le Président de la Commission cherche à obtenir le consensus ou des majorités fortes qui renforcent l'influence de la Commission. De plus, la responsabilité collective de la Commission à 15 + 10 comme à 25 contribue à cimenter la solidarité et la collégialité des Commissaires qui se réunissent une fois par semaine en plénière et de surcroît collabore fréquemment. Le temps de la cohabitation, l'engagement européen et l'œuvre que les Commissaires accomplissent en commun, sont autant de facteurs supplémentaires qui favorisent la «socialisation européenne ». Une analyse comparative entre 15 + 10 et 25 aura de bonne probabilité de conclure que leur différence dépend plus d'un faisceau de facteurs dont la personnalité de leader du Président que du nombre. L'influence d'une forte personnalité compétente et de surcroît appartenant à un grand pays pourra être forte même s'il s'agit d'un membre sans droit de vote. Plus grave est la question de savoir si cette catégorie privée de droit de vote attirera les grandes personnalités ou, si au contraire, elle aura un effet de repousser au grand dam de l'autorité de la Commission. Même si les deux formules semblent proches, une différence évidente les sépare : la cohésion est plus facile à obtenir à 15 qu'à 25, rendant plus rapides et plus cohérentes les décisions de la Commission censées exprimer l'intérêt général européen.

L'argumentation présentée par le Président et les deux Vice-Présidents de la Convention concernant la répartition des voix, soit 19 des moyens et petits contre 6 pour les grands affaiblit la portée de leur analyse. Non seulement parce que le vote n'est pas d'un usage

fréquent mais aussi parce que ce clivage qui s'est manifesté à propos des institutions ne se reproduit qu'exceptionnellement à l'occasion de la prise de décisions au Conseil et a fortiori au sein de la Commission dont les membres ont une responsabilité européenne. Telle est la conclusion qui ressort d'ailleurs de leur article « L'Europe demain : la fausse querelle des « petits » et des « grands ». D'autre part, la référence à l'entrée future des six Etats anciens membres de la Fédération yougoslave est en porte à faux. Elle ne tient pas compte de la variable temps ni de la position du Conseil européen au sujet du système d'un Commissaire par Etat Membre, qu'ils ont citée dans leur article : « Lorsque l'Union compte 27 membres, le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'Etats membres ».

Face au compromis déformant la proposition initiale du Praesidium, le Président Romano Prodi a proposé à nom de la Commission une solution qui consiste à avoir un membre par pays. Afin de compenser la lourdeur d'une Commission de 25 membres, la proposition Prodi prévoit la mise en place d'une sorte de «cabinet ministériel » composé de 7 membres dont chacun assumerait la présidence d'un groupe responsable d'un ensemble de secteurs. Bien que faisant une concession à l'exigence d'égalité, cette formule laisserait au Président une marge de choix des sept leaders des sous-groupes et permettrait une répartition des tâches en fonction des compétences. En conséquence, tout en gardant le contact avec tous les Etats membres, la Commission serait en mesure de fonctionner efficacement et de renforcer son autorité politique.

Indépendamment de la formule qui sera adoptée par la Conférence intergouvernementale, l'essentiel est que la sélection du Président et des Commissaires ainsi que la répartition des tâches soient faites en fonction des critères de haute compétence, de solides connaissances mais aussi de capacité d'influence et d'engagement européen. Pour remplir son rôle de fédérateur, la Commission doit pouvoir compter sur des personnalités politiques de grande envergure. L'expérience des Commissions montre par ailleurs le rôle de premier plan des personnalités qui ont animé les Collèges européens : les Monnet, Hallstein, Davignon, Delors ont fortement marqué la construction européenne. Ne faudrait-il pas, au vu de cette leçon d'histoire européenne, accorder une marge de choix et de manœuvre plus large au Président de la Commission ? De toute façon, il serait judicieux d'éviter de lui imposer dès à présent et pour 2009 un compromis figé et peu satisfaisant.

Une conclusion semble s'imposer : la solution proposée par la Commission peut être mise en œuvre dès avant l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, soit avant 2009. Considérée comme une phase expérimentale, elle serait réexaminée par le Conseil européen, à la lumière des résultats obtenus et d'une proposition de la Commission ou de son Président. Cette formule présente un double avantage : elle repose sur les pouvoirs accrus du Président de la Commission tels que définis par le projet de Constitution pour l'Europe et elle n'handicape pas l'avenir européen de la Commission dont le rôle-clé est unanimement reconnu.

Professeur Dusan Sidjanski

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, Dusan Sidjanski est professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève. A présent, il assume la Présidence du Centre européen de la culture fondé à Genève en 1950 à la suite de la Résolution culturelle du Congrès de La Haye de 1948. Il est auteur d'ouvrages sur le fédéralisme et sur l'intégration européenne dont Fédéralisme amphictyonique, Eléments de système et tendance internationale, Paris et Lausanne, Pedone et Rouge & Cie, 1956; Dimensions européennes de la science politique, Paris, LGDJ, 1963; Europe Elections, de la démocratie européenne, Paris, Stanké, 1979; Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est, Dossiers de l'Institut universitaire d'études européennes, (IUEE) Genève, 1991; L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht, Paris, PUF, 1992, 1993 qui a été traduit en italien, serbo-croate, portugais, grec, russe, espagnol et anglais. La version anglaise révisée et mise à jour a été publiée par The University of Michigan Press The Federal Future of Europe, Ann Arbor, 2000, Au cœur de la Constitution européenne : une présidence à deux têtes et un législatif bicaméral, Avril 2003, Une Constitution européenne ouverte sur l'avenir, Novembre 2003, www.eurofederalism.com .