



THE PHILIP MORRIS INSTITUTE  
FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

# Faut-il repenser l'UE?

*Martti Ahtisaari*

*John Bruton*

*Francesco Rossolillo*

*Dusan Sidjanski*

*Luc Van den Brande*

*George Vassiliou*

JANVIER 1999



THE PHILIP MORRIS INSTITUTE  
FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

# Faut-il repenser l'UE?

*Martti Ahtisaari*

*John Bruton*

*Francesco Rossolillo*

*Dusan Sidjanski*

*Luc Van den Brande*

*George Vassiliou*

JANVIER 1999



## Table des matières

Page	
4	Le débat européen – Vous écrivez au PMI
15	Introduction du Discussion Paper N° 16: Faut-il repenser l'UE?
18	La dimension nordique est indispensable à l'intégration de l'UE Martti Ahtisaari
28	L'UE mérite un « gouvernement » élu John Bruton
40	Un nouveau processus démocratique pour redessiner l'Union européenne Francesco Rossolillo
54	Les réformes qui devraient rapprocher l'UE de ses citoyens Dusan Sidjanski
68	Les États membres, leurs régions et leurs cultures: les pierres angulaires d'une Europe plus intégrée Luc Van den Brande
78	En route vers une Union européenne plus grande et plus efficace George Vassiliou
89	Les auteurs
95	Actes de la conférence – La décentralisation de l'Europe: l'avenir du pouvoir régional au sein de l'UE – Cardiff, 7 mai 1998
111	Actes du séminaire – UEM: des efforts plus grands pour les petits pays? Bruxelles, 4 juin 1998
115	Actes du séminaire – Les implications du prochain élargissement de l'UE Bruxelles, 14 octobre 1998
120	L'institut
121	Le Comité éditorial du PMI



DUSAN SIDJANSKI est spécialiste des questions institutionnelles européennes à l'université de Genève

## Résumé

Dusan Sidjanski recommande à l'Union européenne de se doter d'une nouvelle charte, qui « clarifierait son visage ». « Un effort de clarification est requis, exigeant une meilleure information accompagnée de plus de transparence », écrit-il. Cette charte devrait « définir les objectifs et les principes fondamentaux de l'UE et établir le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les autorités nationales et les institutions européennes ». Sinon, ce document fondamental, bref et clair, ne devrait contenir que « l'essentiel et rien que l'essentiel ».

Plus précisément, M. Sidjanski préconise une répartition plus nette des pouvoirs au sein d'un modèle institutionnel plus fédéral. Dans ce modèle, le Conseil se dédoublerait en un Conseil des ministres proprement dit et en un Conseil des États. Il exercerait la fonction exécutive en statuant sur les propositions de la Commission. Le Conseil des États, lui, épaulerait le Parlement européen dans la fonction législative. Il assurerait la participation des représentants des États, tandis que le PE garantirait la représentation directe des citoyens de l'Union. Quant au Conseil européen, il représenterait les pouvoirs exécutifs suprêmes des États membres et assumerait le rôle d'une présidence collégiale de l'Union.

Globalement, M. Sidjanski estime que l'ouverture d'un accès direct des citoyens aux centres de décision renforcerait la participation et la confiance, mais pour éviter le blocage de la construction européenne par une faible minorité, il propose d'instaurer un seuil de ratification à la majorité des deux tiers des États membres.

## Les réformes qui devraient rapprocher l'UE de ses citoyens

DUSAN SIDJANSKI

Dans la mesure où l'Union européenne aborde de plus en plus des questions sensibles à forte charge psychologique, telles que la monnaie unique, la politique étrangère et de sécurité commune ou les affaires intérieures, elle se politise et a besoin de l'adhésion et du soutien de ses citoyens. Or, la diminution de la distance entre l'Union européenne et l'opinion publique est fonction de plusieurs dimensions :

- l'intérêt pour la politique européenne et l'accès à l'information disponible ainsi qu'aux centres de décision;
- l'impact des décisions communautaires sur la vie et les activités des citoyens et, en contrepartie, leur sentiment de participation ou d'impuissance;
- la perception et la compréhension des enjeux qui les concernent directement ou à titre d'effets plus généraux sur les formes et le fonctionnement du système politique;
- l'efficacité du recours aux voies traditionnelles telles que les élections, les référendums et, en général, la capacité des institutions représentatives.

La politique régionale n'a pas, elle non plus, manqué de provoquer un rapprochement des régions. Nombreuses sont en effet celles qui ont des représentants et des bureaux permanents à Bruxelles. Ainsi se forme un échelon intermédiaire mettant la

Commission et le Parlement européen à proximité des régions européennes, en particulier des régions excentrées ou moins développées.

Ces dimensions qui sont présentes à tous les niveaux de la vie politique soulèvent la question de la distance entre institutions et citoyens ainsi que celle de la confiance que ceux-ci ont à l'égard du système et des décideurs.

Tout en tenant compte de ces dimensions, la question centrale est de savoir quelles sont les voies qui permettent de rapprocher les citoyens de l'Union européenne et l'Union européenne de ses citoyens. Elle est d'autant plus cruciale que, dans des sociétés complexes telles que les États membres de l'UE, ces dimensions sont régies par des institutions démocratiques. D'après un récent sondage Eurobaromètre, la plupart des citoyens connaissent mal leurs gouvernements nationaux et connaissent encore moins bien les institutions européennes.

Les mécanismes qui régissent le pouvoir législatif et la répartition des responsabilités au niveau européen, national et régional sont enveloppés d'ambiguïté. Il nous faut un nouveau modèle qui puisse ancrer plus solidement la légitimité de l'UE et qui puisse améliorer sa transparence aux yeux des citoyens.



Quels sont les accès dont ceux-ci disposent et dans quelle mesure peuvent-ils les utiliser? Quel est, dans ce contexte, le rôle des réseaux associatifs et de l'opinion publique? Les élections européennes et d'autres consultations électorales permettent-elles d'assurer la participation des citoyens et le contrôle démocratique?

### « Comment rendre les institutions de l'Union à la fois plus efficaces et plus démocratiques? »

La réponse à ces questions passe par l'analyse de plusieurs paramètres, le principal étant le degré de participation publique à l'intégration européenne, ce qui nous amène à nous poser une autre question: comment rendre les institutions de l'Union à la fois plus efficaces et plus démocratiques?

#### LA PARTICIPATION INFORMELLE À L'« EUROSPHÈRE »

Une face peu connue ou souvent négligée des institutions européennes est formée de multiples réseaux qui se sont tissés autour des centres de décision. L'impact du pouvoir communautaire qui tend à s'accroître et à se diversifier a suscité l'émergence de groupes socioéconomiques, de divers lobbies et d'un nombre impressionnant d'experts et de conseillers évalué à une dizaine de milliers. Dès les premières années du fonctionnement de la Communauté européenne, la Commission a pris l'habitude de consulter les milieux spécialisés et organisés au niveau européen lors de l'élaboration de ses propo-

sitions et de ses décisions. Ce recours à une large consultation lui procure des données et des connaissances diverses tout en lui offrant une meilleure image de la répartition des forces et des intérêts. Le dialogue permet aussi à la Commission de s'assurer des appuis de groupes socioéconomiques. De son côté, elle leur ouvre des accès qui leur permettent de maximiser leur influence.

L'importance de ces échanges se traduit par le nombre d'organisations professionnelles européennes – proche de 600 – dont sont membres les organisations et les entreprises nationales. Établis à Bruxelles auprès des institutions communautaires, les lobbies et lobbyistes bénéficient de la proximité des sources d'information et des centres de décision mais aussi des relations personnelles. Pendant longtemps, jusqu'à ce que le Parlement européen acquière plus de pouvoir de codécision, la Commission a été leur principale sinon leur unique cible. Certes, malgré de nombreux exemples d'influence dans certains secteurs techniques et restreints, le poids de ces acteurs demeure marginal dans les questions globales et politiques. Vecteurs d'informations et d'idées, porte-parole et intermédiaires des intérêts de secteurs et de groupes de citoyens, ils assument néanmoins une forme de représentation et de participation spécialisée.

En outre, la Communauté s'est entourée de réseaux multiples de dirigeants européens: les dirigeants nationaux des gouvernements et des administrations mais encore ceux d'entreprises et d'organisations professionnelles qui exercent des responsabilités relatives aux questions européennes. L'« eurosphère », en s'élargissant, englobe des représentants des multinationales à Bruxelles et leurs homologues au siège et dans les succursales.

### Pourquoi élire les commissaires européens?

« Une bureaucratie orgueilleuse et irresponsable, avide de s'immiscer dans les franges les plus intimes de notre vie quotidienne. » Tel est le portrait peu flatteur que l'ancien ministre britannique des Affaires étrangères, Douglas Hurd, dresse de la Commission européenne. Certaines éminences politiques françaises et allemandes ne sont pas en reste non plus de critiques virulentes du même acabit.

Il faut dire que la Commission est un bouc émissaire très commode pour les gouvernements nationaux qui tentent de détourner les critiques qui leur sont destinées sur une quelconque décision impopulaire de Bruxelles à laquelle ils ont tout de même été partie prenante. La Commission a également la tâche ingrate de contrôler les États membres et de veiller à ce qu'ils mettent en œuvre correctement la législation communautaire, ce qui ne fait qu'ajouter à sa réputation d'ingérence.

La Commission serait-elle perçue avec plus d'indulgence si ses membres avaient davantage de légitimité politique? Il semble en tout cas que le fait que la plupart d'entre eux aient exercé une fonction politique quelconque dans leur pays d'origine avant de prendre

leurs quartiers à Bruxelles ne contribue guère à améliorer leur image au sein de l'opinion. Des efforts ont pourtant été entrepris pour donner davantage de légitimité aux vingt commissaires. Ainsi, bien que ceux-ci restent désignés par leurs gouvernements, le traité de Maastricht a donné au Parlement européen la possibilité de les soumettre à la question et de les confirmer dans leurs fonctions ou de les révoquer tous ensemble.

Certains voudraient pousser plus loin cette légitimité, par exemple en choisissant les commissaires dans les rangs des eurodéputés élus. La réflexion de l'ancien président de la Commission, Jacques Delors, allait sans doute dans cette direction lorsqu'il a proposé que les différentes formations politiques qui se présenteront aux prochaines élections européennes présentent un candidat à la présidence de la Commission. L'issue du scrutin indiquerait d'emblée le candidat qui jouit du plus fort mandat populaire pour occuper ce poste. Mais la légitimité politique de la Commission peut reposer tout aussi valablement sur la volonté et l'indépendance de sa capacité d'action et de décision.

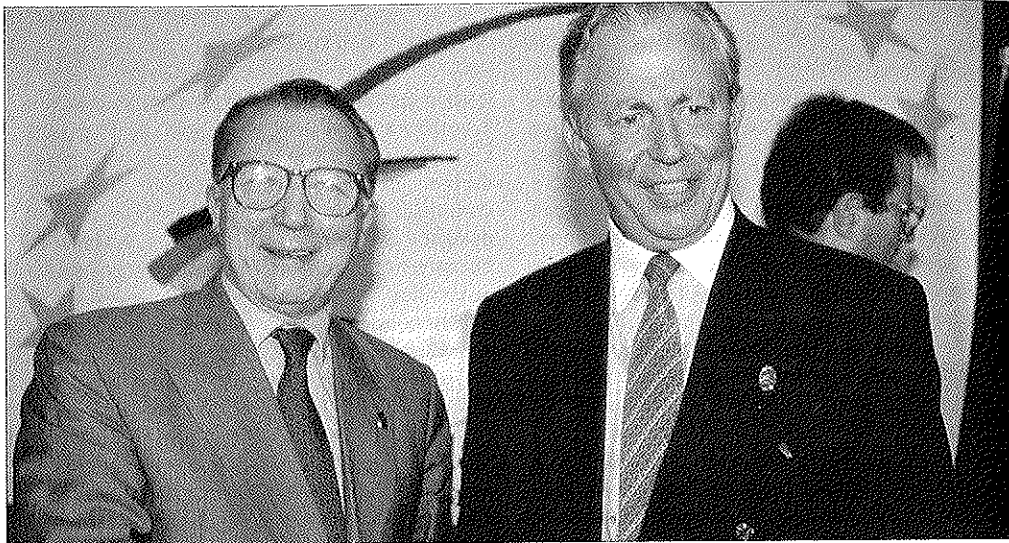


L'impact de la Communauté n'épargne pas d'autres secteurs tels que les médias et les milieux scientifiques, éducatifs et culturels. Ces différents cercles en réseaux communiquent en continu par des moyens électroniques sans pour autant diminuer l'apport des réunions et des contacts personnels qui créent des liens de confiance.

#### BEAUCOUP D'INTÉRÊT, MAIS PEU DE CONNAISSANCES

Sans constituer nécessairement un moteur de l'intégration européenne, l'opinion publique n'en est pas moins un support indispensable. Selon les sondages Eurobaromètre, l'intérêt pour les questions européennes et pour l'Union européenne est largement répandu. Les objectifs de l'Union, ses responsabilités et





*La voie pas si royale vers la présidence de la Commission... Le traité de Maastricht de 1993 a accordé au Parlement européen le droit d'approuver, en bloc, le collège des commissaires. Il ne lui laissait cependant qu'un rôle consultatif quant à la nomination du premier président selon ces nouvelles règles, en l'occurrence Jacques Santer (à droite). Mais le Parlement a laissé entendre clairement au Conseil des ministres qu'il pourrait révoquer le collège tout entier si ses desiderata au sujet du président n'étaient pas pris en considération. Depuis, le traité d'Amsterdam a verrouillé ce système. L'ancien président de la Commission, Jacques Delors (à gauche) – dont la nomination n'a pas été soumise au fiat du PE – propose à présent de désigner ses successeurs par des élections indirectes.*

son mode de fonctionnement intéressent plus des deux tiers des répondants.

Depuis que la Communauté est sortie du cercle des thèmes techniques ou complexes et que les enjeux deviennent plus importants et plus visibles, l'intérêt pour les questions européennes tend à croître. C'est ainsi que les débats sur le marché unique et les quatre libertés ont été largement diffusés par les médias. D'autres réalisations, telles que la création de l'espace Schengen ou l'arrivée imminente de la monnaie unique, ont, par leurs effets tangibles, accentué la visibilité et la présence concrète de l'Union dans la vie des Européens.

L'irruption de l'euro produira des chocs à la fois puissants et continus. Dès 1999, l'euro envahira la vie quotidienne des Européens ainsi que le marché mondial, provoquant une prise de conscience de l'identité européenne à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. Avec l'euro, un nouveau seuil est franchi: des parts importantes des souverainetés nationales sont mises en commun, formant un pilier fédéral dans la construction européenne. La monnaie européenne – signe tangible de la volonté politique commune – va bouleverser la donne financière et le secteur bancaire en Europe. On ne peut

pas se tromper en estimant que son effet sera incommensurable sur les opérateurs financiers et économiques, sur les banques centrales et les gouvernements comme sur les particuliers.

### « Un Européen sur cinq connaît mal ou méconnaît les institutions européennes »

L'intérêt de l'opinion publique grandit depuis que l'Union assume des responsabilités dans des domaines qui font partie des enjeux sociaux et des préoccupations actuelles: la lutte contre le crime organisé et le trafic de drogue, les programmes communs concernant l'emploi, la protection de l'environnement, la défense des droits de l'homme, le maintien de la paix et les problèmes d'immigration figurent tous parmi les hautes priorités aux yeux des Européens.

À ce propos, le traité d'Amsterdam – souvent décrié – a innové en définissant les responsabilités communes en matière d'exclusion sociale et de discrimination de toute sorte ainsi qu'en accordant des garanties relatives aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes et en prévoyant des sanctions à l'égard des États membres qui cesseraient de respecter les principes démocratiques.

Ces percées incontestables sont-elles connues du grand public? Le public européen est-il suffisamment informé sur le rôle et les réalisations de l'Union? L'Union accomplit-elle avec efficacité les tâches qui lui sont confiées?

L'intérêt pour les affaires européennes ainsi que les niveaux d'information et de connaissance du fonctionnement du système européen, de ses décisions et de ses politiques sont certes des facteurs importants du rapprochement entre les citoyens et l'Union européenne. Parmi les personnes interrogées dans le cadre d'un sondage Eurobaromètre au sujet de leur information sur les gouvernements nationaux et les institutions de l'Union européenne, un nombre minime déclare connaître très bien les gouvernements nationaux (5 %) et une proportion encore moindre est familière des institutions de l'Union (2 %); 40 % et 18 % respectivement les connaissent relativement bien, alors que 39 % et 49 % ne les connaissent plutôt pas très bien et 14 % et 29 % pas du tout.

Au total, si les bonnes connaissances et les moins bonnes connaissances sont quasi à égalité (45 % contre 53 % au niveau national), le rapport est nettement en faveur de la faible connaissance ou de la méconnaissance des institutions européennes dans une proportion de 1 à 5. Un important retard reste donc à combler sur le plan européen.

#### UN CAPITAL DE CONFIANCE EN BAISSÉ

Quelle est la mesure de confiance des Européens à l'égard des institutions nationales et européennes? Les chiffres de l'Eurobaromètre pour 1997 et 1995 indiquent que tant au niveau national qu'europeen, la confiance a diminué d'environ 6 points: la baisse de confiance à l'égard du gouvernement (40 % en 1997 contre 45 % en 1995) et du parlement (40 contre 48 %) national a correspondu à une légère hausse du « manque de confiance » et des « ne sais pas ».

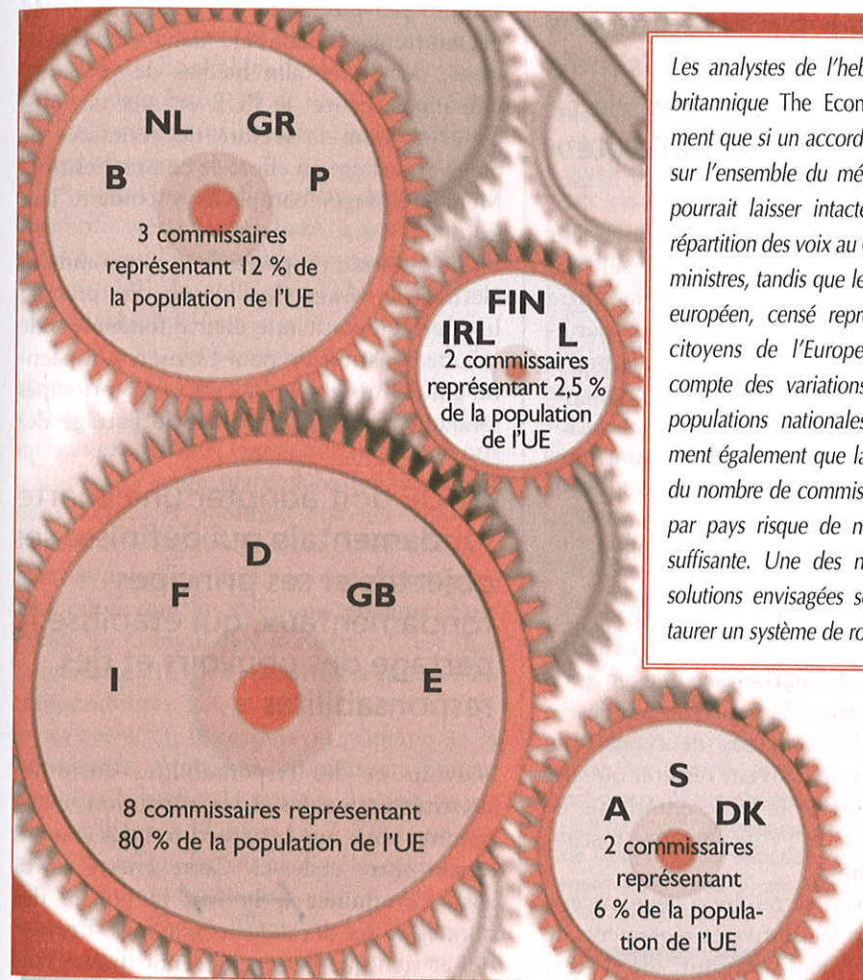
## COMMENT RÉÉQUILIBRER LES *L'engrenage*

Les gouvernements des États membres ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur le remodelage des institutions de l'UE en vue du prochain élargissement. Il semble que ce blocage soit en partie dû au fait que la réforme de chaque rouage communautaire soit débattue séparément.

	Conseil <sup>1</sup>	Parlement <sup>2</sup>	Commission
Allemagne	10	135	8 commissaires répartis entre eux <sup>3</sup>
France	10	98	
Royaume-Uni	10	98	
Italie	10	96	
Espagne	8	66	3 commissaires répartis entre eux
Pays-Bas	5	26	
Grèce	5	18	
Belgique	5	17	2 commissaires répartis entre eux
Portugal	5	17	
Suède	4	15	2 commissaires répartis entre eux
Autriche	4	14	
Danemark	3	9	2 commissaires répartis entre eux
Finlande	3	9	
Irlande	3	6	
Luxembourg	2	2	
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>	<b>626</b>	<b>15</b>

Source: *The Economist*

## POUVOIRS DANS L'UE? *des réformes*



Les analystes de l'hebdomadaire britannique *The Economist* estiment que si un accord intervenait sur l'ensemble du mécanisme, il pourrait laisser intacte l'actuelle répartition des voix au Conseil des ministres, tandis que le Parlement européen, censé représenter les citoyens de l'Europe, tiendrait compte des variations entre les populations nationales. Ils affirment également que la réduction du nombre de commissaires à un par pays risque de ne pas être suffisante. Une des nombreuses solutions envisagées serait d'instaurer un système de rotation.

1. Les décisions seraient prises par une double majorité des voix représentant une majorité de la population totale de l'UE.
2. Les sièges sont répartis selon la population, à l'exception d'une voix de l'Allemagne accordée au Luxembourg.
3. Ce nombre pourrait encore être restreint avec l'élargissement et être finalement inférieur à un par État membre.



Par comparaison, le niveau moyen de confiance à l'égard des institutions européennes est passé de 42 % en 1995 à 36 % en 1997. Plus précisément, la Commission

### « L'Union a certes réalisé des progrès parfois substantiels mais au prix d'un accroissement de sa complexité »

européenne passe de 41 à 36 %, le Parlement européen de 45 à 38 % et le Conseil des ministres de 40 à 34 %. Le parallélisme entre les tendances à la baisse aux niveaux national et européen est aussi évident que prévisible, les affaires européennes devenant de plus en plus des affaires nationales. En revanche, il est surprenant que contrairement aux niveaux d'information, les degrés de confiance à l'égard des institutions nationales et européennes sont très semblables.

#### UNE NOUVELLE CHARTE POUR L'UE

Un effort de clarification est requis, exigeant une meilleure information accompagnée de plus de transparence. Un plus fort soutien et une plus grande confiance de la part du public européen ne peuvent résulter que des preuves concrètes de la représentativité, de la démocratie et de l'efficacité des institutions européennes.

Or, il faut bien se rendre à l'évidence: à la forte inflation législative et réglementaire s'est ajoutée, chemin faisant, de l'Acte unique européen en passant par Maastricht et en débouchant sur Amsterdam, l'inflation des traités successifs. L'Union a certes réalisé des progrès parfois substantiels mais au

prix d'un accroissement de sa complexité et de son illisibilité. Même des spécialistes ont des difficultés à s'orienter dans le labyrinthe d'articles anciens et nouveaux, de protocoles et de déclarations. Le traité d'Amsterdam ne compte pas moins de 14 protocoles et 46 déclarations! Comment, dans ces conditions, demander aux médias de présenter une image claire de l'UE ou aux citoyens d'entreprendre la lecture de centaines de pages et de faire un effort de compréhension. Même les juges européens y perdent leur Europe.

La question est posée de savoir comment clarifier le visage de l'Union. En premier lieu, en adoptant une charte fondamentale ou une constitution pour l'Union européenne qui définisse ses objectifs et ses principes fondamentaux, qui établisse le partage des

### « L'UE doit adopter une charte fondamentale qui définisse ses objectifs et ses principes fondamentaux, qui établisse le partage des pouvoirs et des responsabilités »

pouvoirs et des responsabilités entre les autorités nationales et les institutions européennes ainsi que la répartition des compétences entre celles-ci. Cette charte devra aussi déterminer ~~à la fois~~ la portée des normes et des décisions communes. L'essentiel et rien que l'essentiel serait inclus dans ce document fondamental, bref et clair.

Cette charte fondamentale devra contenir les principes de base de la démocratie et de la liberté et devra bannir toute discrimi-

nation fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Inscrits dans le traité d'Amsterdam, ces principes figurent aux côtés des règles sur l'asile, l'immigration et l'exclusion, des questions de haute priorité pour l'opinion européenne. Ensemble, ils forment les jalons d'un modèle européen de société qui réunit un large consensus et donne un contenu à l'identité européenne.

Aujourd'hui, les Européens demandent à être informés et cherchent à comprendre, voire à juger l'entreprise européenne. Parvenue au seuil du politique, l'Union ne peut plus se passer de leur soutien.

D'où aussi la nécessité de proposer des choix clairs, à l'exemple de la démarche qui a abouti au marché unique ou à l'euro. Hormis ces exceptions, la plupart des cas qui ont occupé une large place dans les médias et dans l'opinion publique ont fait ressortir l'image confuse de l'Union. Aussi la Commission a-t-elle souvent servi de bouc émissaire alors que les décisions étaient imputables au Conseil des ministres. C'est dire l'urgence qu'il y a à clarifier les rôles et les responsabilités.

À cet effet, le recours au principe de la subsidiarité s'annonce prometteur. Encore faut-il en clarifier la portée: il s'agit de ne pas attribuer à l'Union ou à l'État ce qui peut être mieux fait au niveau des régions ou des communes et, en revanche, il est nécessaire de confier à l'État ou à l'Union les tâches qu'ils sont les seuls ou les plus aptes à mener à bien. Ce principe qui est à la base des communautés fédérales peut être invoqué soit pour accroître soit pour restreindre les pouvoirs des institutions centrales mais,

### L'impact de l'UEM sur le déficit d'informations

Lorsque la Commission européenne a lancé son programme de réforme *Agenda 2000* en 1997, elle en a diffusé les 1 200 pages sur Internet en s'attendant à un concert de louanges pour cet acte de transparence et d'ouverture destiné à « rapprocher l'Europe de ses citoyens ». Il est vrai qu'elle a permis aux gouvernements, aux entreprises, aux juristes et aux associations commerciales et professionnelles qui analysent systématiquement ces textes du début à la fin d'éviter des frais d'envoi ou de livraison exprès. Mais à part cela, cette initiative est virtuellement passée inaperçue.

De telles initiatives, bien que partant des meilleures intentions, n'auront probablement jamais beaucoup d'impact, sauf si de plus gros efforts sont entrepris pour initier les citoyens européens aux affaires européennes. Certes, les nouvelles technologies ont un rôle à jouer dans cette campagne d'information, mais elles ne remplacent pas les travaux préparatoires dont les décideurs européens doivent s'acquitter pour rendre l'information accessible et compréhensible à l'ensemble des citoyens. L'UE a régulièrement recours à Internet, aux CD-ROM interactifs et à tout le tape-à-l'œil multimédia, en passant par le parrainage d'émissions de radio et de télévision. Toutefois, selon les experts et les hommes politiques nationaux, l'« eurothérapie » doit être poussée plus loin tout en restant simple. Le lancement de l'UEM et l'introduction de l'euro parallèlement dans onze États membres pourraient leur donner raison. 

dans un cas comme dans l'autre, il oblige à définir les conditions du choix.



### À quoi ressemblera le Parlement européen en 2009?

Les prochaines élections européennes qui se dérouleront en 1999 marqueront une rupture avec la tradition dans plusieurs pays. Au Royaume-Uni, le gouvernement Blair s'est trouvé mêlé à une controverse politique sur l'élection des eurodéputés à la représentation proportionnelle et non plus à la majorité simple. Les Allemands, eux, abandonneront la liste fédérale unique et présenteront des listes différentes dans chaque Land. Ces remaniements sont motivés par la volonté de renforcer les liens directs entre les électeurs et leurs représentants régionaux.

Le bouleversement le plus profond, à condition qu'il soit approuvé à temps, sera la création d'un statut unique pour les nouveaux eurodéputés. Ce statut, que le Parlement européen est occupé à élaborer pour le soumettre au Conseil des ministres, devrait énoncer les principes généraux de l'éligibilité et de l'exercice du mandat parlementaire. Il propose aussi la fixation d'un salaire commun aux 626 députés. Actuellement, en effet, leur rémunération est calculée en fonction de celle versée à leurs confrères de leurs parlements respectifs. Il en résulte de grandes disparités salariales, allant de 2 429 écus par mois pour les eurodéputés espagnols à 8 693 écus pour les Italiens. Le nouveau salaire commun, s'il est approuvé tel quel,

devrait être proportionnel à celui des juges de la Cour européenne de justice, mais cette proportion n'a pas encore été précisée.

Dans une perspective à plus long terme, les changements prévus pour les élections de l'an prochain ne seront qu'un avant-goût d'innovations plus poussées qui caractériseront les scrutins suivants, en 2004 et 2009. Plusieurs d'entre elles ont déjà reçu le feu vert du Parlement européen, mais elles doivent encore être approuvées par les gouvernements nationaux et ratifiées par les parlements des États membres. Parmi elles figure l'obligation pour tous les pays de plus de vingt millions d'habitants de renoncer au système des listes nationales pour les remplacer par des listes régionales.

En 2004, les élections seront organisées sur une seule journée ou sur un week-end de deux jours et ne seront plus étalées entre le jeudi et le dimanche, comme c'est le cas actuellement. Les États membres auront également la possibilité de fixer un seuil minimal de voix (qui ne devra pas dépasser 5 %) pour qu'un parti puisse être représenté au PE. En 2009, il pourrait même être possible de voter sur la base d'une liste transnationale de candidats. L'Union européenne tout entière serait considérée comme une circonscription unique, à concurrence de 10 % des sièges à pourvoir.

D'autres principes inhérents à la grande majorité des cultures politiques en Europe, tels que la séparation des pouvoirs, la responsabilité et le contrôle démocratiques, ne semblent pas pris en compte dans l'état actuel de l'Union. Ainsi, le Conseil des ministres incarne la confusion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qu'il cumule en son sein. De son côté, la Commission n'échappe pas non plus à une

image ambiguë: est-ce une institution politique ou un organe administratif et technique? Est-elle indépendante des gouvernements ou ses membres sont-ils des «représentants» des États? Il importe de dissiper cette confusion.

#### VERS UN MODÈLE PLUS FÉDÉRAL

Le partage des pouvoirs devrait s'appuyer davantage sur les principes fédératifs de

l'autonomie et de la double participation, qui devraient donner une assise plus solide au fondement légitime de l'Union. À ce titre, une première ambiguïté sera levée, le Conseil ne conservant que les fonctions gouvernementales qu'il continuera d'exercer sur proposition de la Commission. Il ne se transformera pas en sénat, comme on le propose souvent, mais se dédoublera en un Conseil des ministres et un Conseil des États, ce dernier assumant les fonctions législatives en commun avec le Parlement européen. De la sorte, le pouvoir législatif sera attribué à une institution bicamérale composée d'un Conseil des États et du Parlement européen, le premier assurant la participation des représentants des États - dont l'autonomie n'est pas remise en question - et le deuxième garantissant la représentation directe des citoyens de l'Union.

Si l'élection du Parlement européen ne soulève que la question du mode de scrutin harmonisé sinon uniforme, la désignation ou l'élection des membres du Conseil des États offre plusieurs options: nomination par les gouvernements nationaux, à l'exemple du Bundesrat en Allemagne; élection par les parlements nationaux ou directement par les électeurs des États membres (à l'exemple du Conseil des États en Suisse).

De surcroît, des combinaisons variables ne sont pas à exclure, telle la représentation composée pour moitié de ministres et pour moitié de parlementaires nationaux. Quelle que soit la formule choisie, les deux chambres auront la responsabilité d'adopter les lois communautaires sur proposition de la Commission. Leur autorité et leur visibilité ne s'en porteront que mieux.

*(démocratisation à elle seule peut conduire à l'aut. euro féd.)*  
*Sous le haut patronage du Conseil européen et*

Le Conseil européen, représentant les pouvoirs exécutifs suprêmes des États membres, assumera le rôle d'une présidence collégiale de l'Union. Son engagement, déjà acquis au titre des grandes orientations en

« Des principes tels que la séparation des pouvoirs, la responsabilité et le contrôle démocratiques ne semblent pas pris en compte dans l'état actuel de l'Union »

politique économique ou en politique extérieure, sera renforcé et son action plus continuée en s'appuyant sur le Conseil et la Commission. La continuité et la visibilité de ses interventions appellent l'élection de son président en son sein pour un mandat de deux ans et demi au minimum ainsi qu'une

Dans cette nouvelle structure, la Commission européenne sera confirmée dans son rôle d'un véritable exécutif ou de gouvernement de l'Union européenne, son autorité s'abreuvant à une double source, à savoir le Conseil européen et le Parlement européen, de concert avec le Conseil des États. La procédure utilisée lors de la nomination de la Commission Santer et renforcée par le traité d'Amsterdam (qui accroît l'intervention du Parlement européen) ouvre la voie qui donnera la légitimité démocratique du gouvernement européen. De surcroît, le leadership du président tend à s'affirmer.

Cependant, la question du nombre des membres de la Commission reste posée: comment maintenir sa collégialité et son

*et selon la pondération des votes à la majorité qualifiée. Les deux chambres...*



efficacité dans une Union élargie? Difficile à garantir dans une Commission de vingt

**« Le Conseil ne conserverait que les fonctions gouvernementales, tandis qu'un Conseil des États serait créé pour assumer les fonctions législatives en commun avec le Parlement européen »**

membres dans l'Union à 15, que faire en prévision d'une Union à plus de 20 ou 25 États membres? La réduction à un commissaire par État apparaît insuffisante et a l'inconvénient d'accréditer l'idée d'une Commission composée de « représentants nationaux officiels ». En revanche, une Commission de 12 membres, un par grand pays, suscite l'opposition des petits et moyens États membres. Une rotation de ceux-ci ne pourrait-elle pas être envisagée selon la formule en vigueur pour les avocats généraux de la Cour de justice? En attendant leur tour, tous participeraient aux activités de la Commission au titre de commissaires associés ou adjoints. Cet aménagement renforcerait la collégialité et l'efficacité de l'exécutif européen.

**LA PROXIMITÉ PAR LA PARTICIPATION**

L'ancien président de la Commission, Jacques Delors, a proposé que les grands partis européens, tels le parti socialiste ou le parti populaire européen, désignent leurs candidats à la présidence de la Commission à l'occasion des élections européennes de 1999. La proximité et la légitimité de l'UE gagneraient en puissance. La mobilisation

des partis et de leurs électeurs, la compétition autour des thèmes européens ne pourraient que stimuler la participation voire l'engagement des citoyens. L'effet du vote deviendra plus perceptible. Il en ira de même si le Parlement élu devait exercer effectivement des pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle démocratique. Cette relation directe contribuera à accroître la participation et la confiance.

Deux autres voies pourraient être envisagées pour donner un accès plus direct aux centres de décision: la création d'une troisième chambre / une chambre des régions, et l'instauration des référendums et des initiatives au niveau européen. Lors de l'élaboration du traité de Maastricht, les Länder allemands avaient proposé la création d'un

**« Le Conseil européen, représentant les pouvoirs exécutifs suprêmes des États membres, assumera le rôle d'une présidence collégiale de l'Union »**

Tel est la vocation du sénat des régions. Le Comité des régions a le jour, mais son pouvoir de consultation a remplacé celui de codécision. La vocation politique du Comité des régions s'est manifestée dès le début par la présence des élus des régions, des villes et des collectivités publiques. Cependant, la disparité de ses membres rend difficile, pour l'heure, sa métamorphose en un sénat des régions. Il n'en poursuit pas moins son évolution vers une forme de rouage intermédiaire, porte-parole des diver-

sités régionales, urbaines et locales au sein de l'Union. ]

La question du recours aux référendums s'est posée lors de la ratification du traité de Maastricht. Le vote populaire projette les problèmes européens au cœur du débat

**« La Commission européenne sera confirmée dans son rôle d'un véritable exécutif ou de gouvernement de l'Union européenne »**

public et provoque une prise de conscience en plaçant les électeurs devant un choix déterminant. Il met à jour les divisions et les résistances et donne la mesure de la volonté populaire pour ou contre l'Union européenne. Le recours au référendum par les nouveaux États adhérents renforce la légitimité de leurs décisions fondamentales. Cependant, les référendums danois et français sur le traité de Maastricht soulèvent une question générale: est-il justifié qu'un non de 50,7 % des Danois, qui représentent moins de 2 % des citoyens européens, ait un effet de veto? Afin d'éviter le blocage par une petite minorité, une procédure plus équitable et moins paralysante devrait prévoir, par exemple, un seuil de ratification de deux tiers des États membres. En revanche, un référendum européen ratifiant un traité-constitution permettrait de donner un fondement de légitimité populaire à l'Union européenne.

Par des voies multiples et à des niveaux divers se nouent au sein de l'Union des

échanges et des contacts et se développent les moyens de participation. Ce tissu d'interconnexion et de participation s'intensifie et s'étend grâce à l'irruption de la haute technologie de communication, qui rend les échanges instantanés et crée des réseaux de communication horizontaux. C'est dans ce contexte dynamique qu'émerge l'Union européenne et que se forment des solidarités transfrontalières. L'influence croissante de l'UE la rapproche du moment où elle devra aborder de front la question de son avenir. D'où la nécessité de clarté quant à ses finalités, sa structure et sa véritable portée.

**« Afin d'éviter le blocage des traités par une petite minorité, on pourrait prévoir un seuil de ratification de deux tiers des États membres »**

Le temps est proche où il faudra cesser de faire du fédéralisme comme Monsieur Jourdain fait de la prose. L'Union, ses États membres en voie de régionalisation mais aussi les entreprises pratiquent la méthode fédérative, volontairement ou sans le savoir. Dépourvue de puissance publique et d'un pouvoir fort, l'UE est condamnée à innover, son pouvoir reposant plus sur la promotion, la coordination, la stimulation et l'adhésion que sur la contrainte.

La participation indispensable et l'adhésion libre dans le respect des diversités sont les deux traits essentiels de cette entreprise d'innovation politique qu'est l'Union européenne.



**THE PHILIP MORRIS INSTITUTE  
FOR PUBLIC POLICY RESEARCH ASBL**

---

RUE JOSEPH II, 168 – B-1000 BRUXELLES, BELGIQUE  
TEL (32-2) 732 11 56 FAX (32-2) 732 13 07  
E-MAIL [admin@pmi-inst.org](mailto:admin@pmi-inst.org)