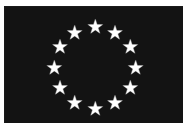


PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires constitutionnelles

27.1.2009

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur l'impact du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Jean-Luc Dehaene

EXPOSÉ DES MOTIFS

EXPOSÉ DES MOTIFS

Impact du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne

Une analyse politique du développement des relations entre le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres et la Commission.

Le traité de Lisbonne crée une Union politique, dotée de la personnalité juridique et d'un cadre institutionnel unique. Après l'élargissement, qui lui permit de réaliser sa réunification, l'Europe avait besoin de cette refondation en vue de répondre aux défis du 21^{ème} siècle e.a. celui de la mondialisation. Dans une certaine mesure on peut considérer que comme avec le traité de Rome après la fin de seconde guerre mondiale, l'Europe tente, avec le traité de Lisbonne, de faire face à un environnement nouveau, surgi après la fin de guerre froide. Poursuivant son projet de paix et de stabilité, tout en consolidant son intégration socio-économique, l'Union européenne offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice et contribue en tant qu'acteur global à l'organisation d'un monde plus juste et plus durable. Pour atteindre cet objectif, l'Union européenne élargie à 27 membres se devait de 'devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace' (déclaration de Laeken).

A cette fin, le traité de Lisbonne modifie le traité sur l'Union européenne (Maastricht) et celui instaurant la Communauté européenne (Rome successivement modifié) qui deviennent, respectivement, le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le premier définit le cadre constitutionnel de l'Union, le second son fonctionnement pratique. Les deux traités ont la même valeur juridique. A terme, il serait plus cohérent de subordonner le traité de fonctionnement au traité de base constituant l'Union européenne, ce qui justifierait, pour une éventuelle révision du traité de fonctionnement, une procédure plus souple que pour le traité de base.

Le traité de Lisbonne n'entre en vigueur qu'après sa ratification par tous les Etats membres. Ce n'est nullement préjuger de cette ratification que de préparer la mise en œuvre du traité. Au contraire, s'en abstenir aurait pour conséquence de retarder sa mise en œuvre une fois le traité ratifié. C'est pourquoi il est justifié que chacune des institutions de l'Union anticipe sur la ratification en étudiant les implications du traité pour leur fonctionnement ainsi que pour les relations interinstitutionnelles.

Ce rapport analyse l'impact du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne. Il souligne l'importance de la mise en œuvre des dispositions nouvelles et des premières nominations.

Le rapport se concentre sur la relation entre le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil et la Commission. Le rapport évalue l'équilibre global entre ces institutions. Il ne se limite pas à leur relation avec le Parlement. Il s'agit d'une analyse politique. Le rapport

formule des recommandations concrètes.

Ce rapport ne traite pas des mesures organisationnelles internes au Parlement que la mise en œuvre du traité nécessite. Celles-ci feront l'objet de rapports ultérieurs. S'il traite de l'organisation de l'action extérieure de l'Union, il n'aborde pas l'organisation du service européen pour l'action extérieure qui fera l'objet d'un rapport séparé¹. Enfin il n'examine pas non plus la relation avec les parlements nationaux. Bien qu'ayant un rôle très important à jouer - un rôle qui est renforcé par les protocoles annexés au traité - les parlements nationaux ne sont pas en tant que tels une institution de l'Union européenne. La relation avec les parlements nationaux fera l'objet d'un rapport séparé.

Ce rapport analyse le développement prévisible des relations entre les institutions politiques de l'Union dans le cadre du nouveau traité. Après un aperçu historique, une première partie analyse les dispositions principales du traité concernant chacune des institutions. Après quoi le rapport traite des relations interinstitutionnelles, des (premières) nominations, de la programmation interinstitutionnelle et de l'action extérieure de l'Union.

A. EVOLUTION DE L'EQUILIBRE INSTITUTIONNEL

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont les trois institutions politiques instituées par le traité de Rome au début de la Communauté européenne.

Le Parlement avait essentiellement un rôle consultatif et était composé de parlementaires nationaux. Le Conseil décidait en principe à l'unanimité. La Commission proposait et exécutait la législation européenne.

La première élection directe du Parlement européen fut organisée en 1979.

L'Acte unique européen (1986) prévoyait que le Conseil pouvait approuver à la majorité qualifiée la plupart des directives concernant l'harmonisation nécessaire à l'instauration du marché unique. En même temps une procédure de coopération avec le Parlement européen pour ces directives était instaurée.

Les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice ont systématiquement étendu la décision majoritaire au sein du Conseil et en parallèle instauré, puis étendu, la procédure de codécision avec le Parlement européen.

Le traité de Maastricht prorogea le mandat de la Commission de quatre à cinq ans afin de le faire coïncider avec le mandat du Parlement européen. Le rôle du Parlement européen dans la désignation du Président et des membres de la Commission a été accentué dans les traités successifs; de même les traités, et surtout la pratique, ont renforcé la position du Président de la Commission au sein du collège.

Jusqu'au traité de Maastricht l'intégration européenne était surtout axée sur le domaine socio-économique. L'Acte unique européen, et plus encore le traité de Maastricht, en créant l'Union

¹ Rapport Brok sur les aspects institutionnels de la création d'un service européen pour l'action extérieure en cours d'élaboration à la commission des affaires constitutionnelles.

européenne pour couvrir les questions de politique étrangère, de justice et de citoyenneté, ont donné à l'intégration européenne une nouvelle dimension politique. Les deux nouveaux « piliers » d'activité avaient cependant une dimension essentiellement intergouvernementale, ce qui limitait grandement le rôle de la Commission et du Parlement européen. Le traité d'Amsterdam institua la fonction de Haut Représentant pour la PESC. Le même traité faisait un premier pas vers la communautarisation de la JAI en matière de politique migratoire.

Les premières réunions européennes au sommet étaient en fait des réunions informelles des chefs d'état et de gouvernement. A partir de 1975 ces réunions sont devenues régulières, sous le nom de Conseil européen, et ont progressivement reçu un caractère plus formel. Le traité de Maastricht a formalisé son rôle d'impulsion et de définition des lignes directrices de politique générale. Le Conseil européen ne devenait cependant pas une institution, au sens juridique, et il n'était pas non plus une formation particulière du Conseil.

Reprenant l'essentiel des propositions de la Convention européenne, le traité de Lisbonne redéfinit l'équilibre institutionnel de l'Union. Le nouveau traité sur l'Union européenne abolit formellement les piliers. L'Union européenne est dotée, en tant que telle, de la personnalité juridique. Les institutions de la Communauté deviennent des institutions de l'Union. Le traité redéfinit le rôle et les compétences de chacune des institutions. Le traité fait du Conseil européen une institution de l'Union, distincte du Conseil. Il généralise (sauf exception) la codécision comme procédure législative normale en ce compris, encore que selon une procédure particulière, l'approbation du budget.

Ce faisant, le traité de Lisbonne transforme en la renforçant la méthode dite 'communautaire' en 'méthode de l'Union ' dans laquelle pour l'essentiel:

- le Conseil européen définit les orientations et les priorités politiques générales (rôle d'impulsion);
- la Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin (droit d'initiative);
- le Parlement européen et le Conseil exercent conjointement les fonctions législatives et budgétaires (bicaméralisme parlementaire);

Cette méthode est plus particulièrement étendue au domaine budgétaire ainsi qu'à ce qui était désigné comme le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), à la place duquel le nouveau traité veut créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Seul le domaine de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC) reste essentiellement intergouvernemental.

B. ANALYSE DES (NOUVELLES) DISPOSITIONS PRINCIPALES PAR INSTITUTION

1. Le Parlement européen (art. 14 TUE)

1.1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législatives et budgétaires, ainsi que les fonctions de contrôle politique et consultatives.

Le traité sur l'Union européenne confirme ainsi que l'Union fonctionne en large mesure selon les principes d'un régime parlementaire.

- 1.2. 'La procédure législative ordinaire' est celle de la codécision du Parlement européen et du Conseil sur proposition de la Commission. Cette procédure, avec certaines spécificités, s'applique également pour le budget en ce qui concerne les dépenses.

Le traité de Lisbonne confirme et conforte ainsi la méthode "communautaire" et renforce en particulier le 'bicaméralisme' Parlement européen – Conseil.

- 1.3. La compétence du Parlement européen est également élargie du fait de l'abrogation des piliers. Dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice la procédure législative normale est en principe d'application (même s'il y a certaines modalités spéciales).

De même, le traité de Lisbonne explicite les compétences de l'Union en matière d'énergie.

Même dans la PESC, qui reste largement intergouvernementale, le Parlement européen est appelé à jouer un rôle important (cf. ci-dessous).

À cet égard, le Parlement voit ses pouvoirs en ce qui concerne l'adoption d'accords internationaux renforcés, car son approbation sera nécessaire pour tous les accords qui touchent à des matières soumises à la procédure législative ordinaire sur le plan interne.

- 1.4. La pleine implication du Parlement européen à pied d'égalité avec le Conseil dans le contrôle de l'exercice par la Commission des pouvoirs délégués est confirmée et précisée. Le traité de Lisbonne introduit en effet une distinction entre actes délégués et actes exécutifs. L'article 290 TFUE donne au Parlement au même titre que le Conseil le pouvoir de révoquer des actes délégués pris par la Commission en vertu d'une délégation légale. L'article 291 TFUE stipule que le Conseil et le Parlement européen définissent, dans un règlement adopté selon la procédure législative ordinaire, les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission. Aux termes de l'article 202 TCE actuel, c'est le Conseil seul qui adopte cette décision (décision dite « comitologie ») après avis du Parlement européen.
- 1.5. Le Parlement est aussi appelé à donner son approbation à toute une série de décisions du Conseil européen ou du Conseil de grande importance politique pour la vie de l'Union: décisions concernant l'utilisation de certaines clauses permettant de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée (ou des procédures législatives extraordinaires à la procédure législative ordinaire), décisions concernant les mécanismes de flexibilité, etc.

Recommandation

Le Parlement européen devra adapter son organisation et ses procédures à l'extension de ses compétences. Plusieurs rapports qui formuleront des recommandations en la matière sont en préparation.

1.6. Le Parlement élit le Président de la Commission.

Cette élection change la nature de la nomination du Président de la Commission. Son élection par le Parlement européen donne une grande légitimité démocratique au Président élu et renforce sa position dans l'ensemble institutionnel de l'Union.

Le traité précise que le Conseil européen propose un candidat à la présidence de la Commission "en tenant compte des élections au PE et après avoir procédé aux consultations appropriées" (art. 17§7 TUE). Cette disposition confirme et formalise ce qui s'est de facto déroulé lors de la nomination du Président de la Commission en 2004.

La déclaration 11 (ad article 17§6 et 7 TUE) précise que "le Parlement européen et le Conseil européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du Président de la Commission européenne. Par conséquent, des représentants du Parlement européen et du Conseil européen procéderont, préalablement à la décision du Conseil européen, aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié. Ces consultations porteront sur le profil des candidats aux fonctions de Président de la Commission en tenant compte des élections au Parlement européen, conformément à l'article 17, paragraphe 7, premier alinéa. Les modalités de ces consultations pourront être précisées, en temps utile, d'un commun accord entre le Parlement européen et le Conseil européen".

Il y a donc urgence à préciser ces modalités. Le rapport en ébauche certaines (cf. point D).

1.7. Le Président, le Haut Représentant et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement.

Le Parlement a précisé dans un rapport les procédures pour l'audition des candidats commissaires afin d'harmoniser celles-ci¹.

1.8. Le Parlement doit approuver les propositions de coopération renforcée (art. 329 TFUE).

Recommandation

Le rôle du Parlement dans le déclenchement et surtout dans le fonctionnement des coopérations renforcées pourrait dans une phase ultérieure faire l'objet d'un rapport d'initiative de la commission des affaires constitutionnelles.

1.9. Le traité de Lisbonne accorde au Parlement un droit d'initiative en matière de révision des traités.

¹ A6 - 0179/2005: Rapport sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne (7 juin 2005, Andrew Duff).

Le Parlement peut, au même titre que la Commission ou tout Etat membre, soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités (art. 48§2 TUE). Si une décision favorable à l'examen des propositions proposées est prise en considération, une Convention est convoquée par le Président du Conseil européen. Le Parlement participe à la Convention.

Le Conseil européen peut décider de ne pas convoquer de Convention mais il doit pour cela obtenir l'accord préalable du Parlement.

Par contre, le traité reste muet sur le rôle du Parlement dans le déroulement de la CIG. Il serait peut-être utile que les institutions précisent des principes guidant cette participation, laquelle devrait évidemment se maintenir au moins au niveau de la dernière CIG.

Recommandation

Cette nouvelle procédure de révision, qui donne un pouvoir accru au Parlement, pourrait également dans une phase ultérieure faire l'objet d'un rapport d'initiative de la commission des affaires constitutionnelles.

Le Parlement pourrait suggérer qu'un accord interinstitutionnel précise l'organisation et le déroulement des CIG, précisant e.a. le rôle du Parlement.

2. Le Conseil européen (art. 15 TUE)

2.1. Le Conseil européen devient en vertu du traité de Lisbonne une institution

Ceci n'était pas le cas dans le traité actuel. Certains considéraient le Conseil européen comme un super Conseil. Bien que travaillant en coopération étroite avec le Conseil - le secrétariat du Conseil assurant le secrétariat du Conseil européen - le Conseil européen n'a cependant jamais été une formation du Conseil.

En en faisant une institution et en précisant que le Conseil européen n'a pas de fonction législative, le traité de Lisbonne confirme et conforte la position sui generis du Conseil européen dans l'ensemble institutionnel. Cela est encore accentué au niveau de la présidence. Actuellement la présidence du Conseil européen coïncide avec la présidence du Conseil. Le traité dote le Conseil européen d'une présidence stable, distincte de celle du Conseil.

Il convient de doter l'institution nouvelle d'un budget spécifique propre, comme c'est le cas pour les autres institutions de l'Union. Des propositions seront probablement introduites dans le budget 2009.

Le traité prévoit que le secrétariat sera assuré par le secrétariat du Conseil (art. 235§5 TFUE). Il n'y aura donc pas de nouvelle administration. Il semble cependant indiqué de prévoir au budget du Conseil européen un cabinet au service du Président du Conseil

européen, lequel pourrait être aligné, avec les adaptations nécessaires, sur celui du Président du Parlement européen.

Le secrétariat du Conseil, qui assume également le secrétariat du Conseil européen, jouera de facto un rôle important dans la relation entre le Conseil européen et le Conseil. C'est en quelque sorte un 'interface'.

2.2. Composition

Le Conseil européen est composé des chefs d'état ou de gouvernement ainsi que de son Président et du Président de la Commission. Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères participe aux travaux.

Le traité de Lisbonne modifie la composition de Conseil européen. Le traité actuel stipule que les membres du Conseil européen sont assistés par leur ministre des affaires étrangères. Le traité de Lisbonne prévoit quant à lui que les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés par un ministre. Il n'y a donc pas d'automatisme (le Conseil européen pourrait parfaitement décider au cas par cas).

Vu l'augmentation du nombre des Etats membres, il serait indiqué pour le bon fonctionnement du Conseil européen de n'avoir que les membres du Conseil européen autour de la table de conférence, les invités siégeant en retrait.

2.3. Mission générale

Le Conseil européen a pour mission de donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations et priorités politiques générales. Le traité précise que le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative¹.

La définition de la mission générale du Conseil européen est identique à celle du traité actuel. La précision explicite que le Conseil européen n'a pas de fonction législative a été ajoutée par la Convention et à sa suite par la CIG afin d'éviter toute confusion entre la fonction du Conseil européen et celle du Conseil.

2.4. Compétences spécifiques

En plus de la mission générale d'impulsion, le traité de Lisbonne confie au Conseil européen un rôle important dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et lui confie des tâches constitutionnelles importantes. Ces dernières étaient dans le traité actuel souvent confiées au 'Conseil réuni au niveau des chefs d'état ou de gouvernements'. Cette instance n'apparaît plus dans le traité de Lisbonne.

En principe, le Conseil européen décide par consensus, ce qui est une notion plus large

¹ L'interférence du Conseil européen dans le déroulement de certaines procédures législatives (voir infra) ne peut être considérée comme l'exercice de fonctions législatives, car il s'agit seulement de prendre une décision concernant le déroulement de la procédure, dans des cas de blocages particulières, et pas de s'immiscer dans la définition du contenu substantiel de la législation en cause.

que l'unanimité. Pour les tâches spécifiques, le traité de Lisbonne précise à quelle majorité le Conseil européen prend la décision. Dans ces cas, le Président du Conseil européen et le Président de la Commission ne participent pas au vote.

2.4.1. Le Conseil européen prend en vertu du traité des décisions à caractère constitutionnel.

2.4.1.1. Décisions unanimes

- Composition du Parlement européen (art. 14§2 TUE)
- Système de rotation pour la nomination des commissaires. Composition de la Commission à partir du 1^{er} Novembre 2014 (art. 16§9 TUE)
- Modification des règles de vote au sein du Conseil d'Administration de la Banque Centrale Européenne (protocole, art. 40§2)
- Création et extension des compétences du Parquet européen (art. 86§4 TFUE)
- Application des clauses "passerelles": passage de l'unanimité à la majorité qualifiée (approbation du Parlement européen) ou de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire (approbation du Parlement européen) (art. 48§7 TUE)¹;
- Modification de tout ou partie de la 3^{ième} partie "les politiques et actions internes de l'Union" du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (approbation par les Etats membres) (art. 48§6 TUE)

2.4.1.2. Décisions à la majorité qualifiée

- Formations du Conseil (art. 236 TFUE)
- Rotation de la Troïka formant la présidence du Conseil (art. 236 TFUE)

2.4.2. "Le Conseil européen identifie les intérêts et les objectifs de l'action extérieure de l'Union" (art. 22 TUE). "Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense" (art. 26 TUE). Dans les deux cas le Conseil européen peut prendre des décisions, qui ne peuvent cependant pas être des actes législatifs.

Les dispositions du traité concernant l'action extérieure de l'Union sont analysées dans le point F ci-dessous.

2.4.3. "Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice" (par consensus) (art. 68 TFUE).

¹ Il y a aussi des clauses spécifiques qui vont dans le même sens: par ex., l'article 312§2, deuxième sous-paragraphe du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, concernant le passage à la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel ou l'article 31§3 du traité sur l'Union européenne concernant le passage à la majorité qualifiée pour l'adoption des décisions en matière PESC.

Contrairement à ce qui se fait pour la politique extérieure commune, il n'est pas établi de relation stricte entre le travail du Conseil européen et celui du Conseil.

- 2.4.4. Le Conseil européen peut arrêter le processus législatif dans le cadre d'un *emergency brake* concernant la sécurité sociale (art. 48 TFUE) et dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale (art. 82 TFUE et 83 TFUE).

En cas de désaccord au sein du Conseil européen, la procédure est de facto arrêtée. On peut regretter cette entorse au principe selon lequel le Conseil européen n'a pas de pouvoir législatif.

Dans le cas des articles 82 et 83 TFUE, il est possible en matière de JAI d'entamer une coopération renforcée avec une procédure simplifiée¹.

- 2.4.5. Le Conseil européen décide à la majorité qualifiée

- Election de son Président (art. 16§5 TUE)
- Proposition du Président de la Commission au Parlement (art. 17§7 TUE)
- Nomination de la Commission après approbation par le Parlement de la liste des commissaires que le Conseil européen lui a proposée en accord avec le Président (élu par le Parlement) de la Commission. (art. 17§7 TUE)
- Nomination du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en accord avec le Président de la Commission. Cette nomination est approuvée par le Parlement dans le cadre de l'approbation de la liste des commissaires proposés. (art. 18§1 TUE)
- Nomination des membres du directoire de la Banque Centrale Européenne (art. 283§2 TFUE)

- 2.4.6. Le Conseil européen adopte son règlement d'ordre intérieur à la majorité simple (art. 235§3 TFUE).

Il est indiqué que ce règlement fixe également les modalités de la relation entre le Conseil européen et le Parlement et plus particulièrement les modalités de la participation du Président du Parlement à la réunion du Conseil européen.

2.5. La présidence

- 2.5.1. Le Conseil européen élit son Président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois.

La durée totale (possible) du mandat du Président coïncide avec celui du Parlement européen et de la Commission. Il y aurait intérêt (vu le lien politique inévitable entre les diverses fonctions) à ce que le début du mandat coïncide aussi.

¹ La même chose se passe dans le cadre de l'article 86 en ce qui concerne l'extension des compétences du futur Parquet européen. Mais dans ce cas l'intervention du Conseil européen a plus le sens d'un catalyseur que d'un "emergency brake".

Le Président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national. Le traité n'exclut pas en revanche qu'il puisse exercer un autre mandat européen. Ce faisant, la Convention a explicitement voulu laisser la voie ouverte à l'exercice de la fonction de Président du Conseil européen par le Président de la Commission. Par contre, le traité n'a pas repris la suggestion émise durant la Convention qui réservait la présidence du Conseil européen à un Premier Ministre ayant participé pendant au moins deux ans aux travaux du Conseil européen. Le champ de recrutement pour des candidats à la Présidence du Conseil européen est dès lors très large.

- 2.5.2. La première mission du Président du Conseil européen est de présider et animer le Conseil européen, en assurer la préparation et le suivi et faciliter la cohésion et le consensus (art. 15§6 TUE).

Tel que défini dans le traité, la mission du Président est de présider (chair) le Conseil européen. Il n'est pas, comme d'aucuns l'auraient souhaité, le Président de l'Union. Son élection par le seul Conseil européen ne lui donne d'ailleurs pas la légitimité démocratique que requerrait une Présidence de l'Union.

Sa fonction est aussi clairement distincte de la présidence du Conseil.

La préparation et le suivi du Conseil européen nécessiteront l'organisation de contacts réguliers du Président du Conseil européen avec le Président de la Commission et le Président du Conseil "Affaires générales". Il faudra y associer également le Haut Représentant. Il est indiqué de structurer ces contacts.

- 2.5.3. Le Président du Conseil européen fait rapport au Parlement européen suite à chaque réunion du Conseil européen (art. 15§6 TUE).

Cette disposition confirme la tradition. Toutefois le Parlement devra être attentif au fait que la présidence du Conseil européen est distincte de celle du Conseil. Les travaux du Conseil, qui est avec le Parlement co-législateur, ont au moins autant d'importance pour le Parlement que ceux du Conseil européen. Même si cela n'est pas explicitement prévu dans le traité, il y a donc tout lieu d'inviter la présidence du Conseil en la personne du Premier Ministre à présenter au Parlement européen son programme au début de son mandat et d'évaluer la présidence en fin de mandat.

- 2.5.4. "Le Président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant" (art. 15§6 TUE).

Cette disposition confirme, dans un contexte différent, la pratique actuelle. Effectivement, le Premier Ministre de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil exerce actuellement cette représentation, assistée de son Ministre des Affaires étrangères. A remarquer qu'aucun des deux n'aura à l'avenir un rôle à jouer dans la représentation extérieure.

La représentation extérieure assumée par le Président du Conseil européen se limite à la politique étrangère et de sécurité commune. La Commission assure la représentation dans les autres domaines de l'action extérieure de l'Union (liés aux compétences communautaires).

Afin d'éviter des malentendus, voire des conflits de compétence, il y a lieu de préciser dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune ce qu'il faut entendre par "représentation à son niveau et en sa qualité" dont est chargé le Président du Conseil européen et ceci sans préjudice des attributions du Haut Représentant auquel l'article 27§2 confère de très larges compétences de représentation.

2.5.5. À remarquer que le Premier Ministre de l'Etat membre qui assume la présidence du Conseil ne joue, en vertu du traité, aucun rôle spécifique au sein du Conseil européen, alors qu'auparavant sa tâche principale était la présidence du Conseil européen. Certains suggèrent que cette lacune soit comblée en lui confiant la présidence du Conseil "Affaires générales" auquel le traité confère un rôle important dans la préparation et le suivi du Conseil européen. Cela permettrait au Premier Ministre du pays exerçant la présidence du Conseil de préparer les réunions du Conseil européen et leur suivi, de concert avec le Président du Conseil européen et le Président de la Commission.

2.5.6. Le Président du Conseil européen convoque, après décision du Conseil européen, en vue d'une modification des traités une Convention et/ou une CIG (art. 48§2 TUE).

Le traité ne précise pas si le Président du Conseil européen y a un rôle à jouer.

Dans le passé, le Président de la Convention a soit été nommé par la Convention soit par le Conseil européen. A chaque fois le rôle du Président a été très important. Il est souhaitable de maintenir une présidence ad hoc.

La CIG est actuellement présidée par la présidence du Conseil qui préside également le Conseil européen. Le traité ne le dit pas mais rien n'empêche le Conseil européen d'inviter le Président du Conseil européen à présider la CIG. De la même manière, il n'est pas incompatible avec le nouveau traité que la présidence du Conseil continue à présider une CIG.

Recommandation

Le Parlement pourrait proposer au Conseil européen de formaliser dans un accord interinstitutionnel le rôle du Parlement européen dans une CIG. Il faudra cependant s'assurer que ce rôle ne soit pas en deçà du niveau de participation déjà obtenu par le Parlement européen lors de la dernière CIG.

3. **Le Conseil** (art. 16 TUE)

3.1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législatives et budgétaires.

Le traité attribue explicitement au Conseil le rôle de chambre législative au même titre que le Parlement européen. Ceci est la conséquence logique de la généralisation de la codécision.

La conséquence logique de cette nouvelle situation est que le Parlement devrait avoir les mêmes privilèges que le Conseil par rapport aux travaux du Parlement européen et de la Commission; songeons e.a. à la participation à certains groupes de travail et à l'accès à certains documents.

Dans la même logique le traité stipule que le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet législatif.

3.2. Le Conseil statue en principe à la majorité qualifiée sauf dans les cas où le traité en dispose autrement.

Le traité comprend plusieurs clauses "passerelles" qui autorisent le Conseil européen (à l'unanimité) à permettre au Conseil de passer dans certains domaines de l'unanimité à la majorité qualifiée et de la procédure législative spéciale à la procédure normale. Même si les clauses passerelles n'ont été que peu ou pas utilisées, leur existence indique le sens de l'évolution voulue par les Etats membres au sein de la CIG.

3.3. Le Conseil siège en différentes formations. C'est le Conseil européen qui en adopte la liste.

Toutefois, le traité en mentionne deux : le Conseil "Affaires générales" et le Conseil "Affaires étrangères" (art. 16§6 TUE). Ceci n'est pas un hasard. Le traité a voulu souligner que ces deux formations jouent un rôle central dans le fonctionnement du Conseil. Le traité donne à chacune des deux formations une mission spécifique.

Actuellement le Conseil "Affaires générales" et le Conseil "Affaires étrangères" sont tous les deux composés des ministres des Affaires étrangères. Depuis l'introduction de la politique étrangère commune par le traité de Maastricht, l'activité du Conseil "Affaires étrangères" a marginalisé le Conseil "Affaires générales". La Convention a voulu souligner le rôle capital du Conseil "Affaires générales" dans la nouvelle constellation institutionnelle.

3.3.1. La mission du Conseil "Affaires générales" est essentielle dans le nouvel équilibre institutionnel. Sa tâche est triple:

- Veiller à la cohérence des travaux et de l'activité du Conseil dans ces différentes formations du Conseil.
- Coordonner les travaux du Conseil avec ceux de la Commission et du Parlement européen.

- Préparer et assurer le suivi du Conseil européen en liaison avec les Présidents respectifs du Conseil européen et de la Commission.

Par ailleurs, le Conseil "Affaires générales" a également des dossiers propres: questions institutionnelles, dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques comme l'élargissement par exemple.

On pourrait en outre songer à charger le Conseil "Affaires générales" de l'approbation du budget et des perspectives financières pluriannuelles.

En fait, le Conseil "Affaires générales" doit être l'équivalent du Coreper sur le plan politique. Il doit dans le cadre de sa fonction de coordination trancher des points en discussion qui pour l'instant, par la faute du Conseil "Affaires générales", sont trop facilement renvoyés au Conseil européen.

- 3.3.2. Le Conseil "Affaires étrangères" est en charge de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union et non uniquement de la PESC.

Un problème spécifique se pose pour la politique de sécurité commune. Le traité précise (art. 42 TUE) que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrale de la PESC. Il n'est dès lors pas indiqué de créer une formation spécifique du Conseil pour la sécurité et la défense. Il est préférable, comme c'est le cas actuellement, d'inviter les ministres de la défense au Conseil "Affaires étrangères", d'autant plus que le Haut Représentant est en charge des deux politiques. D'ailleurs, la déclaration 9 (ad article 16§9) précise que la présidence du comité politique et de sécurité est assurée par un représentant du Haut Représentant.

- 3.3.3. Dans la mesure où le Conseil "Affaires générales" et le Conseil "Affaires étrangères" ont des missions fort distinctes, il est indiqué de différencier leur composition. S'il est évident que les ministres des Affaires étrangères font partie du Conseil "Affaires étrangères", il est moins évident qu'ils soient également membres du Conseil "Affaires générales" comme c'est (pour des raisons historiques) actuellement le cas. L'activité du Conseil "Affaires étrangères" a pris une telle ampleur qu'il n'est pas réaliste de cumuler les deux Conseils. On peut espérer que les gouvernements des Etats membres en tireront les conséquences.

Le Premier Ministre lui-même pourrait également jouer un rôle dans le Conseil "Affaires générales", plus particulièrement dans la préparation du Conseil européen lorsque son pays exerce la Présidence du Conseil. Il pourrait ainsi - au même titre que le Président de la Commission - coopérer à la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen.

- 3.4. La présidence des formations du Conseil (à l'exception du Conseil "Affaires étrangères") est assurée par les représentants des Etats membres selon un système de rotation égale.

A première vue le traité de Lisbonne confirme la situation existante. Toutefois le projet de décision du Conseil européen relative à la mise en œuvre d'un certain nombre d'articles

du traité, en particulier la déclaration 9 (ad article 16§9), contient une spécification importante: la présidence est assurée par des groupes prédéterminés de trois Etats membres. Contrairement à la Troïka actuelle, qui voit tous les six mois un Etat membre entrer et un autre sortir, il s'agit dans le traité de Lisbonne d'un groupe stable pour une période de 18 mois.

Tout naturellement, la décision de Conseil européen précise que ces groupes seront composés en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques et démographiques.

La Troïka pourrait élaborer, en concertation avec la Commission et le Parlement, dans le cadre de la programmation pluriannuelle, un programme pour une période de 18 mois, ce qui assurerait une plus grande continuité dans les travaux (cf. E ci-dessous).

Recommandation

Le Parlement devrait inviter les Premiers Ministres des pays membres formant la Troïka à présenter leur programme de 18 mois. Durant les 18 mois le Premier Ministre du pays qui exerce la présidence présenterait au Parlement européen en début et à la fin de la présidence l'action de sa présidence.

- 3.5. Un nouveau protocole consacre l'existence de l'Eurogroupe, doté d'une présidence stable pour deux ans et demi.

La présidence est élue par le groupe. La présidence de l'Eurogroupe devra prioritairement veiller à l'information et la coordination avec le Conseil ECOFIN. Il est indiqué qu'elle soit invitée au Conseil européen lorsque celui-ci traite de la politique économique et monétaire.

Bien qu'utilisant les termes "dispositions particulières pour un dialogue renforcé" ce protocole pourrait être un modèle dans le cadre de coopération renforcée. Cela vaut également pour des dispositions propres aux Etats dont la monnaie est l'Euro. Les "dispositions propres aux Etats dont la monnaie est l'Euro" sont groupées dans le chapitre 4 du Titre VIII (TFUE): "la politique économique et monétaire".

A remarquer que ces dispositions permettent à l'Euro groupe d'adopter "les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales" (art.138§2 TFUE).

4. La Commission (art. 17 TUE)

- 4.1. Le traité sur l'Union européenne (art.17 TUE) confirme, en les explicitant plus que ne le fait le traité actuel, la mission et les tâches de la Commission. Il confirme et explicite la pratique telle qu'elle a évolué.

Il est très important que le traité confie explicitement à la Commission la tâche d'initier la

programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union et suggère que celle-ci fasse l'objet d'accords interinstitutionnels. Étant donnée l'extension des compétences communautaires, plus particulièrement en matière de JAI, il sera crucial que la nouvelle Commission formule dès sa nomination un programme de législation. (cf. E)

Le traité confie également à la Commission une mission de représentation dans les domaines de sa compétence. C'est donc, en plus du Président du Conseil européen et du Haut Représentant, la troisième instance à représenter l'Union. Il est clair que cela nécessitera une coordination.

L'article 17§2 TUE confirme le droit d'initiative de la Commission sur le plan législatif, qui maintient son quasi monopole pratiquement dans les termes actuels.

- 4.2. La principale nouvelle disposition du traité de Lisbonne concernant la Commission tient à sa composition. À partir du 1^{er} novembre 2014 la Commission devrait comprendre un nombre de membres correspondant à 2/3 du nombre des États membres.

Le Parlement européen a, dès la CIG 2004, considéré que la réduction du nombre de commissaires est une réforme essentielle dont il regrettait même qu'elle ne soit d'application qu'à partir de 2014.

En effet, le Parlement européen a considéré que la réduction du nombre des membres de la Commission était nécessaire pour sauvegarder le caractère collégial de la Commission.

Toutefois le Conseil européen de décembre 2008, rappelant que les traités en vigueur exigeaient la réduction du nombre des membres de la Commission en 2009, est convenu qu'à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision serait prise, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour que la Commission puisse continuer de comprendre un ressortissant de chaque État membre.

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2008 rappellent donc clairement que si le traité de Lisbonne n'est pas ratifié l'article 213 du traité de Nice reste d'application.

- 4.3. Le traité de Lisbonne renforce le rôle du Président de la Commission, qui de traité en traité a évolué d'un "*primus inter pares*" vers le vrai "président" du collège. L'accord obtenu au Conseil européen de décembre 2008 de maintenir un commissaire par État membre contribuera à renforcer encore d'avantage le rôle du Président. Ainsi, le traité souligne que c'est le Président qui décide de l'organisation interne de la Commission. Il doit donner son accord à la nomination du Haut Représentant. Les commissaires doivent démissionner à sa demande. Le traité de Lisbonne renforce sa légitimité du fait de son élection par le Parlement européen et du fait que le Conseil européen, avant de nommer son candidat, est obligé de prendre en compte les résultats des élections pour le Parlement européen. Le Président de la Commission pourra dès lors se prévaloir d'une vraie légitimité démocratique. Certains considèrent que les partis politiques pourraient renforcer cette légitimité en présentant leur candidat-président durant la campagne électorale pour l'élection du Parlement européen.

Conclusion

Suite au traité de Lisbonne les institutions politiques de l'Union devront rechercher un nouvel équilibre interinstitutionnel.

Le traité confirme et accentue le fait que l'Union fonctionne selon les principes d'un régime parlementaire.

Le Parlement européen participera pleinement au travail législatif grâce à la généralisation de la procédure de codécision. Son pouvoir législatif s'étendra également aux matières JAI. Il aura pleine compétence budgétaire, du moins en ce qui concerne les dépenses. Le Parlement européen sera impliqué dans l'action extérieure de l'Union.

Le Conseil européen deviendra une institution. Il devra trouver sa place dans l'équilibre institutionnel par rapport aux institutions existantes, d'autant plus qu'il ne participera pas au travail législatif qui sera de la seule compétence du Parlement européen et du Conseil, sur proposition de la Commission. Le Conseil européen aura un rôle important d'impulsion et définira les intérêts et l'objectif stratégique de l'action extérieure de l'Union.

Le Conseil sera, au même titre que le Parlement européen, une chambre législative; en fait il aura même des pouvoirs législatifs un peu plus étendus que le Parlement européen, notamment en matière budgétaire, et il aura un rôle essentiel en matière de PESC. Il faut souligner le rôle crucial de coordination du Conseil "Affaires générales".

Alors que l'on cherchait à rendre plus stable et à simplifier la présidence du Conseil, le traité débouche sur une plus grande complexité qu'il faudra gérer. Il y aura à l'avenir trois présidences stables (Conseil européen, Conseil "Affaires étrangères" et Commission) auxquelles il faut ajouter le Président de l'Euro groupe et une Troïka présidentielle rotative au Conseil. La relation et l'entente entre les responsables de ces fonctions seront déterminantes pour le bon fonctionnement de l'Union. Il est souhaitable que cette collaboration soit plus ou moins structurée.

C. RELATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

1. Pour la bonne organisation des relations entre les diverses institutions de l'Union, il est important que le traité (art. 295 TFUE) donne une base légale pour la conclusion des accords interinstitutionnels. Le traité stipule que ces accords peuvent même avoir un caractère contraignant.
2. La programmation pluriannuelle et annuelle des travaux législatifs et budgétaires est essentielle pour le bon fonctionnement interinstitutionnel. Le traité charge explicitement la Commission d'initier la programmation annuelle et pluriannuelle. Le traité suggère que celle-ci aboutisse à un accord interinstitutionnel. Le rapport suggère (cf. point E) de conclure un accord cadre entre la Commission, le Conseil et le Parlement tel que prévu l'article 17§1 du TUE.
3. Le traité sur l'Union européenne définit la mission du Parlement européen (art. 14) et du Conseil (art. 16) presque dans les mêmes termes soulignant ainsi le "bicaméralisme" du

système parlementaire de l'Union. En conséquence, il y a lieu d'aligner les dispositions ayant trait, entre autres, à l'accès à l'information et la participation aux groupes de travail.

4. Le Conseil européen devenant une institution distincte, ce qui modifie les relations interinstitutionnelles notamment par rapport au Conseil. Cette relation était fortement influencée par le fait que le Conseil européen et le Conseil avaient une même présidence. Le traité de Lisbonne instaure une présidence distincte pour chacune de ces deux institutions.

4.1. La présidence du Conseil européen est élue par celui-ci à la majorité qualifiée pour une période renouvelable une fois de deux ans et demi. Le président de Conseil européen assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales.

4.2. Le traité sur l'Union européenne réorganise la présidence du Conseil.

4.2.1. En vertu de l'article 1 du Projet de décision du Conseil européen (déclaration 9) la présidence du Conseil, à l'exception de la formation de Affaires étrangères, est assurée par des groupes prédéterminés de trois Etats membres (Troïka) pour une période de 18 mois. Chaque membre du groupe assure, pour une période de six mois, la présidence de toutes les formations du Conseil (à l'exception du Conseil "Affaires étrangères") et du Coreper.

La Troïka est un nouvel élément qui peut contribuer à une plus grande continuité dans le travail législatif.

4.2.2. Le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères préside le Conseil "Affaires Etrangères".

Conclusion: le Conseil européen, la Commission et le Conseil "Affaires générales" ont une présidence stable pour l'ensemble de la législature. Le Conseil a une présidence rotative.

5. Une présidence rotative du Conseil risque de se trouver dans une position de faiblesse face à trois présidences stables. Ce n'est pas l'intention du traité mais cela pourrait en être la conséquence de fait. Un affaiblissement de la Présidence risque aussi d'entraîner un affaiblissement du Conseil. Le rôle de la présidence du Conseil est important aussi bien dans la coordination des travaux du Conseil, que dans la coopération et la codécision avec le Parlement et dans la préparation du Conseil européen. Au moment où la codécision est généralisée, il est dans l'intérêt du Parlement que le Conseil soit bien organisé.

6. Le traité souligne le rôle crucial du Conseil "Affaires générales" et de sa présidence dans la coordination des travaux du Conseil. Le Conseil "Affaires générales" joue un rôle essentiel aussi bien pour la coordination interne du Conseil que pour sa relation avec les autres institutions. Il est l'équivalent politique du Coreper. Il doit récupérer aussi le rôle d'instance de solution de conflits au sein du Conseil, évitant l'habitude installée de faire monter au Conseil européen beaucoup de ces conflits ce qui charge inutilement son agenda.

Le traité souligne également le rôle du Conseil "Affaires générales" dans la relation du Conseil avec les autres institutions et plus particulièrement dans la préparation et le suivi du Conseil européen.

Ces dernières années, le Conseil "Affaires générales", qui a la même composition que le Conseil "Affaires étrangères", a été marginalisé par l'ampleur qu'ont prise les travaux du Conseil "Affaires étrangères". Il faut espérer que les gouvernements des pays membres comprendront que la revalorisation du rôle du Conseil "Affaires générales" passe par une composition différente de celle du Conseil "Affaires étrangères".

Le Parlement doit inviter chaque présidence du Conseil à présenter et évaluer son programme en assemblée plénière. Les contacts de la Présidence avec les commissions parlementaires doivent aussi être maintenus et même intensifiés. Le Conseil est, avec la Commission, le partenaire du Parlement dans la codécision.

7. La déclaration 6 insiste sur la nécessité de respecter dans le choix de personnes pour les trois présidences stables "la diversité géographique et démographique de L'Union ainsi que des Etats membres". Même si la déclaration ne le mentionne pas, il faudra également tenir compte d'un équilibre politique ; ainsi que d'un équilibre homme-femme. Le point D ci-dessus suggère un calendrier et une procédure pour optimaliser cet équilibre.

Recommandation

1. Le traité donne une base 'constitutionnelle' aux accords interinstitutionnels qui forment dès lors la base légale pour les accords entre les institutions. Il est indiqué de négocier en application du traité un nombre d'accords-cadres qui devraient sous-tendre les relations de base entre les institutions.
2. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient se mettre d'accord sur l'organisation de la programmation pluriannuelle (la législature parlementaire) et annuelle ainsi que sur le calendrier des nominations en début de législature (voir point D et E).
3. En tant que co-législateur avec le Conseil, le Parlement devrait avoir les mêmes droits e.a. en ce qui concerne l'accès à certains documents et la participation à certains groupes de travail.
4. Le Parlement considère que le secrétariat du Conseil, qui assure en vertu du traité le secrétariat de Conseil européen, devrait comprendre un service spécifique pour assister le Conseil européen. De plus, il est indiqué de prévoir au budget du Conseil européen le financement d'un cabinet au service du président du Conseil européen, aligné sur celui du Président du Parlement européen.
5. Le règlement d'ordre intérieur du Conseil européen devrait définir les modalités des relations du Conseil européen avec le Parlement, y compris les modalités de la participation du Président du Parlement aux réunions du Conseil européen. Le Président du Conseil européen et le Président du Parlement européen se

concerteront à cette fin.

6. Le règlement du Parlement européen doit prévoir que le Premier Ministre de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil présente en début de mandat le programme de la présidence au Parlement européen et en évalue le résultat en fin de mandat. La Troïka présidentielle présente également son programme pour les 18 mois à venir.
7. Les contacts entre la Présidence du Conseil et les commissions parlementaires doivent être renforcés.
8. Le Parlement européen souligne le rôle capital que joue, en vertu du traité, le Conseil "Affaires générales" et sa présidence dans le nouvel équilibre entre les institutions. Il est le pendant politique du Coreper. Son rôle est essentiel aussi bien pour la coordination interne des travaux du Conseil que pour la coordination avec les autres institutions.

Le Conseil "Affaires générales" devra jouer à l'avenir une fonction essentielle de coordination de l'activité des différentes formations du Conseil et résoudre les conflits éventuels surgissant au niveau de ces formations, qui ne doivent plus être systématiquement renvoyés au Conseil européen. Le Parlement européen souligne l'importance de l'implication des Premiers Ministres, surtout au moment où leur pays est en charge de la présidence semestrielle du Conseil.

Le Parlement européen insiste sur le fait que, conformément au traité, le Conseil "Affaires générales" soit une formation du Conseil distincte du Conseil "Affaires étrangères". Ce sont deux Conseils clés qui ont des missions très différentes et deux présidences différentes, ce qui nécessite une composition distincte. Une participation cumulée aux deux Conseils n'est plus opérationnelle dans la nouvelle constellation institutionnelle car l'une se fera toujours aux dépens de l'autre. Le Parlement insiste auprès des Etats membres pour qu'ils prennent conscience de la nécessité de revaloriser le Conseil "Affaires générales" et pour qu'ils prennent les dispositions nécessaires à cette fin.

9. Le Parlement souligne le rôle important de la Commission en tant qu'initiateur de la programmation pluriannuelle et annuelle et cela aussi bien sur les plans législatif que financier et budgétaire.
10. Le Parlement souligne l'importance de la concertation régulière et structurée entre le Parlement, le Conseil ("Affaires générales") et la Commission pour l'organisation des travaux législatifs et budgétaires.

D. (PREMIERES) NOMINATIONS

1. La déclaration 6 spécifie que "le choix des personnes appelées à occuper les fonctions de Président de Conseil européen, de Président de la Commission et de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devra tenir compte de la

nécessité de respecter la diversité géographique et démographique de l'Union ainsi que de ses Etats membres". On peut ajouter: "et la diversité politique et de l'équilibre homme – femme".

Etant donné que l'article 18 (TEU) stipule que la candidature à la présidence de la Commission est proposée par le Conseil européen "en tenant compte des élections du Parlement européen", il semble indiqué de ne commencer le processus de nomination qu'après les élections du Parlement européen afin de disposer de toutes les données nécessaires à l'équilibre souhaité dans la déclaration 6.

L'élection du Président de la Commission (en juillet) serait en premier lieu suivie par la nomination de la Commission y compris le Haut Représentant - Vice-président de la Commission (octobre). L'élection du Président du Conseil européen clôturerait le cycle (novembre).

Cet ordre a ceci d'avantageux que l'on connaît au départ du processus le résultat des élections pour le Parlement européen. D'autre part, le Président du Conseil européen sortant (dont la nomination n'est pas renouvelable s'il en est à son deuxième mandat) est le mieux placé pour organiser les concertations nécessaires entre le Parlement et le Conseil européen préalables à la présentation des candidatures à la présidence de la Commission, du Haut Représentant et des autres commissaires. En vertu de cette chronologie, c'est le Président sortant du Conseil Européen qui mène les consultations avec le Parlement préalablement à la décision du Conseil européen sur la présentation d'un candidat qui sera soumis à l'élection du Parlement européen.

La recommandation ci-dessus aboutirait au calendrier suivant:

Première semaine juin : élection du Parlement européen

- semaines 1 et 2: constitution des groupes politiques
- semaine 3: le Président du Conseil européen consulte les présidents des groupes politiques concernant la présidence de la Commission
- semaines 4 et 5: présentation par le Conseil européen à la majorité qualifiée du candidat à la présidence de la Commission

Mi-juillet : élection du Président de la Commission par le Parlement européen, précédée d'une audition.

- Juillet - août- septembre : présentation par le Président élu de la Commission de la liste des commissaires pour approbation par le Conseil européen. Proposition du Haut Représentant par le Conseil européen avec approbation du Président de la Commission.
- Avant mi-octobre: approbation de la composition de la Commission par le Parlement européen, y compris le Président et le Haut Représentant.

Mi-octobre nomination de la Commission par le Conseil européen

Novembre : élection du nouveau Président du Conseil européen

Rappelons que le Parlement européen a plaidé dans une résolution¹ pour que la date des élections soit avancée d'un mois, à la mi-mai dans le but de faciliter la procédure suggérée ci-dessus. Il y aurait en effet plus de temps disponible pour les consultations en préparation de l'élection du Président de la Commission.

Recommandation

Il convient de conclure entre le Parlement européen et le Conseil européen un accord concernant le calendrier et la procédure des nominations. Le Parlement européen pourrait suggérer de partir de l'élection du Parlement européen comme proposé ci-dessus.

2. L'article 17 TUE stipule que le Président de la Commission est élu par le Parlement européen. Sa candidature est proposée par le Conseil européen 'en tenant compte des élections au Parlement européen et après avoir procédé aux consultations appropriées'. A juste titre, le traité ne parle donc pas d'une consultation formelle du Parlement. La Déclaration 11 indique cependant clairement que le Parlement européen est concerné: "le Parlement européen et le Conseil européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du Président de la Commission européenne. En conséquence, des représentants du Parlement européen et du Conseil européen procéderont, préalablement à la décision du Conseil européen, aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié. Ces consultations porteront sur le profil des candidats aux fonctions de Président de la Commission en tenant compte des élections au Parlement européen, conformément à l'article 17§7, premier alinéa. Les modalités de ces consultations pourront être précisées, en temps utile, d'un commun accord entre le Parlement européen et le Conseil européen".

Le Parlement européen et le Conseil européen pourraient convenir de la procédure suivante. Le Conseil européen rencontrera le Président sortant du Parlement européen et séparément chacun des présidents des groupes politiques (accompagné ou non du président du parti ou d'une délégation restreinte). Cette consultation se déroulera la troisième semaine après les élections, permettant ainsi aux groupes d'organiser les première et deuxième semaines. Le Conseil européen pourrait mandater son Président pour mener ces consultations et faire rapport au Conseil européen. Cette procédure évite une prise de position formelle du Parlement européen, ce qui serait contraire au traité, mais permet au Conseil européen d'être pleinement informé de la position des groupes politiques au sein du Parlement.

Cette procédure se déroulera sous une forte pression de temps. Il est évident que si les élections pour le Parlement européen se déroulaient à la mi-mai comme le souhaite le Parlement européen - au lieu de la mi-juin comme c'est le cas actuellement - le déroulement de la procédure se ferait selon un calendrier moins resserré.

¹ Résolution "sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne" (§3), votée le 11.12.2005 sur la base du rapport de M Duff.

Recommandation

Les modalités suivantes sont proposées pour "les consultations appropriées" (art. 17§7 TUE) après les élections en vue de la présentation d'un candidat à la présidence de la Commission par le Conseil européen: laisser au Parlement deux semaines après les élections du Parlement pour la constitution des groupes politiques. Durant la troisième semaine le (Président du) Conseil européen consulte séparément, en plus du Président sortant du Parlement européen, chacun de présidents des groupes politiques (accompagnés ou non du président du parti ou d'une délégation restreinte).

3. Commission

Rappelons que suite au Rapport Duff¹ sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne, le règlement du Parlement concernant l'approbation de la Commission a été modifié.²

4. Premières nominations

Il est clair désormais que même si le processus de ratification en Irlande venait à être conclu avec succès, ceci n'arrivera pas avant les élections européennes de juin 2009. Donc, dans la meilleure des hypothèses, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne se fera seulement après les élections européennes de juin 2009 et avec le prochain Parlement déjà en place. Il se pose donc, entre autres, la question de savoir quelles conséquences cela aura pour le Parlement lui-même, ainsi que pour la nomination de la prochaine Commission.

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2008 sur la reprise du processus de ratification dans ce pays ont fourni de nouveaux points de repère à la lumière desquels on peut recadrer cette transition en vue de la probable entrée en vigueur du traité de Lisbonne vers la fin de l'année courante ou tout au début 2010.

4.1. En ce qui concerne le Parlement européen

Ce rapport ne traite en principe pas de la composition du Parlement européen. Il n'est cependant pas inutile de vérifier rapidement si la position définie par le Parlement européen dans le rapport Lamassoure-Séverin a été respectée par les conclusions du Conseil européen du décembre 2008. Rappelons que le Conseil européen de Lisbonne avait entériné, avec le seul ajout d'un membre ("...sept cents cinquante, plus le Président...."³), la proposition politique formulée par le Parlement européen dans ce rapport. Logiquement, le Conseil européen acte que les élections devront de toute façon se dérouler sous le régime de Nice (qui prévoit 736 membres, avec un maximum de 99 pour l'Allemagne et un minimum de 5 pour Malte). Ceci signifie que si le Traité entre en

¹ A6 - 0179/2005: Rapport sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne (7 juin 2005, Andrew Duff).

² A6 - 0198/2008: Rapport sur la modification du règlement du Parlement concernant l'approbation de la Commission (29 mai 2008).

³ Avec un maximum de 96 et un minimum de 6 par Etat membre, la distribution des sièges entre les Etats membres étant faite "de façon dégressivement proportionnelle").

vigueur quelques temps après les élections, il faudra augmenter le nombre des députés de certains États membres en accord avec ce que le Parlement européen proposait¹. Cependant, on ne pourra pas diminuer le nombre de députés allemands en cours de mandat. Ainsi, la seule solution raisonnable est en effet celle prévue par le Conseil européen à savoir de prévoir provisoirement (jusqu'aux élections de 2014) que le nombre de députés soit augmenté à 754 (+3). Ceci pourra se faire, par exemple, en intégrant dans un protocole une norme transitoire, dont la ratification ne devrait pas poser de problème².

En attendant et à condition que le traité de Lisbonne soit approuvé, ces élus pourraient être invités à siéger comme observateur sans droit de vote.

4.2. En ce qui concerne la procédure de nomination de la Commission

4.2.1. Le Conseil européen de décembre 2008 stipule que le processus de nomination de la future Commission, en particulier la désignation de son président, sera entamée sans délai après l'élection du Parlement européen, qui aura lieu en juin 2009.

En principe, cela signifie que le processus de nomination de la future commission serait entamé conformément aux dispositions du traité de Nice. La décision du Conseil européen de décembre 2008 ne mentionnant explicitement que la désignation du Président de la Commission, la question se pose si l'intention du Conseil européen est de laisser se dérouler l'ensemble du processus selon les mêmes règles.

Il y a donc lieu de clarifier la question de savoir comment gérer la procédure de nomination de la prochaine Commission, au vu notamment du calendrier et des différentes implications des diverses phases de la procédure selon le traité de Nice ou le traité de Lisbonne.

4.2.2. Si le processus de désignation de la prochaine Commission, en particulier en ce qui concerne la désignation de son Président, est initié sans délai après les élections pour le Parlement européen de juin 2009, ce processus débutera à un moment où le traité de Lisbonne ne sera pas encore ratifié ; or les pouvoirs du Parlement européen dans le processus de nomination du Président de la Commission sont largement renforcés par le traité de Lisbonne.

¹ A6 - 0351/2007: Rapport sur la composition du Parlement européen (3 octobre 2007, Alain Lamassoure - Adrien Severin).

² Des déclarations publiques de certains dirigeants européens, dont le Président Sarkozy, évoquent la possibilité de le faire lors de la signature du traité concernant l'adhésion de la Croatie. Ce pourrait être une possibilité si ce traité venait à être signé et ratifié à temps pour permettre d'adapter la composition du Parlement européen à une date proche de celle de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cependant, cette adaptation devrait alors aller de pair avec l'ajout du nombre des membres à attribuer à la Croatie, ce qui porterait le nombre des membres du Parlement européen au-delà des 754, même pendant la législature 2009-2014. Ceci pourrait être envisageable, à condition qu'un accord politique avec le Parlement européen soit informellement obtenu (tel que cela a été fait avant l'adoption du traité de Lisbonne), compte tenu du fait qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne il reviendra au Parlement européen, sur son initiative et avec l'approbation du Conseil européen, de décider de la composition du Parlement européen, et notamment de décider d'une nouvelle redistribution de façon à ce qu'on revienne à 751 pour les élections de 2014, selon les principes et la procédure prévus dans le traité de Lisbonne.

En effet, d'après le Traité de Nice, le Président de la Commission est 'désigné par le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement avec approbation du Parlement'. Le Traite de Lisbonne, quant à lui, prévoit que le Président est 'élu par le Parlement sur proposition de Conseil européen après les consultations appropriées'.

Par conséquent le Parlement doit être particulièrement attentif à ce que ses prérogatives ne soient pas mises en cause et que l'on n'aboutisse pas à une situation dans laquelle on nommerait un Président "selon la procédure de Nice" pour qu'il exerce "des pouvoirs selon Lisbonne".

Si le Conseil européen s'en tient à sa décision de décembre 2008, le Parlement européen doit insister pour que les chefs d'État ou de Gouvernement tiennent (informellement) compte des nouveaux pouvoirs que le Parlement européen acquiert en vertu du traité de Lisbonne concernant la désignation du Président de la Commission. Notamment, les résultats électoraux devraient être pris en compte et les consultations avec les principales familles politiques européennes représentées au Parlement européen devraient être menées. Si le Conseil européen veut agir de la sorte il devra prévoir le temps nécessaire à la consultation après l'élection du Parlement européen avant de présenter au Parlement européen une candidature pour la présidence de la Commission. Cette procédure aurait l'avantage d'être substantiellement en conformité avec les nouvelles règles du traité de Lisbonne, sans commettre d'illégalité par rapport au traité de Nice en vigueur.¹

En cas de ratification du traité de Lisbonne, le Parlement européen pourra alors élire formellement le Président de la Commission, dont il aura précédemment approuvé la désignation conformément à la procédure prévue par le traité de Nice. Et cela d'autant plus que le Conseil européen aura suivi informellement la procédure de consultations prévue par le traité de Lisbonne lors de la désignation du candidat après les élections européennes.

- 4.2.3. La situation est différente en ce qui concerne la Commission, dans la mesure où le traité de Nice prévoit que le nombre de commissaires sera inférieur au nombre de pays membres (ce qui ne serait plus le cas si le traité de Lisbonne entrait en vigueur, d'après la déclaration du Conseil européen de décembre 2008); de plus le traité de Nice ne prévoit, contrairement au traité de Lisbonne, pas de Vice-président/Haut Représentant.

¹ En fait, ceci ne serait plus ou moins que la répétition du scénario de 2004, lequel correspondait déjà informellement dans une large mesure à ce que le Traité Constitutionnel, qui venait juste d'être conclu, préconisait et qui a été confirmé par la suite dans le traité de Lisbonne. Le Conseil européen ferait là preuve de volonté politique en affichant le souhait de tenir compte de la volonté des électeurs européens. Par ailleurs, on ne peut pas oublier que, même sans prévoir que le Président de la Commission soit élu par le Parlement européen, le traité de Nice stipule déjà que le candidat nommé par le Conseil européen est approuvé par le Parlement européen, dont la décision est non seulement politique mais aussi juridiquement contraignante (avec une autre différence importante: tandis que le traité de Lisbonne exige la majorité absolue pour son élection, selon le traité de Nice la majorité simple suffit pour son approbation).

Dans l'hypothèse d'une ratification du traité de Lisbonne par les Irlandais à l'occasion d'un nouveau référendum, il ne semble pas évident de nommer la nouvelle Commission en application du traité de Nice. La Commission devrait être formellement nommée et entrer en fonctions dans la configuration et avec les compétences prévues par le traité de Lisbonne après l'entrée en vigueur de celui-ci. C'est-à-dire, selon la version plus optimiste - qui table sur l'organisation du référendum irlandais au plus tard en octobre 2009 -, au début 2010.

- 4.2.4. Or, selon le traité de Nice¹, le mandat de la Commission en exercice se termine le 31 octobre 2009. La seule possibilité de changer cette disposition serait une modification du droit primaire (protocole, etc.), ce qui ne semble pas être une priorité pour les 27. Par contre, si une nouvelle Commission n'était pas encore nommée à cette date, la présente Commission devrait rester en fonctions, mais ses pouvoirs seraient alors, selon toute vraisemblance, réduits à la gestion des affaires courantes. On peut prévoir qu'une telle situation dure quelques semaines, voir un ou deux mois, mais pas plus.

Dans ce contexte il appartiendra au nouveau Parlement de gérer au mieux, en concertation avec le Conseil européen, la procédure de nomination de la nouvelle Commission afin de permettre qu'elle puisse se dérouler en tenant compte de la nouvelle configuration et des nouvelles compétences de la Commission, ainsi que des nouveaux pouvoirs du Parlement européen prévus par le traité de Lisbonne.

- 4.2.5. Il faut aussi envisager la possibilité que le référendum n'ait pas une issue positive et que le traité de Lisbonne ne puisse pas entrer en vigueur au début de l'année 2010. Il faut garder à l'esprit que les règles du traité de Nice continueraient de s'appliquer et qu'il faudrait dès lors que le Conseil européen, tel que le Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne le prévoit, adopte la décision fixant le nombre des membres de la prochaine Commission (qui doit impérativement être inférieur à celui des États membres de l'Union) et les termes selon lesquels la rotation égalitaire prévue dans ce même protocole serait organisée.

Recommandation

Le rôle politique qui revient au Parlement européen dans l'élection du Président de la Commission et la nomination de l'ensemble de celle-ci - y inclus le Haut Représentant - doit en tout état de cause respecter, en substance, les dispositions prévues dans le traité de Lisbonne, même si la procédure débute sous le traité de Nice. Un accord politique devrait intervenir entre les institutions afin d'assurer cet objectif.

¹ Tel qu'amendé par l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (article 45, paragraphe c)

5. En ce qui concerne la Présidence du Conseil européen, une déclaration annexe aux conclusions du Conseil européen de décembre 2008 a prévu les mesures transitoires suivantes:

Dans l'hypothèse où le traité de Lisbonne entrerait en vigueur à une date à laquelle la présidence semestrielle du Conseil aurait déjà été entamée, le Conseil européen convient que, à titre transitoire, afin de tenir compte des travaux préparatoires et d'assurer la bonne continuité des travaux:

- les autorités compétentes de l'État membre exerçant la présidence semestrielle du Conseil à cette date-là continueront de présider toutes les réunions restantes en ce qui concerne le Conseil et le Conseil européen, ainsi que les réunions avec les pays tiers, jusqu'à la fin du semestre;
- la présidence semestrielle suivante du Conseil sera chargée de prendre les mesures concrètes nécessaires relatives aux aspects organisationnels et matériels de l'exercice de la présidence du Conseil européen et du Conseil des affaires étrangères au cours de son semestre, conformément aux dispositions du traité. Sur ces questions, une consultation étroite sera établie entre ladite présidence, le président (élu) du Conseil européen et le Haut Représentant (désigné) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

E. VERS UNE PROGRAMMATION INTERINSTITUTIONNELLE DE LEGISLATURE

Jusqu'à présent on a assisté à plusieurs exercices plutôt séparés de programmation stratégique et opérationnelle entre les institutions. En effet, la Commission développe un dialogue sur la programmation stratégique et législative avec le Parlement européen et, en parallèle, avec le Conseil. Mais les deux branches du pouvoir législatif ne se sont jamais engagées dans un dialogue substantiel concernant leurs priorités politiques et la programmation opérationnelle de leurs activités respectives. La généralisation de la codécision et les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne invitent à mettre en place une telle programmation interinstitutionnelle.

1. Les innovations apportées par le traité de Lisbonne

Les modifications apportées par le traité de Lisbonne concernant la programmation permettent, si la volonté politique existe, d'améliorer cet état des choses.

1.1. En ce qui concerne la Commission, l'institution qui pour l'essentiel détient le droit d'initiative législative, l'article 17 prévoit qu'"Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels."

1.2. Concernant le Conseil européen, l'article 15 TUE établit que: "1. Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative."

Cette mission générale est complétée par une mission spécifique dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice: selon l'article 68 TFUE "Le Conseil européen

définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice."

- 1.3. Concernant le Conseil, l'article 16 TUE spécifie qu'il "exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités".

La Déclaration 9 contient un projet de décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil dont l'article 1(2) prévoit que: "2. Chaque membre du groupe (troïka) assure à tour de rôle, pour une période de six mois, la présidence de toutes les formations du Conseil, à l'exception de la formation de affaires étrangères. Les autres membres du groupe assistent la présidence dans toutes ses responsabilités, sur la base d'un programme commun. Les membres du groupe peuvent convenir entre eux d'autres arrangements."

L'article 3 du même projet de décision prévoit que "Le Conseil "Affaires générales" assure, en coopération avec la Commission, la cohérence et la continuité des travaux des différentes formations du Conseil dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Les États membres en charge de la présidence prennent, avec l'assistance du secrétariat général du Conseil, toutes les dispositions utiles à l'organisation et à la bonne marche des travaux du Conseil."

- 1.4. Le traité de Lisbonne donne également une base légale à la programmation financière pluriannuelle (cf. ci-dessous point 3). Un lien avec la programmation politique et législative s'impose même s'il n'est pas explicitement prévu dans le traité.

2. Quelques questions sur la portée et le contenu de la programmation

- 2.1. La programmation est par nature un exercice interinstitutionnel nécessaire: si chaque institution de l'Union poursuivait un agenda politique complètement autonome sans concertation avec les autres institutions et en définissait son propre calendrier en fonction de ses priorités, l'articulation entre les institutions serait très difficile, et la cohérence des politiques de l'Union ainsi que le déroulement des procédures en souffriraient. La programmation est donc une nécessité pratique, un besoin de coordination de l'activité des différentes institutions autour de certains objectifs définis en commun. Mais elle ne vise nullement à mettre en cause les compétences spécifiques de chaque institution, ni les procédures de décision définies dans les traités, en particulier les délais que les traités établissent, lesquels sont impératifs.
- 2.2. Ceci est bien traduit dans la formule de l'article 17. La Commission a l'initiative de la programmation, laquelle peut aboutir (ce n'est pas une obligation) à des accords interinstitutionnels.

Rappelons que les accords interinstitutionnels sont enfin reconnus formellement dans l'article 295 TFUE: "Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant."

On déduit facilement de la lecture de cette disposition que les accords interinstitutionnels peuvent ou non avoir un caractère contraignant, selon la volonté exprimée par les parties: il est tout aussi évident que le principe selon lequel les accords interinstitutionnels, même dans les cas où ils se verraient reconnaître un caractère contraignant, ne peuvent pas restreindre les compétences des institutions telles que définies dans les traités.

2.3. Quant à la portée et au contenu de la programmation, on peut aussi distinguer entre:

- a) les initiatives de programmation stratégique avec un contenu plutôt politique définissant les priorités et les objectifs politiques de l'Union pour une période donnée;
- b) les initiatives visant plutôt une programmation opérationnelle des activités, (organisation du travail, définition des calendriers, échanges d'informations sur le déroulement des procédures, etc.). Ce rapport se concentre sur les besoins du premier type de programmation, sans ignorer l'importance que la seconde aura pour mener à bien l'accomplissement des objectifs définis dans la programmation stratégique.

2.4. La déclaration 9 peut prêter à confusion dans la mesure où elle fait référence en son article 3 à 'la programmation pluriannuelle' à propos du rôle du Conseil "Affaires générales", et dans son article 1§2 aux 'programmes communs' (pour 18 mois) des groupes de trois présidences. L'interprétation évidente semble être que la programmation pluriannuelle se réfère à celle qu'initie la Commission (art. 17§1 TUE), les programmes communs des troïkas présidentielles devant s'intégrer dans la programmation pluriannuelle. Il serait utile que le Conseil précise la relation entre ces deux types de programmation.

2.5. Quand on parle de programmation on pense surtout au trio Commission- Parlement - Conseil. Mais il faut aussi tenir compte de deux autres acteurs : le Conseil européen d'une part, vu son rôle d'impulsion politique; et d'autre part le Haut Représentant, en tant que Président du Conseil "Affaires étrangères".

3. Le lien entre la programmation stratégique et la programmation financière (Cadre financier pluriannuel)

3.1. Il est par ailleurs essentiel d'établir un lien entre la programmation stratégique et la programmation financière qui est pour la première fois explicitement reconnue dans les traités. Ceux-ci lui attribuent même un caractère juridiquement contraignant vis-à-vis du budget annuel. En effet le traité prévoit l'adoption par le Conseil avec l'approbation du Parlement européen d'un règlement contenant le cadre financier pluriannuel, lequel doit avoir une durée d'au moins cinq ans. En fait, la programmation financière pluriannuelle assume un caractère politique et législatif évident: elle définit les priorités politiques de l'Union (dans les secteurs d'activité qui doivent être financièrement appuyés) ainsi que les moyens pour les atteindre. La définition d'un cadre financier pluriannuel est d'ailleurs toujours accompagnée d'un paquet législatif dans lequel la Commission concrétise les initiatives nécessaires pour doter l'Union des programmes opérationnels pour lesquels les crédits sont prévus.

3.2. La législation à effet financier n'épuise cependant pas l'activité législative de l'Union dans la période en cause. On peut estimer que la moitié de la législation européenne n'a pas

d'incidence financière, par exemple en ce qui concerne une bonne partie de la législation relative à la mise en œuvre du marché intérieur, la législation sur le rapprochement/harmonisation des législations nationales dans divers secteurs, la législation dans le domaine fiscal, concernant les domaines de la coopération judiciaire civile et pénale, etc., d'où l'importance que la programmation stratégique prenne aussi dûment en compte ce type de législation. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que pour certains grands paquets législatifs de ce type, la durée de la procédure dépasse parfois largement la durée du mandat de la Commission et du Parlement (par exemple: statut de la société de droit européen) et fait l'objet d'un accompagnement particulier. En outre, des programmes politiques à long terme concernant l'avenir de l'Union, comme la 'stratégie de Lisbonne', s'étendent sur plusieurs législatures.

4. Vers un contrat/programme de législature?

- 4.1. Dans ce contexte, il est recommandé d'inscrire la programmation entre les institutions dans un vrai 'contrat' ou 'programme de législature', contenant une programmation stratégique de législature, accordée entre les institutions. A cette fin la Commission doit présenter, lors de son entrée en fonction, les priorités politiques et les objectifs stratégiques pour les cinq années de son mandat.

Lors de cette présentation, qui devrait avoir lieu avant la fin de l'année de son entrée en fonction, la Commission devrait inclure aussi les premiers éléments concernant l'évolution nécessaire des finances européennes pour soutenir ses objectifs stratégiques.

Sur la base des priorités et objectifs présentés par la Commission, les institutions - Commission, Parlement et Conseil - pourraient alors se mettre d'accord sur un vrai 'programme' ou 'contrat de législature' qui guiderait l'action de l'Union pendant cette période.

Ce 'contrat' ou 'programme' pourrait éventuellement revêtir la forme d'un 'programme commun', une sorte particulière de 'déclaration commune'.

Est-il concevable de lui attribuer un caractère contraignant? Même si on peut le considérer comme une forme d'accord interinstitutionnel, il semble plus logique de le considérer plutôt comme un engagement politique dont la mise en cause n'entraîne que la rupture d'une relation de confiance politique entre les institutions. Cependant, lorsque ce rapport de confiance est institutionnalisé, comme c'est le cas entre le Parlement européen et la Commission, sa rupture peut, logiquement, avoir des conséquences politiques importantes.

- 4.2. Sur la base de ce 'contrat' ou 'programme' commun, la Commission devrait alors, avant la fin du mois de juin de l'année suivant son entrée en fonction, présenter ses propositions pour le cadre financier pluriannuel, accompagnées de la liste des initiatives législatives nécessaires pour mettre en œuvre les programmes spécifiques d'exécution de ce cadre financier. Ainsi les négociations concernant ce cadre financier pluriannuel pourraient s'étendre au cours du deuxième semestre de cette année, de façon à ce qu'il soit adopté avant la fin de l'année et qu'il entre en vigueur au début de l'année suivante (N+2, N étant

l'année de l'élection du Parlement européen¹).

Etant donné que le traité de Lisbonne prévoit un cadre financier d'une durée d'au moins 5 ans, ce calendrier aurait l'avantage que la période couverte par cadre financier pluriannuel corresponde au mandat du Parlement européen et de la Commission..

Pour ce faire, il faut toutefois passer de la logique actuelle des programmes financiers de 7 ans vers les 5 ans, ce qui implique une phase de transition: la solution la plus raisonnable serait alors de prévoir une extension de deux années supplémentaires de l'actuel cadre financier afin qu'il couvre la période jusqu'à la fin 2015², alors qu'actuellement le programme se termine fin 2013.

Cela est facilement réalisable dans la mesure où le traité de Lisbonne exige qu'on passe de l'actuel système "ad hoc" basé sur des accords interinstitutionnels, à un acte législatif (un règlement) adopté selon une procédure législative spéciale. Cette "mutation" doit en tout état de cause être faite une fois le traité entré en vigueur. Ce serait un moment privilégié pour trouver un accord sur la prolongation proposée. Cela pourrait aller de pair avec l'évaluation prévue dans l'accord interinstitutionnel existant.

- 4.3. Le 'contrat' ou 'programme' de législature, constituerait, avec le cadre financier pluriannuel le contenu essentiel de la programmation pluriannuelle prévue dans les articles 1§2 et 3 du projet de décision contenu dans la Déclaration 9 en ce qui concerne la Commission et le Conseil "Affaires générales".

Ainsi conçus, ils serviraient alors de cadre aux autres exercices de programmation prévus dans le traité de Lisbonne, notamment:

- les programmes communs de chaque groupe de trois présidences pour les 18 mois de leur mandat (lesquels, à leur tour, encadrent les programmes individuels de chacune des trois présidences pour son semestre d'activités)³; à ce sujet, du point de vue du Parlement européen, lequel aurait déjà entériné le 'contrat' ou 'programme de législature' et le cadre financier pluriannuel, il conviendrait de renforcer le dialogue avec la présidence du Conseil "Affaires générales"/le trio des Présidences successives afin que celui-ci puisse suffisamment faire entendre sa voix dans la préparation de cette programmation. Le Parlement européen pourrait aussi éventuellement organiser des débats (commissions + plénière) et prendre position (à travers une résolution?) sur chacun de ces programmes.
- la programmation annuelle, traduite dans la présentation du programme de travail et législatif de la Commission; à ce propos, le Parlement européen doit insister pour renforcer les mécanismes de dialogue concernant la présentation du programme de la Commission actuellement prévus dans l'accord-cadre Parlement – Commission. La

¹ Voir à ce propos le rapport de M Böge sur les défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 et le rapport de M Guy-Quint.

² Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière du 17 mai 2006.

³ Ainsi conçue, le rôle de la Commission en ce qui concerne la programmation annuelle du Conseil affaires générales correspond à ce qui est prévu soit au niveau de la Déclaration 9 citée, soit dans l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer".

Commission discute aussi de son programme en détail avec le Conseil. On pourrait songer à renforcer le caractère vraiment interinstitutionnel de cette procédure afin que le programme soit à la fin le résultat d'un engagement des trois institutions, ou que les trois institutions assument une position commune en ce qui concerne le programme annuel.

- 4.4. Ces différents exercices de programmation stratégique doivent être accompagnés des nécessaires mécanismes concernant la programmation opérationnelle et la coordination législative existantes, lesquelles devraient même être renforcées afin d'assurer un dialogue plus intense entre le Parlement européen et différents acteurs. Ceci peut se faire au niveau de la plénière ainsi que de la conférence des présidents des groupes politiques et des commissions parlementaires. Une hypothèse à approfondir serait la création d'un groupe institutionnel de haut niveau (par exemple: un vice-président du Parlement et/ou le Président de la Conférence de Présidents + la présidence du Conseil "Affaires générales" + un vice-président de la Commission), lequel pourrait se réunir régulièrement pour assurer la planification opérationnelle, l'échange d'informations sur des dossiers prioritaires, etc.

Soulignons une fois de plus l'importance de Conseil "Affaires générales" et de sa présidence dans le cadre de cette concertation. Ce rôle serait renforcé si, comme le rapport le suggère plus haut, le Conseil "Affaires générales" se chargeait de l'approbation du budget et du cadre financier pluriannuel.

Recommandation

1. Les activités de programmation pourraient être conçues de la façon suivante:

- une fois entrée en fonction, la nouvelle Commission présente, avant la fin de l'année, ses priorités politiques et objectifs stratégiques pour le quinquennat de son mandat, accompagnés d'une prévision générale des initiatives législatives qu'elle envisage de prendre et de l'évolution des finances de l'Union nécessaire pour la réalisation des objectifs proposés;
- ce programme est discuté avec le Parlement européen et le Conseil et fait l'objet d'un 'contrat de législature' agréé par les trois institutions;
- la Commission présente alors, avant la fin du premier semestre de l'année suivant son entrée en fonction, ses propositions pour le cadre financier pluriannuel, lequel devra avoir une durée de 5 ans. Ces propositions sont accompagnées d'un paquet spécifiant les initiatives législatives nécessaires pour concrétiser les programmes de mise en œuvre des décisions financières. Le cadre financier pluriannuel devra alors être adopté avant la fin de cette année par le Parlement européen et le Conseil, de façon à pouvoir entrer en vigueur au début de l'année suivante (N+2, N étant l'année des élections du Parlement européen).
- ceci implique une phase de transition pour passer de la programmation

financière actuelle par voie d'accords interinstitutionnels de 7 ans à la programmation juridiquement contraignante pour 5 ans; à cette fin, les institutions doivent se mettre d'accord sur la transformation du cadre financier contenu dans l' AII actuel en un règlement contenant le cadre financier et sur la prolongation de la durée de l'actuel cadre financier (2007-2013) jusqu'à la fin 2015, afin que le prochain cadre financier pluriannuel puisse entrer en vigueur au début 2016 et couvrir la période jusqu'à la fin 2020.

- sur la base du "contrat de législature" et du cadre financier pluriannuel:
 - les groupes de trois présidences élaborent, en coopération avec la Commission et en dialogue avec le Parlement européen, le programme commun pour leurs 18 mois d'activités; sur la base de ce programme commun chacune des trois présidences élabore son programme pour son semestre d'activités en tant que présidence, en coopération avec la Commission et en dialogue avec le Parlement européen;
 - la Commission élabore son programme annuel de travail et législatif, en dialogue approfondi avec le Conseil et le Parlement européen;
 - le Parlement européen et le Conseil adoptent le budget annuel;
 - les trois institutions approfondissent le dialogue interinstitutionnel pour coordonner leur programmation opérationnelle et leurs calendriers respectifs, particulièrement en ce qui concerne le calendrier législatif.
2. Les institutions établissent un accord-cadre définissant les grandes lignes de ces différentes activités de programmation.

F. L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION

1. Contrairement au traité Constitutionnel, le traité de Lisbonne ne regroupe pas toutes les dispositions concernant l'action extérieure de l'Union en un seul chapitre. En effet, le traité Constitutionnel reprenait dans le Titre V de la troisième partie (qui correspond globalement au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) toutes les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union. Ce faisant la Convention voulait souligner l'unité de l'action extérieure.

En reprenant les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune dans le traité de l'Union (Titre V TUE)¹ et celles concernant ' l'action extérieure dans les domaines autres que celui de la PESC' dans la Cinquième partie du TFUE, la CIG 2007 a clairement voulu distinguer l'une de l'autre. En outre, l'article 40 TUE spécifie que la mise en œuvre de

¹ Malgré qu'il se nomme "Dispositions générales relatives à l'Action extérieure de l'Union et Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune", il ne contient que deux articles définissant de façon générale les principes guidant l'ensemble de l'action extérieure de l'UE et tous les autres concernent la PESC.

chacune des deux politiques ne peut affecter les procédures et l'étendue respective des attributions de chacune d'elle.

Même si la différence est essentiellement symbolique et sans grandes conséquences pratiques - notamment parce que l'Union acquiert la personnalité juridique, les piliers sont supprimés et l'article 1§2 TFUE affirme clairement que les deux traités ont rigoureusement la même force juridique - elle témoigne d'une approche et d'une sensibilité différentes.

Le but reste cependant clairement la cohérence globale de l'action extérieure, ce que souligne explicitement le traité de Lisbonne dans l'article 21 TUE en reprenant le même article introductif pour les deux parties traitant de la politique étrangère (art. 23 TEU et art. 205 TFEU): « l'action de l'Union sur la scène internationale, au titre du présent chapitre repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visées au chapitre 1 » (art. 21-22 TUE) (du titre V du traité de l'Union).

La mesure principale en vue d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union est certainement la création du poste de Haut Représentant pour la PESC, ainsi que la création d'un service commun pour l'action extérieure (le Service européen pour l'action extérieure - SEAE) qui doit appuyer son action. Ce faisant, le traité a voulu créer, aussi bien au niveau politique qu'au niveau de son support administratif, un lien structurel entre les divers domaines de l'action extérieure de l'Union en vue de leur cohérence.

2. Le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune

2.1. Actuellement le Haut Représentant est (officiellement) le secrétaire général du Conseil. De facto il ne remplit pas cette fonction et concentre son activité sur la fonction de Haut Représentant créé dans le traité d'Amsterdam. Grâce à l'action du Haut Représentant, la politique étrangère et de sécurité de l'Union a pris de l'ampleur. La Convention a jugé qu'il fallait lui donner sur cette base une dimension nouvelle.

Première nouveauté: le Haut Représentant préside le Conseil des affaires étrangères.

Le but est de donner plus de continuité et de cohérence à l'agenda du Conseil, qui en manquait sous la présidence rotative, trop influencé par l'agenda propre de l'Etat membre exerçant la présidence. Soulignons que le traité de Lisbonne précise que, en cas de vote au sein du Conseil "Affaires étrangères", le Haut Représentant n'a pas de droit de vote

Un représentant du Haut Représentant présidera également le comité de politique et de sécurité (COPS) et des représentants du Haut Représentant peuvent présider des groupes de travail en charge de la préparation du Conseil "Affaires étrangères".

Deuxième nouveauté: le Haut Représentant sera en même temps Vice-président de la Commission.

Le but recherché est la cohérence de l'action extérieure de l'Union ainsi que la mobilisation de tous les moyens et instruments disponibles en vue de la réalisation des objectifs de l'Union. Il convient d'une part d'éviter des divergences entre la politique

étrangère commune à caractère intergouvernemental et son pendant communautaire. D'autre part il faut renforcer la politique étrangère et de sécurité commune par la mobilisation des initiatives et moyens à caractère communautaire.

Cette "double casquette" présuppose que le Haut Représentant jouisse en même temps de la confiance politique du Conseil et, en tant que Vice-président de la Commission, du Président de la Commission et du Parlement européen. Ceci résulte clairement de la procédure menant à sa nomination: nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du Président de la Commission (article 18§1), il doit se soumettre au vote d'approbation de la Commission dans son ensemble (et à la procédure d'auditions comme tout autre commissaire) - art. 17§7 TUE.

Il peut être démis par le Conseil européen selon la même procédure (ce qui implique qu'en cas de perte de ses fonctions de Vice-président de la Commission à travers le vote d'une motion de censure par le Parlement européen de la Commission, il faut aussi une décision à la majorité qualifiée du Conseil européen pour obtenir sa démission).

L'importance de relations de confiance politique entre les diverses institutions et le Haut Représentant est évidente. Il faut souligner surtout l'importance du rapport de confiance entre le Président de la Commission et le Haut Représentant pour la bonne marche de l'action extérieure de l'Union.

La troisième nouveauté: le Haut Représentant pourra s'appuyer sur 'un service européen pour l'action extérieure.

Ceci est la clef de voûte du nouvel édifice institutionnel en matière d'action extérieure de l'Union. Le rapport, en préparation à la Commission des Affaires constitutionnelles, formulera la vision du Parlement européen sur le SEAE.

La quatrième nouveauté concerne la représentation dont le Haut Représentant est, en vertu du traité de Lisbonne, directement en charge, alors que dans le traité actuel il ne fait qu'assister la présidence du Conseil.

De ceci il apparaît clairement que le traité transforme fondamentalement la fonction de Haut Représentant. En effet, il aura la tâche de conduire la politique étrangère et de sécurité commune (y compris la politique de sécurité et défense commune) de l'Union à l'élaboration de laquelle il contribue par ses propositions, tout comme il contribue à son exécution en tant que mandataire du Conseil. D'autre part, il doit veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. C'est pourquoi il assume au sein de la Commission les responsabilités de celle-ci dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure.

Sa 'double casquette' et le soutien d'un service unique pour l'action extérieure doivent lui permettre d'assurer la cohérence, la continuité, l'efficacité et l'efficacités de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union.

2.2. Le traité actuel n'accorde pas au Haut Représentant de droit d'initiative. Le futur TUE remplit cette lacune. Dans l'élaboration de la PESC, aussi bien les États membres que le

Haut Représentant ou le Haut Représentant avec le soutien de la Commission, peuvent saisir le Conseil et soumettre respectivement des initiatives ou des propositions. Par ailleurs, il faut noter que l'article 22 stipule que le Haut Représentant et la Commission peuvent présenter des propositions conjointes dans le cadre de l'action extérieure de l'Union. Dans certains cas prévus dans les traités, ces propositions conjointes sont même obligatoires: adoption de mesures restrictives (article 215§2), modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité (article 222§3 TFUE)

La philosophie du traité implique donc que le Haut Représentant harmonise autant que possible son action avec celle de la Commission. Le traité de Lisbonne incite le Haut Représentant et la Commission à agir de commun accord et à formuler des propositions conjointes, voir communes - cela vaut autant pour le volet PESC que pour le volet "communautarisé" - afin de renforcer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE et, ce faisant, faciliter l'adoption des actes proposés.

2.3. Le Haut Représentant aura un agenda plus que chargé, comme en témoigne le nombre de réunions auxquelles il est censé participer en vertu de ses prérogatives définies dans le Traité: présider le Conseil "Affaires étrangères", Vice-président de la Commission, représenter l'Union dans le cadre de la PESC, défendre l'action extérieure de l'Union au Parlement européen, participer au Conseil européen... Des mesures pratiques s'imposeront pour alléger sa tâche. Entre autres:

- le Ministre des Affaires étrangères du pays assurant la présidence du Conseil pourrait, à la demande du Haut Représentant, présider le Conseil "Affaires étrangères" en son absence; de même, le Haut Représentant pourrait charger les ministres des affaires étrangères de la Troïka présidentielle de certaines missions PESC y compris de représentation;
- d'autres Commissaires peuvent participer aux réunions du Conseil et prendre en charge la défense de la position de la Commission (de façon coordonnée avec le Haut Représentant) ce qui faciliterait l'exercice de la présidence. De même, d'autres commissaires peuvent être chargés de la représentation extérieure dans les domaines communautaires;
- pour la PESC, le traité de Lisbonne prévoit que le Conseil peut nommer, sur proposition du Haut Représentant, des représentants spéciaux (art. 33 TUE). A l'heure actuelle, ces représentants ont une mission régionale. Le nouveau Traité conçoit leur rôle avec "un mandat en liaison avec des questions spécifiques". Vue la création d'ambassades de l'Union, la nécessité d'avoir des représentants spéciaux régionaux se fera moins ressentir; il est par contre envisageable de les charger de missions horizontales. Dans ce cadre, ils peuvent aussi être chargés de certaines tâches de représentation extérieure liées à leur mandat. Ces représentants spéciaux travailleront sous l'autorité du Haut Représentant et pourront également être entendus par le Parlement. On pourrait envisager une audition par le Parlement européen au moment de leur nomination.

Recommandation

Le Parlement européen souligne qu'un rapport de confiance politique entre le Président de la Commission et le Haut Représentant est essentiel pour que ce dernier assure son rôle avec succès.

Le Haut Représentant et la Commission doivent dans la mesure du possible présenter des initiatives communes, que ce soit dans le domaine de l'action extérieure ou dans celui plus restreint de la PESC, afin de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE en fonction de l'intérêt général commun européen.

Des mesures s'imposent pour alléger sur le plan pratique la tâche du Haut Représentant.

3. Le rôle du Parlement européen en matière d'action extérieure est aussi renforcé

L'article 36 TUE précise le rôle du Parlement en matière de PESC. Le Haut Représentant doit consulter le Parlement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et de la PSDC et l'informer de l'évolution de ces politiques. Il doit veiller à ce que les vues du Parlement européen "soient dûment prises en considération". Les représentants spéciaux doivent aussi être associés à l'information au Parlement européen. Le Parlement européen peut également formuler des recommandations au Conseil et au Haut Représentant aussi bien en matière de PESC que de PSDC. Le Parlement européen doit organiser deux fois par an un débat sur les progrès accomplis.

Le Parlement européen doit également approuver le budget de l'Union qui prend en charge les dépenses administratives et opérationnelles de la PESC, étant donné que la distinction entre dépense obligatoire et non-obligatoire a disparu.

Il doit aussi être informé tout au long de la procédure lors de la conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la PESC.

En ce qui concerne les autres domaines de l'action extérieure, le Parlement européen exerce ses prérogatives habituelles: il participe à l'adoption des actes législatifs selon les termes prévus dans les traités (normalement la procédure législative ordinaire, qui devient d'application même en matière de commerce extérieur). Il adopte le budget de l'Union. En ce qui concerne les accords internationaux, il doit donner son approbation avant l'adoption par le Conseil: i) des accords d'association, ii) de l'accord d'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme, iii) des accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, iv) des accords ayant des implications budgétaires importantes pour l'Union et v) des accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire (ou la procédure législative spéciale lorsque celle-ci est requise).

Il semble indiqué d'établir un lien étroit entre le Parlement européen et le Haut Représentant, lequel devra être régulièrement invité à participer non seulement aux débats en plénière - au-delà des deux débats annuels sur l'évolution de la PESC et de la PSDC -, mais aussi dans les commissions parlementaires compétentes. Cette pratique devra être étendue aux représentants

spéciaux et aux commissaires compétents pour des domaines spécifiques de l'action extérieure de l'UE, ainsi qu'à certains responsables du SEAE (Service européen pour l'action extérieure) occupant des postes dont l'importance politique est évidente. D'ailleurs, si le Parlement européen doit évidemment se conformer aux besoins de discrétion concernant le traitement de certaines informations sensibles relatives à la PESC, particulièrement dans le domaine de la défense¹, il peut parallèlement assumer un rôle nouveau en matière d'action extérieure en organisant un nouveau type de "public hearings" en ce qui concerne les relations extérieures, avec la participation des responsables des différentes institutions ou du SEAE, des représentants de pays tiers ou organisations internationales etc.

4. Le traité définit trois catégories de décisions dans le cadre de l'action extérieure de l'Union:

- décisions dans le cadre de l'action extérieure dans son ensemble (art. 22 TUE),
- décisions dans le cadre de la PESC (art. 26 TUE),
- décisions dans des domaines de l'action extérieure autres que la PESC.

4.1. Les décisions dans le cadre de l'action extérieure dans son ensemble (art. 22 TUE)

Le Conseil européen prend les décisions relatives à la définition des intérêts et objectifs stratégiques de l'UE en matière d'action extérieure dans son ensemble (art. 22§1 TUE) qui peuvent concerner la PESC ou les autres domaines de l'action extérieure. Il décide à l'unanimité, sur recommandation du Conseil, adoptée selon les modalités en vigueur pour chaque domaine.

4.2. Les décisions dans le cadre de la PESC (art. 26 TUE)

Le Conseil européen adopte les décisions identifiant les intérêts stratégiques ainsi que les objectifs et les orientations générales de la PESC (art. 26§1 TUE). Le Conseil élabore la PESC et prend les décisions nécessaires à sa définition et sa mise en œuvre. Ces décisions sont également prises à l'unanimité (art. 26§2).

Le Conseil prend aussi les décisions relatives aux actions à mener (art. 28§1) et les décisions relatives à la position de l'Union sur des questions particulières de nature géographique ou thématique (art. 29§1). Ces décisions sont aussi prises par le Conseil à l'unanimité (art. 31§1), sauf si elles se basent sur une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union visée à l'article 22§1, si elles sont prises sur proposition du Haut Représentant à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée (de sa propre initiative ou à l'initiative du Haut Représentant), ou si elles mettent en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'UE (art. 31§2). Le Conseil européen peut, à l'unanimité, décider que les décisions mentionnées supra seront prises à la majorité qualifiée. Cependant, aucune de ces exceptions ne s'applique si les décisions en cause ont des implications dans le domaine militaire ou de la défense.

¹ L'entrée en vigueur du nouveau traité exigera d'ailleurs une révision de l'accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense (Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense).

Les décisions de nomination d'un représentant spécial sont aussi prises à la majorité qualifiée (art. 33).

La décision de créer le Service européen d'action extérieure est prise par le Conseil à l'unanimité, sur proposition du Haut Représentant et avec l'approbation de la Commission et l'avis du Parlement européen (art. 27§3) (voir infra).

Le Conseil adopte aussi à l'unanimité (avec consultation du Parlement européen) la décision établissant les procédures pour l'accès rapide aux crédits du budget de l'UE pour des initiatives urgentes dans le domaine de la PESC. Par contre, les décisions sur les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, ainsi que de sa gestion et de son contrôle financier sont prises à la majorité qualifiée (art. 41 TUE).

Les décisions par lesquelles le Conseil adopte des accords internationaux dans le domaine de la PESC sont aussi, en règle générale, sujettes à l'unanimité.

4.3. Les décisions dans d'autres domaines de l'action extérieure que la PESC

La règle générale de l'article 22§1 selon laquelle le Conseil européen adopte à l'unanimité des décisions identifiant les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union est d'application aussi pour les secteurs de l'action extérieure autres que la PESC. Mais la définition et la mise en œuvre de la politique de l'UE pour ces domaines rentre dans le cadre des procédures "communautarisées" courantes: les actes législatifs adoptés selon la procédure législative ordinaire ou spéciale selon ce que le traité prévoit; la conclusion d'accords internationaux pour lesquels le Conseil décide en règle générale à la majorité qualifiée après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen. L'unanimité est cependant de règle en ce qui concerne certains accords en matière de politique commerciale commune: commerce des services, aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et investissements étrangers directs quand ces accords contiennent des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption des règles au plan interne (art. 207§4 TFUE); commerce des services culturels et audiovisuels lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union, et pour les accords dans le domaine des services sociaux, d'éducation et de santé dans certaines conditions (art. 207§4(b) TFUE). Sont aussi adoptés à l'unanimité les accords d'association, les accords de coopération économique, financière et technique avec les pays candidats à l'adhésion et les accords sur des domaines pour lesquels l'unanimité est requise au plan interne. La même chose s'applique pour l'accord d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme (dont la décision d'approbation doit aussi être approuvée par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles avant qu'il n'entre en vigueur) - voir article 218§8 TFUE.

Recommandation

Chaque décision en matière de politique étrangère devra clairement indiquer dans quel cadre (et en vertu de quel article du traité) elle est prise afin d'expliciter la procédure à suivre aussi bien dans son élaboration que dans son exécution.

5. La représentation extérieure de l'Union a, selon les dispositions des traités, trois dimensions:

- Le président du Conseil européen assure, "à son niveau et en sa qualité", la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la PESC, "sans préjudice des attributions du Haut Représentant " (art. 15§6 TUE);
- le Haut Représentant pour la PESC "représente l'Union pour les matières relevant de la PESC". "Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein de conférences internationales."(art. 27§2 TUE);
- la Commission assure la représentation extérieure de l'Union "à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités" (art. 17 TEU). Plus particulièrement la Commission est responsable de la représentation extérieure pour les matières relevant de compétences communautaires;
- en ce qui concerne l'Euro, le traité dispose que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales. Le Conseil statue après consultation de la Banque centrale européenne. C'est à raison que la Commission a récemment insisté dans une communication¹ sur le fait que pour aligner le rôle de l'Euro sur le plan international à son poids économique il fallait 'développer de positions communes et consolider sa représentation, obtenant ultimement un siège unique dans les institutions et fora financiers internationaux '.

À première vue, le traité ne clarifie pas complètement la situation quelque peu confuse qui est à l'origine de la fameuse question attribuée à Henry Kissinger - "l'Europe, quel numéro de téléphone?". On doit cependant nuancer cette impression: il faut rappeler que dans tous les Etats membres il y a également plusieurs postes politiques avec des responsabilités de représentation au niveau international.

Dans cette optique on est amené à considérer que le Président du Conseil européen exercera plutôt des fonctions de représentation. Il faut tenir compte, comme l'indique l'expression "...à son niveau et en sa qualité..." qu'il devra, en tant que Président du Conseil européen, assurer la représentation de cette institution au niveau de la PESC. Il serait donc à même de représenter l'Union européenne dans les contacts au niveau de la PESC avec des Chefs d'État étrangers, ou à assurer l'organisation et/ou la représentation du Conseil européen dans des réunions de haut niveau international, comme le fait actuellement le Premier Ministre de l'Etat membre qui préside le Conseil Européen. Mais cela ne lui donne pas le statut d'initiateur de la PESC ou d'interlocuteur privilégié pour la prise de décisions politiques au nom de l'Union. Car cette fonction est clairement attribuée, en ce qui concerne la PESC, au Haut Représentant.

¹ Communication de la commission du 7 Mai 2008 à l'occasion du dixième anniversaire de l'introduction de l'Euro.

En fait, au-delà des dispositions déjà indiquées supra, en particulier de l'article 27§2 TUE, le paragraphe 1^{er} de ce même article attribue au Haut Représentant la fonction de contribuer par ses propositions à l'élaboration de cette politique et son exécution "en tant que mandataire du Conseil". Le texte ajoute que le Haut Représentant agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

On peut ainsi conclure qu'il incombe au Haut Représentant de représenter l'UE pour tout ce qui concerne la préparation et l'exécution de la PESC – politique de défense comprise –, y compris donc la conduite du dialogue avec les tiers et l'expression de l'opinion de l'UE dans les organisations internationales.

La conséquence de la création des postes de Président du Conseil européen et de Haut Représentant est que le traité de Lisbonne n'attribue plus aucun rôle en matière de représentation de l'UE ni au premier ministre de l'Etat membre ayant la Présidence, ni à son Ministre des Affaires étrangères, qui ne préside plus le Conseil affaires extérieures. Cela n'empêche pas que le président du Conseil européen et le Haut Représentant puissent charger le Premier Ministre et le ministre des "Affaires étrangères" de l'Etat membre exerçant la présidence du Conseil de certaines missions de représentation.

Ceci précise donc le rôle du Haut Représentant en tant que Vice-président de la Commission. La Commission a la responsabilité de représenter l'UE à l'extérieur, exception faite de la PESC.

En ce qui concerne le rôle du Haut Représentant en tant que Vice-président de la Commission, le traité précise qu'il "est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union." L'organisation de la Commission reste toutefois une prérogative du Président de la Commission. En tant que Vice-président de la Commission, le Haut Représentant est soumis à l'autorité du Président de la Commission et aux règles en vigueur dans le collège. Le Président de la Commission peut dès lors décider de présider lui-même les réunions des commissaires en charge des matières relatives à l'action extérieure.

La représentation extérieure de l'Union dans les domaines relevant de cette institution sera assurée:

- soit directement par le Président de la Commission - notamment au niveau des premiers ministres;
- soit par le Vice-président de la Commission, chargé des responsabilités de la Commission dans le domaine des relations extérieures et de coordination des autres domaines de l'action extérieure de l'Union européenne. Il est donc normal qu'il représente aussi l'Union à l'extérieur en ce qui concerne l'aspect "communautaire" des relations extérieures de l'Union, au niveau ministériel, d'autant plus que parfois ces aspects peuvent aller de pair avec des questions relevant de la PESC;
- soit en ce qui concerne des portefeuilles spécifiques ayant une dimension extérieure, par un des commissaires sectoriels (en effet, le Haut Représentant coordonne les autres aspects

des relations extérieures de l'Union, mais ne remplace pas les commissaires qui s'occupent du commerce extérieur, du développement, etc.).

Cette interprétation est confirmée par la lecture de l'article 218§3 TFUE sur la négociation des accords internationaux: "3. La Commission, ou le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union."

Il semble logique que le négociateur d'accords exclusivement ou principalement relevant de la PESC soit ou directement le Haut Représentant ou quelqu'un placé sous sa responsabilité, ou lui et la Commission ensemble, et que dans les autres cas ce soit lui en qualité de Vice-président de la Commission ou la Commission à travers le Commissaire responsable du secteur en question, selon la proposition de la Commission elle-même.

Au vu de ce qui précède, on peut conclure dans un sens relativement proche de l'hypothèse lancée au début de ce chapitre.

Recommandation:

Le Parlement européen considère que la représentation extérieure de l'UE doit s'articuler autour des axes suivants:

- le Président du Conseil européen a un rôle de représentation de l'UE au niveau de la PESC, sans toutefois avoir des pouvoirs en termes de direction politique; s'y ajoute, le cas échéant, un rôle particulier de représentation du Conseil européen, notamment au niveau des contacts avec les Chefs d'État des pays tiers;
- la Commission - et en particulier son Président - doit avoir un rôle de représentation au niveau des relations extérieures dans leur ensemble et des politiques sectorielles incluses dans l'action extérieure de l'UE (commerce extérieur, développement, etc.);
- le Haut Représentant doit avoir en même temps un rôle de conduite (initiative et exécution) de la PESC, notamment en représentant l'Union dans les contacts avec des tiers et la représentation dans les organisations internationales; ceci inclut d'assumer aussi le rôle actuellement exercé par le Président en exercice du Conseil Affaires extérieures (en principe le Ministre des affaires étrangères de l'Etat membre assumant la Présidence); il a aussi un rôle de représentation au niveau de l'ensemble de l'action extérieure ou des secteurs de celle-ci autres que la PESC, mais il sera alors sous l'autorité du Président de la Commission et il sera soumis aux décisions du collègue en ce qui concerne les autres aspects de l'action extérieure.

Le Président en exercice du Conseil, aussi bien du Conseil "Affaires générales" - en particulier le Premier Ministre du pays exerçant la Présidence du Conseil, pourra aussi être appelé à exercer des fonctions de représentation de l'UE au niveau international, en

6. Politique de Sécurité et Défense Commune (PSDC)

Au niveau de la politique de sécurité et défense commune, secteur spécifique de la PESC, le traité de Lisbonne apporte aussi d'importants progrès, notamment la possibilité d'établir, pour les Etats membres qui ont la volonté politique et les capacités militaires pour le faire, une coopération structurée permanente dans le domaine de la défense, laquelle pourra mener à terme à une défense commune.

Mais sur le plan institutionnel, mise à part l'entrée en jeu du Haut Représentant avec ses nouvelles fonctions, les modifications ne sont pas substantielles.

En effet, il s'agit toujours d'un domaine éminemment intergouvernemental, dans lequel les Etats membres décident à l'unanimité sur la plupart des questions.

Le Conseil européen a pour rôle d'identifier les intérêts stratégiques de l'Union, de fixer les objectifs et de définir les orientations générales PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense dans les termes généraux de l'article 2-§1 du TUE. De plus, il lui incombe de prendre, le moment venu, la décision de passer à une vraie défense commune (art. 42§2). Cette décision devra être prise à l'unanimité et être approuvée par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles spécifiques pour produire des effets.

Toutes les autres décisions de définition et mise en œuvre de la PSDC sont à charge du Conseil, presque toujours à l'unanimité (normalement sur proposition ou avec la consultation du Haut Représentant). Les exceptions: la décision de création d'une coopération structurée permanente en matière de défense pour les Etats membres qui ont la volonté politique et les moyens militaires nécessaires; la décision concernant la définition du statut, du siège et des modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de l'armement.

Le rôle essentiel du Conseil en matière de PSDC pose d'ailleurs un problème spécifique: le Conseil "Affaires étrangères" doit-il se charger des questions de défense ou faut-il prévoir une formation spécifique du Conseil avec les ministres de la défense? Le fait que la PSDC soit partie intégrante de la PESC, pour laquelle le traité spécifie que c'est le Conseil "Affaires étrangères", avec la particularité qu'il est présidé par le Haut Représentant, qui est compétent, et que le Haut Représentant est aussi compétent pour l'exécution de la PSDC et la représentation extérieure dans ce domaine, plaide pour que ce soit le Conseil "Affaires étrangères" qui assume les compétences du Conseil en matière de PSDC, naturellement avec la participation des Ministres de la Défense quand il s'agit de discuter des questions spécifiques dans ce domaine. Le même principe devrait d'ailleurs valoir pour l'organisation interne du Parlement européen en la matière.

Dans ce domaine, le Parlement européen n'a pas de rôle spécifique, cependant, reste le devoir général qui incombe au Haut Représentant de maintenir le Parlement européen informé des principales évolutions de la PESC et de prendre en considération ses vues. La Commission n'a elle aussi, dans le domaine de PSDC, qu'un rôle accessoire de proposition avec le Haut Représentant (en ce qui concerne l'utilisation des instruments de l'Union pour des missions

dans ce domaine (art. 42§4) et de coopération avec l'Agence européenne de l'armement, le cas échéant (art. 45§2).

Recommandation

Afin d'assurer la cohérence de la politique étrangère et de son volet défense, les questions relatives à la PSDC doivent également être traitées au Conseil Affaires étrangères, auquel devront participer les Ministres de la Défense quand des questions spécifiques dans ce domaine sont également à l'ordre du jour.