



Bruxelles, le 14.2.2018
COM(2018) 95 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Une Europe qui tient ses engagements: options institutionnelles pour renforcer
l'efficacité de l'action de l'Union européenne**

*Contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 23
février 2018*

«Nous devons mieux communiquer les uns avec les autres – entre États membres, avec les institutions de l'Union européenne, mais aussi, et c'est le plus important, avec nos citoyens.

Nous devrions apporter plus de clarté à nos décisions. Utiliser un langage clair et honnête. Nous concentrer sur les attentes des citoyens, en ayant réellement le courage de nous élever contre les solutions simplistes des forces politiques extrémistes ou populistes.»

Déclaration de Bratislava, le 16 septembre 2016

«L'avenir de l'Europe est entre nos mains et [...] l'Union européenne est le meilleur instrument pour atteindre nos objectifs.

Nous voulons que l'Union joue un rôle majeur dans les dossiers de première importance et s'investisse moins dans les dossiers de moindre importance.

Nous œuvrerons en faveur d'un processus décisionnel démocratique, efficace et transparent, qui donne de meilleurs résultats.»

Déclaration de Rome, le 25 mars 2017

«Pour réussir en Europe, nous devons mettre un terme à cette opposition artificielle entre l'Union et ses États membres.

Notre Union ne peut se construire qu'avec nos États membres, jamais contre eux.»

Jean-Claude Juncker, Strasbourg, le 17 janvier 2018

Une Europe qui tient ses engagements: options institutionnelles pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne

Contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants

du 23 février 2018

Le 16 septembre 2016, à un moment critique, les dirigeants européens se sont rassemblés autour d'un programme européen positif constitué de la déclaration et de la feuille de route de Bratislava. Il s'agissait à la fois d'une reconnaissance du fait que l'UE est la mieux placée pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés et d'un engagement à mieux répondre aux besoins des Européens en obtenant des résultats concrets dans un ensemble de priorités essentielles. Les dirigeants ont reconnu que seule une détermination collective à atteindre ensemble les objectifs fixés dans les domaines qui comptent permettrait de combler le fossé entre les promesses sur le papier et les attentes des citoyens.

Après plus d'un an, la méthode de Bratislava fonctionne. L'UE a accompli de réels progrès dans des domaines tels que la gestion des frontières, la défense, l'investissement, l'économie numérique, l'éducation et la culture, ainsi que la dimension sociale de notre marché intérieur. Cette nouvelle méthode a été renforcée par le programme des dirigeants d'octobre 2017, qui définit clairement les engagements que l'Union européenne entend tenir au cours des 16 prochains mois, jusqu'aux élections au Parlement européen.

Créer une Europe qui tient ses engagements auprès de tous les Européens et répond à leurs attentes est la bonne priorité à accorder à notre action collective. Par conséquent, les questions de nature institutionnelle ont été reléguées à juste titre au second plan.

La Commission européenne continue de penser que l'heure n'est pas à des débats abstraits sur une réforme institutionnelle. Plusieurs mesures concrètes peuvent néanmoins être prises sur la base des traités existants pour permettre à notre Union d'être plus efficace dans la mise en œuvre de ses principales priorités. Après tout, c'est à l'aide de nos institutions communes et des processus de décision que nous avons arrêtés de commun accord que nous sommes en mesure d'honorer nos promesses et de réaliser ce que les citoyens attendent de nous.

La Commission européenne se félicite par conséquent de la décision du président Tusk de programmer un débat entre les dirigeants sur les questions institutionnelles le 23 février 2018. En guise de contribution à ce débat, la présente communication expose les différentes options disponibles, dans le cadre des traités actuels, pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne. La présente communication est accompagnée d'une recommandation sur le renforcement de la nature européenne et de la conduite efficace des élections au Parlement européen de 2019, qui actualise et complète certains éléments de la recommandation de la Commission de 2013¹.

¹ Recommandation de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen (2013/142/UE) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=FR>

1. Le processus des candidats têtes de liste: le fondement d'une Commission européenne politique plus en phase avec les réalités de l'Europe

L'Union européenne est à la fois une Union d'États et une Union de citoyens. Les citoyens sont représentés directement par le Parlement européen et indirectement par leurs propres gouvernements respectifs, qui collaborent au sein du Conseil et du Conseil européen². Le président de la Commission européenne tire sa légitimité de deux sources: il est proposé par les dirigeants réunis au sein du Conseil européen et est ensuite élu par le Parlement européen.

En 2014, en vertu du nouveau système des «Spitzenkandidaten», les partis politiques européens ont désigné des «candidats têtes de liste» préalablement aux élections au Parlement européen. Ce système a mis un visage sur les différents programmes politiques en lice et rehaussé le statut des campagnes électorales paneuropéennes. Bien que le système des candidats têtes de liste n'ait pas inversé la trajectoire descendante du taux de participation électorale observée lors des élections précédentes du Parlement européen³, il a contribué à freiner sa baisse⁴, car il a ajouté un degré supplémentaire d'information et de choix⁵.

Le système des candidats têtes de liste n'est pas une élection présidentielle directe. Le candidat du parti qui récolte le pourcentage de voix le plus élevé n'est pas nécessairement celui qui sera élu président de la Commission européenne; c'est celui qui est capable de recueillir un soutien majoritaire, tout d'abord au sein du Conseil européen conformément aux traités⁶, et ensuite au Parlement européen. Il convient de rappeler qu'aux termes des traités, 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. Les États membres ont convenu qu'avant la décision du Conseil européen, les représentants du Parlement européen et du Conseil européen mèneront les consultations nécessaires⁷.

En 2014, c'est le candidat tête de liste dont le parti a obtenu le pourcentage de votes le plus élevé qui était le mieux placé pour recueillir un soutien majoritaire tant au Conseil européen qu'au Parlement européen.

² Article 10, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

³ Taux de participation des élections au Parlement européen: 1979: 61,99%, 1984: 58,98 %, 1989: 58,41 %, 1994: 56,67 %, 1999: 49,51 %, 2004: 45,47 %, 2009: 42,97 %, 2014: 42,61%.

⁴ Baisse du taux de participation électorale par rapport aux élections précédentes au Parlement européen: 2004: 4,04 points de pourcentage; 2009: 2,5 points de pourcentage; 2014: 0,36 point de pourcentage.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Rapport sur les élections au Parlement européen de 2014 – COM(2015) 206 du 8 mai 2015.

⁶ L'article 17, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne dispose ce qui suit: «En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.»

⁷ Déclaration n° 11 relative à l'article 17, paragraphes 6 et 7, du traité sur l'Union européenne, annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

Le processus des candidats têtes de liste, après la confirmation de son résultat par le Conseil européen le 27 juin 2014 et par le Parlement européen le 15 juillet 2014, a été un facteur important qui a permis à la Commission Juncker de renforcer sa dimension politique et d'être plus axée sur ses choix stratégiques. Cette évolution de la Commission est également due au programme stratégique des principales priorités défini par le Conseil européen en juin 2014⁸, qui a été intégré dans les 10 points des orientations politiques qui ont été à la base de l'élection du président Juncker par le Parlement européen et qui reflétaient naturellement le programme sur lequel il avait fondé sa campagne dans l'ensemble de l'Union. Cela a permis de montrer que les institutions européennes et les États membres étaient capables de travailler ensemble et de tenir leurs engagements sur des questions qui sont importantes pour les citoyens et nécessitent réellement une action européenne. L'objectif était de contribuer à réduire la division perçue entre «Bruxelles» et les États membres.

La campagne menée à l'échelle de l'Europe et les contacts directs noués avec des citoyens et des représentants élus aux niveaux local, régional et national ont contribué à conférer une responsabilité accrue au candidat tête de liste retenu en 2014. Grâce à ce processus, le président de la Commission européenne a obtenu un mandat lui permettant d'être plus sélectif dans le choix des priorités de l'action européenne, sur la base d'un programme partagé faisant l'objet d'une adhésion politique commune transcendant les institutions. Cela a aidé la Commission européenne à déterminer les domaines dans lesquels une action de l'UE est nécessaire et ceux dans lesquels elle ne l'est pas. Une Europe «visible sur les grands enjeux, mais plus discrète sur les questions de moindre importance» constitue donc l'approche défendue par la Commission Juncker et approuvée dans la déclaration de Rome⁹.

Dans l'ensemble, le système des candidats têtes de liste a eu des répercussions positives sur les relations entre les institutions de l'UE et, partant, sur l'efficacité du travail de chacune d'entre elles.

L'étape suivante consisterait à faire élire le président de la Commission européenne directement par les citoyens, comme certains le prétendent¹⁰. Une telle avancée nécessiterait toutefois une modification des traités.

L'expérience de 2014 devrait être poursuivie et améliorée sur la base des traités actuels¹¹. La Commission européenne est d'avis que des mesures concrètes peuvent être prises pour améliorer le processus, tout en respectant l'équilibre entre les institutions de l'UE et entre les États membres.

⁸ Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement – Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 – https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf

⁹ Déclaration des dirigeants des 27 États membres ainsi que du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

¹⁰ Par exemple, le discours de Wolfgang Schäuble lors de l'attribution du prix Charlemagne en 2012: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>

¹¹ «Qui veut renforcer la démocratie européenne ne peut pas accepter que le petit progrès démocratique que constitua l'innovation des têtes de liste – "Spitzenkandidaten" – ne soit pas renouvelé. Je voudrais que l'expérience soit poursuivie.» – Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union de 2017, Strasbourg, le 13 septembre 2017.

Il importera de continuer à débattre ouvertement du processus qui reflétera au mieux la nature démocratique unique de l'Union européenne et la double légitimité d'une Commission européenne représentant tous les citoyens et tous les États membres de l'UE. Il conviendrait d'approfondir ce processus, sur la base de la contribution positive du processus de 2014, afin d'instaurer un véritable débat européen sur l'Europe que veulent ses citoyens et ses États membres.

Si les candidats têtes de liste sont sélectionnés plus tôt que la fois précédente, idéalement d'ici la fin de 2018, et si la campagne débute plus tôt, les électeurs seraient plus à même d'identifier les candidats et les programmes politiques qu'ils défendent¹². Les candidats, y compris ceux exerçant un mandat de chef d'État ou de gouvernement, de ministre ou de commissaire, auraient ainsi plus de temps pour se rendre dans les États membres et prendre le pouls de l'Europe et des citoyens, ainsi que des préoccupations de ces derniers. En 2014, les partis politiques européens ont sélectionné leurs candidats assez tardivement, ne leur laissant que quelques semaines pour faire campagne et se faire connaître sur l'ensemble du continent.

Le mode de sélection des candidats têtes de liste par les partis politiques européens peut également avoir son importance. Si les partis politiques européens, qui rassemblent des partis politiques nationaux et régionaux de même sensibilité et leurs dirigeants, devaient organiser par exemple des élections «primaires» pour choisir leurs candidats, le processus de familiarisation et de renforcement de la visibilité pourrait débiter plus tôt. Le fait de présenter une compétition entre personnalités défendant des idées différentes pourrait susciter un intérêt accru pour la campagne et, dans la foulée, pour les élections au Parlement européen.

Les liens entre partis nationaux et partis européens devraient être plus visibles et encourager une plus grande ouverture dans le paysage politique européen. Dans une proposition de réforme ciblée relative aux partis et fondations politiques européens¹³, présentée lors du discours sur l'état de l'Union de 2017, la Commission européenne a proposé d'imposer une certaine transparence concernant ces liens aux partis politiques européens sollicitant un financement du budget de l'UE (à savoir que leur logo et leur programme devraient être publiés sur les sites web des partis membres nationaux et régionaux). Les États membres et les partis politiques proprement dits pourraient même en faire plus sur une base volontaire, par exemple en insérant les logos des partis politiques européens dans le matériel de campagne et de vote. Les partis politiques nationaux et régionaux devraient se positionner de manière claire et distincte sur les principaux enjeux du débat européen. Les partis politiques nationaux et régionaux, y compris ceux qui ne sont pas affiliés à un parti européen, devraient aussi exprimer clairement leurs intentions quant à une participation à un groupe politique (existant ou potentiellement nouveau) du Parlement européen et au candidat à la présidence de la Commission qu'ils comptent choisir.

¹² «Je souhaiterais que les partis politiques européens lancent leurs campagnes pour les prochaines élections européennes plus tôt que par le passé. Trop souvent, les campagnes électorales européennes ont été réduites à une simple addition des propositions électorales nationales. La démocratie européenne mérite mieux.» – Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union de 2017, Strasbourg, le 13 septembre 2017.

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes - COM(2017) 481 du 13 septembre 2017.

Les **médias** jouent un rôle important dans toute campagne électorale. En 2014, dans plusieurs États membres, les débats entre les candidats au poste de président de la Commission européenne ont été diffusés sur des chaînes de télévision de premier plan (telles qu'ARD, ZDF, ORF, la RTBF, France24, LCI et Euronews), alors que dans d'autres États membres, ils n'ont été couverts que superficiellement ou ne l'ont pas été du tout. C'est un bon début, mais cela ne suffit pas. Pour 2019, et afin d'encourager une couverture large, équilibrée et impartiale, il serait souhaitable qu'au moins un débat entre les candidats têtes de liste soit diffusé sur les principales chaînes de service public dans chaque État membre. En tout état de cause, la diffusion de débats sur la teneur et les enjeux des élections au Parlement européen peut contribuer à accroître la sensibilisation et la participation des citoyens.

2. Cadre juridique relatif aux élections au Parlement européen de 2019

Les dirigeants réunis au sein du Conseil européen doivent décider, sur la base d'une proposition du Parlement européen et moyennant l'approbation du texte final par ce dernier, de la **composition du Parlement européen pour la législature 2019-2024**. Il y a lieu d'adopter une décision réexaminant la répartition des sièges entre les États membres avant l'élection européenne et il convient à cet égard de prendre en compte le retrait du Royaume-Uni de l'Union en mars 2019; le Royaume-Uni détient actuellement 73 sièges.

Il existe plusieurs options:

- faire en sorte que le nombre de sièges du Parlement devienne inférieur au nombre maximum de 751 autorisé par les traités;
- réattribuer les sièges aux autres États membres;
- réserver les sièges inutilisés en vue d'un élargissement futur de l'Union;
- réserver les sièges inutilisés en vue de l'éventuelle création d'une circonscription transnationale.

Le 7 février 2018, le Parlement européen a soumis une proposition mêlant les trois premières options: réduire le nombre global de sièges à 705, réattribuer 27 sièges et conserver les sièges inutilisés restants en réserve en vue d'un élargissement futur. Bien qu'elle ne plaide pas pour la création d'une **circonscription transnationale**, la résolution du Parlement européen rappelle qu'une telle mesure devrait être inscrite dans les règles de l'UE régissant les élections au Parlement européen, pour laquelle il existe une proposition du Parlement européen de 2015. Une modification de ces règles doit être approuvée à l'unanimité par le Conseil et approuvée dans sa version finale par le Parlement européen, et être ensuite ratifiée par chaque État membre dans le respect de leurs exigences constitutionnelles respectives.

Un certain nombre d'États membres¹⁴ ont exprimé dernièrement leur soutien à l'idée d'une circonscription transnationale, tandis que d'autres¹⁵ s'y sont opposés.

¹⁴ Par exemple: Emmanuel Macron, Président de la République française, le 26 septembre 2017 - <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>;

Leo Varadkar, Premier ministre irlandais – le 17 janvier 2018

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Une circonscription transnationale pourrait renforcer la dimension européenne de l'élection en offrant aux candidats la possibilité d'atteindre un plus grand nombre de citoyens partout en Europe. Elle pourrait être compatible avec le processus des candidats têtes de liste, car elle contribuerait vraisemblablement à créer un espace européen de débat public et à renforcer la visibilité des partis politiques européens¹⁶.

Si une circonscription transnationale devait être créée, il serait important de veiller à ce que les députés soient en mesure de représenter les électeurs qui les ont élus et d'être en contact étroit avec eux, tant pour des raisons de responsabilité que pour pouvoir faire part de leurs préoccupations.

Le système électoral est déjà en cours d'examen. En 2015, le Parlement européen a déposé une proposition formelle de **réforme de la loi électorale de l'Union européenne**¹⁷. Une décision doit être adoptée d'ici mai 2018 pour que celle-ci puisse produire ses effets en temps voulu avant les prochaines élections au Parlement européen. Outre une circonscription transnationale, la proposition du Parlement européen soutient une réforme de la loi électorale de l'UE qui vise à renforcer le caractère européen de ces élections. Elle introduit un délai uniforme pour la constitution des listes d'électeurs et de candidats dans l'ensemble de l'UE; autorise les citoyens de l'UE résidant en dehors de l'Union à participer à l'élection; encourage les États membres à autoriser les votes par voie postale et électronique et par internet; encourage les listes respectant l'équilibre entre hommes et femmes; propose d'améliorer la visibilité des partis politiques européens en affichant leurs noms et logos sur les bulletins de vote; et prône l'adoption de procédures transparentes et démocratiques pour la sélection des candidats.

L'une des principales propositions portait sur l'introduction d'un seuil compris entre 3 et 5 % pour les votes exprimés dans les États membres constituant une circonscription unique et dans les circonscriptions de plus de 26 sièges ayant recours à un scrutin de liste. De tels seuils contribueraient à réduire la fragmentation politique au sein du Parlement élu et à rendre ainsi le processus de décision plus efficace. Au moment de statuer sur cette proposition, il conviendra d'accorder toute l'attention requise à la nécessité de garantir la représentation d'opinions diverses et le respect des différentes traditions des États membres.

3. Composition de la Commission européenne

Actuellement, le collège des commissaires se compose de 28 membres, un par État membre.

Sommet des pays méridionaux de l'Union européenne (Chypre, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal et Espagne) – Rome, le 10 janvier 2018 – «Declaration: Bringing the EU forward in 2018» – <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

¹⁵ Sommet des pays du groupe de Visegrad (V4: République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) – Budapest, le 26 janvier 2018 – Statement on the Future of Europe – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

¹⁶ «Je n'ignore pas que l'idée est contestée par plus que quelques-uns, mais je dois vous dire que j'ai de la sympathie pour présenter des listes transnationales aux élections européennes.» – Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union de 2017, Strasbourg, le 13 septembre 2017.

¹⁷ Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne [2015/2035(INL)].

L'article 17, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne dispose qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission européenne est composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres de l'UE (18 commissaires pour une Union à 27 États membres), sauf si une décision en dispose autrement.

En 2009, avant le second référendum irlandais sur la ratification du traité de Lisbonne, le Conseil européen a adopté d'un commun accord une décision garantissant un nombre de membres de la Commission qui correspond au nombre d'États membres.

Le Conseil européen doit à présent réexaminer sa décision du 22 mai 2013¹⁸. **Les dirigeants devront décider de maintenir une Commission européenne composée d'un commissaire par État membre ou de réduire sa composition.** Dans l'hypothèse d'une Commission européenne resserrée, le traité stipule que ses membres sont choisis selon un système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres.

En principe, un exécutif restreint fonctionnerait plus efficacement, serait plus simple à gérer et permettrait une répartition plus équilibrée des portefeuilles entre ses membres, comme certains dirigeants l'ont soutenu dernièrement¹⁹. Dans un tel cas de figure, la Commission européenne devrait tout particulièrement veiller à garantir une transparence totale dans ses relations avec l'ensemble des États membres²⁰.

Un exécutif restreint aurait toutefois comme conséquence que certains États membres ne seraient pas représentés par un de leurs ressortissants au niveau politique de l'institution. Le maintien d'un commissaire par État membre offre l'avantage de préserver un canal de communication direct avec les citoyens et les autorités nationales dans l'ensemble des États membres. Par exemple, les membres de la Commission Juncker se sont révélés comme des relais essentiels auprès de leur pays d'origine, en communiquant dans la langue nationale, notamment lors des 657 visites destinées à informer les députés nationaux et à débattre avec eux.

En cas de maintien d'un commissaire par État membre, il faudra à nouveau procéder à des adaptations organisationnelles pour garantir la responsabilité, l'unité et l'efficacité. La Commission Juncker a structuré son travail autour de plusieurs vice-présidents chargés d'équipes de projet transversales dans différents domaines d'action, y compris le premier vice-président et la haute représentante/vice-présidente. Chaque vice-président s'est vu confier un rôle dirigeant renforcé et la responsabilité d'assurer la direction et la coordination

¹⁸ En vertu de la décision du 22 mai 2013, «le Conseil européen réexamine la présente décision [...] avant la nomination de la première Commission suivant la date d'adhésion du trentième État membre ou la nomination de la Commission qui succédera à celle qui doit prendre ses fonctions le 1^{er} novembre 2014, la date retenue étant la plus proche».

¹⁹ Emmanuel Macron, Président de la République française, le 26 septembre 2017 – «Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple.» <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, Chancelier autrichien, programme de l'ÖVP pour les élections autrichiennes de 2017 – <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>

²⁰ Déclaration n° 11 relative à l'article 17 du traité sur l'Union européenne, annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

d'une équipe de commissaires. Cette structure à deux niveaux a fait ses preuves et pourrait être renforcée à l'avenir.

4. Un président à double casquette

Une solution pour rendre la structure de l'Union plus efficiente pourrait être de confier à une seule personne la présidence du Conseil européen et de la Commission européenne²¹.

Un tel changement pourrait contribuer à dissiper une idée fausse persistante et préjudiciable, à savoir celle d'une division trop souvent perçue entre la Commission européenne et les États membres. Les décisions prises sont trop fréquemment représentées au niveau national comme des «diktats» imposés aux États membres par une Commission de Bruxelles coupée du reste du monde, alors qu'en réalité ce sont les États membres et les députés du Parlement européen élus au suffrage direct qui, ensemble, ont décidé de l'action à mener.

La Commission européenne est une institution créée par les États membres pour œuvrer en faveur de l'intérêt européen commun, au même titre que le Conseil européen. Un même président pour les deux institutions permettrait d'incarner la double nature de la légitimité et de la responsabilité de l'Union et renforcerait ces deux institutions.

Cela rendrait également la représentation extérieure de l'Union plus simple et plus directe auprès des pays tiers. Les autres dirigeants internationaux auraient un interlocuteur unique, y compris dans leurs relations avec l'UE, notamment lors de sommets et dans des enceintes internationales telles que le G7 ou le G20.

Une double investiture de cette nature n'implique pas une fusion des deux institutions. Le président de la Commission européenne est déjà membre à part entière du Conseil européen, et cela a toujours été jugé tout à fait compatible avec son indépendance. Aucun des deux présidents ne vote au sein du Conseil européen; tous deux formulent des avis, apportent la contribution des travaux de leurs services respectifs, aident à construire des ponts et définissent des terrains d'entente entre les États membres. Une double fonction de président permettrait de renforcer encore la coordination étroite et efficace existante entre les deux institutions indépendantes.

Un président à double casquette est possible aux termes des traités actuels, qui autorisent implicitement la désignation du président du Conseil européen à une autre fonction européenne²². Le mandat du président du Conseil européen est certes plus court que celui du président de la Commission européenne, mais dans la mesure où il est tout juste deux fois moins long et prévoit un renouvellement, une solution pragmatique pourrait être envisagée.

À cet égard, on pourrait s'inspirer de la fonction existante de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et vice-président de la Commission européenne. Cette fonction, qui résulte de l'évolution de l'ancienne fonction de secrétaire général du

²¹ «L'efficacité européenne gagnerait en force si nous pouvions fusionner les présidences du Conseil européen et de la Commission européenne. (...) Le fait d'avoir un seul président refléterait mieux la véritable nature de notre Union européenne, à la fois comme Union des États et comme Union des citoyens.» – Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union de 2017, Strasbourg, le 13 septembre 2017.

²² En vertu de l'article 15, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne, le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat *national*.

Conseil de l'Union européenne/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune instituée par le traité d'Amsterdam et de celle de commissaire pour les relations extérieures, a été codifiée par le traité de Lisbonne. Elle est un exemple de la manière dont une même personne peut exercer efficacement des responsabilités dans deux institutions de l'UE, sans compromettre l'indépendance des fonctions respectives de ces institutions ni conférer plus de pouvoir à l'une au détriment de l'autre.

5. Dialogue avec les citoyens sur la route vers Sibiu

Pendant la période cruciale précédant les élections au Parlement européen, lorsque l'Union doit montrer qu'elle est capable de répondre aux attentes des citoyens, les États membres accordent opportunément une attention croissante à l'importance d'associer davantage les citoyens au débat sur l'avenir de l'Europe²³. Trop souvent, le débat européen a été miné par les mythes, les fausses idées et les questions secondaires. Les responsables politiques des niveaux européen, national, régional et local partagent la responsabilité d'encourager un débat honnête sur l'Europe et son avenir. Les citoyens seraient plus enclins à voter aux élections au Parlement européen s'ils avaient une meilleure connaissance des effets des politiques de l'UE sur leur vie quotidienne.

Tout au long de 2018 et 2019, les dirigeants se réuniront à intervalles réguliers pour discuter de la voie à suivre jusqu'à la prochaine étape essentielle du processus de réforme et de développement de l'Union: le sommet de Sibiu du 9 mai 2019. Plus ces discussions seront solidement ancrées dans l'information, le débat et la participation des citoyens et de la société civile dans les États membres, plus les résultats seront fructueux.

La proposition du président Macron de consultations des citoyens²⁴ sur l'avenir de l'Europe a recueilli le soutien explicite de plusieurs dirigeants d'autres États membres²⁵ et suscité la sympathie de la plupart des institutions et des États membres de l'UE, et des dialogues nationaux ont eu lieu ou ont lieu sous d'autres formes en Irlande, en Bulgarie et en Suède, notamment. D'autres dirigeants d'États membres²⁶ ont également annoncé qu'ils étaient disposés à participer à un vaste débat public sur l'avenir de l'Europe dans le respect de leurs pratiques nationales respectives. La structure adéquate d'un tel processus variera d'un État membre à l'autre, selon les traditions et les procédures démocratiques internes de chacun d'eux: le débat pourra avoir lieu isolément, sur une base collective entre États membres participants ou dans un cadre soutenu par les institutions européennes.

²³ «Nous pensons aussi qu'au cours des prochains mois, nous devrions associer davantage les parlements nationaux et la société civile aux niveaux national, régional et local aux travaux sur l'avenir de l'Europe.» – Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union de 2017, Strasbourg, le 13 septembre 2017.

²⁴ Emmanuel Macron, Président de la République française, Discours au Congrès de Versailles, le 3 juillet 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

²⁵ Sommet des pays méridionaux de l'Union européenne (Chypre, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal et Espagne) – Rome, le 10 janvier 2018 – «Declaration: Bringing the EU forward in 2018» – <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

²⁶ Sommet des pays du groupe de Visegrád (V4: République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) – Budapest, le 26 janvier 2018 – Statement on the Future of Europe – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

La Commission européenne a l'expérience de l'organisation de ses propres dialogues citoyens, réunissant des membres de la Commission, des députés du Parlement européen, des autorités nationales, locales et régionales et des représentants de la société civile qui ont pris part depuis janvier 2015 à quelque 478 débats publics interactifs dans plus de 160 lieux situés dans les capitales européennes et au-delà. Elle renforce ce processus en organisant, ou en aidant à organiser, d'ici à mai 2019, environ 500 nouveaux dialogues citoyens, en coopération avec les États membres, les autorités locales et régionales, le Parlement européen et les autres institutions européennes.

La Commission européenne partagera les fruits de cette expérience avec les États membres planifiant leurs propres manifestations, et elle se tient prête à offrir son aide chaque fois qu'elle le pourra, par exemple pour relier le processus à la consultation en ligne sur l'avenir de l'Europe qu'elle lance et qui pourrait rester ouverte jusqu'au 9 mai 2019.

À partir de la réunion des dirigeants du 23 février 2018 et compte tenu de leurs structures politiques et pratiques respectives, les États membres ainsi que les pouvoirs locaux et régionaux devraient être encouragés à organiser des activités de sensibilisation afin d'engager avec les citoyens des débats et consultations publics sur les questions relatives à l'Union européenne, notamment sur l'avenir de l'Europe dans le contexte du processus qui mènera jusqu'à la réunion des dirigeants du 9 mai 2019, peu avant les élections au Parlement européen.

Conclusions

Au cours de leur réunion du 23 février 2018 consacrée aux questions institutionnelles, les dirigeants seront invités à:

1) prendre note du fait que l'élection d'un candidat tête de liste couronné de succès au poste de président de la Commission, sur la base d'une proposition du Conseil européen et d'un programme stratégique conjoint, peut améliorer l'efficacité de la Commission européenne, lui permettant de mener un programme politique ciblé faisant l'objet d'une adhésion politique commune transcendant les institutions; elle peut également renforcer la visibilité de la campagne électorale européenne, en présentant plus clairement aux citoyens les différentes visions de l'avenir de l'Europe qui s'affrontent et les différents programmes qui s'opposent;

2) appeler les partis politiques européens à choisir leurs candidats têtes de liste d'ici la fin de 2018, et les encourager à entamer rapidement ce processus;

3) encourager la transparence relative à l'affiliation existante ou prévue de partis nationaux et régionaux aux partis, candidats têtes de liste et groupes européens du Parlement européen;

4) achever les travaux concernant la composition du Parlement européen, la réforme du règlement sur les partis politiques européens et les fondations politiques européennes et la réforme de la loi électorale européenne d'ici le printemps 2018, pour que ces différents éléments puissent produire pleinement leurs effets au cours de l'année électorale 2019;

5) envisager la création d'une circonscription transnationale pour les élections au Parlement européen;

6) prévoir un réexamen de la décision du 22 mai 2013 en vue de maintenir une Commission constituée d'un commissaire par État membre ou de réduire sa composition;

7) prendre en considération les gains d'efficacité qui résulteraient de la création à terme d'une double fonction de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne;

8) encourager les États membres à stimuler un débat et un dialogue publics sur l'avenir de l'Europe dans les prochains mois et dans la perspective du sommet de Sibiu du 9 mai 2019 et des élections au Parlement européen, en mettant en place, dans l'ensemble des États membres, des dialogues citoyens et des débats et consultations similaires qui tiennent compte de leurs traditions nationales respectives et garantissent un taux de participation élevé.