

A LA RECHERCHE D'UN GOUVERNEMENT EUROPEEN

Avertissement

Le Conseil d'Administration de Notre Europe a décidé d'intervenir, en tant que collectif d'action, dans les débats sur l'avenir de l'Europe, en plus des obligations qui sont les siennes dans l'orientation et le contrôle des activités du groupement d'études.

A ce titre, il a déjà publié un texte sur "Où va l'Europe ?". Aujourd'hui, il propose quelques pistes de réflexion "A la recherche d'un gouvernement européen". Ce texte ne doit pas être lu comme une proposition de réforme institutionnelle d'ensemble, mais comme une contribution partielle au débat engagé à l'initiative et autour de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Il s'agit, en tenant compte des enseignements du passé, de rendre plus lisible et plus efficace l'action exécutive de l'Union, sans modifier, par exemple, le rôle et les missions du Conseil européen, dont procède "l'exécutif".

Le Conseil d'Administration aura l'occasion de formuler réflexions et propositions sur les autres dimensions de la réforme institutionnelle, dont le Conseil européen, le Parlement Européen, le rôle des Parlements nationaux, les instruments législatifs (dont l'idée de lois cadre),

A LA RECHERCHE D'UN GOUVERNEMENT EUROPEEN

1. Au rythme des traités successifs, l'Union Européenne est parvenue à se doter d'un pouvoir législatif émergent, qui s'exerce à travers le processus de codécision entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union. Il importe de le rendre désormais plus transparent, ce qui conduira inévitablement à le distinguer de la fonction exécutive dont il devra, à l'avenir, être séparé.

En revanche, l'Union ne dispose pas d'un pouvoir exécutif clairement identifié. Aussi, l'une des priorités de la Convention sur l'avenir de l'Europe et de la Conférence intergouvernementale qui se réunira en 2004, doit être de l'instituer.

En opérant la régulation de l'union douanière, devenue progressivement marché commun, puis marché unique, la méthode communautaire a fait l'économie pendant de longues années d'un gouvernement européen. Mais, outre le fait que cette méthode ne s'applique pas au-delà du "premier pilier" et qu'elle connaît aujourd'hui des dysfonctionnements, le passage de l'Union économique à l'Union politique, amorcé par le Traité de Maastricht et poursuivi progressivement impose la présence parmi les institutions européennes **d'un véritable gouvernement**. Voilà déjà longtemps qu'Henri Kissinger réclame à l'Union Européenne un numéro de téléphone. Il est temps de le lui attribuer.

2. Cette exigence ne répond pas seulement à la nécessité de permettre à l'Europe de "parler d'une seule voix", sur la scène internationale. Elle résulte de l'obligation dans laquelle se trouvera prochainement l'Union, élargie à la dimension du continent, de remplir plusieurs fonctions qui ne sont pas principalement normatives, mais qui relèvent de missions dévolues à sa "branche exécutive", c'est à dire d'un authentique gouvernement. Citons-en quelques unes :

- La fonction de leadership. Dans le prolongement du rôle stratégique du Conseil européen, rendu irremplaçable dans une Fédération d'Etats nations et en vue d'en renforcer la cohésion et l'efficacité, l'Union Européenne doit pouvoir disposer d'une instance permanente appelée à la conduire. Sous le contrôle du Parlement européen, cette instance doit détenir la légitimité et la capacité d'agir en temps réel au regard des sollicitations de la conjoncture. Il lui appartiendra de faire respecter l'agenda établi, lors de sessions nécessairement intermittentes, par le Conseil européen, d'en préparer les travaux et d'assurer la mise en œuvre des politiques en résultant. Or, conformément aux règles de la démocratie, le rôle pilote confié à cet organe gouvernemental devra avoir pour corollaire sa responsabilité politique, à la fois devant le Parlement et le Conseil européen.
- La fonction de coordination. Dans le contexte géopolitique marqué par la multiplication du nombre des Etats membres, un tel gouvernement doit être appelé à coordonner les légitimes intérêts des Etats avec la recherche de l'intérêt général de l'Union. D'où le rôle qui lui sera dévolu à l'articulation des institutions de l'Union et de ses composantes. A 25 ou à 30 membres, l'Union requerra en effet encore plus de cohésion qu'elle n'en avait besoin à 15 Etats. D'autant plus que la cohérence de ses actes affectera, outre la régulation du marché unique, l'exercice de missions régaliennes, telles que la coordination des politiques macro-économiques et budgétaires, le fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et la mise en œuvre de la politique étrangère et de défense commune -tous domaines relevant des souverainetés partagées.
- La fonction d'exécution. Dans le cadre de cette Europe élargie, la garantie de l'effectivité des décisions prises au niveau de l'Union sur le territoire de chaque Etat prendra encore plus d'importance et devra prévenir par conséquent le risque d'inflation des recours en manquement. Il importe donc que celle-ci dispose d'un organe permanent qui veille à l'exécution (ou plus exactement à "l'implémentation") des politiques communes. Ce qui suppose, dans le respect du principe de subsidiarité, la réalisation d'un équilibre à maintenir entre les mesures d'ordre réglementaire prises au sommet et leur adaptation aux situations particulières par les gouvernements et les administrations des Etats, qui garderont un rôle essentiel, en l'absence d'un appareil bureaucratique de grande envergure établi à Bruxelles.
- La fonction de représentation. Depuis longtemps, l'Europe rencontre la difficulté à "parler d'une seule voix" -sauf en matière commerciale - vis-à-vis des Etats tiers et des organisations internationales. Cet état de choses ne saurait se prolonger davantage. Et il ressort de la fonction gouvernementale d'assurer la représentation de l'Union, tant au sein du G8 que du F.M.I., de la Banque Mondiale et de l'O.M.C. -demain peut-être au sein des Nations-Unies ?- Or, il importe que cette fonction soit remplie, non pas par un titulaire exerçant une fonction intermittente, mais par un organe permanent disposant de la capacité d'expertise et de décision.

3. Le cumul de ces quatre fonctions de nature gouvernementale déborde largement ce que l'on met d'habitude sous le vocable de "gouvernance". Et il requiert donc l'existence **d'un véritable gouvernement**. L'Union Européenne n'ayant pas vocation à devenir un super-Etat, ce gouvernement ne saurait se calquer sur le modèle de l'Etat fédéral, ni encore moins s'ériger sur la "table-rase", par référence aux structures de tel ou tel Etat membre. Il doit, par conséquent, tenir compte de l'acquis existant et s'inscrire dans le prolongement de la démarche qui a conduit, depuis cinquante ans, à réaliser **l'équilibre entre l'approche supranationale et l'approche intergouvernementale**. D'où la nécessité de respecter trois principes :

- **Premier principe** : fonder le gouvernement européen sur la double source de légitimité du processus d'intégration, à savoir la vocation des Etats membres à la pérennité, qui justifie leur culture et leur histoire, et l'adhésion directe des citoyens à l'Union, par la voie démocratique du suffrage universel direct.
- **Deuxième principe** : dans une Europe élargie à 500 millions de citoyens, associant à la régulation du marché unique l'exercice de missions régaliennes, la demande de transparence émanant de ces derniers rend indispensable **une claire identification des fonctions législative et exécutive**, la fonction judiciaire étant assumée de son côté par une Cour de Justice, ce qui implique une séparation souple des pouvoirs.
- **Troisième principe** : ni le Conseil des ministres, ni la Commission Européenne ne pouvant exercer, pris isolément, le monopole de la fonction gouvernementale, il convient de **renforcer la synergie entre ces deux instances** afin d'accroître leur interactivité. Et le meilleur moyen de l'obtenir est de les doter d'une présidence commune, à la fois personnalisée et collégiale.

4. En synchronisation avec le rythme de l'élargissement de l'Union, différentes modalités sont susceptibles de mettre en œuvre, à moyen terme, ces principes. Celles-ci doivent s'inscrire dans le prolongement des recommandations déjà exprimées par l'Association Notre Europe concernant la restructuration du Conseil "affaires générales" et le renforcement de la légitimité démocratique de la Commission. Ainsi, de l'action conjointe de la Commission et du Conseil des ministres de l'Union, statuant comme exécutifs, doit pouvoir émerger un véritable gouvernement de l'Union.

Une première approche de cette démarche, conçue de façon systématique, permet de cibler les principales mesures susceptibles de l'inspirer. Citons pour l'essentiel :

- L'établissement d'une **symétrie d'attributions** entre les formations spécialisées du Conseil de l'Union et les principaux commissaires, de telle sorte que les seconds jouent le rôle de "bras séculier" des premières,
- La restructuration du Conseil "affaires générales" (C.A.G.), œuvrant **en tant qu'exécutif**, désormais composé de ministres nationaux habilités à engager leur gouvernement respectif et disponibles pour siéger de façon régulière à Bruxelles en vue de coordonner l'action des formations spécialisées,
- Le recentrage des missions de la Commission autour de son rôle politique **en instituant autour du président un "présidium"** composé de vice-présidents chargés principalement des fonctions régaliennes et procédant directement, par conséquent, du Conseil européen, tout en étant collégialement responsables, avec les autres commissaires, devant le Parlement européen,

- L'établissement d'un **président et d'une présidence commune au C.A.G. et aux autres formations du Conseil exécutif de l'Union**, ainsi qu'à la Commission, garants de la synergie à promouvoir entre les deux instances chargées d'exercer conjointement la fonction gouvernementale. A la fois individuelle et collégiale (président et présidium), cette présidence commune aurait la double capacité d'exercer un leadership efficace et d'associer à celui-ci des ressortissants de différents Etats, grands et petits, fondateurs et nouvellement adhérents, septentrionaux et méridionaux.
 - La généralisation, au sein du Conseil exécutif, du **vote à la majorité qualifiée** et l'établissement entre ce Conseil et l'instance chargée d'exercer le pouvoir législatif en codécision avec le Parlement européen, d'une séparation qui clarifie la **distinction entre les deux fonctions législative et exécutive**.
5. Comme toute solution novatrice, les réformes ainsi proposées se heurtent actuellement à des obstacles et peuvent susciter des réactions de rejet. Aussi, doivent-elles comporter **différentes variantes** susceptibles de surmonter ces réserves, notamment en ce qui concerne la restructuration du Conseil "affaires générales" et l'institution d'une présidence commune au Conseil et à la Commission.
- Il est vrai que la réforme du Conseil "affaires générales", en promouvant la création d'un poste de ministre habilité à engager son gouvernement et susceptible de siéger régulièrement à Bruxelles peut apparaître comme une manifestation d'ingérence de l'Union dans l'organisation constitutionnelle des Etats. Surtout si ce Ministre est appelé à mobiliser l'action de ses collègues appartenant aux formations spécialisées, ce qui peut affecter l'équilibre interne entre les partis dans les pays qui pratiquent la démocratie de consensus et le gouvernement de coalition. Par ailleurs, l'idée de confier au même titulaire la présidence du Conseil des ministres de l'Union, **même limitée à la fonction exécutive**, et celle de la Commission, peut faire hésiter les chefs d'Etat et de gouvernement habitués à la présidence tournante et à l'ambiguïté qui résulte à l'heure actuelle des deux rôles à la fois législatif et exécutif du Conseil de l'Union.
6. Par conséquent, sur ces deux points au moins, des éclaircissements, voire des amendements, doivent pouvoir être apportés, et constituer **différentes versions** du schéma précédent. A titre d'exemple, faisons les suggestions suivantes :

- S'agissant du **Conseil "affaires générales"**, rien n'empêche d'imaginer qu'il limite son rôle de coordination aux affaires internes de l'Union et qu'existe parallèlement un **Conseil "affaires étrangères et défense"** qui, sous l'autorité du vice-président compétent (successeur du Haut Représentant ayant acquis le statut de commissaire), mais sans rétablir l'étanchéité actuelle du "deuxième pilier", constitue l'équivalent européen du Conseil national de sécurité des Etats-Unis. Une telle structure se prêterait, d'ailleurs, à l'institution en ce domaine sensible d'une "coopération renforcée" que pourrait rendre nécessaire la spécificité des Etats neutres. On pourrait même imaginer d'autres formations du Conseil symétriques, telles que l'ECOFIN, ou le JAI, pourvu qu'elles soient coordonnées par la présidence commune, sous le contrôle du Conseil européen.

- Quant à cette **présidence commune**, rappelons d'abord qu'elle demeurerait **circonscrite à la fonction exécutive**. La fonction législative pourrait alors être exercée par le Parlement européen en codécision, comme aujourd'hui, avec un Conseil de l'Union présidé différemment. Et précisons que tout en s'incarnant dans la personnalité d'un titulaire faisant fonction de "chef de gouvernement", cette présidence s'inscrirait dans un **double niveau de collégialité** : le premier étant formé du "présidium" commun au Conseil exécutif et à la Commission, composé d'un nombre restreint de vice-présidents, et le second de commissaires à statut ordinaire, dont le nombre pourrait correspondre, en vertu du Traité de Nice, à celui des Etats membres ou, à partir du vingt-septième Etat, être ramené à un chiffre inférieur. Notons encore que, procédant du Conseil européen, cette présidence commune serait investie par le Parlement, comme l'est actuellement la Commission, mais verrait sa responsabilité politique engagée **à la fois** devant les deux instances d'où elle tirerait sa double légitimité.

Naturellement, d'autres modalités peuvent être envisagées qui, dans le respect des trois principes ci-dessus énoncés, faciliteraient la délibération au sein de la Convention et la négociation au sein de la Conférence Intergouvernementale en vue d'aboutir à une solution à la fois cohérente et réaliste en 2004.

7. Mais, la pertinence des options précédentes doit pouvoir être évaluée tant par rapport au statu quo institutionnel que par rapport à d'autres suggestions présentées dans le cadre de la Convention ou en marge de celle-ci.

D'un côté, le **statu quo** fondé sur le système de l'alternance semestrielle de la présidence du Conseil de l'Union dans un ensemble étendu à 25 ou 30 Etats membres semble aujourd'hui unanimement rejeté. Et le prolongement du mandat des Etats au-delà de six mois ne ferait qu'aggraver le dysfonctionnement du système, au risque de provoquer un directoire de fait au profit de quelques grands Etats que le Conseil européen serait tenté de privilégier, et de rendre ingérable pendant une aussi longue durée le gouvernement de l'Etat assurant la présidence.

D'un autre côté, les **différentes solutions de rechange** avancées comportent, à leur tour, de grands risques. Il en est ainsi de l'idée qui reviendrait à faire coopter en leur sein par les formations du Conseil de l'Union un ministre national doté d'un mandat prolongé (deux ans et demi, par exemple). Car, d'une part, l'assurance de cette durée serait tributaire de l'absence de remaniement ministériel dans son propre pays. D'autre part, il lui serait difficile au long de ce long mandat de concilier la recherche de l'intérêt général de l'Union avec la légitime défense des dossiers dont il aurait la charge au nom de son propre Etat. Cela explique que quelques chefs d'Etat et de gouvernement esquissent une solution différente en direction du choix d'un président de l'Union choisi par le Conseil européen, hors de ses membres titulaires, ce qui présenterait d'autres risques.

8. Telle est, en effet, la **véritable alternative** à la présidence commune au Conseil exécutif de l'Union et à la Commission proposée dans cette note. Or, cette alternative n'est pas exempte de dangers.

Notons d'abord que si l'institution d'une présidence permanente de l'Union devait se borner à doter le Conseil européen d'un président de séance (un "chairman"), une telle disposition, même si elle est parfaitement compatible avec les propositions précédentes,

n'apporterait pas de solution à la recherche d'un gouvernement européen. Mais, l'on imagine mal un titulaire de ce genre qui, entre les sessions du Conseil européen, se résigne à l'exercice d'une fonction décorative. Et l'hypothèse est vraisemblable qu'il soit amené à présider également le Conseil de l'Union.

Or, c'est à travers ce cumul que le danger réside. Et ce, pour trois raisons :

- Il en résulterait, d'abord, une **forte préidentialisation du système**, même si parallèlement la clarification des fonctions législative et exécutive était menée à bien. Sans doute, cette préidentialisation serait-elle propice à l'établissement de relations personnelles avec les présidents des grandes puissances, à commencer par les Etats-Unis. Mais, une telle formule se situerait à contre-courant de la culture parlementaire européenne, qui est l'un de ses traits singuliers, et dont témoignent, à l'exception de la Ve République en France, les régimes politiques de la très grande majorité des Etats membres et des Etats candidats. Or, si cette tendance doit s'affirmer un jour, il n'est pas sûr qu'elle réponde au degré d'intégration atteint aujourd'hui par l'Union et que le moment soit arrivé de l'instituer.
- Une présidence individuelle durable aurait l'immense inconvénient de **soustraire son titulaire**, jusqu'à la date de son éventuel renouvellement, à **l'exercice d'une véritable responsabilité politique**. Elle serait difficile à engager devant le Parlement européen, que l'on imagine mal découronnant l'aréopage des chefs d'Etat et de gouvernement et elle se heurterait, par construction, à l'impossibilité dans laquelle se trouverait le Conseil européen de révoquer son propre président.
- Enfin, le cumul au profit d'une même personne de la présidence du Conseil européen et du Conseil de l'Union placerait son titulaire en situation de cohabitation avec le président de la Commission européenne, ce qu'il ne convient pas d'encourager. A moins de ramener le rôle de la Commission à celui d'un secrétariat du Conseil et celui de son président à celui d'un secrétaire général.

Par conséquent, la solution qui sied aux Etats-Unis d'Amérique n'est sans doute pas celle qui convient le mieux à l'Union Européenne, surtout si, au nom du principe de subsidiarité, le modèle de la Fédération d'Etats nations doit s'écartier de celui, un temps envisagé, d'Etats-Unis d'Europe.

9. Pour toutes ces raisons, la solution proposée ici, en s'inscrivant dans la continuité de la méthode communautaire, au prix de la hisser au niveau de la politique et de répondre aux exigences de la démocratie, semble réunir **le maximum d'avantages en écartant le maximum d'inconvénients**.

Comme on l'a déjà fait observer, **elle incarne la double légitimité** qui caractérise par sa singularité une Fédération d'Etats nations. Et elle se situe au point d'équilibre entre une Confédération d'Etats, respectueuse de leurs souverainetés respectives, et un Etat fédéral gage d'efficacité. Conjурant le risque de dilution que pourrait faire courir à l'Union européenne son élargissement aux dimensions du continent, elle présente l'avantage d'associer les Etats membres, non seulement à l'exercice de la fonction législative comme le font les Etats fédéraux à l'intérieur d'une deuxième chambre du Parlement, mais également à celui de la fonction gouvernementale, par l'intermédiaire de ministres nationaux siégeant au sein des formations du Conseil exécutif de l'Union.

En outre, fidèle à la culture parlementaire de l'Europe, ce mode de gouvernement, tout en dotant l'Union Européenne d'un véritable exécutif, à la fois personnalisé et collégial, n'empêchera pas le Conseil européen, élargi aux chefs d'Etat et de gouvernement de 20 ou 30 Etats membres, de se doter également d'un président permanent, à condition qu'il reste un arbitre, dépourvu de fonctions directement exécutives qui le mettraient en compétition avec la présidence commune au Conseil des ministres et à la Commission, et qu'il soit doté d'un mandat d'une durée différente de celle du mandat de cette dernière.

Rapprochant ainsi les institutions de l'Union des pratiques et des repères en vigueur depuis des décennies à l'intérieur des Etats membres, un tel mode de gouvernement, distinct du modèle américain, doit pouvoir constituer une réponse à la fois à la quête d'identité de l'Union et à la demande de lisibilité et de compréhension des citoyens européens. L'on objectera peut-être qu'au regard de la simplification proclamée dans la déclaration annexée au Traité de Nice, il demeure encore relativement complexe. Mais, existe-t-il vraiment un système simple capable d'épouser la réalité de l'Europe, qui est elle-même complexe ? Car, le recours à l'état pur de la supranationalité ou de l'intergouvernementalité risquerait d'engendrer soit une rigidité, soit une flexibilité incapables l'une et l'autre d'apporter une réponse pragmatique au besoin de gouvernabilité de l'Union.

Sans préjudice des remèdes à apporter au partage des compétences ou au besoin d'implication des parlements nationaux, la solution ainsi préconisée instituant un "gouvernement mixte", devrait pouvoir, au moins à moyen terme, se situer à la hauteur du défi lancé à la Convention et à la Conférence intergouvernementale. Puisse-t-elle, à tout le moins, contribuer à la réflexion engagée sur ce point et permettre à l'Europe unifiée, dans les années à venir, de maintenir, dans l'esprit de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, la continuité de la construction européenne, nécessaire à sa cohésion au moment de son plus grand élargissement, et de promouvoir à la fois un mode de gouvernement démocratique et efficace conjuguant la singularité des Etats membres et l'équilibre de l'Union.

*
