

## A NEW EUROPEAN GOVERNMENT: THE COMMISSION'S AND COUNCIL'S FUNCTIONS REVISITED

*Vlad Constantinesco, Strasbourg*

On assiste, depuis quelques jours, à une accélération de la réflexion et à une augmentation des propositions concernant le « gouvernement européen » ou la « présidence de l'Union ». Certains responsables politiques nationaux (chefs d'Etat, de gouvernement, ministres), la Commission, émettent des idées et des suggestions dans le but de mieux configurer la fonction gouvernementale dans l'Union. Bien évidemment, chacun parle un peu pour sa paroisse...

Il est utile de prendre quelque recul par rapport à la discussion actuelle, pour mieux l'éclairer. Comme chacun sait, la Communauté européenne n'obéit pas à la doctrine de la séparation des pouvoirs: si on peut bien identifier les fonctions que Montesquieu a proposées, on sait que chacune de ces grandes fonctions de législation, d'exécution et de justice, ne sont pas remises à un organe distinct. S'il y a bien une séparation fonctionnelle des pouvoirs, il n'y a pas une séparation organique des pouvoirs qui lui corresponde. De là, une première difficulté à saisir la notion de « gouvernement » européen, telle qu'elle se présente aujourd'hui, et telle qu'elle devrait - ou pourrait - se présenter demain. Car la fonction exécutive est partagée entre la Commission, le Conseil et le CoRePer et les exécutifs nationaux, séparés ou réunis en Conseil européen.

Notons tout de suite une hésitation: on parle soit de gouvernement, soit de fonction exécutive, soit de présidence: que veut-on dire exactement? Ces mots sont-ils interchangeables? Ou renvoient-ils à des réalités différentes?

L'idée que l'on se fait d'un « gouvernement européen » (utilisons cette formule comme une formule synthétique et relativement indéterminée) est toujours influencée par l'image que l'on peut avoir d'un gouvernement national, de préférence celle de son propre gouvernement national. Il est difficile de sortir du statomorphisme, et presque impossible de penser un gouvernement européen en dehors des habitudes et des paramètres de son propre système politique national. Or ni la Communauté ni l'Union ne sont des systèmes politiques nationaux, encore moins des Etats. Leur évolution ne les conduira pas inévitablement vers une forme étatique. Au contraire, on peut considérer l'Union et la Communauté comme une forme de société (ou de système) politique non-étatique. Dès lors, réfléchir au gouvernement européen à partir de la Théorie générale de l'Etat ne semble pas être une méthode appropriée. Mais, en même temps, peut-on - et comment? - se débarrasser du paradigme de l'Etat pour penser un gouvernement européen?

Certains pensent que l'avenir de l'Europe, du point de vue des institutions comme du point de vue des compétences, sera nécessairement un avenir fédéral: une Fédération ou un Etat fédéral. Mais même si cela se vérifiait, cela ne résoudrait pas la question du gouvernement: car la nature, la forme, et les pouvoirs du gouvernement dépendent du régime politique choisi: régime parlementaire? régime présidentiel? régime conventionnel? sans compter les formes mixtes comme le régime semi-présidentiel ou présidentieliste ... La Fédération

s'accommode de tous ces régimes politiques! Le statut du gouvernement dépendra évidemment du cadre politique dans lequel il s'insérera et dans lequel il fonctionnera: il ne peut pas se penser de manière isolée, en dehors d'une forme de régime politique dont on connaît les deux grands types, qui sont d'ailleurs simultanément et partiellement présents dans l'actuelle Union européenne: collaboration des pouvoirs (régime parlementaire), séparation des pouvoirs (régime présidentiel).

La construction actuelle répond, du point de vue de la théorie des régimes politiques, principalement aux canons du régime parlementaire: un exécutif collégial (la Commission) investie par et responsable devant une chambre directement élue (le Parlement européen), un chef d'Etat collectif (le Conseil européen) fixant les options et donnant les impulsions mais ne gouvernant pas. Toutefois, des éléments du régime parlementaire font défaut (pas de droit de dissolution, pas d'initiative parlementaire directe) et en revanche l'on rencontre certains éléments qui se trouvent dans un régime de séparation plus stricte des pouvoirs: pas de majorité automatique et stable au Parlement européen, mais des majorités d'idées qui ne laissent pas apparaître en permanence une majorité et une opposition, voire dans un système de polysynodie ou de polyarchie: CoRe Per et groupes de travail, comitologie, multiples Conseils spécialisés, configurations partielles et fonctionnelles des Conseils: Eurogroupe, Schengen etc...

L'avenir permettra de constater quelle tendance se confirmera, mais il faut savoir que: « (...) if there are fused legislative and executive powers at the EU level, there would be a gradual centralisation of policy making », alors que: « The alternative model would be a classic separation-of-power with independent selection of the executive and legislature, and fixed terms for the two institutions. This model tends to produce balanced political outcomes, because of 'divided government' – where policies have to be agreed by both sides of the political divide (...) but separation-of-powers systems do institutionalise political conflict, and hence tend to produce policy stability. »<sup>1</sup>

A travers ce foisonnement institutionnel, la question est de savoir dans quelle institution actuelle s'incarne et s'exerce la fonction gouvernementale ou exécutive? Dans la Commission, qui propose et exécute les décisions du Conseil? Dans le Conseil, composé de membres des gouvernements nationaux? Dans le Conseil européen, composé des chefs d'Etat ou de gouvernements et du président de la Commission? dans la Troïka, qui réunit le président en exercice du Conseil, le président sortant et le président entrant?

Même perplexité si l'on recherche qui dirige ce gouvernement européen? Est-ce le président de la Commission, pendant les 5 années de son mandat? Est-ce le président en exercice du Conseil (y compris du Conseil européen) pendant les 6 mois de sa présidence? S'agissant de la politique étrangère, attribut fort d'un gouvernement, est-ce M. PESC, M. Javier Solana, par ailleurs Secrétaire Général du Conseil, ou Mr. Chris Patten, membre de la Commission, en charge des relations extérieures? Est-ce l'Eurogroupe pour les aspects monétaires de l'UEM et la coordination des politiques économiques nationales dans la zone Euro?

La détermination de la fonction exécutive et de son (ses) titulaire(s) se présentent donc de manière confuse et brouillée: il y a là un déficit d'identité et donc de visibilité du gouver-

---

<sup>1</sup> Simon Hix: A constitution for the EU? A Comparative Political Science Perspective, Collegium, N) 23, Spring 2002 p. 24, 25

nement européen, qui est aussi un élément du déficit démocratique, et qui contribue également au manque de légitimité des institutions européennes en général.

Pour avancer, peut-être faut-il se fixer l'idéal-type d'un futur gouvernement européen à partir des insuffisances de l'état actuel des choses: que manque-t-il actuellement pour qu'il y ait un gouvernement européen?<sup>2</sup> Partons de l'idée simple qu'un gouvernement est un appareil institutionnel qui doit être à la fois efficace et légitime:

- il doit rendre service, décider, agir, en fonction de ses compétences et des attentes sociales,
- il doit concentrer le pouvoir de représentation de l'Union vis à vis de l'extérieur,
- pour que ses décisions soit appliquées et effectives, elles doivent être considérées comme émanant d'une autorité légitime, c'est à dire, aujourd'hui, procédant d'une source démocratique.
- Par rapport à ces exigences, comment décrire la manière dont la fonction gouvernementale est aujourd'hui assurée au sein de l'Union?

Le premier impératif, celui de l'efficacité, ne semble pas assuré ni par la multiplicité et la dispersion des institutions, ni par l'enchevêtrement de leurs attributions, ni surtout par le caractère extrêmement bref de la durée de la présidence en exercice du Conseil, mais la situation actuelle ne montre-t-elle pas qu'il faudra partir, pour réfléchir au gouvernement européen, de la réalité selon laquelle l'exécutif européen est d'ores et déjà partagé entre le Conseil et la Commission? Un tel partage est-il possible, et à quelles conditions, pour ce qui est de la représentation externe de l'Union?

Par rapport au second critère, la légitimité démocratique, la situation actuelle repose bien sur une telle légitimité, mais de façon indirecte, quoique différente pour le Conseil et la Commission.

Les membres du Conseil disposent, en tant que ministres des gouvernements des Etats membres, de la confiance de leurs parlements nationaux devant lequel, ils sont, mais à ce titre, collectivement responsables avec les autres ministres nationaux. La légitimité individuelle des ministres est donc une légitimité démocratique nationale. L'institution, le Conseil, représente les gouvernements des Etats membres: à ce titre le Conseil incarne une légitimité de caractère international, les Etats étant représentés dans les relations internationales par leurs gouvernements: il ne s'agit qu'indirectement d'une légitimité démocratique, car il se trouve et que les gouvernements des Etats membres sont démocratiques et que la

---

<sup>2</sup> Le mot de gouvernance (repris de la *corporate governance*), à la mode, et discuté notamment par le Livre Blanc de la Commission, paru le 25 juillet 2001 [COM (2001) 428] nous semble désigner un ensemble d'éléments, qui vont au-delà de ceux de nature institutionnelle, et qui évoquent le *'buon governo'* de la Renaissance italienne, mélange de qualités sociales, morales et de culture, articulé ici autour de 5 principes politiques: ouverture, participation, responsabilité, effectivité et cohérence. Nous préférons parler de gouvernement européen que de gouvernance européenne, ce qui n'est pas la même chose. La littérature sur la gouvernance est déjà abondante, voir pour commencer le site de la Commission ou celui du Robert-Schuman Center for Advanced Studies (Institut universitaire européen de Florence (<http://www.iue.it/RSC/Governance>)). ... Voir aussi le *European Law Journal*, Volume 8, Issue 1, March 2002, spécialement consacré à la gouvernance dans l'Union européenne, [suite de la note (1)]

démocratie est l'un des principes communs à l'Union (art. 6 § 1 T UE) et aux Etats membres (art. 6 § 2 T UE).

La Commission est mise en place par le Parlement européen, qui joue depuis Amsterdam un rôle prépondérant dans sa désignation, sa composition et son investiture, ce que le traité de Nice a confirmé et l'a développé. La Commission est responsable devant le PE, mais l'histoire a montré que le mécanisme de la motion de censure (ou du refus de voter la décharge) ne sont pas des techniques efficaces ni effectives: les conditions de la démission de la Commission, en 1999, ont confirmé la faiblesse de ces armes.

Le débat actuel oppose deux camps: ceux, d'une part, qui estiment que le futur gouvernement ne pourra trouver sa source que dans l'actuel Conseil de l'Union européenne, révisité et amendé (I), et ceux qui, au contraire estiment que c'est l'actuelle Commission qui a vocation, demain, à devenir le futur gouvernement européen (II) Or chacune de ces deux positions concurrentes accentue l'un des deux pôles (intergouvernemental et politique/indépendant et technique), dont la combinaison forme précisément la méthode communautaire: dès lors, si, à long terme, l'une ou l'autre vision finira peut-être par s'imposer, il semble que, dans le moyen terme, une réflexion sur le gouvernement européen qui soit fidèle à la méthode communautaire passe sans doute par la recherche d'une synergie plus forte entre Conseil et Commission (III).

## **I. Le futur gouvernement européen, émanation du Conseil:**

Pour certains, le gouvernement de l'Europe doit appartenir à un président élu. L'idée d'une incarnation présidentielle de l'Union européenne n'est pas nouvelle: des personnalités politiques françaises (M. Giscard d'Estaing, M. Chirac) ont avancé à maintes reprises la nécessité de personnaliser la présidence de l'Europe, en désignant, par l'élection directe, ou indirectement, un président pour l'Europe. Ces suggestions relèvent évidemment du statomorphisme, puisqu'elles entendent transcrire une réalité nationale (la présidence de la République française) au niveau de l'Union européenne. Est-ce une raison suffisante pour les condamner?

Longtemps décriée pour son caractère franco-français et aussi parce que les candidats naturels à une telle élection ne pourraient être que d'anciens chefs d'Etat ou de gouvernement, cette proposition vient de recevoir de sérieux renforts: le premier ministre Tony Blair, le premier ministre JoséMaria Aznar lui ont apporté récemment leur soutien. Un président pour l'Europe devrait être élu par le Conseil européen, pour un mandat de 5 ans ou pour une période de 2 ans et demi. Ainsi prendrait fin le système actuel, hérité du traité de Rome, de la présidence tournante pour une période de 6 mois, difficile à pratiquer dans une Europe à 27 ...L'autorité et la légitimité de ce président découleraient de la confiance que lui témoigneraient les plus hautes instances politiques nationales: « *Only if the President enjoys solid authority among the Member States and their Commissioners, will he be in a position to issue political directions to the Commissioners to enable them to perform their duties in the general interest of the Union.* » Naturellement, un tel mandat serait incompatible avec l'exercice d'une quelconque responsabilité politique nationale: "*The person would not have to occupy other political responsibilities*

*in his own country* ». <sup>3</sup> Ceci permet de supposer que les candidats potentiels à une telle fonction seront vraisemblablement les anciens premiers ministres ou chefs d'Etat de l'Union européenne.

Mais ce président ne présiderait pas seul: « *(T)his new European president would have to be assisted by a team of five or six Governments and Heads of State, following a rotatory regime* ». Derrière cette proposition, n'est-ce pas une nouvelle version du directoire européen qui se profile? « *This group of countries would be responsible for presiding over the sectoral councils, thus assuring the continuity and consistency of the work.* »

Dans cet esprit, c'est bien le Conseil européen qui deviendrait le centre de gravité du système politique de l'Union européenne: « *(T)he European Council will have to be the political pinnacle of the European Union. It will be the competent institution for deciding the directions and political strategies of the Union and to safeguard the fundamental balance of all the institutions.* » <sup>4</sup> « *Presided over in this way, the European Council should continue to be the political apex of the Union.* » <sup>5</sup>

Evidemment, devant une telle proposition, les objections ou les questions ne manquent pas:

- l'une des plus convaincantes est celle qui consiste à se demander comment une telle présidence, en phase avec les exécutifs nationaux, pourrait l'être avec le Parlement européen dont la majorité politique ne coïncide pas nécessairement avec celle issue des élections nationales. D'autant que la proposition de M. Aznar entend donner au Conseil européen « (...) *the capacity to dissolve the European Parliament, on the Commission's initiative* »
- l'autre question est que l'on ne sait pas comment la désignation de ce président se ferait: à l'unanimité? ce qui donnerait un droit de veto à chaque gouvernement (l'expérience de la désignation de M. Jacques Santer par le Conseil européen est encore dans les mémoires...), ou à la majorité qualifiée ou simple? ce qui repose la question du soutien parlementaire européen.
- quels seraient les pouvoirs d'une telle présidence? Même s'ils n'apparaissent pas clairement dans ces propositions, on peut penser que ce président élu de l'Europe cumulerait un rôle de chef d'Etat et un rôle de chef de gouvernement: notamment il aurait entre ses mains la conduite la politique étrangère et de sécurité commune. Les membres de son équipe ressembleraient plus ministres américains qu'à un collègue gouvernemental en régime parlementaire.
- un tel président et son équipe seraient-ils responsables? devant quelle instance et selon quels mécanismes seraient-ils appelés à rendre compte? devant le Conseil européen? devant le Parlement européen? Le Parlement devrait-il lui donner une investiture à son entrée en fonctions?
- dans ce schéma la Commission serait évidemment rabattue sur des fonctions techniques: elle administrerait plus qu'elle ne gouvernerait, sous les instructions politiques du président et du « présidium ». Continuerait-elle à être responsable devant le Par-

---

<sup>3</sup> José Maria Aznar: Speech at Oxford University, 20 mai 2002

<sup>4</sup> ibidem

<sup>5</sup> ibidem

lement européen? oui, puisqu'elle aurait le pouvoir de proposer au Conseil européen la dissolution du Parlement.

## **II. Le futur gouvernement européen, émanation de la Commission:**

Il n'est pas étonnant que devant ces propositions, la Commission ait cherché à allumer immédiatement un contre feu en proposant par la bouche de son président M. Prodi, ou par M. Barnier, des idées bien différentes... Il s'agirait de confier à la Commission des compétences aujourd'hui exercées par le Conseil, le papier présenté le 22 mai 2002 par le président de la Commission indique qu'il faut étendre les pouvoirs de l'institution: « *on foreign and security policy and on economic policy co-ordination; the Commission should have the power to propose sanctions against EU states jeopardising the Euro stability, and represent the EU in foreign affairs.* »

Le rapatriement des compétences diplomatiques et économiques du Conseil à la Commission peut passer, dans un premier temps, par la décision de « *fusionner les missions du haut représentant chargé de la politique extérieure et de sécurité et du commissaire chargé des relations extérieures.* »<sup>6</sup> ce qui conduirait concrètement à la fusion des fonctions du haut représentant de l'Union chargé de la politique extérieure et de sécurité, actuellement Javier Solana, avec celles du commissaire chargé des relations extérieures, actuellement Chris Patten. Devenant ainsi membre de la Commission (avec le titre de vice-président), le Haut Représentant serait choisi d'un commun accord par le président de la Commission et le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui lui conférerait une double légitimité.

Ce mouvement conduirait alors à regrouper en un seul endroit, la Commission, les instruments d'une Europe-puissance: la diplomatie et la politique étrangère, la conduite de la politique économique (y compris le pouvoir de sanctionner l'Etat qui manquerait aux obligations du Pacte de stabilité), l'aide au développement, dont la gestion a été largement transférée des Etats membres à la Commission, les négociations commerciales internationales (OMC) et environnementales (protocole de Kyoto), qui sont déjà menées par la Commission sur mandat du Conseil. On aboutirait ainsi à rassembler en une seule fonction, de type gouvernemental, l'autorité politique du Conseil et les moyens matériels et financiers de la Commission.

Mais à terme? peut-on penser que les deux Etats membres qui détiennent un siège au Conseil de sécurité l'abandonneraient à la Commission? peut-on penser que le commandement d'une future force militaire de l'Union se trouverait sous l'autorité et le commandement du président de la Commission? Est-ce à la Commission et à son président que les Etats membres qui possèdent l'arme nucléaire confieront les clés de la mise à feu? Une transformation aussi substantielle des pouvoirs et du rôle de la Commission n'est pas pour demain, dans le monde tel qu'il est et tel qu'il sera vraisemblablement.

## **III. Pour une synergie plus affirmée entre Conseil et Commission:**

Il a souvent été observé que la méthode communautaire procédait de la combinaison entre des instances de caractère supra-national et la présence active de gouvernements nationaux.

---

<sup>6</sup> Interview de M. Michel Barnier, Le Monde 22 mai 2002.

C'est pourquoi il serait illusoire de confier le monopole de la fonction gouvernementale au seul Conseil ou à la seule Commission. Ce n'est que de leur coopération et de leur interaction que pourrait émerger un mode de gouvernement spécifique, correspondant à cette « République sans Etat » qu'est l'Union européenne.

En d'autres termes il s'agit de réfléchir à la manière d'utiliser ce qui existe déjà pour l'améliorer, et non à un changement radical de perspective. Le point de départ de l'analyse est donc le développement et l'ajustement de la méthode communautaire et non le repli sur l'intergouvernemental classique, ni le saut dans le fédéral pur.<sup>7</sup> Sans doute, ce parti sera-t-il jugé peu exaltant, voire conservateur: on accordera cependant qu'il peut se prévaloir de réalisme, souci qui n'a jamais été inutile dans la réflexion sur les affaires européennes.

Une telle perspective commande que chacune des institutions en cause recentre son action sur sa mission exécutive, de manière à la faire plus clairement apparaître et à s'y concentrer pleinement. Ceci implique que chacune des deux institutions distingue plus précisément entre les diverses fonctions qu'elle exerce, et se sépare éventuellement de certaines de ses attributions en les confiant à d'autres entités ou mécanismes décisionnels, en se recentrant sur leurs fonctions gouvernementales respectives de façon à former une sorte de gouvernement bicéphale.

Les propositions qui suivent ont pour caractéristique d'être assez facilement mises en œuvre, sans nécessiter une révision des traités.

- Une réduction du nombre de formations du Conseil afin de les faire coïncider avec les attributions des commissaires (une quinzaine) qui seraient en charge du secteur (ce qui pourrait à terme aboutir à une hiérarchie entre les membres de la Commission)
- un Conseil Affaires générales permanent, composé des ministres des affaires européennes, restauré dans sa fonction de coordination et d'établissement de l'agenda, en charge de la fonction de législateur par une séparation plus marquée entre les fonctions législatives et exécutives du Conseil,
- un Conseil affaires étrangères et un Conseil Défense, compétent pour décider dans ces domaines sur proposition de la Commission et sur des initiatives gouvernementales, dont la composition pourrait obéir aux conditions de la coopération renforcée. A terme, ces deux Conseils auraient vocation à former un Conseil de Sécurité extérieure.
- Le recentrage de la Commission sur ses fonctions gouvernementales peut conduire à poursuivre le mouvement déjà engagé et qui consiste à déléguer certaines tâches à des agences indépendantes spécialisées, afin que la Commission puisse se concentrer et sur sa fonction de proposition et sur ses tâches d'exécution, facilitées par un allègement de la Comitologie.

---

<sup>7</sup> On se situe dans la perspective du Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne au Commissariat général du Plan: L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Paris La Documentation française, 1999

- Le renforcement de l'indépendance de la Commission et de son autorité<sup>8</sup> est la condition indispensable à son crédit: elle ne doit apparaître ni comme le serviteur du Parlement (ce à quoi peut conduire une évolution parlementariste comme celle observée depuis la démission de la Commission Santer), ni comme une instance subordonnée au Conseil et à ses Etats membres. Faute de crédit, c'est la crédibilité même de ses propositions qui est en cause ainsi que sa capacité à favoriser la négociation autour d'un compromis communautaire. Il faut observer que la succession de réformes en faveur du Parlement européen a peut-être abouti à affaiblir la Commission... Le Conseil n'a pas besoin de la Commission pour discuter directement avec le Parlement européen...

Dès lors on peut définir les contours d'une fonction exécutive européenne:

1. il s'agit d'assurer d'abord la programmation des travaux de l'Union et de la Communauté, à savoir la bonne marche du processus législatif: le 'programme législatif', dont l'élaboration incombe aux présidences du Conseil et de la Commission, doit bénéficier de la vision à long terme que la Commission peut susciter.
2. Il s'agit ensuite de ce que Montesquieu appelait la « puissance exécutrice des choses du droit des gens », à savoir la conduite de la PESC et des relations économiques extérieures: le Conseil et la Commission forment déjà un couple, qui peut être renforcé par certaines de réformes proposées plus haut comme un cumul des tâches de représentation externe au titre de l'Union et au titre de la Communauté.

Enfin la fonction exécutive est celle d'assurer l'exécution et l'application de des lois: là aussi fonctionne déjà un couple Conseil-Commission qu'il faut dynamiser et rendre plus fonctionnel, notamment par la reconsidération de la Comitologie. Mais surtout il faut réfléchir au système global d'exécution. Faut-il une exécution par agences? ou faut-il, comme dans certains systèmes fédéraux, que la compétence de mise en œuvre du droit communautaire appartienne aux Etats membres?

---

<sup>8</sup> L'objection souvent entendue selon laquelle la Commission devrait être d'une taille réduite ne convainc pas: combien de gouvernements nationaux sont plus nombreux que la Commission? On ne devrait pas oublier que la Commission administre d'ores et déjà 340 millions de personnes!