

Message à Jo Leinen

Robert Toulemon

En rentrant de Ventotene où j'étais invité à participer à l'une des commémorations du centième anniversaire d'Altiero Spinelli, je lis votre article paru dans *Europe'sWorld*. Encore dans l'ambiance des conversations avec Guido Montani, président de la section italienne du MFE, j'éprouve le besoin de vous soumettre quelques observations au sujet de cette question si difficile et si essentielle de la présidence et du gouvernement de l'Europe.

Ma première remarque sera pour vous remercier d'avoir osé poser cette question en un temps où nous étions menacés d'une surenchère minimaliste à laquelle nous ne sommes pas certains que l'accord sur le traité modificatif ait mis un terme. Je vous donne aussi mon accord pour reconnaître que les temps ne sont pas mûrs pour une élection d'un président de l'Europe au suffrage direct des citoyens. D'accord également pour constater que l'Europe souffre d'un nombre excessif d'acteurs exerçant une fonction présidentielle.

Mes difficultés commencent quand vous proposez une solution parlementaire qui ne me paraît pas prendre suffisamment en compte un fait nouveau et deux exigences propres à tout fédéralisme européen. Le fait nouveau est la création d'un président du Conseil européen déchargé de fonctions nationales. Les deux exigences d'un fédéralisme adapté aux spécificités européennes sont d'une part la nécessité d'assurer une participation des gouvernements des Etats membres au gouvernement de l'Union, d'autre part d'établir un équilibre entre les deux organes essentiels qui fondent la légitimité d'une Union d'Etats et de citoyens : le Parlement élu par les citoyens, le Conseil (des Chefs d'Etat ou de gouvernement et des ministres) représentant les Etats. Une Commission émanant du seul Parlement et soumise au contrôle individuel de ses membres ne sera jamais acceptée comme un véritable gouvernement politique par les Etats. C'est évident pour la politique étrangère et pour la défense. Ce l'est aussi pour la politique économique, financière et monétaire. Ainsi l'on envisage de confier la représentation de la zone euro à Jean-Claude Juncker en tant que président de l'eurogroupe et non au Commissaire compétent en la matière. La solution imaginée par la Convention et reprise sous une forme affaiblie par le traité modificatif d'un personnage relevant à la fois du Conseil et de la Commission (ministre « à double casquette », redevenu simple haut représentant) ouvre une voie de progrès plus réaliste dont, selon moi, les fédéralistes pourraient utilement s'emparer, de même qu'ils pourraient s'emparer de la nouvelle présidence européenne détachée de fonctions nationales.

Comment ? Par trois propositions dont on ne peut espérer l'aboutissement à court terme mais qui, s'inscrivant dans la logique du traité constitutionnel reprise à peu près intégralement, pour ce qui est des institutions, dans le traité modificatif, pourraient trouver leur chance, dans une phase ultérieure, sous la pression qui ne devrait pas cesser de s'exercer en faveur d'un système institutionnel à la fois plus démocratique et plus efficace.

Ces propositions auraient pour objet la mise en place d'une présidence unique de l'Union, d'un cabinet politique exerçant la plénitude des fonctions gouvernementales, d'un bicaméralisme législatif et de contrôle correspondant à la double légitimité de l'Union.

1. Une présidence unique.

Dans la réforme de la présidence du Conseil européen, ce n'est pas le prolongement du mandat qui constitue le principal changement, c'est l'abandon du cumul entre fonction exécutive nationale et fonction présidentielle européenne. Déchargé de responsabilités nationales, le président du Conseil européen, tel que l'a prévu le traité constitutionnel, confirmé sur ce point par le traité modificatif, devient une sorte d'*alter ego* du président de la Commission. Sa fonction de bâtisseur de compromis se combine avec une fonction de proposition, d'exécution et de représentation extérieure, en particulier dans les domaines de la politique extérieure, de sécurité intérieure et extérieure et de défense. Son profil, comme celui du président de la Commission, sera celui d'un ancien chef de gouvernement qui soit acceptable à la fois par le Conseil et par le Parlement. Pourquoi, dès lors, séparer les deux fonctions au risque de générer des complications et des conflits et d'affaiblir la visibilité et la voix de l'Union dans les Etats membres et dans le monde ? Cette question a été posée devant la Convention par Pierre Lequiller. Sans être retenue pour le moment, l'hypothèse de la présidence unique n'a pas été écartée pour l'avenir, la règle de non cumul ne s'appliquant qu'aux fonctions nationales. Or on va voir que cette réforme pourrait ouvrir la voie à la mise en place d'un véritable Exécutif politique européen.

2. Un cabinet politique.

Une autre innovation du traité constitutionnel consistait à transformer la fonction de Haut représentant pour la politique étrangère en ministre « à double casquette » rattaché à la fois au Conseil et à la Commission dont il serait l'un des vice-présidents. Si le titre de ministre a été abandonné, la fonction n'en subsiste pas moins dans le traité modificatif, y compris la création d'un service diplomatique européen. Or les raisons qui ont conduit à cette formule qu'on peut juger ingénieuse ou boiteuse, suivant qu'on a plus ou moins de goût pour les compromis hélas inévitables en Europe, valent aussi dans les autres principaux domaines de l'intégration. Celle-ci touche aujourd'hui des domaines sensibles proches du cœur des souverainetés nationales. Tel est le cas pour la politique étrangère et la défense, tel est aussi le cas pour la sécurité intérieure. Même dans des domaines plus proches des compétences communautaires traditionnelles, la coordination des politiques macro-économiques, la politique de change, la représentation extérieure de la zone euro, les aspects nouveaux des relations économiques extérieures, la régulation des mouvements spéculatifs de capitaux, la protection des entreprises stratégiques, la politique des migrations, on constate une forte réticence des Etats à donner à la Commission les attributions qui devraient lui revenir. Il est vraisemblable que des progrès dans ces domaines sensibles seraient facilités par la désignation de quelques autres ministres, ou si l'on a peur du mot, de représentants à double casquette qui seraient en même temps vice-présidents de la Commission. Ainsi se trouverait constitué, sous l'autorité du Président unique, lui-même à double casquette, un cabinet politique européen. Les commissaires conserveraient leurs attributions mais leur action serait encadrée et coordonnée par le cabinet politique.

3. Un bicaméralisme de contrôle et de législation.

Aucune réforme institutionnelle européenne n'est concevable si elle ne marque un progrès dans la démocratisation d'une Union qui réunit à la fois des Etats et des citoyens. Cette double légitimité de l'Union postule une participation égale du Conseil (des chefs de gouvernement ou des ministres) représentant les Etats et du Parlement représentant les peuples, non seulement à la législation mais à la désignation et au contrôle de l'Exécutif.

Ainsi, à défaut d'une élection populaire qui serait pour le moins prématurée, le président unique de l'Union devrait être désigné par accord entre Parlement et Conseil. Diverses procédures peuvent être envisagées. La plus démocratique serait celle qui établirait un lien avec le résultat des élections européennes, les partis désignant leur candidat à la présidence avant les élections. Il en serait de même pour les ministres ou hauts représentants et pour les autres membres de la Commission. Les uns et les autres seraient soumis au contrôle du Parlement et du Conseil. Ce contrôle pourrait aller jusqu'à la censure individuelle ou collective par décision majoritaire du Parlement et du Conseil. Le président pourrait être lui-même invité à démissionner suivant la même procédure. Le rôle des Parlements nationaux dans le contrôle de la subsidiarité ne serait pas affecté. On pourrait aussi multiplier les contacts entre Parlement européen et Parlements nationaux qui se révèlent souvent fort utiles pour dissiper quelques incompréhensions.

Un fédéralisme adapté aux spécificités européennes

C'est une illusion de rêver d'une transposition des formules fédérales présidentielles ou parlementaires qui nous sont familières. Nos Etats désirent légitimement participer en tant que tels au gouvernement d'une Union qui est la leur et pas uniquement une Union de citoyens. Il est vrai que le fédéralisme allemand donne aux länder une participation au gouvernement du Bund à travers le Bundesrat. Le temps n'est pas venu pour que nos Etats se satisfassent d'une participation aussi modeste. Les fédéralistes ne doivent pas craindre de reconnaître aux Etats un droit de participation au gouvernement de l'Union, à la condition que la règle majoritaire se substitue peu à peu dans tous les domaines à la règle paralysante de l'unanimité et que la délégation de la fonction exécutive, de négociation et de représentation dans les affaires relevant de l'Union soit pleinement acceptée. Ils doivent redouter en revanche une tendance à isoler la Commission dans le rôle ingrat de gardien de la concurrence à l'exclusion de toute promotion de politiques positives et de représentation internationale hors du cadre restreint et en constant recul des relations commerciales traditionnelles. Ce confinement de la Commission dans un rôle technique est d'autant plus à redouter que l'institution a été considérablement affaiblie par sa composition reproduisant celle du comité des représentants permanents des Etats. Elle le serait plus encore si la règle de la rotation égalitaire devait être maintenue. L'intérêt du Parlement n'est pas de se satisfaire de l'abaissement de la Commission. Il est de se battre pour l'émergence d'un vrai Exécutif politique à la désignation et au contrôle duquel il participe de concert avec le Conseil représentant des Etats.