



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES**  
**N O T R E E U R O P E**

**Président : Jacques Delors**

## **LA QUESTION DU GOUVERNEMENT EUROPÉEN**

**Jean-Louis QUERMONNE**

*Etudes et Recherches N° 20*  
*Novembre 2002*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud20-en>

© *Notre Europe*, novembre 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## **Jean-Louis Quermonne**

Professeur émérite des Universités aux Instituts d'Etudes Politiques de Grenoble et de Paris, Jean-Louis Quermonne a également enseigné à New York University et au Collège d'Europe, à Bruges. Après avoir dirigé l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble et présidé après la réforme de 1968, la nouvelle Université des Sciences Sociales de cette ville, il a exercé les fonctions de directeur des enseignements supérieurs et de la recherche au Ministère chargé des Universités. En 1998-1999, il a présidé au sein du Commissariat général du Plan le groupe de réflexion sur la réforme des institutions de l'Union européenne (dont le Rapport a été publié sous le titre "l'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", à la Documentation française en janvier 2000.) Auteur de plusieurs ouvrages sur la construction européenne, il a également fait partie du groupe de personnalités présidé par Guy Braibant chargé de dégager en 2001 les enseignements du débat sur l'avenir de l'Europe. Il est membre du Conseil d'administration de l'Association *Notre Europe*.

### ***Notre Europe***

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.



## AVANT PROPOS

Dans le prolongement de l'étude de Philippe de Schoutheete et d'Helen Wallace sur le Conseil européen<sup>1</sup>, Jean-Louis Quermonne s'interroge sur "la question du gouvernement européen". Après que le Praesidium de la Convention européenne ait rendu public le squelette du futur Traité-constitutionnel, la question ne manque pas d'actualité. Elle demandera aux conventionnels, pour reprendre une expression que j'affectionne, d'"être inventeurs de simplicité".

Si le problème de l'Exécutif européen a déjà fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreuses vocations, il ne saurait se ramener à la désignation d'une personnalité symbolique, qu'on l'appelle Président, Premier ministre ou Secrétaire européen. Aussi, l'un des premiers apports de Jean-Louis Quermonne est de rappeler que l'élargissement des missions de l'Union européenne nous place au-delà du simple débat sur la gouvernance en faisant ressortir le besoin de quelque chose qui se situe du côté du gouvernement. C'est-à-dire d'un organisme qui, dans des rapports clairs avec les autres institutions de l'Union, soit capable de prendre et d'exécuter des décisions.

Je retiens de ce travail argumenté un certain nombre de clefs. Tout d'abord, l'on ne saurait confondre simplicité et simplisme. La nature de la construction européenne est, depuis sa création, de concilier deux sources de légitimité : celle des Etats membres qui se traduit par des procédures intergouvernementales ; et celle d'institutions communes qui ont pour origine une relation directe avec les citoyens européens. La question ne peut donc être de choisir entre l'intergouvernemental et le supranational mais, comme l'a excellemment rappelé Valéry Giscard d'Estaing, Président de la Convention, de tirer le meilleur des deux pratiques.

Jean-Louis Quermonne nous invite également à écarter le contresens qui assimile parfois la méthode communautaire avec l'orientation supranationale, alors qu'elle relève d'une première synthèse entre celle-ci et l'intergouvernemental. De même, la Commission est trop souvent perçue comme un organe apolitique – pour ne pas dire technocratique - alors que de par sa composition comme de par son rôle, elle s'est affirmée comme une institution politique dont la légitimité démocratique a maintenant besoin d'être renforcée.

De la double légitimité qui est au principe de l'Union, l'auteur déduit un schéma institutionnel fondé sur le concept de «gouvernement mixte», déjà exposé dans un texte publié par le Conseil d'administration de *Notre Europe* sous la forme d'une démarche plus que d'une proposition définitive<sup>2</sup>. Ce "gouvernement mixte" mettrait en synergie le Conseil de l'Union et la Commission, sous une même présidence, afin de gérer en commun le "cadre institutionnel unique" mis à mal par le cloisonnement des "piliers".

---

<sup>1</sup> Philippe de Schoutheete, Helen Wallace, *Le Conseil européen*, Etudes et Recherches n°19, Paris, *Notre Europe*, septembre 2002.

<sup>2</sup> A la recherche d'un gouvernement européen, *Notre Europe*, septembre 2002.

Au moment où beaucoup de réflexions cherchent, visiblement ou hypocritement, à contourner, voire à affaiblir, la Commission européenne, je voudrais insister sur ce qui se dégage de l'analyse de Jean-Louis Quermonne. Si la Commission n'est pas une instance de "droit divin" et ne peut prétendre au monopole de la fonction gouvernementale, sa présence active au sein de ce gouvernement dans une Union de vingt-cinq ou trente Etats devra rester centrale. Car elle est consubstantielle à l'inspiration initiale qui a permis à l'Europe d'apporter à ses Etats et à ses peuples la plus-value irremplaçable dont ils jouissent aujourd'hui. Chaque phase de réel progrès de la construction européenne s'explique, en grande partie, par le rôle central de la méthode communautaire. A la veille d'un élargissement d'une ampleur sans précédent, qui va confronter l'Union européenne au défi du nombre et mettre à rude épreuve sa cohésion et sa capacité d'agir, la mission d'une instance en charge de la cohérence de ses actes s'impose plus que jamais, sauf à lui faire courir "les yeux ouverts" –ou pire encore "les yeux fermés"- le risque de dilution.

Jacques Delors

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>INTRODUCTION : vers un "cadre institutionnel unique" ?</b>	<b>1</b>
<b>I – La méthode communautaire comme première synthèse entre le supranational et l'intergouvernemental</b>	<b>4</b>
<b>II – Du besoin de gouvernance au besoin de gouvernement</b>	<b>6</b>
<b>III – Forces et faiblesses de la pratique intergouvernementale</b>	<b>10</b>
<b>IV – Les deux sources de légitimité d'un gouvernement européen</b>	<b>13</b>
<b>V – Les limites imposées à la transparence et à la simplicité</b>	<b>15</b>
<b>VI – La focalisation du débat autour des présidences</b>	<b>17</b>
<b>VII – Du rôle irremplaçable d'une instance appelée Commission</b>	<b>22</b>
<b>VIII – Vers une nouvelle synthèse de l'intergouvernemental et du supranational</b>	<b>25</b>
<b>IX – Un "gouvernement mixte" ou un "gouvernement fragmenté"</b>	<b>27</b>
<b>X – Un cadre institutionnel unifié, ouvert à la diversité</b>	<b>30</b>
<b>CONCLUSION : Le temps est venu de poser la question du gouvernement européen</b>	<b>32</b>



## INTRODUCTION : VERS UN "CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE" ?

Un système institutionnel n'est pas une fin en soi. Il doit répondre aux missions qui lui sont assignées. Et c'est sur sa capacité à les remplir que sa performance est évaluée. Elle est devenue aux yeux des peuples, comme en témoigne le rythme accéléré des alternances politiques, l'une des composantes de la légitimité démocratique.

Valable pour les Etats nations comme pour les organisations internationales, cette considération s'applique aujourd'hui à l'Union européenne. Certes, il convient de se garder contre tout risque de mimétisme. Mais pour que les peuples européens s'approprient un système institutionnel dont la trop grande complexité a eu pour effet de les en détourner, encore faut-il qu'ils en perçoivent les finalités, avant d'en mesurer l'efficacité et d'en reconnaître la légitimité. Ce qui implique que toute Constitution européenne devra d'abord fixer des objectifs à l'Union, assortis des compétences et des ressources indispensables pour les atteindre, avant de dessiner l'architecture institutionnelle la mieux à même d'en assurer la mise en œuvre.

C'est ainsi qu'a fonctionné avec succès, pendant près de cinquante ans, la méthode communautaire. Elle a reçu pour tâche, de 1957 à 1992, d'instituer entre six pays fondateurs une union douanière qui s'est transformée au rythme de plusieurs élargissements en un marché commun devenu, à l'aide de l'Acte Unique européen, un marché unique. Le mode de dérégulation et de régulation<sup>1</sup> qui en a résulté a correctement fonctionné jusqu'au jour où le Traité de Maastricht, en introduisant parmi les objectifs de la construction européenne des missions de nature intergouvernementale régies par des piliers séparés, a provoqué un mélange des genres dont la contamination réciproque a été source de dysfonctionnement.

Certes, l'article C du Traité sur l'Union européenne (devenu article 3) a spécifié que "l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs tout en respectant et en développant l'acquis

---

<sup>1</sup> Citons comme exemple de dérégulation le démantèlement progressif des barrières douanières et des contingentements aux frontières intérieures des Etats membres et comme exemple de régulation la réglementation du régime de la concurrence au sein de la Communauté économique européenne.

communautaire". Son deuxième alinéa, modifié à Amsterdam, ajoute que "l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement", rendant le Conseil et la Commission responsables d'assurer cette cohérence. Mais, dans la réalité, malgré l'effort des intéressés, cette prescription est demeurée trop souvent lettre morte.

Car le Traité lui-même, en ne consacrant pas la personnalité juridique de l'Union, a maintenu la coopération politique à distance de l'action communautaire et des ressources qu'elle dispense. Et, l'institution des "piliers" a généré un cloisonnement, voire des doubles emplois entre les organes de l'Union, comme en témoigne la coexistence d'un Haut Représentant pour la PESC et d'un Commissaire aux relations extérieures. Cet héritage à peine camouflé du Plan Fouchet, a perpétué ainsi la dichotomie entre une diplomatie déclarative de l'Union, à base intergouvernementale, et une gestion communautaire des ressources sans le concours desquelles cette diplomatie ne peut être opérationnelle. Dans d'autres domaines, d'ordre économique et social, l'intelligente invention de la "méthode ouverte de coordination", par le Conseil européen de Lisbonne, a tenté de remédier à cette entrave, mais sans que ses résultats soient, jusqu'à présent, tout à fait convaincants<sup>2</sup>.

La question qui préside désormais à la recherche d'un gouvernement européen concerne donc *la mise en œuvre du cadre institutionnel unique*, promis dès 1992 à l'Union. Elle surgit, tantôt de manière implicite, tantôt de manière explicite, à travers les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Un large consensus semble déjà réuni pour accorder à l'Union européenne la personnalité juridique, dont résulterait la fusion des traités relatifs à l'Union et à la Communauté. Encore faudrait-il que cette mesure entraîne dans son sillage le décloisonnement des piliers, quitte à ce que des procédures différentes permettent de diversifier les modes de décision selon la nature des politiques engagées.

A supposer qu'il en soit ainsi, resterait à déterminer l'équilibre entre la supranationalité et l'intergouvernementalité dans le fonctionnement du cadre institutionnel unique. Pour le président de la Convention cela revient à retenir le meilleur de la pratique intergouvernementale et le meilleur de la méthode communautaire.

---

<sup>2</sup> Maria João Rodrigues (Ed)., *The New Knowledge Economy in Europe, A Strategy for international competitiveness and social cohesion*, Northampton (M.A), Edward Elgar, Cheltenham, U.K., USA.

C'est à examiner les principales variantes de cet équilibre, dans un double souci de cohérence et de réalisme, que s'emploiera cette étude, en traitant de la question d'un éventuel gouvernement européen.

## **I - LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE COMME "PREMIÈRE SYNTHÈSE" DU SUPRANATIONAL ET DE L'INTERGOUVERNEMENTAL**

Contrairement à certains propos, la méthode communautaire ne s'identifie pas à l'option supranationale. Certes, elle compte parmi ses protagonistes des organes supranationaux comme la Commission européenne et la Cour de justice, auxquels est venu se joindre le Parlement de Strasbourg. Mais l'instance dotée du pouvoir normatif, tantôt en position de monopole, tantôt en situation de codécision avec le Parlement, est le Conseil de l'Union, qui joue le rôle essentiel sous le contrôle de plus en plus rapproché de l'organe intergouvernemental par excellence que constitue le Conseil européen réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que le président de la Commission.

Ce rappel était nécessaire pour souligner l'œuvre de synthèse qu'a représentée l'élaboration pragmatique de la méthode communautaire au cours des premières années d'application du Traité de Rome. Car, par rapport aux institutions précédentes de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, qui conféraient à la Haute Autorité le pouvoir de décision – le Conseil spécial des ministres ne possédant au mieux que la possibilité d'émettre un avis conforme – la Communauté économique européenne a rééquilibré le système en faveur de l'intergouvernementalité. Et, si au fil des ans, une fois évaporée l'ombre portée du compromis de Luxembourg, le Conseil a été habilité à statuer à la majorité qualifiée, le recours au consensus a trouvé dans la montée en puissance du Conseil européen un puissant allié. Au point de faire pencher aujourd'hui la balance du côté de l'intergouvernementalité.

Quoi qu'il en soit, de telles oscillations n'ont pas empêché la Communauté économique européenne de réaliser les objectifs qui lui avaient été assignés et à son apogée sous la présidence de Jacques Delors, d'aller jusqu'à la monnaie unique. Si l'efficacité de la méthode communautaire, comme première synthèse réussie de l'intergouvernemental et du supranational, n'est plus à démontrer, encore, convient-il d'en mesurer les limites : à travers les normes établies par la Communauté, s'est développé un double processus de dérégulation et de régulation du marché, au point qu'un auteur a pu qualifier en 1996 la Communauté

européenne "d'Etat régulateur"<sup>3</sup>. Un tel processus relève davantage d'un mode de *gouvernance* que d'un mode de *gouvernement*. D'où, sur le terrain épistémologique, un premier débat concernant "l'objet politique non identifié" que constituait alors, selon la formule de Jacques Delors, la Communauté européenne. Si la Communauté pouvait se contenter de "gouvernance", c'est qu'elle devait limiter son ambition à l'exercice d'une "puissance civile". Mais de façon paradoxale, le Traité de Maastricht allait jeter les prémices d'une entité appelée à gérer une politique de sécurité intérieure, (dénommée curieusement JAI), et une politique étrangère et de sécurité extérieure, (qualifiée de PESC), sans assortir cette création du moindre gouvernement. Une situation incohérente que ni les dispositions du Traité d'Amsterdam ni celles du Traité de Nice ne sont parvenues à corriger.

---

<sup>3</sup> Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

## II - DU BESOIN DE GOUVERNANCE AU BESOIN DE GOUVERNEMENT

Arrêtons-nous un instant sur le débat entre gouvernement et gouvernance, qui n'est pas simplement sémantique. Certes, selon les meilleurs auteurs, le concept de gouvernance inclut, en le débordant, celui de gouvernement<sup>4</sup>. Mais cette inclusion, loin de faire du gouvernement le "noyau dur" du processus de gouvernance, vise à rendre compte davantage de sa banalisation, voire de sa dilution, parmi une multiplicité de décideurs de différentes natures situés à différents niveaux territoriaux. Aussi, la gouvernance apparaît-elle répondre davantage à un besoin de dérégulation et de régulation d'une vaste zone de libre-échange qu'à un besoin de coordination étroite de politiques macro-économiques et, plus encore, d'exercice d'un gouvernement politique fondé sur la mise en commun des souverainetés.

Il n'est pas indifférent, en effet, que le terme de "gouvernance", au sens où l'entend aujourd'hui la science politique, soit apparu d'abord dans les rapports de la Banque mondiale, dans un contexte marqué tantôt par le dépérissement de l'Etat providence, tantôt par la nécessité de limiter, à l'échelle internationale, les excès de la mondialisation. Ainsi le phénomène de mimétisme qui le transpose dans le cadre de l'Union européenne n'est pas toujours innocent. Il vise, par un mécanisme de substitution des moyens aux fins, à restreindre le rôle de la construction européenne à celui d'une organisation tout juste bonne à assurer la régulation souple d'un marché assorti de quelques politiques communes, ayant pour corollaire la garantie de la sécurité intérieure. Ce qui n'a pas empêché le Président Prodi de faire procéder en 2001 à une étude sur la gouvernance européenne qui en évalue l'aspect positif, en observant d'ailleurs que "les Etats membres ne communiquent pas bien ce que fait l'Union ou qu'ils font eux en son sein. Les Etats membres blâment trop facilement "Bruxelles" pour des décisions difficiles qu'ils ont eux-mêmes adoptées en commun, voire réclamées"<sup>5</sup>, ce qui soulève le problème, difficile à résoudre, de la synchronisation des décisions prises à l'échelle nationale et de celles prises à l'échelle européenne, malgré le rôle assigné par les traités à la Commission et à la Cour pour garantir la primauté des secondes sur les premières.

---

<sup>4</sup> Ainsi en est-il de la définition imputée à J. Rosenau par Mario Telò dans son excellente étude sur "Governance and Government in the European Union" in Maria João Rodrigues (Ed), *The New Knowledge Economy in Europe*, Paris, Edward Elgar éd., 2004; ainsi que de la définition proposée par Richard Balme et Didier Chabanet in *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, p.108.

<sup>5</sup> Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne, un Livre Blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, p.8.

A son apogée, la méthode communautaire est parvenue à maîtriser ces difficultés. Aussi, reste-t-elle l'illustration la plus réussie d'une "bonne gouvernance", dont elle a emprunté trois caractéristiques :

- l'association d'une multiplicité d'acteurs au processus de décision, y compris diverses composantes de la société civile souvent organisées en réseaux ;
- le fonctionnement d'un système à plusieurs niveaux territoriaux (*multilevel governance*), incluant les Etats membres, les organes supranationaux, voire les régions ou les collectivités territoriales ;
- la recherche de la performance, rendue possible par la capacité d'expertise du système, en amont comme en aval du processus de décision.

Cependant, à la différence d'autres exemples de gouvernance, y compris ceux du MERCOSUR et des organisations à caractère "régional", le propre de la méthode communautaire a été de faire déboucher le processus de décision sur l'adoption de normes ayant force de loi, dont la primauté par rapport aux législations nationales a été reconnue et sanctionnée par sa Cour de justice de Luxembourg<sup>6</sup>. Et ce caractère de "Communauté de droit", confirmé par la jurisprudence, a conféré à la Communauté économique européenne, une singularité sans précédent et sans analogie. Par conséquent, dès l'origine du Marché Commun, la gouvernance de la Communauté économique avait déjà inclus des ingrédients d'ordre institutionnel relevant de la notion de gouvernement.

Jean Monnet lui-même l'a expliqué dans ses mémoires en écrivant qu'"après une période de tâtonnements, [la méthode communautaire] est devenue un dialogue permanent entre un organisme européen responsable de proposer des solutions aux problèmes communs et des gouvernements nationaux qui expriment des points de vue nationaux". Il ajoutait alors : "Cette méthode est tout à fait nouvelle. Elle ne comporte pas de gouvernement central. Mais elle aboutit à des décisions communautaires au sein du Conseil des ministres, notamment parce que la proposition des solutions aux difficultés communes par l'organisme européen indépendant permet d'écarter valablement l'obligation d'unanimité"<sup>7</sup>. Or, ce rouage essentiel, qui a permis pendant un demi-siècle à l'Europe communautaire de faire l'économie d'un vrai gouvernement, n'est autre que la Commission !

---

<sup>6</sup> Renaud Dehousse, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 2<sup>ème</sup> éd., 1997.

<sup>7</sup> Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 517.

C'est cette part de "gouvernementalité" introduite dans la méthode communautaire qui a sans doute conduit les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en décembre 1992 à Maastricht à l'écartier, même allégée de son dispositif majoritaire, afin de maintenir la coopération politique en matière de JAI et de PESC sous un régime purement intergouvernemental, les apparences étant sauvées par référence à un cadre institutionnel unique, au prix d'une moindre efficacité.

C'est cette même crainte qui, dans l'application du Titre VII du Traité sur la Communauté européenne relatif à la coopération économique, a fait interpréter de manière restrictive le mécanisme imaginé par le Comité Delors en vue d'équilibrer le pouvoir monétaire dévolu à la Banque centrale par l'esquisse d'une "gouvernance économique" dont l'Eurogroupe n'est qu'un leurre. On s'aperçoit aujourd'hui, mais un peu tard, du déséquilibre par rapport au rôle de la Banque Centrale, qu'à généré un tel système du fait de son incapacité à pallier la rigidité du "Pacte de Stabilité".

Enfin, c'est cette frilosité à l'égard de la méthode communautaire, qui incitera plus tard le Conseil européen de Lisbonne, en se ralliant au projet d'Europe de la connaissance, à garder la main sur la nouvelle "méthode ouverte de coordination", de telle sorte que, malgré l'association à sa mise en œuvre de toutes les composantes du "triangle institutionnel" -y compris la Commission- il en contrôle lui-même les tenants et les aboutissants<sup>8</sup>. Il en est résulté jusqu'à présent que, malgré l'innovation que représente cette innovation, ses résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions placées en elle. Car la surcharge de l'agenda des chefs d'Etat et de gouvernement ne permet pas au Conseil européen d'exercer une responsabilité effective en un domaine qui exigerait de sa part une capacité d'expertise qu'il n'a pas et un temps dont il ne peut disposer. Ce qui condamne, dans ce genre d'exercice, la pratique du "dédoublage fonctionnel"<sup>9</sup>, ou si l'on préfère, du mode de gouvernement à temps (très) partiel pratiqué par des acteurs dont les responsabilités premières se situent à un autre niveau que celui concerné.

---

<sup>8</sup> L'on se rapportera, sur ce point, au diagnostic établi par Mario Telo dans l'ouvrage collectif cité précédemment et publié sous la direction particulièrement qualifiée de Maria João Rodrigues. Cf. également Paul Magnette et Eric Renacle, *Le nouveau modèle européen*, vol. 1 et vol. 2, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2000.

<sup>9</sup> Initiée dans les années 1920-1930 par le Professeur Georges Scelle, la théorie du dédoublement fonctionnel signifie qu'une autorité en charge principale d'un niveau territorial donné exerce aussi des responsabilités à un niveau supérieur.

Face à ces dérives, la pratique intergouvernementale a eu au moins, là où elle bornait son ambition, le mérite de la clarté. Et en matière de coopération politique, ses résultats ont été illustrés tant par les Accords de Schengen, que par ceux de Saint-Malo. Elle ne saurait cependant dépasser le stade de la coordination sporadique pour atteindre l'exercice du gouvernement à temps plein. Or, la progression des objectifs de l'Union européenne en matière régaliennne, qu'il s'agisse de la coopération macro-économique et budgétaire, de la mise en œuvre et de la gestion d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et, à fortiori, de la politique étrangère et de défense commune, ne pourra désormais, sans graves dysfonctionnements, se contenter d'un processus de décision intermittent. L'expérience l'a montré.

Par conséquent, l'on conçoit que l'échéance assignée aux Etats-membres de l'Union par le protocole annexé au Traité de Nice, repris à son compte par la Déclaration de Laeken, soulève l'immense problème de l'émergence d'un vrai pouvoir politique. Sans remettre en cause la gouvernance du marché unique, cette échéance pose directement la question de l'institution d'un gouvernement européen. Avant d'aller plus loin dans cette direction, encore convient-il de mesurer les forces et faiblesses de la pratique intergouvernementale en tant que moyen d'y pallier.

### III - FORCES ET FAIBLESSES DE LA PRATIQUE INTERGOUVERNEMENTALE

Essayons donc d'identifier, telle qu'elle a été utilisée jusqu'à présent, la pratique intergouvernementale. Et précisons ses principales caractéristiques.

A l'opposé d'un mode de gouvernement arbitral, la nature véritable de la pratique intergouvernementale est, en réalité, diplomatique. Elle privilégie la négociation, même lorsque celle-ci s'exerce dans un cadre multilatéral, et conduit droit au compromis. Certes, exercée au sein du Conseil européen, elle a produit depuis 1974 d'authentiques résultats. Et, comme l'écrit Jacques Delors, "ce n'est également pas le moindre des paradoxes que cette enceinte, intergouvernementale au point d'avoir suscité des craintes lors de sa création, ait été depuis le moteur permanent de l'approfondissement de l'intégration européenne"<sup>10</sup>. Mais il est non moins évident, comme l'observent les auteurs de l'étude dont l'ancien président de la Commission a écrit la préface, qu'"alourdie par la présence d'un nombre croissant de ses membres et surtout par la surcharge de son ordre du jour", cette instance est à bout de souffle et qu'elle ne saurait, au risque de perdre son irremplaçable raison d'être, devenir au prix d'un rythme accéléré le *gouvernement européen*<sup>11</sup>. D'ailleurs si Jean Monnet, dans les années 1970, a admis la nécessité d'impliquer davantage les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres dans la construction européenne, il n'a prêté au Conseil européen que le rôle d'un "gouvernement provisoire"<sup>12</sup>. Mais en Europe comme en France, le provisoire a la vie dure. Et si le Conseil européen a vocation, à l'évidence, à exercer une fonction stratégique à la tête de l'Union, il ne saurait être rabaissé de façon permanente au rang d'un gouvernement quotidien<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Jacques Delors, avant-propos à l'étude : *Le Conseil européen*, rédigée par Philippe de Schoutheete et Helen Wallace, Paris, *Notre Europe*, septembre 2002, qui traite du rôle et de l'avenir de l'instance réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement.

<sup>11</sup> M. Solana écrit dans son rapport au Conseil européen de Barcelone que "le Conseil européen a été détourné de son objet".

<sup>12</sup> Nous remercions tout spécialement le professeur Henri Rieben, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, dont le siège est situé à la ferme de Dorigny près de Lausanne, de nous avoir largement ouvert les archives dont il a la garde, ce qui nous a permis de confirmer cette interprétation. Voir également sur ce point l'étude de M.T. Bitsch, "*Jean Monnet et la création du Conseil européen*" in G. Bossuat et A. Wilkens, (dir), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p.399 et s.

<sup>13</sup> Cf. sur ce point Fabrice Picod, "Le rôle du Conseil européen dans le processus de décision", *Revue de Droit Public*, n°4, 2002, p.1187 et s.

Reste alors à évaluer la capacité opérationnelle du Conseil de l'Union, composé de ministres nationaux. Car, malgré le recours partiel au vote à la majorité qualifiée qui lui confère le statut d'une institution de l'Union, il n'en reste pas moins une instance intergouvernementale de par le dédoublement fonctionnel qui préside à sa composition. Et s'il demeure une institution essentielle, l'on doit s'interroger sur son aptitude à exercer seul la fonction gouvernementale.

Sur la base de son expérience, essayons, en effet, de dessiner le "portrait-robot" d'une instance intergouvernementale. Elle obéit principalement à trois traits :

- elle est, d'abord, un organe fragmenté au double sens où elle réunit des composantes souveraines dont la propension est de rechercher l'unanimité, mais où selon la nature des dossiers elle fait aussi appel à des ministres choisis en fonction de leurs compétences techniques. D'où la multiplication des formations du Conseil qui a marqué l'évolution de l'institution depuis les origines du Traité de Rome.
- elle est également un organe intermittent, à la fois parce que les ministres nationaux ne peuvent pas siéger en permanence à Bruxelles, mais aussi du fait des alternances politiques qui modifient à un rythme fréquent la composition des gouvernements nationaux<sup>14</sup>.
- enfin, cette instance fonctionne comme le Conseil européen sur la base du dédoublement fonctionnel, ce qui explique la difficulté que rencontrent ses membres à concilier l'intérêt national qu'ils ont pour mission première de promouvoir et l'intérêt général de l'Union, qui occupe souvent une préoccupation seconde dans leurs priorités.

Il serait donc, à l'évidence, contreproductif de pérenniser, partout où elle est utilisée, la pratique intergouvernementale et, à fortiori, de la généraliser à la faveur du cadre institutionnel unique. S'agissant du Conseil européen, vouloir le mêler à l'activité quotidienne lui ferait perdre son rang. Tandis qu'associer les ministres à l'exercice de la fonction exécutive en connexion avec la Commission s'inscrit parfaitement dans la logique d'une Fédération d'Etats nations, à l'opposé de celle de l'Etat fédéral où la représentation des Etats est reléguée dans une deuxième chambre législative du Parlement.

---

<sup>14</sup> Les changements les plus spectaculaires sont survenus à la veille de la conclusion du Traité d'Amsterdam, à la suite des alternances qui se sont produites successivement au Royaume-Uni et en France. Mais il peut aussi arriver, comme en Italie à la suite de la démission de M. Renato Ruggiero, qu'un remaniement ministériel modifie en cours de législature la composition d'un même gouvernement.

Par conséquent, conformément à la double légitimité qui fonde l'Union européenne, c'est du côté de la synergie entre le Conseil des ministres et la Commission qu'il faut chercher la solution<sup>15</sup>, si l'on veut que dans un cadre institutionnel unique, la pratique quotidienne de l'intergouvernementalité trouve, en relation directe avec la Commission, son efficacité.

---

<sup>15</sup> Comme le suggérait déjà le Rapport du Groupe de réflexion du Commissariat Général du Plan, publié par la Documentation Française sous le titre : *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris, janvier 2000.

#### IV - LES DEUX SOURCES DE LEGITIMITÉ D'UN GOUVERNEMENT EUROPÉEN

La recherche de cette synergie entre les organes en charge de l'intergouvernementalité et de la supranationalité impose un retour aux sources de la légitimité.

Un consensus existe au sein de l'Union européenne pour reconnaître deux sources de légitimité démocratique auxquelles d'ailleurs, le président de la Convention sur l'avenir de l'Europe se réfère dans la ligne droite de la pensée des "pères fondateurs"<sup>16</sup>.

La première source est celle qui confère une légitimité irremplaçable aux Etats nations, à condition que leurs gouvernements obéissent aux exigences de la démocratie et au respect de l'Etat de droit, ce que l'article 6 du Traité sur l'Union européenne est venu spécifier. La notion de Fédération d'Etats nations, proposée par Jacques Delors dès 1993, en est une illustration. Or elle nécessite de garantir la présence des Etats membres à la fois dans les instances législatives et exécutives. Mais la deuxième source de légitimité de l'Union, tient à l'accès démocratique direct des citoyens au pouvoir européen, que l'exercice du suffrage universel a rendu possible par l'élection des membres du Parlement. En confortant la première, elle se répercute à travers la composition de la Commission, depuis que son investiture par ledit Parlement conditionne son entrée en fonction et implique sa responsabilité politique devant lui.

Par conséquent, si l'on veut que les institutions de l'Union européenne appelées, au-delà de 2004, à régir le fonctionnement de l'Europe unifiée reflètent fidèlement ces deux sources de légitimité, il importe d'écarter les modèles respectifs de la Confédération d'Etats, qui privilégierait trop la première, et de l'Etat fédéral, qui avantagerait trop la seconde. D'où la nécessité de recourir à des solutions pragmatiques qui les combinent et que les théoriciens pourront toujours qualifier, un jour, juridiquement<sup>17</sup>. La voie est donc ouverte à l'innovation.

---

<sup>16</sup> Robert Schuman n'écrivait-il pas déjà que "le supranational reposera sur des assises nationales", cf. *Pour l'Europe, Ecrits politiques*, 3<sup>e</sup> éd. Avec une préface de Jacques Delors, Genève, Ed. Nagel et Briquet, 2000, p. 25-26.

<sup>17</sup> L'on songe ici, à l'idée avancée par Olivier Beaud, à travers ses travaux, visant à distinguer la notion de Fédération des deux modèles opposés de la Confédération d'Etats et de l'Etat fédéral, ou, plus modestement, à la notion proposée par Maurice Croizat et nous-mêmes de "fédéralisme intergouvernemental" dans : *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1999.

En revanche, le rejet des modèles traditionnels – la question étant de savoir si la formule "les Etats-Unis d'Europe" recouvre l'un d'entre eux - ne doit pas pour autant soustraire les auteurs d'une éventuelle Constitution européenne à l'impératif de cohérence. Ce qui restreint l'espace à l'intérieur duquel le pragmatisme peut se donner libre cours et limite la légitime ambition de faire simple et transparent, dans un univers européen caractérisé par sa complexité et sa diversité.

Il en résulte que sans devoir adopter un texte constitutionnel à droit constant, ses auteurs seraient mal venus de vouloir l'établir sur la table rase. La construction européenne, en cinquante ans, s'est déjà forgée une histoire. Et si le temps est venu de simplifier les traités, il serait contre-indiqué de négliger l'apport d'un acquis institutionnel qui a conféré à la Communauté et à l'Union européenne leur singularité.

## V - LES LIMITES IMPOSÉES À LA TRANSPARENCE ET À LA SIMPLICITÉ

L'on raconte que voyant affiché le projet de Constitution de l'an VIII une citoyenne de l'époque, au lieu d'en déchiffrer la complexité, se serait écriée : l'essentiel est que s'y trouve Bonaparte ! Il n'y aura pas de Bonaparte dans la future ou éventuelle Constitution européenne, fut-il l'un des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres en exercice. Par conséquent, il importe que l'absence de personnalisation du pouvoir soit compensée par la relative simplicité du texte.

Malheureusement, la réalité est complexe. Et ce qui est déjà vrai au niveau des Etats membres l'est encore plus à l'échelle de l'Europe. Le temps n'est donc plus où la Convention de Philadelphie pouvait rédiger une Constitution regroupant sept articles, quitte à reporter à la procédure d'amendement l'adoption du *Bill of Rights* ; ni celui à l'occasion duquel Bonaparte aurait déclaré qu'une bonne constitution doit être courte et obscure. Ce qui est le plus bel éloge connu de l'ambiguïté !

Il faut donc se résigner à trouver un moyen terme entre les centaines de pages qui consignent aujourd'hui la sédimentation des dispositions incluses au fil du temps dans les traités et la nécessité d'élaborer un document susceptible de tenir en quelques dizaines d'articles.

Or, même à cette échelle, la tâche n'est pas aisée. Aussi, certains auteurs ont imaginé de procéder en deux étapes. Un premier texte, qui devrait être "gravé dans le marbre", contiendrait outre la Charte des droits fondamentaux sinon un catalogue répartissant les compétences entre les Etats et l'Union, du moins la liste des objectifs fixés à cette dernière, suivie de l'architecture des institutions. Un second texte, qui pourrait être rédigé après coup et dont le mode de révision serait plus souple, définirait l'objet des politiques communes, en distinguant le cas échéant celles qui relèveraient de la compétence exclusive, de la compétence concurrente et des compétences complémentaires de l'Union. Certains projets prévoient même que ce second document pourrait donner lieu simplement à des "lois

organiques"<sup>18</sup>. Récemment, il a même été envisagé d'ajouter au texte constitutionnel une troisième partie relative à sa mise en œuvre et à son mode de révision.

La sagesse devrait conduire la Convention à s'orienter en ce sens. Outre qu'une telle subdivision donnerait plus de lisibilité à la Constitution proprement dite, elle éviterait sans doute à la Convention comme à la Conférence Intergouvernementale qui suivra de s'enliser dans le labyrinthe des intérêts nationaux en conflit à propos de la politique agricole commune, de la portée des politiques sociales ou du "gouvernement économique" de l'Union. La solution de ces questions demandant plus de temps qu'il n'en reste jusqu'à l'échéance de 2004 et pouvant donc être reportée à l'élaboration d'une deuxième partie du texte, sous la forme simplifiée de lois organiques.

Mais, quelle que soit la formule, le texte constitutionnel proprement dit impliquera le recours à un minimum de technicité. Par conséquent, pour qu'il soit ratifié par les parlements nationaux – et a fortiori par des citoyens par voie référendaire – les simplifications apportées aux dispositions institutionnelles n'épargneront pas aux élus un vaste effort d'information et d'explication. La comparaison des deux référendums irlandais en illustre l'exigence. Et l'on comprendrait difficilement que les gouvernements nationaux n'entreprennent pas, pour l'adoption de la Constitution européenne, un effort de même ampleur que celui qu'ils ont consenti pour l'entrée en vigueur de l'Euro !

---

<sup>18</sup> Cf. sur ce point le projet présenté par Robert Badinter : *Une Constitution pour l'Europe*, Paris, Fayard, 2002, ainsi que le texte établi par les soins du professeur Jean Touscoz dans : *La Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002 ; tous deux inspirés par les travaux du Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen de Florence publiés sous le titre : "Un traité fondamental pour l'Union européenne sur la réorganisation des traités" en mai 2000.

## VI - LA FOCALISATION DU DÉBAT AUTOUR DES PRÉSIDENTENCES

Même si le temps des "pères fondateurs" est révolu, la formule personnalisée sous le sigle ABC a déjà fait le tour de l'Europe. Et elle a échappé au contrôle des personnalités dont elle contracte le nom<sup>19</sup>. Le mérite lui revient, au-delà de toute question de personne, d'avoir souligné la nécessité dans laquelle se trouve désormais l'Union européenne d'abandonner la formule d'une présidence semestrielle qui reviendrait, dans une Union à vingt-cinq, à allonger le délai de l'alternance à douze ans et demi. Il est aussi de vouloir franchir l'obstacle tenant à l'existence d'une présidence abstraite incarnée non pas par une personne, mais par un Etat, ce qui est peu parlant pour l'opinion.

Par conséquent, même biaisé, bienvenue à ce débat s'il peut, en temps utile, éclairer les enjeux qui s'attachent à chacune des solutions en présence pour régler le problème de la présidence. Celui-ci soulève en fait la question préalable de savoir s'il convient d'instituer une, deux ou trois présidences concomitantes ou de les cumuler ! Si l'on exclut la présidence du Parlement européen qui a trouvé sa solution, trois sièges sont en effet à pourvoir : la présidence du Conseil européen (souvent confondue avec celle de l'Union), celle du Conseil des ministres de l'Union (et de ses différentes formations) et celle de la Commission. Il est donc légitime d'envisager des cumuls : celui des trois présidences ou celui de deux d'entre elles, ce dernier comportant à son tour deux options. Mais à travers les divers cas de figure resurgissent les querelles récurrentes, que l'on croyait apaisées, entre tenants de la supranationalité et de l'intergouvernementalité. Et il serait dangereux de les exacerber !

L'hypothèse de trois présidences distinctes paraissant écartée comme trop proches du statu quo, restent en réalité trois types de cumuls à examiner. Le premier, confondant les trois rôles, a été suggéré par le président de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale<sup>20</sup>. Il vise à réunir dans la même main la présidence du Conseil européen (et de l'Union), celle du Conseil de l'Union (dans sa configuration "affaires générales") et celle de la Commission européenne. La formule répond à un souci évident de cohérence qui permettrait à

---

<sup>19</sup> Il s'agit de José Maria Aznar, Tony Blair et Jacques Chirac.

<sup>20</sup> Contribution de M. Pierre Lequiller aux travaux de la Convention européenne, Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée Nationale, 2 octobre 2002.

la fois à son titulaire d'être la voix emblématique de l'Europe et d'avoir prise sur la logistique dont disposent les services de la Commission. Mais elle supposerait sans doute le recours à un "surhomme" et conduirait l'Union européenne à adopter un système plus présidentiel encore que celui des Etats-Unis d'Amérique. Cette contribution comporte donc une version plus modeste, regroupant seulement deux mandats, qui ferait du président permanent du Conseil européen (Président de l'Union) le président effectif du Conseil de l'Union réuni en formation "affaires générales". Plus crédible, cette hypothèse aurait le mérite de mettre fin aux présidences tournantes et d'assurer ainsi une réelle continuité des travaux des deux instances intergouvernementales, en laissant néanmoins ouverte la question annexe de la présidence des Conseils sectoriels. Mais, outre le fait qu'en procédant directement du choix du Conseil européen (même ratifié par le Parlement de Strasbourg) ce type de présidence revêtirait un caractère intergouvernemental accentué, il se heurterait à quatre séries d'obstacles, que l'on se doit d'identifier :

- il risque d'abord d'apparaître, aux yeux des gouvernements des "petits" Etats membres, comme l'expression de la volonté d'un "directoire" des plus grands que le "label" ABC a contribué à accréditer ;
- il va ensuite à l'encontre de la culture parlementaire de la plupart des Etats membres de l'Union, qui participe à l'identité de l'Europe ; et il rendrait improbable la mise en jeu de la responsabilité politique du président de l'Union, tant devant le Conseil européen qu'il présiderait lui-même que devant le Parlement européen qui hésiterait à "découronner" l'instance réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement ;
- en outre, à supposer que la Commission subsiste, cette formule risquerait d'engendrer une situation de cohabitation entre le président et l'Union, fort de sa légitimité intergouvernementale, et le président de la Commission, investi par le Parlement, dont les appartenances politiques respectives pourraient être en contradiction !
- enfin et surtout, le président de l'Union n'aurait pas prise directe sur les moyens administratifs et financiers de la Commission, ce qui l'inciterait à créer à son profit une bureaucratie parallèle, qui générerait la pratique d'un gouvernement fragmenté !

Par conséquent, cette solution correspond davantage à un modèle heuristique qu'à un choix réaliste. En outre, elle pourrait avoir pour effet pervers de donner à son titulaire, dégagé de toute responsabilité politique tant vis-à-vis du Parlement européen que de ses pairs, la tentation d'exercer un "pouvoir personnel" contraire au but recherché.

Aussi, une version "soft" a-t-elle été imaginée qui reviendrait à confier la présidence des Conseils au Secrétaire général de l'Union. Elle viserait à hausser au niveau politique le Haut Représentant pour la PESC, sans pour autant lui conférer le leadership que pourrait revêtir un président coopté par le Conseil européen et confirmé par le Parlement. Mais, ressemblerait-il alors au Secrétaire général de l'OTAN, ou au Secrétaire d'Etat américain ? La question reste ouverte.

Un second type de cumul de deux mandats inciterait en revanche à réunir dans les mêmes mains la présidence du Conseil des ministres (affaires générales) statuant en tant qu'exécutif et celle de la Commission européenne, sans pour autant que son titulaire soit appelé à présider le Conseil européen. Peu importe que la solution soit interprétée comme conférant la présidence de l'Exécutif au président de la Commission ou l'inverse. Elle présenterait, en tout cas, d'importants avantages en offrant à son titulaire, procédant du Conseil européen mais investi par le Parlement, la faculté de concilier les deux sources de légitimité de l'Union tout en disposant d'une marge d'autonomie, tant à l'égard des chefs d'Etat et de gouvernement, notamment des plus grands, que vis-à-vis du Parlement de Strasbourg. Une telle formule n'exclurait pas l'existence parallèle d'un président de l'Union, limitant son rôle à celui de "chairman" du Conseil européen et de symbole de l'Europe (que pourrait incarner par exemple un Vaclav Havel). Plus fonctionnel que le premier, ce deuxième type de cumul impliquerait cependant de recourir à diverses modalités<sup>21</sup>, citons-en quelques-unes :

- l'affectation d'une symétrie d'attributions aux formations sectorielles du Conseil des ministres et aux Commissaires correspondants, qui en seraient les "chevilles ouvrières" et pourraient les présider ;
- le renforcement du rôle du Conseil "affaires générales" afin de coordonner ces formations<sup>22</sup>. Cependant à la suite des conclusions du Conseil européen de Séville on peut juger incontournable sa division en deux instances, la formation "affaires étrangères et défense" étant alors présidée par le Haut Représentant pour la PESC, promu vice-président de la Commission ;

---

<sup>21</sup> Déjà proposées dans notre ouvrage : *L'Union européenne en quête de légitimité*, Presses de Sciences-Po, Paris, la Bibliothèque du citoyen, 2001, notamment dans le chapitre VII.

<sup>22</sup> "Union européenne : la réforme du Conseil des ministres", Compte-rendu du Séminaire organisé à Paris le 4 septembre 2000 par *Notre Europe* et les Amis de l'Europe, Paris, *Notre Europe*, février 2001 (<http://www.notre-europe.asso.fr>).

- le recentrage de la Commission européenne sur son rôle politique et la formation en son sein d'un "praesidium" composé de vice-présidents entourant le président commun au Conseil des ministres et à la Commission, chargés avec l'aval du Conseil européen de la responsabilité des domaines régaliens (affaires étrangères et défense, sécurité intérieure et justice, coordination macro-économique et budgétaire en particulier)<sup>23</sup>;
- enfin la séparation souple des fonctions exécutive et législative au niveau de l'Union, de telle sorte que le Conseil "Affaires Générales", lorsqu'il légifère en codécision avec le Parlement, soit autonome par rapport à l'Exécutif, fonctionne de façon transparente et dispose d'une présidence distincte susceptible de s'accommoder de l'alternance semestrielle entre les Etats.

La plus-value de cette forme de "gouvernement mixte" apparaît à deux égards. D'une part, il conférerait au président commun aux deux instances exécutives (ainsi qu'à ses vice-présidents) une prise directe sur les services de la Commission, sans qu'il soit besoin de faire surgir une bureaucratie propre au secrétariat du Conseil, qui ferait double emploi. D'autre part, il rendrait opérationnelle la mise en jeu de la responsabilité politique du président (et du présidium), à la fois devant le Parlement européen et devant le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui répondrait au besoin d'"accountability" ressenti par les citoyens, dans une démocratie.

Une formule différente et politiquement plus ambitieuse de ce cumul des présidences du Conseil des ministres et de la Commission a été proposée par l'ancien président du Conseil Constitutionnel Robert Badinter, dans "Une constitution pour l'Europe"<sup>24</sup>. Dotant le Conseil européen d'un président permanent, qui règnerait sans gouverner, mais qui exercerait un rôle symbolique à l'allemande, l'auteur de ce projet suggère de confier la réalité du pouvoir gouvernemental de l'Union à un "Premier ministre" qui présiderait les

---

<sup>23</sup> Cette idée de praesidium a été notamment avancé par Robert Toulemon dans une communication présentée le 8 février 2002 à l'AFEUR et le 18 mars suivant aux Amis de la Convention, sous le titre 1 "Schémas constitutionnels pour l'Europe".

<sup>24</sup> Robert Badinter, *Une Constitution européenne*, Paris, Fayard, septembre 2002. – Outre les dispositions évoquées, l'auteur préconise le maintien d'un Parlement monocaméral à charge d'une part de l'encadrer par des mesures importantes de parlementarisme rationalisé conférant des prérogatives particulières au Conseil de l'Union, et d'autre part d'instituer un Conseil des Parlements nationaux exerçant un contrôle politique du respect du principe de subsidiarité.

deux instances exécutives, l'une composée de ministres nationaux des affaires européennes siégeant à Bruxelles et jouant un rôle politique, l'autre composée de quinze commissaires, dirigeant l'administration de l'Union et exerçant le pouvoir réglementaire pour le compte de celle-ci.

Certes, ces diverses formules n'épuisent pas le sujet. Et certains dirigeants de "petits" Etats membres demeurent partisans du dédoublement fonctionnel entre les deux rôles de chef de gouvernement national et de président du Conseil européen, à condition de répartir les tâches entre plusieurs titulaires qui formeraient ainsi une instance collégiale, sur le modèle de l'ancienne "troïka". Tandis que d'autres, plus fédéralistes<sup>25</sup>, demeurent partisans de la solution déjà présente implicitement dans le projet Spinelli, selon laquelle la fonction gouvernementale de l'Union devrait revenir, à terme, à la seule Commission, dont le président serait élu par le Parlement.

A tout prendre, si le cumul des mandats du président du Conseil "Affaires générales" et de président de la Commission ainsi que la fusion des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire aux relations extérieures s'avéraient inaccessibles, une formule de compromis pourrait conduire à un mode moins ambitieux de gouvernement mixte. Elle reposerait sur l'institution d'une présidence permanente de l'Union procédant du Conseil européen appelée à orienter l'action diplomatique du Haut Représentant et à coordonner la position des chefs de gouvernement des Etats membres dans l'intervalle de leurs réunions. Mais, sauf à faire dériver l'Union dans le droit fil d'une intergouvernementalité inefficace, cette formule devrait avoir pour contre-partie non pas le dessaisissement de la Commission mais au contraire son renforcement en matière de coordination macro-économique et budgétaire, y compris au sein de l'Euroland, et de représentation extérieure de l'Union auprès de organismes internationaux relevant de ces deux domaines. Pour conjurer tout risque de fragmentation entre les deux pôles de l'Union, il conviendrait alors à son président et au président de la Commission la tâche ingrate mais nécessaire d'ajuster leurs interventions au sein d'un organe restreint à créer, qui pourrait être le "bureau permanent" du Conseil européen ; et il faudrait que les services de la Commission et de l'actuel Secrétaire général du Conseil fusionnent sous l'autorité d'un seul et même

---

<sup>25</sup> Sur le fédéralisme, cf. l'étude publiée sous le titre : *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, par Dusan Sidjanski, Paris, *Notre Europe*, juillet 2001. Voir également : Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties occidentales*, Paris, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd., 1999.

secrétaire général relevant des deux présidents. Mais un tel compromis n'aurait évidemment pas la cohérence d'un véritable d'un gouvernement mixte résultant du cumul des mandats de président du Conseil "Affaires Générales" et de président de la Commission européenne ! Et se poserait inévitablement ; à terme, le problème de la préséance entre les deux présidents.

Notons que parmi ces variantes plusieurs sont assorties, dans un souci de conjuguer les deux sources de légitimité nationale et démocratique de l'Union, de la proposition de faire élire ou investir le titulaire effectif du pouvoir gouvernemental par un Congrès qui, selon des proportions à définir, réunirait des membres du Parlement européen et des Parlements nationaux. Il semble que la formule recueille la faveur, à titre personnel, du Président Giscard d'Estaing. Elle aurait, en tout cas, l'avantage d'associer dans l'exercice de cette investiture les deux sources de légitimité démocratique.

Il n'en reste pas moins que le choix qui sera retenu, si une option claire doit en résulter, constituera un indicateur fiable de l'équilibre entre l'orientation supranationale et l'orientation intergouvernementale de la Convention et de la Conférence intergouvernementale qui suivra. Il reste alors à se demander quel rôle jouera, la Commission européenne dans un tel équilibre ?

## VII - DU ROLE IRREMPLAÇABLE D'UNE INSTANCE APPELÉE COMMISSION

Le génie attribué, parfois de façon hagiographique, à Jean Monnet s'applique en particulier à l'invention d'un ordre institutionnel qui a autorisé pendant cinquante ans la construction européenne à faire l'économie d'un gouvernement. En promouvant l'établissement d'un organe indépendant des gouvernements nationaux qui permette, sans se substituer à eux, de réaliser une cohérence de l'action communautaire au long du processus de décision, l'"inspirateur" a introduit dans le système européen, une innovation qui lui a conféré l'efficacité.

Certes, la contrepartie de l'indépendance reconnue à la Commission, qui a été longtemps sa force et qui est apparue depuis comme son principal handicap, a été son apparent apolitisme. Et celui-ci a souvent servi d'argument pour dénoncer le déficit démocratique des institutions communautaires. Mais en agrégeant, dans un souci de cohésion, la pluralité des intérêts nationaux afin de dégager un intérêt général européen, la Commission dite de Bruxelles a donné au processus de décision une plus-value que la négociation intergouvernementale à elle seule aurait été incapable d'apporter. D'ailleurs, il ne faut rien exagérer, l'apolitisme de la Commission a toujours été relatif. Car sa composition a mêlé, dès l'origine, des hommes politiques expérimentés (tel son premier président Walter Hallstein) à des personnalités choisies en raison de leur compétence, pour ne pas dire des "technocrates"<sup>26</sup>. Et la référence imputée au Général de Gaulle, à un "aréopage apatride" n'a pas empêché la France de conclure souvent avec la Commission une alliance objective qui a servi ses intérêts, notamment en matière agricole, quand ils coïncidaient avec ceux de la Communauté.

Bref, par rapport à l'expérience du MERCOSUR et d'autres organisations régionales privées d'instance équivalente, l'on peut mesurer l'apport de la Commission à l'œuvre réalisée en Europe. Et sans aller chercher plus loin, il n'est que d'observer les faibles résultats obtenus depuis Maastricht dans les domaines régis par la pratique intergouvernementale dans les domaines de la justice et de la sécurité intérieure, ou de la politique étrangère et de sécurité commune, pour évaluer le rôle irremplaçable exercé la Commission européenne –comme en

---

<sup>26</sup> Cf. Jean Joana et Andy Smith, *Les commissaires européens, technocrates, diplomates ou politiques ?* Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, ainsi que le numéro spécial de la *Revue française de science politique* (Vol. 46, 3 juin 1996) consacré à l'étude de la Commission européenne, sous la direction de Christian Lequesne.

témoignent les succès remportés grâce à elle par la Communauté en matière de politique commerciale commune<sup>27</sup>.

Certes, une telle performance n'aurait pu être accomplie sans le soutien d'une autre innovation, due en grande partie au professeur Paul Reuter<sup>28</sup>, à savoir le recours à l'Etat de droit, comme ressource essentielle de la Communauté. Celle-ci n'ayant jamais disposé d'un budget important, le droit en a pallié l'insuffisance. Et les trois règles dégagées par la Cour de Justice : l'applicabilité directe du droit communautaire, sa primauté sur le droit national et son interprétation uniforme par la Cour, ont conféré aux normes établies par le processus de décision un impact que n'auraient jamais eu des conventions internationales<sup>29</sup>. Il n'est que d'observer l'effet limité des accords signés dans le cadre du Conseil de l'Europe, parfois restés non ratifiés, pour en être convaincu. Or, à travers le recours en manquement, le droit est un instrument de pouvoir au service du collège des Commissaires.

Demeure le handicap tenant à l'apolitisme de la Commission. En fait, le mot n'a jamais été rigoureux car, comme on l'a rappelé, l'instance supranationale a toujours inclus dans sa composition des hommes (et des femmes) politiques. Ils sont aujourd'hui majoritaires, et les deux derniers présidents ont précédemment occupé le rôle de Premier ministre dans leur pays respectif. Ce qui, en revanche, est exact, c'est que la Commission n'a jamais reflété une majorité partisane, qu'il s'agisse de la majorité du moment au Conseil européen, ou de celle résultant de la dernière élection au Parlement. C'est pourquoi, contrairement à l'idée qu'on lui prête parfois, Jacques Delors n'a jamais préconisé l'élection directe du président de la Commission par le Parlement ; il a seulement suggéré, à travers les travaux du Conseil d'orientation de *Notre Europe*, que l'élection du Parlement soit l'occasion pour les formations politiques de proposer la candidature d'un leader à la présidence de la Commission. Ce qui préserverait le maintien au sein de cette instance d'un minimum de pluralisme provenant de la combinaison de sensibilités différentes émanant du centre-gauche et du centre-droit, qui lui permet d'être un catalyseur de confiance.

---

<sup>27</sup> Cf. Pascal Lamy, "La politique commerciale commune, un exemple à parfaire", discours prononcé le 15 octobre 2002 devant le groupe de travail "politique extérieure" de la Convention.

<sup>28</sup> Sur les origines de la construction européenne, notons parmi les nombreux travaux qu'il conviendrait de citer, l'ouvrage de Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 3<sup>e</sup> éd., 1999.

<sup>29</sup> Renaud Dehousse, "Un nouveau constitutionalisme ?" in *Une Constitution pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, p.19 et s.

Si la Commission européenne, à l'avenir, doit se politiser davantage et mieux répondre à l'exigence démocratique, rien ne devrait s'opposer à la conciliation de cette nécessité avec la garantie de son indépendance. C'est pourquoi, il importe qu'elle conserve une réelle autonomie, tant par rapport au Parlement que par rapport au Conseil européen, devant lesquels peut et doit pouvoir être engagée sa responsabilité politique. Mais il serait contreproductif d'aboutir, à l'occasion d'une réforme des institutions, à ce que la Commission européenne, placée sous la tutelle d'un président du Conseil européen permanent ou rendue tributaire du "gouvernement d'assemblée", perde la marge de manoeuvre, par rapport à des instances tributaires de la conjoncture politique, qui garantit la cohésion et la continuité de l'Union. Ce qui permet, en outre, la prise en compte par l'Union des intérêts des "petits" Etats membres au même titre que ceux des "grands" et rassure les premiers, en faisant de la Commission pour tous ses partenaires un "catalyseur de confiance".

A moins d'instituer un Etat fédéral européen ou de revenir en arrière en direction d'une Confédération d'Etats souverains, la place et le rôle de la Commission ou d'un organe analogue dans le "triangle institutionnel" demeure donc irremplaçable. Il est paradoxal que, du fait des circonstances, son rôle ait diminué depuis 1992 au rythme des nouveaux élargissements de l'Union. Au contraire, si l'on veut que l'Union européenne élargie soit gouvernée sans devenir un super-Etat, son poids dans le processus de décision devra croître, à mesure que le nombre des Etats dépassera la vingtaine pour approcher la trentaine. Sans quoi, l'Europe, partagée entre des intérêts divergents, sera sans cesse menacée de dilution.

## VIII - VERS UNE NOUVELLE SYNTHÈSE DE L'INTERGOUVERNEMENTAL ET DU SUPRANATIONAL

Surmonter les dangers de la "guerre théologique" en prenant le meilleur de la supranationalité et de l'intergouvernementalité, telle est l'orientation qu'avec raison le président de la Convention entend donner à ses travaux. Ce qui invite à chercher au-delà de la méthode communautaire proprement dite, mais sans en trahir l'esprit, une nouvelle synthèse entre les deux approches afin de l'adapter aux défis d'une Europe unifiée.

Une telle justification se trouve d'ailleurs confortée par une autre exigence : celle de la continuité. Rien ne servirait a-t-on dit de reconstruire l'Europe sur la "table rase". Les pays qui, comme la France, y ont souvent recouru ne s'en sont pas toujours bien portés. Et il serait paradoxal d'y succomber alors même que, depuis le Sommet de Copenhague, l'on demande aux pays candidats de faire l'immense effort d'intégrer l'acquis communautaire pour entrer dans l'Union ! Le principal acquis communautaire ne tient-il pas au maintien du "triangle institutionnel" ?

La cause paraissant entendue, deux risques subsistent néanmoins à travers la recherche d'un cadre institutionnel unique. Le premier risque étant conjuré par le rejet d'un super-Etat fédéral, le second demeure présent, répétons-le, à travers l'effet pervers que pourrait avoir l'institution d'un président permanent du Conseil européen qui restreigne la liberté d'action de la Commission. L'effet qui en résulterait pourrait d'ailleurs atteindre par un retour de flamme le Conseil européen lui-même en l'obligeant à s'enliser dans la gestion des affaires courantes, et en lui faisant perdre son aura. Or celui-ci doit rester, ce qu'il est déjà : la plus haute instance appelée à orienter l'avenir de l'Union et à définir ses stratégies, sans devoir lui-même les mettre directement en œuvre. Ce qui implique qu'il garde sa distance par rapport au "triangle institutionnel" en joignant le moins souvent possible le rôle de "Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement" à sa mission première<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Sur le Conseil européen, l'on se reportera à l'étude éditée par *Notre Europe* sous la signature de Philippe de Schoutheete et d'Helen Wallace – *op. cit.*

Il en résulte que si les objectifs assignés à l'Union par son Traité constitutionnel nécessitent, dans le prolongement de Maastricht, le recours à un système institutionnel capable d'aller au-delà de la gouvernance, c'est d'un gouvernement distinct du Conseil européen, mais responsable politiquement devant lui et devant le Parlement, dont l'Union européenne a besoin. Ce qui devrait hisser la méthode communautaire rénovée au niveau politique et l'élever au niveau démocratique auquel elle devra désormais se placer.

L'ampleur de l'entreprise implique que soit franchi un seuil qualitatif dont témoigne le bouillonnement d'idées qui tourne autour de la réforme des institutions. Une nouvelle synthèse entre la supranationalité et l'intergouvernementalité doit donc être trouvée, qui ne se confine pas, comme lors de Maastricht, au syncrétisme<sup>31</sup>. La réflexion doit, au contraire, porter sur la mutation à faire subir à la méthode communautaire, afin d'opérer son passage du mode de gouvernance au mode de gouvernement.

Cette stratégie institutionnelle s'inscrit directement dans le respect de la dualité des sources de légitimité qui sont au principe même de l'Union. L'on comprendra, dès lors, que dans un souci de clarification, on la qualifie de "gouvernement mixte"<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Jean-Louis Quermonne : "Trois lectures du Traité de Maastricht, essai d'analyse comparative", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°5, octobre 1992, qui vise à déceler ce syncrétisme.

<sup>32</sup> L'on empreinte cette expression à Mario Telò, qui l'utilise dans la présentation des œuvres de Norberto Bobbio, éditées en français sous le titre : *L'Etat et la démocratie internationale*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1998, p.45.

## IX - "GOUVERNEMENT MIXTE" OU "GOUVERNEMENT FRAGMENTE" ?

L'on a déjà décrit l'architecture du gouvernement mixte quant à sa branche exécutive de l'Union et l'on en a mesuré la portée sur le cumul des présidences. Elle suppose le recours à une synergie renforcée entre le Conseil de l'Union et la Commission, obtenue tant par la symétrie des attributions respectives des formations du Conseil des ministres et des commissaires que par une présidence commune aux deux instances exécutives. Il est donc inutile de revenir ici sur le sujet<sup>33</sup>.

En revanche, il peut être opportun d'analyser les conséquences du gouvernement mixte sur la structure de la branche législative. Plusieurs solutions sont en présence. La plus simple a été choisie par Robert Badinter, dans son projet de Constitution<sup>34</sup>. Elle opte pour un monocaméralisme en faveur du Parlement européen, équilibré par des mesures de parlementarisme rationalisé qui, outre le droit de proposition des lois européennes reconnu au Conseil des Ministres, lui donneraient la capacité de maîtriser le cours des débats parlementaires en exerçant un droit de veto suspensif. Ce choix aurait pour complément l'institution d'un droit de dissolution du Parlement européen ainsi que la création d'un Conseil des parlements nationaux chargé d'exercer un contrôle politique du respect du principe de subsidiarité.

D'autres formules s'inscrivent dans le choix d'un authentique bicaméralisme. La plus proche du statu quo tend à maintenir l'actuel processus de codécision entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union et à l'étendre, à charge de distinguer les missions législatives du Conseil de ses missions exécutives, à l'aide de procédures différentes, impliquant la transparence, ainsi qu'un mode de présidence particulier. Dans ce genre d'exercice, le Conseil de l'Union à vocation législative ressemblerait au Bundesrat allemand. Une autre version, plus audacieuse et plus conforme aux modèles fédéralistes, viserait à créer une seconde chambre issue des parlements nationaux ; mais sa composition se heurterait à l'obstacle du cumul des mandats et compliquerait encore un mode d'élaboration des lois européennes, qui l'est déjà passablement.

---

<sup>33</sup> L'on se reportera, pour plus de détails, au paragraphe 6 de cette étude.

<sup>34</sup> Robert Badinter, *op. cit.* p.34 et s.

La "solution Badinter" a donc pour elle l'avantage de la simplicité. Mais elle devrait être assortie de l'institution, réclamée par de certains conventionnels, d'un Congrès européen qui, prolongeant l'expérience des deux Conventions, regrouperait selon un dosage à fixer des délégués du Parlement européen et des parlements nationaux. Ce Congrès siègerait à un rythme à déterminer. Ainsi, une telle instance, dépourvue du pouvoir législatif, pourrait à la fois surveiller l'application du principe de subsidiarité, ratifier le choix par le Conseil européen du président en charge du gouvernement de l'Union et exercer, sur la base d'une majorité surqualifiée, le pouvoir de révision du Traité constitutionnel, au moins en ce qui concerne la seconde partie relative aux politiques communes<sup>35</sup>.

L'idée de mixité présiderait ainsi à la composition des principales instances de l'Union, qu'il s'agisse du gouvernement, associant le Conseil des ministres et la Commission, du Parlement européen selon l'une ou l'autre formule proposée et du Congrès appelé à délibérer chaque année sur un rapport de l'état de l'Union présenté par le Conseil européen.

Cependant, si le pire n'est jamais sûr, on ne doit pas l'exclure. Et, à l'opposé du gouvernement mixte, il pourrait prendre les traits du "gouvernement fragmenté". L'on entend par-là la formule, consistant à garder et même à renforcer le cloisonnement entre le domaine de la gouvernance communautaire applicable aux politiques internes de l'Union et celui de la politique étrangère et de défense exercée par une bureaucratie intergouvernementale rattachée au secrétariat général du Conseil. Placée sous l'autorité directe de la présidence de l'Union européenne, via un Haut Représentant déconnecté de la Commission, elle risquerait de faire double emploi avec les services de la Commission.

Certes, l'on a assez dit que la méthode communautaire ne saurait s'appliquer telle quelle à la gestion de la PESC et de la PESD pour n'avoir point besoin d'y insister. Mais de là à doter l'Union d'un système institutionnel parallèle à celle-ci, qui "gouvernerait" de façon indépendante la politique extérieure et à l'assortir de services parallèles à ceux de la Commission, il y a un pas qui pourrait devenir à terme un gouffre<sup>36</sup>. Or, il existe maintes formules, tendant à diversifier les modes de décision selon la nature des questions, qui doivent permettre à l'Union d'éviter d'y tomber.

---

<sup>35</sup> Ce qui démocratiserait l'usage de l'actuel article 308 TCE (ancien article 235 du Traité de Rome).

<sup>36</sup> Aux deux sens du terme, celui du cloisonnement entraîné entre les administrations de l'Union et celui relatif au gouffre financier que cette fragmentation entraînerait.

Une telle dérive n'est pas inéluctable. Mais insensiblement, l'institution d'une présidence de l'Union distincte de celle de la Commission, assortie d'un secrétaire d'Etat disposant de sa propre administration, calquée sur le modèle du secrétariat d'Etat américain, pourrait déboucher sur un "gouvernement fragmenté ". Ce qui rendrait définitivement obsolète le cadre institutionnel commun fixé comme objectif à l'article 3 du Traité. D'où l'importance du correctif, selon lequel l'éventuel secrétaire d'Etat de l'Union aurait le statut de Commissaire, à statut spécial mais à part entière, pour écarter tout double emploi. Loin d'être aussi performante que l'option pour le gouvernement mixte, cette formule aurait du moins l'avantage d'éliminer les incohérences les plus graves du système. Elle ne serait, cependant, qu'un pis aller.

## X - UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIFIÉ, OUVERT À LA DIVERSITÉ

Eu égard à ces difficultés, la Convention devra donc veiller à la cohérence de l'Union. Or, le recours à un système diversifié de procédures de décision devrait y aider. Il doit permettre de concilier selon la nature des politiques en question, la nécessaire unité d'une Union appelée à s'exprimer d'une seule voix avec la diversité de ses composantes, dont l'hétérogénéité ne pourra que s'accroître au rythme des prochains élargissements. Deux modalités peuvent opérer cette conciliation.

La première consiste à maintenir, au moins à moyen terme, la diversité des modes de décision selon les politiques à adopter et à gérer. Il va de soi, par exemple, que le monopole d'initiative de la Commission et le vote à la majorité qualifiée du Conseil ne sauraient s'appliquer uniformément en tous domaines. Or il existe des outils juridiques offrant la possibilité de donner droit à la diversité, qu'il s'agisse du partage de l'initiative, de l'abstention constructive ou de la nécessité de maintenir l'exigence de l'unanimité dans les quelques matières où se manifeste le plus la sensibilité politique des Etats. Le calcul de la majorité qualifiée lui-même, en combinant majorité des Etats et des populations, répondrait déjà à ce souci ; et des majorités surqualifiées, en certains domaines, pourraient être exigées, par exemple comme le suggère Robert Badinter, pour les lois organiques relatives aux politiques communes.

La seconde modalité a été introduite dans le Traité d'Amsterdam et assouplie par le Traité de Nice sous la forme des "coopérations renforcées". Loin de promouvoir juridiquement une avant-garde ou un groupe pionnier, qui pourraient susciter la crainte des Etats nouvellement adhérents de se trouver placés en "seconde division", des procédures utilisées à bon escient pourraient offrir plus de flexibilité au fonctionnement des institutions. Elles ont été déjà empiriquement expérimentées sous la forme "d'opting out" introduits à Maastricht ainsi qu'à Amsterdam à la demande du Royaume-Uni et du Danemark et, de façon plus informelle, au profit de l'Irlande. Et elles ont été complétées "d'opting in" avec le rapatriement dans l'Union des accords de Schengen et des dispositions essentielles du traité de l'UEO<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Françoise de la Serre, Helen Wallace, *Les coopérations renforcées, une fausse bonne idée ?*, Paris, *Notre Europe*, Etudes et Recherches n°2, septembre 1997.

Cette large gamme de possibilités devrait permettre au cadre institutionnel unique, obtenu par la fusion des traités et la disparition des piliers, de devenir progressivement opérationnel. Il n'en reste pas moins qu'elle comporte des limites. D'une part, on imagine mal que certains pays demeurent pendant de longues années en dehors de la zone euro<sup>38</sup> ; et, sur ce point capital, l'attitude adoptée par le Royaume-Uni aura un rôle déterminant. D'autre part, le financement des actions de l'Union par le subventionnement des Etats membres, qui conduit à opposer les Etats bénéficiaires aux contributeurs nets, appelle un retour effectif à un mode de financement fondé sur des ressources propres. Elles devront faire appel à une fiscalité européenne à laquelle aucune société civile des différents pays ne saurait se dérober.

Loin de générer l'uniformité, la solution du gouvernement mixte s'accorde avec l'exigence de diversité qu'implique, en contre partie, la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union européenne, la fusion des traités et la suppression des piliers. Car en reposant sur la participation des gouvernements des Etats au gouvernement de l'Union, combinée avec la diversité des processus de décision, elle apporte une réponse à la double exigence de cohérence et de flexibilité qui dominera pendant encore longtemps la construction européenne. Et elle pallie de ce fait le risque de voir l'Europe condamnée, pendant encore des décennies, au déséquilibre qui résulterait de l'institutionnalisation dans un Traité constitutionnel d'un mode de gouvernement divisé.

A l'inverse du «temple grec», aux colonnes séparées, l'Union Européenne doit donc pouvoir répondre à l'avenir à l'image que Jacques Delors avait déjà dessinée à l'époque de Maastricht, d'un arbre à plusieurs branches raccordées à un même tronc.

\* \* \* \*

---

<sup>38</sup> La qualité des travaux réunis dans le cadre des "Think Tanks" britanniques, tels que *le Centre for European Reform*, dirigé par Charles Grant, devrait pouvoir contribuer au mieux les éclairer, afin de les y faire entrer !

## CONCLUSION : LE TEMPS EST VENU DE POSER LA QUESTION DU GOUVERNEMENT EUROPÉEN

De cette analyse, que l'on a voulu argumentée, il ressort que "la question du gouvernement européen" n'est pas sans réponse. Si le mode particulier de "gouvernance" qu'a constitué la méthode communautaire a permis pendant de longues années à la Communauté européenne de faire l'économie d'un vrai gouvernement, ce temps est révolu. Du fait, à la fois de l'extension des missions de l'Union européenne, notamment dans le domaine régalién, et de l'élargissement de celle-ci à 25 ou 30 Etats, le recours à la simple gouvernance, régulatrice et dérégulatrice, souhaitable désormais au plan mondial, ferait régresser l'acquis européen au rang de simple zone de libre-échange. Par conséquent, pour devenir une authentique Fédération d'Etats-nations et de citoyens, l'Union européenne devra, dès les prochaines échéances, passer à la vitesse supérieure en se dotant d'un authentique mode de gouvernement.

L'on ne saurait objecter à cette logique qu'elle souscrit au mimétisme consistant à transposer au niveau de l'Union le modèle gouvernemental pratiqué depuis des décennies, voire pour certains pays depuis plusieurs siècles, par les Etats nations. Car la notion de gouvernement n'est pas consubstantielle à celle d'Etat souverain. Et, à l'échelle des multinationales, elle s'étend aujourd'hui au gouvernement d'entreprise. D'ailleurs, l'on pourrait faire le même reproche de mimétisme au concept de gouvernance qui a été inventé pour exprimer le besoin de régulation qui se manifeste depuis une trentaine d'années au niveau mondial. Si l'Union européenne n'est pas un Etat, elle n'est pas davantage, si elle l'a jamais été, une simple organisation internationale. Il convient donc de légitimer épistémologiquement à son endroit l'usage du terme "gouvernement", en surtout si l'on retient l'acceptation de "gouvernement mixte"<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Il conviendrait "pour aller plus loin" de prolonger cette réflexion par référence aux travaux de Jürgen Habermas (cf. notamment *Après l'Etat nation, une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000), de Jean-Marc Ferry (*La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000), et de Justine Lacroix ("Patriotisme constitutionnel et identité postnationale chez Jürgen Habermas", in Rainer Rochlitz, *Habermas, politique de la raison, Débats philosophiques* 2002). Ce qui nous entraînerait au-delà de l'objet de cette étude.

Une chose est, cependant, de l'admettre au plan théorique. Une autre sera de savoir si le processus ouvert par les travaux de la Convention qui se prolongeront par ceux de la Conférence Intergouvernementale, pourront rendre opératoire ce concept, en dotant l'Union européenne d'instances taillées à la mesure de la fonction gouvernementale ? Confirmant les sondages d'opinion, le débat sur l'avenir de l'Europe, organisé en 2001 par le Président de la République et le gouvernement français – qui a touché près de 25000 citoyens à travers des forums régionaux, des audiences et des contributions sur des sites internet - à conclu en ce sens.

A cet égard, l'opinion publique est en quête de volonté politique. En France comme ailleurs, l'immobilisme des gouvernements nationaux confrontés à cette issue manifesterait donc un fort décalage entre ces derniers et l'attente au moins implicite des gouvernés. Et cette fracture risquerait de constituer un handicap supplémentaire sur la voie de la démocratie, tant à l'intérieur des nations qu'à l'échelle de l'Europe, au moment où les mouvements populistes resurgissent de toute part et constituent une menace à de multiples niveaux<sup>40</sup>.

Le combat pour la démocratie a maintenant partie liée avec la recherche de l'Europe politique. Si la démocratie a pu s'exprimer d'abord dans les limites de la Cité, elle s'est épanouie plus encore à partir de la fin du XVIIIème siècle dans le cadre des Etats. Pour s'établir désormais à l'échelle d'une Fédération d'Etats nations et de citoyens européens, il lui faut maintenant inventer une forme de gouvernement. Le mot n'a pas été prononcé, néanmoins, c'est ce à quoi la Déclaration de Laeken invite en fait la Convention. Le temps est donc venu de poser la question du "gouvernement européen". Plus un pouvoir est éloigné, du fait de l'étendue du territoire sur lequel il s'exerce et du nombre élevé de citoyens concernés, plus grande doit être sa légitimité.

Or, dans le respect de la subsidiarité, pour devenir effective, cette légitimité a besoin de s'incarner dans un gouvernement.

---

<sup>40</sup> Comme en témoignent les travaux du séminaire organisé dans le cadre des travaux de *Notre Europe* et de l'Institut Universitaire européen de Florence, par Renaud Dehousse sur "L'Europe et la crise de la démocratie : les élections politiques en Europe sur la période 1999-2002", en octobre 2002.



## LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)  
*Disponible en français et anglais (septembre 2002).*
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)  
*Disponible en français et anglais (juin 2002)*
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)  
*Disponible en français et en anglais (juin 2002).*
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)  
*Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).*
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)  
*Disponible en français et anglais (décembre 2001).*
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).  
*Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).*
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).  
*Disponible en français et anglais (juin 2001).*
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).  
*Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).*
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).  
*Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).*
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).  
*Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).*
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).  
*Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).*
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).  
*Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).*

- ***Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability*** (Axel Krause).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).*
- ***Réussir l'Union Economique et Monétaire*** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).  
*Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).*
- ***Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni*** (Stephen George).  
*Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).*
- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain***, (Centre for European Reform, Lionel Barber).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).*
- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (J.-L. Arnaud)  
*Disponible en français et anglais (juillet 1997).*
- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).  
*Disponible en français et en anglais (septembre 97).*
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).*