

# L'évolution constitutionnelle du Conseil européen et du Conseil des ministres de l'Union européenne : une perspective *de iure condendo*

Federico Boschi Orlandini

Doctorant à l'Université de Gênes

Présentation de thèse sous la direction de M. Adriano Giovannelli,  
Professeur ordinaire à l'Université de Gênes

L'objectif de ma thèse est celui de mettre en exergue certains aspects problématiques de la forme de gouvernement de l'Union européenne, avec une attention particulière à l'évolution constitutionnelle de la nature et des fonctions du Conseil européen et du Conseil des ministres.

Cette évolution semblerait, à l'heure actuelle, être mise en cause par le résultat négatif des consultations référendaires qui ont eu lieu en France et aux Pays-Bas. Nous estimons cependant que le Traité constitutionnel reste un point de repère fondamental pour l'étude de certaines tendances qui sont en train de se produire dans l'Union, notamment la tendance vers une politisation croissante de la forme de gouvernement au moyen de la participation de sujets institutionnels exerçant des pouvoirs de gouvernement et d'impulsion politique.

Cette participation se réalise à deux niveaux fondamentaux: premièrement au niveau des Chefs d'État et de gouvernement des États membres et du Président de la Commission réunis au sein du Conseil européen: institution, celle-ci, qui, à la lumière des dispositions du Traité constitutionnel, prend la forme d'un véritable « Chef d'État collectif » dans un contexte dit de "présidentialisation" croissante de la forme de gouvernement de l'Union; deuxièmement au niveau des ministres nationaux réunis dans le Conseil des ministres de l'Union, institution dans laquelle la représentation des gouvernements nationaux, d'une nature internationaliste a pris progressivement une nature parlementaire en constituant, en d'autres mots, une sorte de chambre exprimant sa propre volonté distincte de celle des plusieurs positions nationales représentées par chaque ministre; volonté qui est de plus en plus conditionnée par un Parlement européen qui, à la lumière des dispositions du Traité constitutionnel, voit sa propre position institutionnelle ultérieurement renforcée par la prévision quasi-généralisée de la procédure de codécision et l'association systématique de cette procédure à la règle décisionnelle de la majorité qualifiée.

Avant de continuer mon exposé il faut s'arrêter un instant pour faire certaines précisions de caractère terminologique à l'égard de la notion de "forme de gouvernement de l'Union européenne" (que nous pourrions définir aux fins de cette analyse comme l'ensemble des modalités de distribution des fonctions entre les organes et leur cohérence avec les valeurs, les principes et les objectifs du Traité constitutionnel). L'usage de cette expression n'est pas tout à fait incontestable dans la doctrine, notamment considérant le caractère non-étatique de l'ordre juridique de l'Union européenne. La doctrine nous rappelle en effet comme le concept de forme de gouvernement soit strictement lié à celui de la forme d'État puisque, comme le constitutionnaliste italien Mortati nous rappelle, il s'agit de "deux aspects d'un seul problème fondamental, à savoir la façon d'être du rapport entre l'État autorité et l'État société"; par conséquent la forme d'État est définie comme l'ensemble des rapports qui s'instaurent entre les éléments traditionnellement considérés comme constitutifs de l'État, à savoir le peuple, le territoire et la souveraineté.

Nous n'allons pas ici nous arrêter sur les plusieurs objections qui ont été soulevées quant à l'absence de ces éléments dans l'Union européenne; nous nous bornerons à dire que ces objections et arguments peuvent être surmontées si l'on adopte une approche de type dualiste qui, en revoyant les catégories traditionnelles de peuple, territoire et souveraineté et en s'appuyant sur la référence aux traditions constitutionnelles communes aux États membres de

“démocratie”, “respect des droits fondamentaux”, “État de droit”, dont à l’art. I-2 du Traité constitutionnel, considère l’Union européenne une sorte de “forme politique européenne” ou de “forme d’État commun” qui s’est produite par une voie de composition plutôt que d’instauration et qui ne cherche pas évidemment le « sujet » fondateur ou la « personne » représentative mais plutôt les éléments communs aux parties qui la composent.

Dans cette optique le concept de “souveraineté partagée” ou “commune” revête une importance centrale (concept qui ne faut pas confondre avec le concept de “souveraineté limitée” autant craint par nos amis de l’Europe Centrale et Orientale). Concept celui de la souveraineté partagée qui trouve d’ailleurs des applications très intéressantes dans la forme de gouvernement de l’Union, au niveau du Conseil des ministres, du Coreper et de la comitologie.

En définitive, selon ce point de vue que nous partageons largement, l’Union européenne, loin de la prétention de s’élever à un “super État” se pose en tant que solution organisationnelle intermédiaire entre la coopération intergouvernementale diplomatique classique et les structures fédérales en prenant la nature d’une *mixed polity* ou, dans d’autres mots, elle constitue un ordre juridique autonome qui exprime des valeurs partagés par les États européens et se sert du caractère étatique de ces derniers (comme dans une sorte de symbiose) pour réaliser les valeurs mêmes. Cela la fait ressembler à des phénomènes juridiques tels que par exemple l’Église catholique du Moyen Âge plutôt qu’à un État contemporain.

Dans cette optique, donc, la forme de gouvernement de l’Union ne serait que le reflet des principales traditions constitutionnelles présentes dans les différentes formes de gouvernement nationales, comme la tradition parlementaire anglaise, italienne ou allemande mais aussi, comme l’expérience de la Convention européenne nous l’a démontré dernièrement, la tradition semi-présidentielle de la France qui se reflète dans quelque mesure, dans la prévision, envisagée par le Président même de la Convention européenne Valéry Giscard d’Estaing, après avoir repris la proposition de Tony Blair, Jacques Chirac e José Maria Aznar, de la figure d’un Président du Conseil européen stable et à temps plein.

Une forme de gouvernement qui en vertu de son caractère hétérogène et de sa nature plurielle garde un aménagement ou une organisation de pouvoirs plutôt indéterminée, ne se laissant pas encadrer dans une typologie définie. Ce caractère indéterminé semble trouver une confirmation dans le Traité constitutionnel même: on sait bien comme la tentative par la Convention européenne de donner une sorte d’« élan » parlementaire à l’Union en introduisant dans le projet de Constitution européenne un Conseil législatif, s’est traduit dans un échec. La question concernant l’aménagement des pouvoirs dans la forme de gouvernement de l’Union a donc été laissée au second plan, se bornant la Convention même -conformément au mandat que lui avait été conféré par le Conseil européen de Laeken, de poursuivre des objectifs de transparence, responsabilité, efficacité et cohérence du système institutionnel- à se concentrer sur un autre aspect fondamental: comment respecter l’équilibre entre les deux sources de légitimation de l’Union, celle intergouvernementale et celle supranationale qui s’est traduit dans la nécessité d’introduire des dispositions dans le Traité constitutionnel visant à limiter des éventuels dérapages intergouvernementaux de la part du système du Conseil aux dépens d’une Commission européenne déjà politiquement affaiblie dans le passé par la “crise Santer” et d’un Parlement européen en polémique avec le Conseil des ministres à l’égard du dit “déficit démocratique”, dans un contexte de fragmentation croissante et de dispersion des pouvoirs qui a empêché de faire valoir les responsabilités de chaque institution envers l’autre et de toutes les institutions à l’égard des citoyens, en rendant vaines les règles de la publicité et de la majorité qui régissent le Conseil des ministres ainsi qu’en déterminant une confusion entre les actes législatifs et les actes exécutifs, avec des conséquences négatives sur la transparence de la réglementation, sur l’efficacité des organismes chargés d’appliquer les actes de l’Union.

C'est donc sur ses bases qu'il faut effectuer notre analyse de la réforme du système du Conseil prévue par le Traité constitutionnel qui, il vaut la peine de le rappeler, se rattache à une réforme précédente ayant pour but de prévoir une série de mesures de nature organisationnelle et procédurale afin de préparer le système du Conseil à l'élargissement de l'Union.

Ces mesures, qui avaient été prises par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, portaient essentiellement, d'un côté sur la question de comment rationaliser les rapports entre le Conseil européen et le Conseil des ministres par une meilleure organisation procédurale des travaux du premier et une révision du système des formations sectorielles du second, afin d'augmenter l'efficacité du processus décisionnel ; de l'autre côté la question de comment réformer le système de rotation semestrielle de la Présidence du Conseil des ministres afin de garantir une continuité et une cohérence majeures dans l'exercice de la fonction d'impulsion et d'orientation politique.

La limite de cette réforme, malgré l'importance constitutionnelle des questions abordées (il suffit de rappeler la question relative à la nature du pouvoir décisionnel du Conseil européen), était donnée par son caractère fondamentalement procédural et concernant presque exclusivement les mécanismes de pouvoir interne au système du Conseil, alors que l'on négligeait la problématique de l'équilibre avec les autres institutions, dans un contexte où le rôle du système du Conseil est devenu de plus en plus fort de pair avec l'évolution de l'Union européenne d'une communauté économique à un sujet politique suite à l'élargissement par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, du champ de compétences de l'Union à la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) et à la défense, ainsi qu'aux domaines concernant la coopération en matière de justice et affaires intérieures, jusqu'au point de jeter de l'ombre de quelque façon sur le rôle d'initiative et d'impulsion de la Commission européenne.

Il s'avérait donc nécessaire une réforme de caractère constitutionnel qui, tout en renforçant le système du Conseil en redéfinissant son organisation, était soucieux de repérer et de clarifier ses liens avec les autres institutions.

À cet égard le Traité constitutionnel a marqué un tournant important par rapport aux traités précédents car il ne s'est pas borné à définir l'organisation institutionnelle en la juxtaposant aux textes précédemment en vigueur, mais il a revu cette organisation dans le contexte d'une véritable ré-écriture du cadre des valeurs et des objectifs de l'Union, y compris la reconnaissance des droits fondamentaux.

Dans ce contexte le travail de réforme du système du Conseil qui s'est dessiné dans la Convention européenne et, ensuite, dans la C.I.G., a été centré sur trois aspects fondamentaux: premièrement du point de vue de la redéfinition de la nature juridico-institutionnelle du sommet du système du Conseil, à savoir le Conseil européen; deuxièmement, du point de vue d'une rationalisation des fonctions du Conseil des ministres dans le contexte des rapports avec les autres organes principaux du cadre institutionnel (à savoir la Commission et le Parlement européen); troisièmement sur l'accroissement de l'efficacité du processus décisionnel par l'introduction d'un nouveau système de vote à la double majorité d'États et de population qui est appliqué de pair avec la procédure de codécision.

Du premier point de vue le Traité constitutionnel a prévu tout d'abord l'introduction du Conseil européen au sein du cadre institutionnel de l'Union avec le Conseil des ministres, la Commission, le Parlement européen et la Cour européenne de justice.

L'institutionnalisation du Conseil européen semble clarifier les ambiguïtés quant à sa collocation par rapport aux autres institutions (s'agit-il d'un sommet intergouvernemental pur et simple ou d'un organe de l'Union ?). Le problème de la qualification du Conseil européen en tant qu'organe de l'Union avait fait, en effet, l'objet d'avis opposés de la part de la doctrine et on ressentait désormais depuis longtemps l'exigence d'une détermination plus précise des fonctions du Conseil européen d'un point de vue constitutionnel.

Ce n'est donc pas un hasard si le Traité constitutionnel a prévu une série de dispositions visant à limiter les attributions du Conseil européen par rapport aux autres institutions selon une série de procédures et de conditions. Il faut rappeler notamment la disposition de l'art. I-21, par. 1 qui limite le rôle du Conseil européen à des fonctions d'impulsion et d'orientation politique, avec l'exclusion des fonctions législatives, en rassurant ainsi ceux qui craignaient l'avènement d'un « superorgane » intergouvernemental qui aurait pu altérer l'équilibre institutionnel de l'Union.

Le but du Traité constitutionnel est ainsi évident : celui de remédier à la situation de fragmentation et de confusion de pouvoirs dans laquelle se trouve l'Union, en balisant une fonction, comme celle d'impulsion, dont la nature est floue, ou, en d'autres mots, se plaçant comme le constitutionnaliste italien Crisafulli n'a pas manqué de dire, dans une «nébuleuse dans laquelle le droit trouve sa naissance».

La fonction d'impulsion du Conseil européen se dessine comme une fonction distincte par les autres (notamment la fonction législative et celle exécutive) mais en même temps elle les dirige et les intègre sous l'optique de la poursuite des objectifs fondamentaux de l'Union. À cet égard, dans la partie III du Traité constitutionnel, la fonction d'impulsion connaît une discipline sectorielle dans toute une série de matières (comme par exemple celles ayant trait à la stratégie de Lisbonne, l'Espace de liberté, sécurité et justice ou à la P.E.S.C.) jugées prioritaires aux fins du développement futur de l'Union.

On pourrait discuter si le Conseil européen, dans l'exercice de sa propre fonction d'impulsion ait une sorte d'obligation de résultat par rapport aux objectifs fondamentaux de l'Union et à cet égard un rôle fondamental pourrait être exercé par la Commission, en tant que gardienne des Traités, par le biais de son Président qui siège, comme nous le savons, au sein du Conseil européen même. À mon avis la fonction d'impulsion, bien que contrainte par la poursuite des objectifs constitutionnels, garde une certaine marge discrétionnaire à l'égard non seulement du « quand » de la mise en œuvre des objectifs mêmes, mais aussi de l'interprétation et de la mise en balance entre eux, selon la sensibilité des forces politiques.

Cette marge discrétionnaire semble trouver une confirmation dans le fait que le Conseil européen, contrairement aux autres institutions, ne peut pas être contrôlé par la Cour de Justice Européenne pour sa propre conduite, même pas lorsque telle conduite prend la forme d'actes qui prennent le nom de décisions européennes, comme dans certains cas expressément prévus par le Traité constitutionnel, concernant les nominations aux sommets institutionnels et en matière d'orientations stratégiques dans le cadre de la P.E.S.C.

Un des éléments indubitablement plus novateurs dans la réforme du Conseil européen, mais qui n'a pas manqué de susciter pas mal de polémiques entre «inter-gouvernementalistes» et «supra-nationalistes», est constitué par l'introduction de la figure d'un président stable, élu, comme prévoit l'art. I-22, par. 1, par le Conseil européen même à la majorité qualifiée, pour une période de deux ans et demi, avec des fonctions de direction des réunions, de garantie de la bonne dialectique inter-institutionnelle, ainsi que de représentation externe de l'Union.

En ce qui concerne le rôle de cette figure il faut se demander s'il soit de caractère purement «notarial» ou s'il puisse s'étendre à des fonctions de caractère directionnel, notamment dans les domaines de la «haute politique» concernant la politique étrangère et de sécurité commune où le Président, comme on vient de le dire, a des pouvoirs de représentation extérieure. Cette évolution, estimée comme un débouché presque naturel par certains constitutionnalistes italiens (L. Elia, mais aussi M. Luciani se demandent à juste titre que fera-t-il ce Président lorsque il n'y aura pas de réunions du Conseil européen), voire envisageable (comme l'estime M. Patrono lequel, dans l'optique d'assurer un *leadership* politique plus fort à l'Union européenne, préconise un système électoral pour le Président du Conseil européen qui devrait favoriser sa double légitimation nationale et populaire). L'idée de fond est que la politique ne pourrait pas être gérée par des commissaires; elle ne pourrait pas, en d'autres mots, comme

M. Patrono même le dirait en italien, être *commissariata*. Cette hypothèse, peut-être un peu forte, risquerait cependant de produire des antagonismes avec le Président de la Commission, en engendrant un dualisme entre une Union européenne intergouvernementale et une Union européenne communautaire ou supranationale.

Une autre nouveauté constitutionnelle significative en ce qui concerne le sommet du système du Conseil est constituée par la prévision de la figure d'un Ministre des Affaires étrangères de l'Union, nommé, comme prévoit l'art. I-28, par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du Président de la Commission. L'introduction de cette figure dans le cadre institutionnel a pour but de créer un point de référence institutionnel unique en matière de P.E.S.C. et, plus en général, d'action extérieure de l'Union, en réunissant les fonctions d'impulsion et de coordination ainsi que de représentation extérieure précédemment exercées de façon très fragmentée par les figures du Haut Représentant pour la P.E.S.C. et les Commissaires pour les relations extérieures et pour la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Le Ministre des Affaires étrangères de l'Union est aussi Président du Conseil des ministres "affaires étrangères" pour une période de cinq ans et en tant que tel il contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère commune qui exécute en tant que mandataire du Conseil des ministres.

Il semblerait se dessiner donc, au sommet du système institutionnel, une organisation de pouvoirs bicéphale inspirée de quelque façon par le modèle français, avec un "gouvernement" (la Commission) chargé des affaires intérieures et surtout économiques (de même que le Premier Ministre de *Palais Matignon*) et un "Président de l'Union", qui définirait les grandes orientations politiques et conduirait la politique étrangère, dont le Ministre des affaires étrangères de l'Union serait responsable.

Cependant, étant donné l'ambiguïté de fond des dispositions prévues par le Traité constitutionnel, le Président du Conseil européen, notamment vu d'un point de vue italien ou allemand pourrait revêtir une nature qui se situerait à moitié entre le Président de la République pour ce qui concerne la représentation extérieure non exécutive et le Président de la Chambre des députés qui veille au bon déroulement des séances.

En passant du Conseil européen au Conseil des ministres, les dynamiques de la réforme ont été centrées sur les problématiques suivantes: la révision du système de présidence à rotation semestrielle, la rationalisation des fonctions du Conseil des ministres et l'accroissement de l'efficacité du processus décisionnel par le passage d'un système de vote basé sur un mécanisme de pondération à un système de vote à double majorité des États membres et de la population.

En ce qui concerne la réforme de la présidence, celle-ci prévoit le passage d'une présidence de caractère individuel, à rotation semestrielle, à un système de présidence collégiale selon le modèle anglais des *team presidencies*. En d'autres mots, chaque formation sectorielle du Conseil des ministres est présidée (sauf celle du Conseil des ministres "Affaires étrangères", qui est présidée, comme on l'a vu, par le Ministre des affaires étrangères de l'Union) par un collègue de trois États membres représentés au niveau ministériel pour une période de dix-huit mois. Le système de rotation prévu est d'ailleurs extrêmement baroque et complexe car d'un côté est "intercollégial" (un groupe de trois États membres remplaçant un autre tous les dix-huit mois à la direction des différentes formations du Conseil), de l'autre côté il est "intracollégial", étant donné que la rotation tourne, tous les six mois, à l'intérieur de chaque collègue de Présidence des différentes formations, de façon à ce que chaque État membre puisse les présider à son tour, pendant la durée du cycle.

Ce système, bien que très complexe, a été estimé le plus conforme à l'exigence de favoriser, d'un côté, une concertation majeure entre les États membres, de l'autre côté une égalité d'accès et une représentation adéquate, du point de vue géo-politique, des États membres

mêmes. En d'autres mots on a cherché à concilier deux principes fondamentaux: celui de caractère purement internationaliste, qui privilégie le critère d'une égalité absolue parmi les États, bien que dans le respect de leurs diversités, et celui de caractère supranational, qui est fondé sur le partage de souveraineté dans l'exercice de la présidence même. Le résultat, cependant, suscite pas mal de doutes par rapport à l'hypothèse initiale, à notre avis préférable, qui prévoyait une présidence individuelle élue pour une période d'un an.

En ce qui concerne la rationalisation des fonctions du Conseil des ministres les dispositions du Traité constitutionnel sont en quelque mesure décevantes. J'estime une lacune très sérieuse le manque de prévision, comme l'aurait souhaité le vice-président de la Convention G. Amato, d'un Conseil législatif qui aurait pu fonctionner en tant que deuxième chambre exprimant la volonté des États dans un système législatif de type quasi-fédéral.

Cette réforme en outre, dans le but de conférer une lisibilité majeure au processus décisionnel du Conseil des ministres, aurait permis, dans une optique montesquieuviennne, de séparer les fonctions législatives de celles exécutives, en attribuant respectivement les premières au "Conseil législatif" justement et les secondes à une série de formations sectorielles résiduelles, ainsi qu'à la Commission; cette dernière aurait dû acquérir un pouvoir exécutif plein, au moins dans les matières économiques, tant du point de vue de l'adoption d'actes d'impulsion et de coordination, que du point de vue de l'adoption d'actes de nature exécutive ou de mise en œuvre sans les contraintes de la comitologie.

Il faut remarquer cependant comme la transposition du principe de séparation horizontale des pouvoirs au niveau de l'Union aurait donné lieu à quelques difficultés car il se serait superposé avec la division "en verticale" du pouvoir de gouvernement entre l'Union et les États membres, pouvoir auquel ces derniers ne semblent pas vouloir renoncer. Ce n'est pas étonnant, donc, que la C.I.G. ait laissé ce projet de côté.

En nous nous arrêtant brièvement sur certains projets élaborés par la Convention européenne en matière de Conseil législatif on signale notamment le projet "Brok" (député allemand au Parlement européen et membre de la Convention), proposant de transformer le Conseil des ministres dans une "Chambre des États du législatif", composée par des représentants des gouvernements, tandis que l'autre branche du législatif, le Parlement européen, aurait pris les fonctions d'une "Chambre des peuples", composée par des représentants des peuples des États membres élus pour cinq années à suffrage direct.

De même, le représentant parlementaire espagnol à la Convention, López Garrido, proposait une "Chambre haute du législatif" composée par des membres désignés par les gouvernements, avec une distribution "pondérale" des sièges, dans laquelle on aurait dû tenir compte de la population des États et donner place aux représentants des gouvernements des administrations locales respectives.

Il faut en outre rappeler le projet "Fayot" (du nom du parlementaire luxembourgeois qui l'a élaboré) qui prévoit de réorganiser le Conseil en deux organes distincts; le premier, en tant que deuxième Chambre législative de l'Union formée par des délégations nationales composées par des représentants gouvernementaux au niveau ministériel (mais des parlementaires nationaux auraient pu également y participer); le deuxième, nommé "Conseil Affaires générales" (présidé ou d'un membre élu parmi ses composants ou par un Président désigné à travers un mécanisme de rotation semestrielle), aurait dû par contre faire fonction en tant que centre de coordination des politiques des États membres, avec une compétence générale et horizontale, en établissant un lien permanent entre les gouvernements nationaux et l'Union par la désignation, de la part de chaque gouvernement national, d'un Ministre pour les affaires européennes dont les tâches auraient été celles de coordonner les questions européennes au niveau national et de participer régulièrement aux réunions.

On remarque comme les projets visant à faire du Conseil des ministres une deuxième chambre de l'Union aient été souhaités, non par hasard, par les membres parlementaires -nationaux et

européens- de la Convention européenne, car, en vue d'élargir le champ d'application de la "procédure législative ordinaire" (*alias* procédure de codécision) à une grande partie des politiques de l'Union, la présence d'une deuxième chambre législative de l'Union aurait permis au Parlement européen d'accroître son propre pouvoir de contrôle sur le Conseil des ministres, étant-t-il plus facile de contrôler l'activité législative d'un organe unique plutôt que divisé dans plusieurs formations sectorielles composées par différents ministres.

Il faut remarquer, en outre, que le modèle dominant auquel ces projets semblent s'inspirer est celui du bicaméralisme fédéral allemand, dans lequel le *Bundesrat* est composé par des membres représentant les exécutifs en exercice, de façon proportionnelle aux dimensions de chaque *Land*. En voulant assimiler *in toto* le modèle allemand, la Convention aurait pu prévoir dans le Conseil législatif un système de représentation proportionnelle avec un nombre de ministres variable pour chaque État en mesure de la population, ce qui aurait permis d'éliminer le système compliqué de pondération prévu par les traités précédents, mais par contre aurait pu créer des tensions entre grands et petits États.

Une des raisons fondamentales à la base du refus d'un Conseil législatif de la part de la C.I.G., au delà des difficultés de transposer le principe de séparation des pouvoirs dans un ordre juridique comme celui de l'Union doit être cherché dans l'impact sur l'organisation interministérielle au niveau des différents États membres. De ce point de vue l'introduction d'un Conseil législatif se serait avérée, en effet, difficilement défendable car elle aurait favorisé l'émergence de la figure d'un Ministre pour les Affaires européennes en tant que membre permanent du Conseil législatif, avec des compétences générales et transversales, et par conséquent une *diminutio capitis* des plusieurs ministres de secteur au moment de l'élaboration des politiques communautaires, en instaurant hypothétiquement un rapport de hiérarchie, ou de primauté, entre le Ministre et ces derniers, tandis que le système de formations sectorielles actuel permet à chaque ministre compétent de garder une influence majeure sur le processus décisionnel de Bruxelles.

Ce n'est donc pas un hasard que la C.I.G. ait décidé de garder un Conseil des ministres divisé en formations, en introduisant néanmoins la distinction très importante sur le plan formel, entre fonctions législatives et exécutives (art. I-24, par. 6).

Cette distinction permet, sous l'optique de la Déclaration de Laeken, de donner une lisibilité majeure au processus décisionnel du Conseil et de saisir de manière plus nette la dualité de rôle du Conseil des ministres, tantôt de législateur supranational, tantôt d'organe qui "gouverne" ou qui définit avec la Commission à travers les règles de la comitologie, les modalités d'application des dispositions législatives moyennant l'adoption d'actes réglementaires.

Cette duplicité de rôle est mise en exergue dans les dispositions de l'art. I-23, par. 1, qui prévoient en premier lieu, que le Conseil exerce des fonctions législatives "conjointement au Parlement européen", à savoir selon la procédure de codécision, dont le champ d'application a été généralisé à la plupart des domaines. Le *modus operandi* législatif du Conseil des ministres ressemble plus à celui d'un parlement national qui légifère selon une seule procédure législative *standard*.

Sur le plan formel les fonctions législatives se traduisent dans l'adoption de lois et de lois cadre européennes, en vertu de l'art. I-34 qui sont hiérarchiquement supérieures aux règlements délégués et aux règlements d'exécution.

Deuxièmement, du point de vue des fonctions d'impulsion et de coordination, le paragraphe 1 de l'art. I-23 prévoit que le Conseil des ministres exerce des fonctions de "définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par la Constitution"; en d'autres mots, le Conseil des ministres, à côté d'un pouvoir législatif, dispose d'un pouvoir d'impulsion très vaste qui s'étend dans les matières prévues par la partie III du Traité constitutionnel.

Ce pouvoir est exercé par le Conseil des ministres moyennant l'adoption, sur le plan formel, de règlements européens ou de décisions européennes, sur initiative de la Commission ou, dans certains cas d'un État membre et après consultation du Parlement européen.

Le Traité constitutionnel ne clarifie pas de manière explicite quels sont les rapports entre le pouvoir d'impulsion du Conseil des ministres et celui du Conseil européen; cela dit une différence fondamentale qu'on peut remarquer à mon avis entre les deux niveaux d'impulsion politique est la suivante: au niveau du Conseil européen on cherche à repérer toute une série de problématiques et de stratégies communes que l'on estime prioritaires par rapport aux valeurs et les objectifs de l'Union alors que le rôle du Conseil des ministres a pour but de coordonner matériellement, en collaboration avec la Commission, les politiques nationales conformément aux stratégies du Conseil européen.

À côté des fonctions d'impulsion et de coordination le Conseil des ministres dispose, en outre, de pouvoirs exécutifs qui se traduisent dans l'adoption de règlements européens d'exécution en matière de P.E.S.C. tandis que dans les autres cas, afin de garantir des conditions uniformes d'application, ces pouvoirs exécutifs sont exercés par la Commission dans le cadre de la comitologie. À propos de cette dernière il faut remarquer que la distinction formelle entre actes législatifs et actes exécutifs est très importante car elle permet de remédier aux conflits de compétences qui se produisaient parfois entre le Parlement européen et le Conseil des ministres dans le cadre de la procédure de codécision: nous savons bien comme le Conseil des ministres, une fois adoptées les dispositions législatives, essayait parfois d'y déroger *de facto*, en les contournant, avec des mesures exécutives plus favorables aux intérêts nationaux.

En venant au troisième aspect de la réforme, à savoir celui concernant l'efficacité décisionnelle, il faut remarquer que le Conseil des ministres, dans l'exercice de ses fonctions, délibère, comme prévoit l'art. I-23, par. 3, "à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement". La majorité qualifiée devient donc la règle décisionnelle d'application quasi-générale dans les matières prévues par le Traité constitutionnel, contrairement aux traités précédents où celle-ci, afin de pouvoir être appliquée, devait être expressément prévue, faute de quoi le critère de l'unanimité aurait été présumé. Cette disposition, au-delà de rendre visibles les secteurs pour lesquels ce critère est toujours valide, en confirme le caractère désormais résiduel, même s'il demeure dans des secteurs très importants aux fins d'une intégration ultérieure des politiques de l'Union.

J'ai évoqué tout à l'heure, au début de mon exposé, que dans la forme de gouvernement de l'Union il y a deux processus parallèles qui se dessinent: un processus de "présidentialisation" dans le cadre des rapports entre le système du Conseil et la Commission, dont j'ai déjà parlé, et un processus de renforcement de la composante parlementaire, caractérisé par la généralisation de la procédure législative ordinaire, qui, de même que l'introduction du principe de publicité dans les séances législatives du Conseil des ministres pourrait favoriser une dialectique de caractère bicaméral entre le Parlement européen et le Conseil des ministres. Le processus de parlementarisation, toutefois, rencontre quelques limites.

Premièrement la procédure de codécision ou "législative ordinaire" et corrélativement la prévision de la majorité qualifiée en tant que règle générale d'application dans les processus décisionnels connaît certaines exceptions très importantes dans des secteurs-clé comme la fiscalité, la politique sociale, la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération policière, la P.E.S.C., la révision du Traité constitutionnel, secteurs pour lesquels le critère de l'unanimité continuera à s'appliquer; permettant ainsi à chaque État de continuer à exercer son pouvoir de veto.

Deuxièmement le Parlement européen et le Conseil des ministres demeurent deux institutions fondamentalement hétérogènes, qui suivent des méthodes de travail très différentes: le premier agit selon les critères typiques des parlements nationaux, centrés sur la méthode du



débat parlementaire, ouvert et transparent, alors que le deuxième utilise la méthode de la négociation diplomatique classique qui agit à huis clos et selon la pratique du consensus.

Troisièmement il faut évaluer l'efficacité du nouveau système de vote qui remplace le système de pondération très compliqué prévu par le traité de Nice en prévoyant une double majorité composé par le 55% des États (incluant au moins 15 d'entre eux) et le 65% de la population de l'Union. Ce système, bien que en vertu des dispositions prévues, ne puisse pas être jugé tout à fait satisfaisant du point de vue de l'efficacité décisionnelle (il suffit de se rappeler que pour bloquer une décision il faut seulement le 35% des voix et quatre États), a toutefois, dans son ensemble, quelques éléments positifs du point de vue de la lisibilité du processus décisionnel même, en permettant de refléter plus nettement la double légitimation qui caractérise le Conseil, à savoir celle étatique et celle populaire qui trouvent leur expression dans les principes "un État-un vote" et "une personne-un vote".

Il faut remarquer cependant que l'insertion du facteur population n'étant plus considéré comme dans les Traités précédents, un élément accessoire, mais constitutif de la majorité, pourrait donner lieu à des tensions entre grands et petits États, en absence notamment d'un véritable *demos* européen ou d'une société civile européenne. Il serait donc plus souhaitable d'attribuer une légitimation démocratique exclusivement au Parlement européen, élu avec un système proportionnel uniforme, tandis que le Conseil devrait avoir une légitimation purement étatique. Selon cette logique il s'avérerait même superflu que le Conseil décidait avec la double majorité, en suffisant une majorité numérique d'États, étant donné que ça serait au Parlement européen d'assurer le soutien aux différentes propositions législatives de la part d'une majorité élue directement par les citoyens européens.

Ce processus, qui impliquerait un renforcement de l'élément parlementaire dans le système institutionnel de l'Union, ainsi qu'un choix en faveur d'un modèle de type fédéral, ne jouit pas pour le moment de la faveur de la plupart des gouvernements nationaux lesquels, au niveau du Conseil des ministres, veulent continuer à représenter non seulement les États d'appartenance, mais également, bien que de façon indirecte, les peuples, les *demoi*, qui les ont choisis par les élections parlementaires nationales.

Je voudrais à ce point esquisser quelques conclusions quant à l'impact de la réforme du système du Conseil sur les dynamiques de la forme de gouvernement de l'Union.

La prévision du Conseil européen en tant qu'institution permanente et pas comme un sommet de caractère internationaliste est en soi même un fait positif, au delà de la considération du fait que l'on puisse aimer ou pas la méthode intergouvernementale. Aussi bien que la prévision de la durée du mandat du Président du Conseil européen pour une période de deux ans et demi et à temps plein, laquelle assure évidemment une continuité d'action et une autorité qui étaient nécessaires; en plus, l'incompatibilité du Président avec les mandats nationaux, "européanise" l'institution la plus typiquement représentative des États membres, en engendrant, nous l'espérons, cette hétérogénéité des fins qui s'est produite déjà, par exemple, dans le COREPER. Ce dernier conçu au début pour protéger les intérêts nationaux des États membres a fini, pour son caractère permanent, par créer un "esprit de corps" et un sens de responsabilité envers les objectifs des traités qui dépasse les particularismes nationaux.

Cependant un aspect sur lequel il faut réfléchir est celui de l'évolution future des rapports entre Conseil européen et Commission, qui sont caractérisés par l'émergence d'un système bicéphale dans lequel le Conseil européen prendrait la direction des domaines de "haute politique" et, de l'autre côté la Commission se concentrerait essentiellement sur les domaines économiques de l'Union.

Afin de garantir une certaine symétrie institutionnelle entre la "tête" politique et celle économique dans le futur gouvernement de l'Union, ce bicéphalisme est accompagné d'une série de liens interinstitutionnels.

Premièrement, il faut considérer la disposition dont à l'art. I-22, par. 2, lettre b), en vertu de laquelle le Président du Conseil européen assure "la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le Président de la Commission"; disposition, celle-ci, qui pourrait promouvoir une concertation interinstitutionnelle adéquate, dans la phase d'élaboration des orientations politiques de l'Union; concertation qui à terme pourrait être renforcée par la possibilité au moins théorique, de cumuler les postes de Président du Conseil européen et de Président de la Commission, n'étant pas prévue à cet égard aucune incompatibilité entre eux.

Un deuxième élément de lien est représenté par l'introduction, en vertu de l'art. I-27, comme nous l'avons vu, de la figure du Ministre des affaires étrangères /Viceprésident de la Commission, qui devrait garantir une certaine symétrie entre le système du Conseil et la Commission dans l'exercice de la fonction d'impulsion en matière de politique étrangère, de sécurité commune et de défense, d'un côté, et de coopération au développement et d'aide humanitaire de l'autre. Cette symétrie devrait être assurée par le double lien de responsabilité au centre duquel se trouve le Ministre; d'un côté il est responsable individuellement, vis à vis le Conseil européen et le Président de la Commission (qui le nomment et peuvent lui demander de démissionner, en vertu des art. I-27, par. 3 et I-28, par. 1); de l'autre côté il est responsable, avec les autres membres de la Commission, vis à vis le Parlement européen qui, comme l'on sait bien, peut "censurer" collégalement la Commission par une motion de censure votée selon les modalités dont à l'art. III-340.

Il faut remarquer, cependant, que la symétrie entre la sphère politique et celle économique qui se dessine au sommet du système s'avère, dans l'ensemble, plus apparente que réelle. Si en effet on devait suivre jusqu'au bout la logique de séparation symétrique entre compétences politiques du Conseil des ministres et compétences économiques de la Commission, à cette dernière devrait être conféré un pouvoir d'impulsion plein non seulement dans la phase propositive mais également dans la phase décisionnelle (en d'autres mots elle devrait non seulement lancer des propositions de règlements ou de décisions européens, mais aussi les adopter). Or, même dans les matières économiques, comme nous montre la partie III du Traité constitutionnel c'est le Conseil des ministres qui a le dernier mot: on peut rappeler, à titre d'exemple, comme en matière de définition des orientations pour garantir un progrès équilibré dans l'ensemble des domaines inhérents au marché intérieur (art. III-130, par. 3), ou en matière d'octroi d'aides dans le domaine agricole (art. III-230, par. 2 e III-231, par. 3) la Commission ait seulement un pouvoir propositif tandis que en matière de politique économique et monétaire, au niveau de la définition des "grandes orientations", dont aux art. III-179, par. 2 e III-180, par. 1 e 2, la Commission a un simple pouvoir de recommandation. Le pouvoir d'impulsion du Conseil des ministres, demeure donc assez vaste non seulement dans les matières qui font l'objet de coopération intergouvernementale comme la P.E.S.C. et la défense, mais également dans celles ayant trait à la sphère économique de l'Union.

La primauté institutionnelle du système du Conseil et la centralité de sa fonction d'impulsion, semble en outre, trouver une confirmation vis-à-vis le Parlement européen, malgré ce dernier, grâce à l'attribution à la loi européenne d'une position de supériorité hiérarchique dans le système des sources, gagne une centralité majeure. Mais la loi européenne en fait, plutôt qu'une manifestation de la volonté du Parlement européen, au moins dans sa phase pré-législative, demeure fondamentalement une dérivation des impulsions politiques élaborées par le Conseil européen, n'ayant pas le Parlement européen un véritable pouvoir d'impulsion (sauf se réserver un pouvoir de contrôle à posteriori) car il est dépourvu du pouvoir d'initiative législative. La loi européenne trouve aussi une limite de compétence dans tous les cas où, comme l'on a vu dans la partie III la compétence normative est réservée au Conseil des Ministres moyennant l'adoption de règlements européens.

On aperçoit donc, dans le Traité constitutionnel, en ce qui concerne l'exercice de la fonction d'impulsion politique, le danger d'un écartement entre la légitimation du système du Conseil et celle qui, dérivant par les citoyens de l'Union se reflète sur le Parlement européen et, par son lien de confiance, sur la Commission.

Si on adoptera pas des mécanismes adéquats de concertation entre les institutions comme par exemple la possibilité pour le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen d'adopter conjointement un programme législatif, il y a le risque que l'Union entre dans une phase de "présidentialisation intergouvernementale" aux dépens du processus de parlementarisation.

À cet égard la remise en question du processus de constitutionnalisation de la forme de gouvernement de l'Union européenne suite aux « non » français et hollandais pourrait constituer une occasion très importante à ne pas rater dans l'agenda du prochain Conseil européen qui en 2006 s'occupera de relancer les questions institutionnelles, afin d'essayer d'apporter, nous l'espérons, les améliorations dont l'Union a besoin pour mieux se rapprocher à ses citoyens.