

UN CHAPEAU POUR DEUX TÊTES : UNE SIMPLIFICATION COMPLIQUÉE

Alain Dauvergne | Conseiller, Institut Jacques Delors

Jean-Claude Juncker a relancé l'idée de fusionner les postes de président de la Commission et du Conseil européen. Une opération peut-être politiquement séduisante mais qui soulève des problèmes institutionnels délicats.

Jean-Claude Juncker souhaite et espère « qu'un président unique conduira les travaux de la Commission et du Conseil européen, après avoir été élu à l'issue d'une campagne électorale pan-européenne démocratique ». Le président de la Commission européenne a exprimé cet espoir dans les dernières lignes du discours sur l'état de l'Union, qu'il a prononcé le 13 septembre dernier devant le Parlement européen. Et il a fixé à ce saut institutionnel un horizon : le 30 mars 2019, date à laquelle le Royaume-Uni aura, en principe, quitté l'Union européenne.

Est-ce l'effet de surprise ? Les réactions immédiates ont été peu nombreuses. Négatives, selon *Politico*, de la part des premiers ministres néerlandais et danois, très méfiante de la part de l'eurodéputé allemand Elmar Brok (CDU). Mais, au-delà de ces commentaires, il reste la proposition et le débat qu'elle ouvre : la fusion proposée des deux postes est-elle fertile et porteuse de progrès et, d'autre part, est-elle réalisable ?

Il faut d'abord noter que l'idée de réunir sous un même chapeau les deux fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission n'est pas tout à fait nouvelle. Lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing — celle d'où est issu un « traité constitutionnel » matrice du futur traité de Lisbonne —, le député français Pierre Lequiller (UMP) en avait fait la proposition, à l'automne 2002. Elle n'avait guère eu d'écho, notamment parce qu'au même moment les débats, très vifs, portaient surtout sur l'éventuelle création du poste de président « stable » du Conseil européen. Porté par les « grands pays », en particulier la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, alors respectivement dirigés par Chirac, Aznar et Blair, l'idée de ce poste se heurtait à la plupart des « petits pays » (les moins peuplés) qui craignaient que cela affaiblisse la Commission en laquelle ils voyaient une force protectrice. Finalement, le Conseil européen est bien doté d'un président stable — celui, justement qu'il serait question de fusionner demain avec le poste de président de la Commission.

Près de dix ans plus tard, le 9 mai 2011, Michel Barnier, alors commissaire européen (s'exprimant à titre personnel) à l'université Humboldt de Berlin sur le thème « Vers une nouvelle Europe », déclarait : « Il faudra un

jour un président ou une présidente de l'Union européenne qui cumulera la mission de présider le Conseil européen et la fonction d'animer le collège des commissaires ». Ajoutant : « Les rédacteurs du traité de Lisbonne ont pris soin de ne pas interdire cette avancée majeure et symbolique. » Une fois encore, le propos est resté sans grand écho.

Aujourd'hui, c'est le président de la Commission lui-même qui prend le risque de lancer une nouvelle fois le débat. Jean-Claude Juncker prône ce saut institutionnel sans doute parce qu'il pense qu'avec deux leaders pro européens à Berlin et Paris — Angela Merkel et Emmanuel Macron —, une longue période sans élection majeure en Europe et le départ programmé des Britanniques, traditionnellement opposés à tout renforcement institutionnel de l'Europe, il existe une « fenêtre de tir » pour franchir ce pas. À l'appui de son propos, Jean-Claude Juncker estime que, outre un gain d'efficacité, « le paysage européen serait plus lisible et plus compréhensible si le navire européen était piloté par un seul capitaine ».

Les avantages que présenterait cette présidence unique sautent aux yeux. Pour le citoyen européen, qui se plaint volontiers de la complexité du système institutionnel de l'UE, de son opacité et donc d'un déficit démocratique, il y aurait là un réel progrès : la figure d'un Président incarnant l'Europe, non seulement un visage, mais une stature, une voix, une responsabilité apparemment claire...

En éliminant toute rivalité, avérée ou potentielle, entre les présidents du Conseil européen et de la Commission, la fusion en un seul poste permettrait en outre d'améliorer le fonctionnement de ces deux institutions clefs de l'UE. Donc leur efficacité. Vis-à-vis du monde extérieur, le progrès serait notable aussi. Que l'on se souvienne du mot acide de Kissinger : « L'Europe ? Quel numéro de téléphone ? ». La réponse, désormais, serait claire. La durée d'un quinquennat, le monde apprendrait à identifier l'Europe à une personne, à une personnalité, comme c'est le cas pour tous les responsables nationaux.

Le projet est donc séduisant. Pour autant il faudrait, pour le concrétiser, surmonter plusieurs obstacles.

D'abord, de nature politique. Le personnage issu de la fusion des deux postes aura une stature dominante :

- les membres du Conseil européen, tous chefs d'État et de gouvernement, pourraient en prendre ombrage et des conflits d'autorité pourraient en résulter ;
- le Conseil européen est un organe d'origine intergouvernementale, où les États les plus puissants pèsent, de fait, plus que les autres ; la Commission est le moteur communautaire — nombre d'États membres craignent que l'on rogne son rôle au profit du Conseil. De quel côté pencherait le (ou la) titulaire du poste ? Cela dépendra du profil choisi.

D'autres difficultés sont d'ordre « constitutionnel », dans la mesure où elles résultent de ce que disent les traités en vigueur :

- L'article 15, § 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) énonce ainsi le mode de désignation du président du Conseil : « Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois » ;
- L'article 17 § 3 (TUE) indique que le mandat de la Commission est de cinq ans et précise que « la Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance » et que « les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme... » ; Le § 7 expose le mode de désignation du Président de la Commission : « En tenant compte des élections au Parlement européen [...] le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent... ». Et le texte ajoute que, si cette majorité n'est pas atteinte, le Conseil européen dispose d'un mois pour désigner, à la majorité qualifiée, un nouveau candidat qui sera à son tour soumis au vote du Parlement. Le § 8, enfin, précise que la Commission, en tant que collègue, est responsable devant le Parlement qui peut adopter une motion de censure. Auquel cas les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions.

Il ressort de ces textes que :

1. La durée des mandats des deux présidences supposées fusionner n'est pas la même (deux ans et demi renouvelables une fois et cinq ans d'autre part). Petite difficulté : il suffirait, pour la surmonter, que les membres du Conseil européen s'engagent entre eux à toujours renouveler le premier mandat du président qu'ils ont élu. Ce qu'ils ont fait spontanément jusqu'ici (avec Van Rompuy d'abord, puis Tusk).
2. L'obligation d'indépendance du Président de la Commission à l'égard de tout gouvernement, institution, etc. deviendrait difficile à garantir dès lors que la même personne présiderait le Conseil européen, où s'exprime justement la volonté des chefs de gouvernement.
3. Le Président de la Commission est élu par le Parlement (sur proposition du Conseil européen). Le Président du Conseil européen l'est par les membres du Conseil : comment procéder pour qu'il s'agisse de la même personne ? Dans le cas où le Président de la Commission coifferait la casquette de Président du Conseil, cela reviendrait à faire désigner ce dernier par les eurodéputés. On n'imagine guère les chefs de gouvernement y consentir. Dans le cas inverse, les parlementaires européens seraient amputés de la conquête qu'a été pour eux le droit d'élire le Président de la Commission. Ils s'y refuseraient sans doute.
4. Enfin, la Commission peut être censurée par le Parlement : dans ce cas, c'est le collège tout entier qui doit démissionner. Président inclus. Donc, si les deux postes étaient fusionnés, il devrait aussi abandonner la Présidence du Conseil européen — ce qui élargirait, *de facto*, le droit de censure parlementaire à la tête du Conseil européen. Peu crédible. Ou alors il laisse le collège de la Commission partir mais reste lui-même en place : impensable puisqu'il en est le responsable en chef.

Ainsi, l'idée lancée par Jean-Claude Juncker est séduisante et correspondrait aux aspirations de nombreux citoyens. Mais le casse-tête juridique que cette fusion pose exigerait une clarification donc modification. À traité constant, l'opération s'annoncerait plus acrobatique.