

"A Bruxelles, une Commission chasse l'autre" dans Le Monde diplomatique

Légende: En avril 1999, commentant la démission collective de la Commission européenne présidée par Jacques Santer, Bernard Cassen insiste dans le mensuel français Le Monde diplomatique sur la nécessité d'une plus grande implication des parlements nationaux pour combler le "déficit démocratique" qui, selon lui, affecte le fonctionnement des institutions communautaires.

Source: Le Monde diplomatique. Avril 1999, n° 541. Paris.

Copyright: (c) Le Monde diplomatique

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"a_bruelles_une_commission_chasse_l_autre"_dans_le_monde_diplomatique-fr-bd38d2bc-3831-4446-ade9-1f4e8b2ff468.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

LA CRISE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

A Bruxelles, une Commission chasse l'autre

BERNARD CASSEN

LA démission de la Commission européenne, dans la nuit du 15 au 16 mars dernier - suivie de la nomination d'un nouveau président, M. Romano Prodi, le 24 mars -, a mis en lumière les difficultés de fonctionnement des institutions communautaires. Mais le "déficit démocratique" constamment invoqué réside beaucoup moins dans l'insuffisance ou l'absence de contrôle des eurodéputés que dans le fossé qui sépare les citoyens des Quinze de l'ensemble des dispositifs de l'Union et de la Banque centrale. Seule une plus grande implication des Parlements nationaux peut y remédier.

A problème simple, réponse tout aussi simple: la démission de la Commission européenne, le 16 mars 1999, se réduirait à la victoire du Parlement européen, "chevalier blanc" de la démocratie communautaire, contre un exécutif bruxellois que cinq experts indépendants ont convaincu de favoritisme, de mauvaise gestion, de fraude et de perte de contrôle politique sur l'administration qu'il était censé gérer⁽¹⁾. Quant à l'origine de la crise, l'éditorialiste multimédia le plus omniprésent en a immédiatement identifié les responsables pour l'édification de l'opinion: *"La gifle la plus phénoménale jamais reçue par l'institution européenne phare en quarante ans résonne également comme une faute française, comme une responsabilité française, comme un échec d'origine plus particulièrement française"*, et la France *"est plus directement coupable que ses quatorze partenaires du déficit démocratique européen"*⁽²⁾.

Pour résumer une analyse amplement reprise par d'autres "signatures", *"le déficit européen"* se résumerait donc à une insuffisance ou à une non- utilisation des pouvoirs du Parlement de Strasbourg. Et le creusement de ce déficit serait principalement imputable aux responsables politiques français que la culture monarchique de la Ve République rendrait allergiques à une assemblée élue au suffrage universel par les peuples d'Europe. Ce que notre analyste ne développe pas ici, mais qui informe son propos, tant il l'a déplorée en de multiples autres circonstances, c'est l'existence, en France, d'un puissant secteur d'opinion qui, tout en étant au moins aussi favorable à l'unité européenne que les "européistes" patentés, ne se reconnaît ni dans les finalités - presque uniquement marchandes - ni dans les modalités - largement antidémocratiques - de l'actuelle construction communautaire. Derrière la critique de "la France" en général, il faut lire en filigrane celle de ces Français qui pensent que non seulement une autre Europe est nécessaire, mais qu'elle est possible⁽³⁾.

Si l'on ne se pose aucune de ces questions, la solution au problème est on ne peut plus simple: elle est principalement contenue dans le traité d'Amsterdam, ratifié par Paris le 16 mars et qui, notamment, étend les prérogatives du Parlement⁽⁴⁾. Si les eurodéputés qui seront élus le 13 juin prochain font preuve de l'assiduité et de la vigilance nécessaires, et si une Commission rénovée, compétente et intègre est rapidement mise en place, l'affaire sera entendue et la construction européenne repartira de plus belle. Voilà une démonstration aussi convaincante que celle qui explique la guerre du Golfe par le souci de Washington de préserver l'intégrité territoriale du Koweït et la crise financière mondiale par la corruption des dirigeants asiatiques. Relativiser les derniers événements de Bruxelles et, en même temps, les remettre dans une perspective où ils prennent leur véritable sens apparaît donc nécessaire.

Pour déplorable que soient les faits qui lui sont reprochés par le comité des "sages", la mise en cause globale de la Commission ne procède en rien d'une volonté populaire européenne de mener une opération "mains propres". Son retentissement international est surtout dû à la plus ou moins grande notoriété des personnalités "épinglées". On notera à ce propos - ce que les médias français euro-bien-pensants qui font assaut de sévérité à l'égard de Mme Edith Cresson omettent curieusement de signaler - que plus de la moitié des affaires évoquées dans le rapport des "sages" portent sur la période où M. Jacques Delors était le "patron" à Bruxelles. Mais il n'est sans doute pas convenable de s'attarder sur ce détail, surtout à la veille d'élections où plusieurs têtes de liste, celles précisément qui ont la faveur des médias en question, se sont réclamées ou se réclament de la "vision" européenne de l'ancien président de la Commission.

Initialement instruit par la presse belge, et notamment par les quotidiens *La Meuse* et *Le Soir*, le dossier s'est rapidement transformé en bras de fer entre deux institutions communautaires - le Parlement et la Commission - bien éloignées des vécus nationaux, sauf en Belgique, théâtre de leur affrontement. Les citoyens d'Europe ne se sont pas sentis directement concernés par le conflit. Ils se sont certes réjouis de son issue, mais l'ont observé de l'extérieur. C'est qu'il opposait deux entités de caractère supranational, ayant donc en commun la volonté de s'affirmer face aux entités nationales: en particulier le Conseil, représentant les gouvernements des Etats membres.

Dans le fonctionnement complexe de l'Union, il existe une grande confusion des pouvoirs qui a de quoi déconcerter les citoyens. Elle a une origine historique: les "Pères fondateurs" n'entendaient pas, en 1957, construire la Communauté économique européenne (CEE) sur un modèle étatique, mais faire progresser l'intégration par une limitation maîtrisée des souverainetés nationales. Ils n'ont donc pas mis en place un système vertical, avec un gouvernement subordonné à un Parlement - c'est-à-dire un système fédéral -, mais un système horizontal qui fait intervenir l'ensemble du "triangle institutionnel" (Commission, Parlement et Conseil) dans l'adoption d'un même acte. La Commission, dont les membres, nommés par les Etats, sont ensuite réputés penser et agir "européen", a le monopole des propositions législatives: règlements et directives. Le Conseil, réuni en formations spécialisées (agriculture, environnement, etc.), décide sur la base de ces propositions⁽⁵⁾. Il détient donc le véritable pouvoir législatif.

Mais ce pouvoir, il le partage en partie avec le Parlement, qui a vu ses prérogatives s'accroître avec chaque nouveau traité (Acte unique, Maastricht, Amsterdam). Procédures de consultation, puis de coopération, enfin de codécision dans des domaines de plus en plus étendus: les eurodéputés, même s'ils ne disposent ni du droit d'initiative ni du dernier mot dans la totalité des décisions, ne sont plus pour autant une quantité négligeable, et ils entendent bien le faire savoir. Et leur message s'adresse certes à la Commission, mais bien plus encore aux gouvernements, sur lesquels ils n'ont que peu de prise et dont ils convoitent le pouvoir législatif⁽⁶⁾.

En acculant les vingt commissaires à la démission par la menace d'une motion de censure qui aurait été massivement votée, les parlementaires n'ont pris aucun risque, n'ont provoqué aucun séisme, contrairement aux commentaires dramatiques qui ont suivi l'événement. Après l'investiture de M. Romano Prodi par le Parlement, une autre Commission sera nommée, qui veillera simplement à être moins arrogante et qui continuera à faire cause commune avec eux dans la poursuite du même objectif à moyen terme: le collège de Bruxelles comme gouvernement unique et le Parlement comme législateur, lui aussi unique, des affaires de l'Union. En d'autres termes, si l'on suit cette logique, une fédération rabaisant Parlements et gouvernements nationaux à un statut subordonné, le principe de subsidiarité - dont la définition et l'application demeurent d'ailleurs problématiques - leur permettant néanmoins de conserver la gestion de problèmes devenus "régionaux".

Cette ambition pose en de tout autres termes la question du fameux "déficit démocratique". A l'évidence, le Parlement européen, issu du suffrage universel, est infiniment plus démocratique que la Commission. Mais, par son mode d'élection - national et, pour l'essentiel, sur des problématiques nationales -, il est moins démocratique au niveau européen que, chacun dans leur pays, les Parlements et les gouvernements nationaux, qui, eux, ont des comptes à rendre directement à leurs opinions publiques. En l'absence d'un "peuple européen", se vivant comme tel, des Canaries à l'Estonie, peut-on même parler, sauf par facilité de langage, d'un Parlement réellement "européen"? N'est-ce pas faire courir au dispositif Commission/Parlement le risque d'être, davantage encore qu'il ne l'est déjà, en lévitation par rapport aux peuples? Les fédéralistes à tout crin répondent à cette interrogation par la fuite en avant: créons d'abord de nouvelles structures supranationales et le peuple supranational (ou post-national) nous sera donné de surcroît, comme la grâce à force de prières.

A défaut d'être réaliste - du moins pour l'avenir prévisible - cette position, sur le papier, a le mérite de la cohérence. D'autant que, comme le disait récemment M. François Bayrou, *"chaque fois que les Etats acceptent de voir un problème géré par une autorité communautaire indépendante, c'est du fédéralisme. Pour l'instant, le fédéralisme est clandestin et il n'y a pas de démocratie⁽⁷⁾"*. Le dirigeant centriste ne semblait cependant pas faire allusion à cette caricature absolue de fédéralisme non démocratique qu'est la

Banque centrale européenne (BCE). Voilà une institution non responsable devant qui que ce soit, dotée de pouvoirs considérables, ne tolérant aucune critique ou remarque - comme M. Oskar Lafontaine l'a appris à ses dépens -, mais qui, elle, ne se prive pas de sermonner les gouvernements. Son bulletin mensuel du mois de mars est un modèle du genre: les politiques fiscales de certains Etats sont vertement critiquées, en même temps qu'est avancée l'exigence de "réformes" structurelles du marché du travail, deux domaines échappant pourtant statutairement à sa compétence.

On attend encore la condamnation de cette grossière ingérence dans le champ du politique par les candidats ouvertement fédéralistes, ou s'abritant derrière le concept vide de sens de "fédération d'Etats-nations". S'ils ont peur de leur ombre en prononçant le nom de l'institution de Francfort, qu'ils se rassurent: un journal au libéralisme au dessus de tout soupçon, le *Financial Times*, l'a fait avant eux en écrivant que "*la BCE devrait se concentrer sur la conduite de la politique monétaire et laisser la politique aux élus et au public*"⁽⁸⁾.

Une supranationalité sans assise

SI les fédéralistes supposent acquise l'existence d'un "peuple européen", alors que la tâche la plus urgente est précisément de le faire naître, cela ne signifie pas pour autant que l'institution qui fait contrepoids à la Commission et au Parlement, le Conseil - expression des intérêts nationaux et donc de la diversité des peuples -, soit pour autant le dépositaire des vertus démocratiques. Chaque gouvernement est sans doute responsable devant son Parlement national, mais quand quinze ministres se réunissent et prennent des décisions, ils ne sont collectivement responsables devant personne. Pour mettre fin à cette rupture de la chaîne démocratique entre les citoyens d'Europe et ceux qui décident en leur nom, il n'est d'autre solution que de réintroduire les Parlements nationaux dans la prise de décision. Par exemple en soumettant le Conseil au contrôle de la structure interparlementaire du type de celle, déjà existante, qu'est la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), tout comme la Commission est contrôlée par les eurodéputés.

Comme souvent, les disputes institutionnelles renvoient à des divergences de fond. Et, dans l'Union, à la nature même du projet européen. En termes de contenu, des Etats-Unis d'Europe peuvent être aussi progressistes qu'une Communauté des Etats-nations⁽⁹⁾. En l'absence d'un espace public européen constitué, ils ne seront cependant pas perçus comme légitimes et risqueront à tout moment de déclencher des réactions centripètes. Le calendrier des mentalités n'est pas celui des juristes. Ce sont donc d'abord les mentalités qu'il faut faire évoluer par l'éducation et les échanges, afin que se crée une "couche" de conscience européenne s'ajoutant, sans s'y substituer, à chaque conscience nationale. Et le degré de supranationalité pourra progresser parallèlement à celui de l'europanisation des esprits.

Dans la configuration actuelle, cette supranationalité est non seulement en avance sur l'europanisation, mais, de surcroît, sans assise démocratique, comme en témoignent les pouvoirs sans contrôle de la Commission en matière de concurrence et de la BCE en matière monétaire. L'urgence est donc au "rattrapage" démocratique. Certes par l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen - qui devrait disposer du droit d'initiative législative au même titre que la Commission - mais aussi par le retour des Parlements nationaux dans le jeu communautaire. Ils devraient pouvoir contrôler a priori, autrement qu'à la sauvette, les actes communautaires que les ministres s'appêtent à signer. De même, dans une formation interparlementaire dont la Cosac constitue le prototype, ils devraient pouvoir demander des comptes au Conseil en tant que tel, comme le Parlement européen en demande à la Commission.

Ce ne sont ni les gouvernements ni des structures sans responsabilité politique - Commission, Cour de justice, BCE - qui peuvent porter un projet européen de civilisation, mais bien les élus, en harmonie avec leurs mandants, voire sous leur pression. De ce point de vue, la démission de la Commission n'est guère qu'un micro-événement. Mais il aura eu le mérite de rendre un peu moins opaque le fonctionnement des institutions communautaires aux yeux des citoyens.

(1) Lire les conclusions du rapport des "sages" mis en place le 14 janvier dernier par le Parlement européen dans *Le Monde* du 17 mars 1999.

(2) Alain Duhamel, "Une défaite française", *Libération*, 19 mars 1999.

- (3) Lire Bernard Cassen, "Rapatrier le pouvoir de décision chez les citoyens", *Le Monde diplomatique*, juillet 1998.
- (4) Le traité fait passer d'une quinzaine à une quarantaine les domaines où le Parlement codécide avec le Conseil, c'est-à-dire du tiers aux deux tiers des actes législatifs communautaires. Demeurent toutefois exclus de cette extension les questions politiquement ou financièrement sensibles telles la fiscalité et la politique agricole. Le traité oblige par ailleurs le président de la Commission, une fois qu'il a été désigné par le Conseil européen (le "sommet" des quinze chefs d'Etat et de gouvernement), à obtenir l'investiture du Parlement, qui, dans un deuxième temps, se prononce sur la composition de l'exécutif au grand complet.
- (5) En matière de politique de la concurrence, la Commission détient des pouvoirs propres et ne se prive pas d'en user, le cas échéant contre la volonté des Etats.
- (6) L'Union européenne est coutumière des conflits opposant le Conseil à la Commission ou au Parlement. Ceux-ci se règlent en général devant la Cour de Luxembourg, qui a cependant toujours respecté l'équilibre institutionnel existant. La clarification des attributions de chaque organe constitue d'ailleurs l'arlésienne des conférences intergouvernementales chargées de réviser les traités de Rome et de Maastricht.
- (7) *Le Monde*, 16 mars 1999.
- (8) Editorial "ECB's limits", *Financial Times*, 18 mars 1999.
- (9) Lire la définition que Sami Nair donne de ce concept dans *Le Monde* daté 14-15 février 1999.