



Le Conseil des ministres et le Parlement européen adoptent conjointement les propositions de la Commission. La démocratie européenne revêt donc une forme triangulaire. © REUTERS

Commission, Conseil, Parlement et rééquilibrage du pouvoir en Europe

Les succès engrangés par l'UE tiennent principalement aux vertus de la méthode communautaire, laquelle fut portée sur les fonts baptismaux par Jean Monnet, un des principaux artisans de la construction européenne. Cette méthode distingue l'Union à la fois des organisations internationales, où les États sont placés sur un pied d'égalité, et des États démocratiques où prévaut le principe de la séparation des pouvoirs. Pour faire bref, elle repose sur une dialectique entre, d'une part, la Commission européenne, institution indépendante des 28 États membres, dotée d'une administration plurinationale et disposant d'un droit quasi exclusif d'initiative législative, et le législateur qui est composé de deux branches. Le Conseil des ministres, défenseur attitré des intérêts étatiques, et le Parlement européen adoptent, en effet, conjointement les propositions de la Commission. La démocratie européenne revêt donc une forme triangulaire.

Cette méthode a permis d'éviter par le passé que le plus petit commun dénominateur des intérêts nationaux édulcore l'intérêt général de l'Union promu par la Commission. En confiant le droit d'initiative législative à la Commission, on protégeait ainsi les petits États du Benelux contre le diktat de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Or, avec l'élargissement et la montée en puissance du Parlement européen, on est en droit de se demander si l'initiative législative accordée exclusivement à 28 commissaires est aujourd'hui dépassée, voire anachronique.

Couper l'herbe sous le pied du Conseil et du Parlement

Un arrêt rendu par la Cour de justice de

l'UE le 14 avril (aff. C-409/13) apporte un éclairage nouveau à la somme des angles du triangle institutionnel. Pour faire bref, le Conseil des ministres, soutenu par 10 États, contesta, devant la Cour de justice de l'UE, la décision de la Commission de retirer son projet de législation concernant l'assistance macro-financière accordée par l'UE à des États tiers (assistance similaire à celle du FMI accordée à des pays comme la Bosnie-Herzégovine, l'Arménie, etc.).

Le retrait de la Commission était justifié par le fait qu'elle ne parvenait pas à imposer son point de vue dans le débat législatif. Ce retrait eut pour effet de couper l'herbe sous les pieds du Conseil et du Parlement, étant donné qu'ils ne pouvaient plus adopter la législation proposée. Si les retraits administratifs sont monnaie courante, les retraits plus controversés de nature politique sont restés pendant longtemps exceptionnels. En substance, le Conseil des ministres arguait que cette décision de retrait portait atteinte à l'équilibre institutionnel, principe d'ordre constitutionnel.

Dans cette affaire, la constitutionnalité du retrait revêtait davantage d'importance que le fond du dossier, l'assistance macro-financière. La Cour a largement donné raison à la Commission, estimant que le pouvoir d'initiative avait pour corollaire le droit dans le chef de la Commission d'y renoncer, quitte à compromettre l'exercice du pouvoir législatif.

Faut-il craindre que le droit de retrait confié à une institution technocratique n'ayant pas la même légitimité que le Parlement européen s'apparente désormais à un droit de veto dans le déroulement du processus législatif?

Des considérations de pure opportunité politique pourraient-elles dorénavant sa-

Se dirige-t-on vers une reconfiguration de l'aire du triangle institutionnel de l'Union européenne?

per le travail entamé par législateur? Le rôle du Parlement européen, grand gagnant du traité de Lisbonne, est-il émasculé?

Consciente de ces risques, la Cour a assorti la possibilité, pour la Commission, de retirer ses propositions législatives d'une double garantie. Si le gouvernement de l'UE doit motiver son retrait, encore faut-il qu'il mette en avant des motifs sérieux. Il doit apporter la preuve que sa proposition est susceptible d'être dénaturée en raison des désaccords profonds et persistants entre les trois institutions. Tel était manifestement le cas en l'espèce: la Commission souhaitait obtenir des pouvoirs réglementaires que les deux autres institutions ne voulaient pas lui conférer.

Un savant dosage

La démocratie européenne sort-elle grandie de ce conflit? Assurément, la Commission en sort considérablement renforcée alors qu'avec le traité de Lisbonne cette dernière semblait avoir perdu du terrain par rapport au Conseil européen et au Parlement.

Cette affaire montre aussi que l'Union ne s'est pas mise au diapason des standards démocratiques nationaux, en vertu desquels les parlements conservent le dernier mot tant que l'exécutif ne provoque pas des élections anticipées.

Aussi l'exercice de la fonction législative européenne se résume-t-il à un savant dosage de supranationalité, de démocratie internationale et de sauvegarde des intérêts étatiques. En ces moments où l'euro-scepticisme menace plus que jamais le projet d'intégration européenne, force est d'espérer qu'une approche consensuelle de la fonction législative l'emportera sur une guerre fratricide des institutions.



NICOLAS DE SADELEER

Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis, chaire Jean Monnet

EXPRESS

APPROCHE
CONSENSUELLE OU
GUERRE FRATRICIDE?

L'Union européenne ne s'est pas mise au diapason des standards démocratiques nationaux, en vertu desquels les parlements conservent le dernier mot tant que l'exécutif ne provoque pas des élections anticipées.

Aussi l'exercice de la fonction législative européenne se résume-t-il à **un savant dosage de supranationalité, de démocratie internationale et de sauvegarde des intérêts étatiques**.