

# Où se trouve le Pouvoir dans l'Union européenne à 27 membres ?

dimanche 27 février 2011, par [Florence CHALTIEL](#)

**Le vocable présidentiel est sans doute trop présent dans les traités européens pour que l'identification du Pouvoir dans l'Union européenne soit aisée. Clarifier les missions de chacun, faire état des décisions et de leurs processus régulièrement, sont deux conditions nécessaires même si non exhaustives, de l'identification, la lisibilité et la légitimité d'un pouvoir réel mais mal perçu.**

LE vocable présidentiel est sans doute trop présent dans les traités européens pour que l'identification du Pouvoir dans l'Union européenne soit aisée. Jugeons !

## « En fait, Lisbonne, ça change quoi ? »

Une des innovations du traité de Lisbonne est l'instauration d'une présidence durable du Conseil européen, pour deux ans et demi renouvelables. Ce président est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée.

Mais cette présidence n'est pas la seule. Les Etats ont décidé de maintenir le principe d'une présidence tournante pour le Conseil de l'Union, organe majeur de décision dans le processus européen. Ainsi, la présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art. 16.9 du TUE).

## « J'ai mal à mes articulations... »

**Comment s'articulent ces deux présidences, qui portent sur les deux organes intergouvernementaux de l'Union : Conseil européen et Conseil ?** Selon les textes, le premier ne dispose pas de pouvoir législatif, tandis que le second l'exerce avec le parlement européen. Cependant, la distinction entre les deux est peu aisée, et l'habitude prise de parler de la présidence tournante de l'Union risque de faire perdurer en coutume ce que le texte cherche à gommer sinon à supprimer... à moins que l'exercice de ses fonctions par les présidents successifs du Conseil européen n'infléchisse la donne. On peut néanmoins en douter d'emblée, sans même préjuger des capacités dudit président. Car ce dernier à face à lui 27 présidents, lors des Conseils européens. Or, le contexte de crise internationale montre le poids fort des Etats lors des Conseils européens.

## « Et votre poids ? »

Le lieu de pouvoir semble alors se trouver davantage dans les Etats que dans les instances européennes stricto sensu. Pour être plus exact, il faudrait même dire que le lieu de pouvoir se trouve dans certains Etats plus que dans d'autres. Le Conseil européen du 4 février 2011 est éloquent à ce titre. Le Conseil s'est illustré par une orientation nette dans le sens des conditions fixées par l'Allemagne pour accompagner les décisions prises en matière d'aide des Etats en difficulté. Présidence européenne, mais

présidences européennes de l'Union, ainsi pourrait-on résumer la situation émanant du traité de Lisbonne, à l'heure d'une crise économique et financière majeure

D'autres présidents sont européens : le président de la Commission européenne, le président du Parlement européen, le président de la Banque centrale européenne... autant d'acteurs qui participent à la direction des affaires de l'Union européenne.

### **« Peut-être y a-t-il d'autres facteurs... »**

Enfin, il est des acteurs, ne relevant pas du champ lexical présidentiel européen, qui n'en sont pas moins des protagonistes essentiels du Pouvoir européen. Ce sont tous ceux dont la participation au processus de décision est significative : le pouvoir d'initiative de la Commission, le pouvoir de délibération et d'adoption du Parlement européen et du Conseil de l'Union. Dans ce triangle, le Parlement n'a, au fil des traités, cessé de gagner du « pouvoir ». De simples consultations, obligatoires ou facultatives, la notion de codécision du Parlement et du Conseil s'est finalement imposée dans le traité de Maastricht. Ladite procédure de codécision s'est à la fois simplifiée et étendue depuis lors. On l'appelle aujourd'hui, sous l'empire du traité de Lisbonne, par un mimétisme étatique certain, « procédure législative ordinaire ».

### **« Voilà un paradoxe ! »**

On peut dire que le parlement européen s'est battu, dans l'application, comme dans la révision des traités, pour obtenir un véritable « pouvoir législatif ». Le pouvoir des Etats demeure sans aucun doute, par l'absence de possibilité du Parlement d'imposer un texte que le Conseil de l'Union ne voudrait pas. Cependant, il ne faudrait pas penser que le Conseil n'est qu'un reflet d'un pouvoir étatique pluriel. Il l'est, mais il est aussi, quelque peu paradoxalement, une illustration de mécanismes de « pouvoir supranational ». Le principe de vote à la majorité qualifiée en est l'exemple par excellence. Par ce système, l'Etat membre perd, son pouvoir de dire « non ». D'ailleurs, les débats longs et houleux sur les réformes successives du vote à la majorité qualifiée en témoignent. Le traité de Lisbonne reprend à son compte un élément de lisibilité du traité constitutionnel : la définition de la majorité qualifiée à partir d'un vote favorable de 55% des Etats représentant 65% de la population.

### **« Mais, il faudra attendre encore un peu... »**

Cependant, bien que le traité entre en vigueur le 1er décembre 2009, le nouveau système de vote entrera en vigueur au mieux en 2014, au pire en 2017.. et encore, si les Etats - maîtres des traités - ne décident pas d'une nouvelle révision. Ce n'est pas une hypothèse d'école lorsqu'on sait comment les Etats se sont mis d'accord pour revenir finalement sur la réduction du nombre de commissaires. Rappelons qu'ils décident ainsi alors que l'on cherche des pistes pour que le peuple irlandais, qui avait initialement rejeté le traité de Lisbonne, vote à nouveau. Il suffira d'utiliser une base juridique que les Etats avaient imaginé d'emblée, permettant de changer le nombre de commissaires. Cette réforme ne devait, en vertu du traité, n'entrer en vigueur qu'en 2014. Les Etats ont donc le temps d'adopter le texte pertinent, et nul doute que l'unanimité requise pour cette disposition sera aisément trouvée. Il s'agit sans conteste d'un enjeu de pouvoir majeur, puisque nonobstant le caractère officiellement supranational du mandat de commissaire européen, les Etats tiennent à avoir « leur commissaire ». C'est, dans le même temps, une formidable reconnaissance de ce que la Commission européenne est devenue un vrai « lieu de pouvoir », sans quoi la bagarre ne serait pas si rude.

### **« Et les gens comme vous et moi ? »**

Outre ce triangle à l'équilibre fragile, on serait incomplet sur les lieux de pouvoirs dans l'Union

européenne en omettant d'évoquer la société civile, dont le traité de Lisbonne consacre l'existence dans son titre entièrement dédié à la notion même de démocratie européenne, mais aussi la Cour de justice de l'Union européenne, dont les premières décisions avaient pu être qualifiées de « putsch » juridique.

Sur la société civile, les groupes d'intérêt, ou lobbies ont rapidement eu conscience que des enjeux de « pouvoir » se créaient à Bruxelles. Leur présence très forte est encore une fois le témoin du déplacement du lieu de pouvoir. Il a même fallu légiférer afin de moraliser la présence des groupes d'intérêts en marge du jeu institutionnel.

Sur la Cour, on peut dire que ses décisions, d'abord critiquées, sont pourtant de plus en plus et de mieux en mieux respectées par les Etats et par leurs juges, devenus « juges de droit communs » du droit européen. Là encore, le lieu de pouvoir se déplace vers le juge, européen, et national. Ce dernier a pour mission d'écarter la loi, expression de la volonté générale, au profit de la norme européenne, que le traité de Lisbonne appelle enfin acte législatif ».

### « Des citoyens ? »

En somme, il semble indéniable qu'une grande partie du pouvoir des Etats s'est déplacé vers l'Union européenne, mais que celle-ci dispose de trop de lieux de pouvoirs pour être suffisamment lisible par ses partenaires et par ses citoyens. Or ce sont ces derniers, les citoyens, qui devraient être les premiers. Qui dit pouvoir, en démocratie, dit pouvoir du peuple. Certes, il n'existe pas encore de « peuple européen ». Pourtant nous soutenons la thèse de la naissance progressive de ce peuple, condition sine qua non de la réussite du projet européen. Si en bonne logique, il est en construction, dans la pratique, le chemin à parcourir apparaît encore long. Prenons la logique : un pouvoir législatif est à l'œuvre, le Parlement européen est un colégislateur, il est élu par la communauté des citoyens de l'Union qui, où qu'ils résident, peuvent non seulement voter, mais se présenter aux élections européennes. Il est interdit aux partis politiques de siéger par nationalité. Certes, on l'a vu, ce Parlement n'est pas le seul acteur du pouvoir de décision, mais il en est un acteur clé.

### « Une affaire de ressenti... »

Prenons la pratique et le ressenti des citoyens : ils votent peu aux élections européennes, ce qui laisse entendre qu'ils n'ont pas conscience du pouvoir de ce Parlement, ils sont souvent critiques à l'égard de l'Union européenne, comme en témoignent les référendums négatifs, la crise les a rendu encore plus méfiants vis-à-vis de l'Union européenne. Pourtant **le Pouvoir européen existe, le Peuple européen en puissance le sait sans se l'approprier**. A qui revient la responsabilité d'un hiatus persistant entre pouvoir supranational et référence nationale ?

\*

**Comment faire se rencontrer le nouveau lieu de pouvoir à l'échelle européenne et l'ensemble des peuples européens ?** On ne saurait donner de recette miracle mais observons combien nos élus européens sont peu présents sur la scène médiatique qui est le relai incontestable de l'information. Si les élus européens s'engageaient à des comptes rendus publics plus réguliers, la connaissance européenne progresserait et sa transparence ne pourrait être mise en doute. Les ministres nationaux sont aussi, ne l'oublions pas, des acteurs du jeu de prise de décision européenne. S'ils faisaient un point régulier en Conseil des ministres avec communiqué de presse à large diffusion, la conscience se ferait progressivement qu'un ministre est un ministre de l'Etat mais aussi un ministre-membre du Conseil.

Enfin la Commission, souvent objet de critiques - excessives ou fondées, selon les situations- a un défi à relever, consistant à mettre en évidence son pouvoir d'initiative, à proposer des mesures allant dans le sens de l'intérêt général européen, en mettant les Etats face à leurs responsabilités.

Clarifier les missions de chacun, faire état des décisions et de leurs processus régulièrement, sont deux conditions nécessaires même si non exhaustives, de l'identification, la lisibilité et la légitimité d'un pouvoir réel mais mal perçu.

Copyright Février 2011-Chaltiel/Diploweb.com

---

## **Faire et publier une traduction de cet article du *Diploweb***

A titre exceptionnel, la publication d'une traduction de **certains textes** publiés sur le site *Diploweb.com* peut être autorisée à **quatre conditions** :

- . Respecter l'intégrité du texte et mentionner les coordonnées bibliographiques de la version d'origine en français, avec son URL ;
- . Faire traduire par un professionnel agréé, vers sa langue maternelle ;
- . Demander et obtenir une autorisation écrite du Directeur du *diploweb.com*, Pierre Verluise, via *diploweb@hotmail.fr* . Préciser à ce moment les preuves de la compétence du traducteur et les signes de la respectabilité du support de publication choisie (site, revue, éditeur...).
- . Adresser un exemplaire justificatif de la traduction sous word **et** en pdf.

*Toute traduction ne respectant pas ces quatre conditions est rigoureusement interdite et fera l'objet de poursuites devant les tribunaux de Paris.*

---

### **Plus**

La *Revue de l'Union européenne*, dont F. Chaltiel est rédactrice en chef, sur le site de l'éditeur [Voir](#)

---

### **P.-S.**

Professeur de droit public, IEP Grenoble. Responsable de la Filière carrières publiques. Rédactrice en chef de la *Revue de l'Union européenne*. Déléguée à l'Agence nationale de la Recherche