

La présidence belge de l'Union européenne : l'impact limité d'un gouvernement fédéral en affaires courantes

Professeur Quentin MICHEL
Unité Etudes Européennes
ULg

La démission du Gouvernement Leterme II en mai dernier et l'organisation d'élections législatives en juin sont apparues pour de nombreux observateurs comme invalidant l'efficacité de la présidence européenne assumée par la Belgique au 1^{er} juillet 2010. Il est, en effet, compte tenu des difficultés communautaires, plus que probable que la constitution d'un nouveau gouvernement prendra plusieurs semaines, si pas plusieurs mois et que la présidence sera assurée par un exécutif fédéral en affaires courantes plus préoccupé de sortir la Belgique d'une crise institutionnelle majeure que des questions européennes. Pourtant cette douzième présidence européenne pour la Belgique s'annonçait sous les meilleurs auspices. La nomination en octobre dernier de son Premier Ministre Herman Van Rompuy comme Président du Conseil européen, de son Ministre Affaires étrangères comme Commissaire européen en charge du commerce, un des portefeuilles majeurs de la Commission, laissa présager l'existence de collaboration forte entre les principales institutions et acteurs de l'Union européenne.

Par ailleurs pour des petits et moyens Etat, la présidence tournante de l'Union européenne apparaît comme une occasion unique d'apparaître sur la scène internationale par la représentativité et le poids diplomatique d'une Union de près de 500 millions d'habitants et constituant un des principaux acteurs économiques internationaux. Sur le plan interne, chaque Etat est soucieux de démontrer aux autres Etats membres sa capacité à gérer les affaires européennes pour faire avancer, lors de sa présidence, les dossiers européens importants et pour essayer d'engranger si possible quelques succès en la matière. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler les présidences récentes de la France et la relance du processus de ratification du traité de Lisbonne suite au premier refus Irlandais ou la présidence suédoise et l'entrée en vigueur du même traité avec la nomination du Président du Conseil européen.

A ce titre l'agenda européen s'annonce pour l'année 2010, et plus précisément pour le second semestre, particulièrement chargé et présente pour la Belgique l'opportunité de faire avancer de nombreux dossiers essentiels. On peut citer outre la gestion de la crise de l'euro et l'instauration potentielle d'un gouvernement économique de l'Union, la poursuite de la mise en œuvre du traité de Lisbonne avec notamment les nouvelles compétences de l'Union, la réforme du système décisionnel, la répartition des tâches et compétences entre l'Union et ses nouveaux organes comme le service des relations extérieures.

Cette situation est d'autant plus regrettable que par les élargissements successifs de l'Union européenne la prochaine présidence belge n'aura lieu qu'en 2022 et pour autant qu'entre temps de nouveaux Etats n'aient pas achevé leur processus d'adhésion. Ce qui devrait être vraisemblablement le cas pour la Croatie et la Macédoine.

Toutefois, la gestion potentielle de la présidence par un gouvernement en affaires courantes ne semble pas préoccuper le Premier Ministre Yves Leterme ni le Président de la Commission européenne Jose Barroso qui dans un communiqué de presse conjoint ont exprimé, le 26 mai

dernier, toute leur confiance dans le succès de la future présidence belge par l'impulsion qu'elle aura sur la mise en œuvre de l'agenda européen. A ce titre, les priorités soulignées sont économiques et financières en particulier la sortie de la crise, la politique sociale, l'environnement, la police et la justice ainsi que la politique extérieure de l'Union.

Si on peut partager cette opinion du peu de conséquences pour l'Union européenne, cela ne résulte vraisemblablement pas de l'efficacité des autorités fédérales en affaires courantes mais plutôt de la réduction du rôle et du pouvoir de la présidence tournante introduit par le traité de Lisbonne et de la structure du système fédéral belge qui reconnaît des compétences aux Régions et Communautés.

En effet, si par le passé un Etat membre ne pouvait être représenté au Conseil des Ministres que par ses autorités nationales ou fédérales depuis le traité de Maastricht en 1991, l'Union européenne admet qu'un Etat membre puisse désormais mandater un représentant « *habilité à engager le gouvernement de l'Etat membre qu'il représente et à exercer le droit de vote* ». Cette disposition a ouvert la possibilité aux Régions wallonne, bruxelloise et aux Communautés flamande, française et germanophone de siéger directement au Conseil dans leurs champs de compétences respectifs. Toutefois, comme chaque Etat membre ne dispose que d'un seul siège au Conseil des Ministres, il a fallu introduire un système de rotation entre les autorités fédérées pour déterminer qui d'entre elles occupera le siège de la Belgique.

Pour comprendre l'enjeu, il faut savoir que si l'Union européenne dispose formellement comme ses Etats membres que d'un seul Conseil des Ministres, il lui aurait été difficile de le réunir dans la mesure où il serait constitué de tous les Ministres de tous ses Etats membres ce qui supposerait plusieurs centaines de participants. Afin de doter l'Union, d'un organe efficace, celui-ci a été divisé en dix configurations thématiques où seul participe le Ministre de chaque Etat membre en charge de la thématique débattue. Ces configurations sont affaires générales ; relations extérieures ; affaires économiques et financières ; justice et affaires intérieures ; emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; compétitivité ; transports, télécommunications, et énergie ; agriculture et pêche ; environnement ; éducation, jeunesse et culture.

Si la Belgique reconnaît des compétences exclusives aux Régions et Communautés, celles-ci ne correspondent pas nécessairement aux dix configurations thématiques du Conseil des Ministres de l'Union européenne. Ainsi le marché intérieur, l'industrie ou la santé ne sont pas exclusivement régionales, communautaires ou fédérales. Dès lors, pour déterminer quel Ministre fédéral, régional ou communautaire occupera le siège de la Belgique dans chacune des configurations du Conseil, un accord de coopération a été signé organisant, d'une part, un découpage complexe des compétences et, d'autre part, un système de rotation entre les entités fédérées. En vertu de cet accord, les compétences exclusivement fédérales sont les affaires générales, économiques et financières, le budget, la justice, les télécommunications, les consommateurs, le développement et la protection civile. Les autres compétences sont soit mixtes soit exclusivement régionales ou communautaires.

Toutefois, les six mois de la présidence de l'Union, vont un rien compliquer ce système de répartition dans la mesure où ce n'est pas un siège que la Belgique va avoir au Conseil des Ministres mais deux : celui de la Présidence et celui de la Belgique. Une nouvelle clé de répartition a donc dû être adoptée, dont la conséquence la plus marquante a été de répartir pour les compétences mixtes un siège pour l'autorité fédérale et un siège pour les autorités fédérées.

En conséquence, le risque qu'un gouvernement fédéral en affaires courantes se trouve à la tête de l'Union au 1^{er} juillet n'aura de réels effets que pour les seules configurations du Conseil pour lesquelles les autorités fédérales sont exclusivement compétentes.

Pour les autres configurations, en particulier celles réservées exclusivement aux gouvernements régionaux et communautaires, l'existence ou non d'un gouvernement fédéral n'aura que peu d'impact sur l'efficacité de la présidence. De plus pour les compétences mixtes, l'occupation du siège de la présidence ou de la Belgique par les entités fédérées garantit d'une certaine façon la présence d'un pouvoir politique doté de l'ensemble de ces pouvoirs. Toutefois si pour l'Union européenne, le dynamisme de la présidence de ces configurations du Conseil sera assuré par la présence des entités fédérées, on peut craindre que ces dernières ne profitent de la relative vacance du pouvoir fédéral pour s'affirmer pleinement sur la scène européenne et pas uniquement dans leurs compétences exclusives. A l'heure où les revendications confédéralistes voire séparatistes se font de plus en plus entendre, c'est un risque qui ne peut être écarté.

Si l'année 2010 a marqué l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence belge sera après une présidence espagnole de transition et de mise en place des nouveaux systèmes décisionnels, la première confrontée au rôle réduit de la présidence tournante de l'Union européenne. En effet, la création du poste de Président du Conseil européen et du Haut Représentant de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune auxquels sont octroyés respectivement la Présidence du Conseil européen et la Présidence de la configuration relations extérieures du Conseil des Ministres a fait perdre à la présidence tournante les deux fonctions les plus suivies par les médias qui permettaient aux Etats membres de profiter de cette couverture médiatique pour valoriser leurs atouts et leur savoir faire. A titre d'exemple, pour le Conseil européen, plus de 4000 journalistes représentant 62 Etats et 766 médias différents sont accrédités. La tenue d'un Conseil européen à la fin de chaque présidence a constitué longtemps un événement essentiel de la présidence tournante pour démontrer que son programme a été réalisé et que l'Union a fait des avancées considérables. Pour s'en convaincre il suffit de se rappeler l'énergie déployée par la présidence suédoise à la fin 2009 pour obtenir les dernières ratifications du traité de Lisbonne et rallier le consensus pour la nomination de Herman Van Rompuy et Katherine Ashton.

Au delà de l'aspect médiatique, la perte pour la présidence tournante de la présidence du Conseil européen et du Conseil des Ministres relations extérieures a également entraîné la perte de la maîtrise de l'agenda européen. En effet, ces deux organes étaient sur le plan interne et externe des acteurs essentiels de l'impulsion des politiques de l'Union. Ainsi on peut mentionner que le traité de Lisbonne, la stratégie européenne de sécurité, la réforme de la politique agricole commune qui ont été initiés par le Conseil européen.

On peut donc considérer que le rôle de la présidence tournante est désormais limité à neuf configurations du Conseil des Ministres, la dixième étant présidée par Katherine Ashton. Pour la Belgique ces deux organes auraient été présidés par le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères, tous deux membres du Gouvernement fédéral. De ce fait, le rôle des autorités fédérales lors de la présidence belge sera limité aux configurations du Conseil des Ministres pour lequel il est seul compétent à savoir les affaires économiques et financières, le budget, la justice, les télécommunications, les consommateurs, le développement et la protection civile. Ce qui a pour conséquence de réduire considérablement l'impact d'un gouvernement en affaires courantes sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En conclusion, il convient d'admettre que compte tenu de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et du système fédérale belge, un gouvernement fédéral en affaires courantes n'aura vraisemblablement de préjudice que pour la Belgique et non pour l'Union européenne. En ce sens, c'est plutôt l'image de Belgique au sein de l'Union européenne et à l'étranger qui risque d'être plus ou moins écornée en fonction de l'actualité nationale et de la manière dont les entités fédérées agiront au sein des configurations dont elles assumeront la présidence.