

La Belgique dans la fabrique des décisions européennes

La présidence de la Belgique au Conseil de l'Union européenne commencera le 1er janvier prochain. Concrètement, ça implique quoi ? Et puis entre Commission européenne, Conseil européen, Conseil de l'Union européenne, Parlement européen, et autres dérivés issus du même champ lexical, on s'y perd un peu. Nous avons été poser quelques questions à Marianne Dony, professeure honoraire et Chaire Jean Monnet de droit de l'Union européenne de l'Université libre de Bruxelles, pour y voir plus clair, et surtout pour comprendre, à travers ce numéro, quelques dossiers durant cette présidence : respect des droits sociaux et humains des entreprises, respect de la vie privée, écologie, immigration, surveillance de masse.

On décortique dans les pages qui suivent ces gros dossiers qui en sont à des stades différents dans les diverses instances du pouvoir européen. Mais d'abord, tentons de comprendre comment les décisions sont prises et quel rôle la Belgique va jouer dans les mois à venir.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, C'EST QUOI ?

Il faut bien reconnaître que tous ces termes font l'objet de nombreuses confusions. Il y a, au niveau de l'Union européenne, deux instances où les gouvernements des États membres sont représentés. Il y a d'une part le Conseil européen et d'autre part le Conseil de l'Union européenne, qu'on peut aussi nommer Conseil des ministres.

Le Conseil européen rassemble les chefs d'État et de gouvernement qui donnent les grandes impulsions à toutes les actions de l'Union européenne. Jusqu'au premier décembre 2024, il est présidé par Charles Michel. Il y a également une présidente de Commission européenne, Ursula von der Leyen, en poste depuis 2019.

Le Conseil des ministres, ou Conseil de l'Union européenne, possède une présidence tournante, qui change tous les 6 mois. C'est une instance dans laquelle on retrouve des ministres des 27 États membres qui se regroupent en formation, en fonction des matières à traiter. Ces formations sont au nombre de 10 : agriculture et pêche ; compétitivité ; affaires économiques et financières ; environnement, emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; éducation, jeunesse, culture et sport ; affaires étrangères ; affaires générales ; justice et affaires intérieures ; transports, télécommunications et énergie. Dans ces différentes formations, chaque ministre va traiter d'une thématique qui correspond à ses attributions en tant que ministre national·e du pays qu'il·elle représente.

Un système de trio de présidence a été mis en place en 2010. Cela signifie que les trois pays qui le constituent élaborent un programme commun. Ils fixent ensemble l'ordre du jour. Le trio actuel est composé de l'Espagne, la Belgique et la Hongrie.

COMMENT S'ORGANISE LE POUVOIR AU SEIN DE CETTE INSTANCE ?

Le Conseil des ministres exerce conjointement avec le Parlement européen les fonctions législatives et budgétaires. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les Traités. C'est donc lui qui est conjointement avec le Parlement européen, le législateur européen. Le Conseil adopte donc toutes les lois européennes, qui peuvent tantôt prendre la forme de directives ou tantôt de règlements.

Le Coreper est un comité des représentants permanents des États membres, où se préparent toutes les réunions du Conseil. Ce sont tantôt des représentant·es permanent·es, ou ambassadeur·rices, tantôt des représentant·es permanent·es adjoint·es, en fonction des sujets traités, qui y assistent. Les représentant·es permanent·es se réunissent une fois par semaine, tandis que les représentant·es permanent·es adjoint·es se réunissent deux fois par semaine. C'est là que se passe l'essentiel des discussions.

Le rôle d'une présidence est, bien sûr, un rôle de présidence de séance, mais également et surtout, un rôle de médiation et de concertation. Son rôle est de dégager au sein du Conseil, une position commune dans un dossier, une orientation, entre les États membres. En parallèle, le Parlement européen adopte lui aussi des positions sur certains dossiers, en concertation interne avec les 27 États membres. La présidence du Conseil, la Commission et des représentant·es du Parlement européen vont ensuite peu à peu tenter d'accorder les deux positions afin d'arriver à un texte commun sur lequel les deux institutions s'accordent. C'est ce qu'on appelle la procédure législative ordinaire.

À la suite de ce trilogue, et une fois les positions accordées et couchées dans un texte commun, ce dernier doit être approuvé et voté formellement par le Parlement européen et par le Conseil des Ministres. Toute cette procédure peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années selon les dossiers traités.

QUELLE EST LA PLUS-VALUE POUR UN PAYS D'ÊTRE À LA PRÉSIDENTIE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Être à la présidence du Conseil de l'Union européenne est une réelle opportunité pour un pays, car elle lui offre plus de visibilité. Pour la Belgique, ce ne sera pas vraiment le cas puisque tout se passera à Bruxelles. Mais pour d'autres pays, qui ont plus récemment intégré l'Union européenne, cette présidence est l'occasion « d'européaniser » le pays en question, de l'impliquer davantage. Ils ressortent en général de cette expérience de présidence plus concernés et plus au fait du fonctionnement de ces institutions.

La Belgique exercera son 13^{ème} mandat en 2024, c'est un pays traditionnellement très européen. Un État n'a plus la même vision des choses une fois qu'il a dû s'exercer à cette fonction de présidence, qui est parfois difficile. Ce n'est pas un cadeau et cela implique énormément de travail. Malgré cela, les présidences de très petits États ont parfois pu être d'une efficacité extraordinaire, par exemple la présidence irlandaise il y a quelques années, qui a été très dynamique et qui a traité beaucoup de dossiers.

QUE VA POUVOIR AMENER LA BELGIQUE DANS LES MOIS A VENIR DANS CE RÔLE DE PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Chaque présidence hérite d'une pile de dossiers, que la présidence précédente n'a pas pu ou n'a pas voulu traiter. Soit parce qu'ils étaient trop compliqués à régler ou bien que ce n'était pas la priorité de la présidence en cours. Il est aujourd'hui rare d'avoir des vieux dossiers qui se refilent de présidence en présidence. Ils avancent en fonction du travail effectué par le Parlement, le Coreper et le Conseil.

Le fait que Charles Michel soit président du Conseil européen n'a aucune incidence puisque toutes ces institutions ont un rôle différent.

Si la France avait un temps envisagé de reporter sa présidence en raison de la tenue d'élections internes, elle ne l'a finalement pas fait. Le cas sera identique en Belgique et il est fort probable que la présidence belge soit sérieusement limitée au moment des élections internes du mois de juin.

Avoir clôturé un grand dossier dans son mandat est une belle vitrine en période pré-électorale également. Cela peut motiver certains ministres à s'investir davantage dans certains dossiers. Mais on peut très bien imaginer, vu le contexte socio-politique actuel, que des dossiers électoralement délicats, tels que ceux portant sur l'immigration par exemple, ne vont pas progresser énormément, du moins pas dans la direction souhaitée par de nombreuses organisations non gouvernementales.

