

Quel président pour l'Union ?

Marek Kubišta, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) en stage à la Fondation Robert Schuman

Résumé¹

Les améliorations institutionnelles introduites par le traité de Lisbonne permettront de répondre dans une certaine mesure au déficit d'efficacité et de légitimité de l'Union européenne. La Présidence stable du Conseil européen est censée donner davantage de cohérence et de continuité aux travaux européens. La visibilité de l'Union sur la scène interne et internationale sera renforcée car désormais un personnage l'incarnera, ce qui ne devrait pas manquer de la "politiser". Le Président du Conseil a en effet les moyens de devenir une véritable figure politique car sa fonction et l'interdiction d'exercer parallèlement un mandat national l'inciteront à faire de la politique européenne. Toutefois, créer le visage de l'Union implique que la procédure de nomination soit transparente. Alors que tout semble ouvrir la voie à d'après négociations opaques entre les Etats, il serait opportun de faire preuve de davantage d'ambition et de porter le débat du choix du Président sur la place publique.

« L'Europe doit rechercher et inventer son George Washington »². Le terme « Président du Conseil européen » qui est facilement raccourci dans les médias en « Président européen » ou « Président de l'Union européenne » revêt une grande puissance symbolique. Le simple fait de le dénommer « Président de l'Union européenne » témoigne qu'avant même de le concevoir comme le chef d'une institution (le Conseil européen), il est déjà perçu comme le futur représentant de l'Europe et de ses citoyens. L'Union européenne, "objet politique non identifié", serait dès lors incarnée aux yeux des Européens. Le Président aurait un rôle symbolique « d'autorité morale et de garant de l'unité des Etats au sein de l'Union »³. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui y voient un moment historique de refondation de l'Europe. Valéry Giscard d'Estaing considère qu'il s'agit d'un « événement sans précédent dans l'histoire de l'Europe »⁴ qu'il a comparé à l'élection de George Washington en 1789.

Cette innovation institutionnelle est l'une des plus marquantes du traité de Lisbonne, mais au-delà du symbole, l'introduction d'un nouveau responsable au sein de l'Union pose la question de ses futures attributions. Quelle valeur ajoutée en termes d'efficacité pourra-t-il apporter à ses travaux ? Les ressources du futur Président seront-elles aussi conséquentes que le symbole ? De même, cette innovation pose la question de la remise en cause ou non de l'équilibre institutionnel actuel. En effet, l'introduction d'une nouvelle figure éminemment politique va engendrer une reconfiguration des rôles. Qui du Président de la Commission européenne ou du futur Président du Conseil européen sera le véritable moteur de l'Union ? Quel partage des rôles y aura-t-il en matière de politique étrangère et de sécurité avec le Haut Représentant ? Qui de ces deux figures incarnera l'Union sur la scène internationale ? Enfin, la question du mode de désignation (élection

¹ Je tiens à remercier vivement Thierry Chopin car ce texte est également le fruit de nos discussions et de ses conseils.

² Valéry Giscard d'Estaing, "Brève sur le traité de Lisbonne n°164 : Un George Washington pour l'Europe », mars 2008: http://www.europarl.fr/ressource/static/files/breves_2008/breves164.pdf

³ Ibid

⁴ Ibid

par les Etats membres) soulève quelques interrogations quant à sa légitimité : sera-t-elle suffisante pour s'affirmer face aux autres acteurs du Triangle institutionnel ?

Les interrogations sont nombreuses, d'autant plus qu'un certain flou entoure ces innovations, notamment dans l'article 15 du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui détaille les compétences du futur Président sans vraiment afficher l'efficacité réelle des apports du traité. Dès lors, tandis que la création de ce poste devait donner davantage de stabilité et de cohérence à la représentation de l'Union et aux travaux du Conseil européen, sa mise en œuvre pourrait être plus problématique. Ce paradoxe constituera le fil directeur de cette étude qui amènera à se demander en quoi cette innovation institutionnelle majeure peut répondre au défi d'efficacité et de continuité et si le Président du Conseil européen aura la légitimité et les moyens de remplir les tâches propres à sa fonction.

Afin de répondre à ces questions, il s'agira de rappeler les problèmes qui découlent de la situation institutionnelle actuelle pour étudier ensuite les innovations apportées par le traité de Lisbonne, d'analyser si l'entrée en fonction de ce responsable peut permettre de rendre l'action de l'Union plus efficace et légitime, et les incertitudes sur les compétences réelles du futur Président. Enfin, il conviendra de passer en revue les scénarios possibles et d'appréhender la façon dont le futur Président pourra imprimer sa marque.

I) Etat des lieux de la situation institutionnelle

La situation institutionnelle actuelle n'est pas satisfaisante. Le système de présidence tournante engendre une fragmentation tant dans les travaux du Conseil européen que dans la représentation internationale de l'Union. L'analyse de ces failles permet de mieux appréhender les changements apportés par le traité de Lisbonne.

A) La présidence tournante : une présidence fragmentée

1) La rotation des présidences

Le Conseil européen a une place à part dans le système politique européen. Il n'est pas une véritable institution au même titre que le Conseil de l'Union européenne. Il est l'héritier des réunions des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, et c'est à l'occasion du sommet de 1974 que la décision fut prise de tenir des sommets réguliers et que ceux-ci prendraient le nom de « Conseil européen ». Désormais, le Conseil européen se réunit quatre fois par an (mars, juin, octobre et décembre). Deux sommets sont donc organisés par présidence, ceux de juin et de décembre clôturant les présidences semestrielles. En effet, le Conseil européen est présidé par un chef d'Etat ou de gouvernement pour une durée de 6 mois selon un système de rotation entre les différents Etats membres. S'ajoutent aux différents chefs d'Etat et de gouvernement, le Président de la Commission européenne, les ministres des Affaires étrangères, le Commissaire aux relations extérieures, le Président du Parlement européen, le Secrétaire général du Conseil, le Secrétaire général de la Commission et quelques fonctionnaires. En dépit de sa place à part dans le système politique, le Conseil européen ne travaille pas seul mais en coordination avec les différents représentants des institutions. Cependant, il prend ses décisions de manière indépendante car elles ne supposent pas l'initiative de la Commission européenne ou l'approbation du Parlement européen. Enfin, depuis 2004, les réunions ont lieu à Bruxelles et les présidences ont la liberté d'organiser si nécessaire des réunions informelles en plus des sommets habituels. A l'issue de chaque sommet, les décisions prises par consensus sont publiées par la présidence.

Le Conseil européen a des missions précises depuis la formalisation de son rôle dans le traité de Maastricht. Il est supposé fournir à l'Union « l'impulsion nécessaire à son développement » et doit formuler « les orientations politiques générales ». Son rôle est loin d'être négligeable puisqu'il a souvent été le moteur des changements majeurs. Il décide de la réforme des traités, de l'élargissement à d'autres pays ou encore du financement du budget. Outre ce rôle d'impulsion de d'orientation, ses décisions ont une

portée politique significative car elles représentent la volonté des Etats membres au plus haut niveau.

2) La présidence tournante : un déficit d'efficacité

Le rôle du Conseil européen est essentiel dans la construction communautaire mais son organisation souffre de quelques faiblesses qui réduisent l'efficacité de son action. Le système de présidence tournante est au cœur de ce problème. En effet, à la suite des différents élargissements, l'Union a opéré une « révolution du nombre »⁵, qui l'oblige à revoir son organisation. A 27, un Etat membre ne préside le Conseil européen qu'une seule fois tous les 14 ans. Le système de présidence tournante souffre d'une forte fragmentation qui entraîne des résultats variables et risque de ralentir les travaux du Conseil européen.

De même, la durée d'un semestre est critiquée pour sa brièveté, c'est pourquoi les présidences tournantes fonctionnent en trio. 3 présidences successives coordonnent leur programme afin de donner une cohérence aux travaux du Conseil européen sur 18 mois. Toutefois, ceci ne porte pas toujours ses fruits et la coordination se fait *a minima*. Il suffit de penser à l'actuel trio : quelle coordination peut-il y avoir entre une Europe de la Défense voulue par la présidence française et une position tchèque opposée à toute tentative de construction en marge de l'OTAN, sans compter la neutralité suédoise qui ne l'incite pas à traiter de questions militaires ? Ce type d'objectif n'a aucune chance d'aboutir en seulement 6 mois, ce qui témoigne du déficit d'efficacité et de continuité flagrant imposé par la présidence tournante. Enfin, il faut souligner que confier la présidence à un Etat membre engendre régulièrement une appropriation nationale des dossiers européens, ce qui est contreproductif.

On peut avancer l'argument selon lequel ce système de présidence tournante instaure une réelle égalité entre les Etats membres qui peuvent s'investir les uns autant que les autres. De même, une présidence tournante permet de donner davantage de visibilité à l'UE dans le pays concerné, même si cela demeure très variable. Parfois, des gouvernements relativement eurosceptiques et qui ne se privent pas de s'attaquer à l'UE, tendent à devenir plus réalistes une fois aux commandes du Conseil européen, comme ce fut le cas avec le gouvernement de Mirek Topolanek en République tchèque en 2009. Cependant, le changement d'échelle qu'a connu l'UE semble imposer une adaptation de son organisation afin de combler ce déficit d'efficacité et de cohérence produit par la fragmentation des travaux de la présidence.

B) Sur la scène internationale : « quel numéro de téléphone ? »

1) Une action extérieure éclatée

Le système de présidence tournante affecte les relations extérieures. En effet, l'article 26 TUE dispose que le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et décide de stratégies communes en vue de sa mise en œuvre. Ainsi, les orientations de la diplomatie européenne sont la plupart du temps décidées au Conseil européen, mais l'action extérieure est éclatée entre différents acteurs. Sur la scène internationale, l'Union est représentée par un acteur différent : le Commissaire aux Relations extérieures, le Haut Représentant, le Commissaire au Commerce et le Commissaire au Développement. La fragmentation se trouve entre les différentes institutions européennes, et à l'intérieur même du Conseil européen qui change de présidence tous les 6 mois.

2) Une légitimité intermittente

Le système de présidence tournante bride l'efficacité et nuit à la légitimité de la représentation internationale de l'Union. En effet, le constant changement d'interlocuteur

⁵Alain Lamassoure, "Une Constitution pour l'Europe", juin 2002 - www.alainlamassoure.eu/liens/85.doc

l'empêche de construire une relation de confiance stable avec les autres acteurs internationaux. A ce sujet, il suffit de penser à la question de Henry Kissinger, qui ne comprenait pas à qui il devait s'adresser pour parler à l'Europe : « L'Europe, quel numéro de téléphone ? ». Outre cette image, la représentation du Conseil européen est affectée. La représentation fragmentée de la présidence tournante empêche toute cohérence dans les travaux menés par le Conseil européen. Quel suivi des orientations d'un G8 ou d'un G20 peut-il y avoir quand les réunions sont organisées tous les ans et que deux présidences sont passées par là entre temps au niveau européen ? De même, la double représentation de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie avec la Présidence du Conseil européen (la Suède lors du G20 de Pittsburgh en septembre 2009) peut donner le tournis aux autres acteurs internationaux ! Il existe incontestablement un déficit d'efficacité et de légitimité dans le système actuel de présidence tournante, ce à quoi le traité de Lisbonne cherche à répondre en instaurant une présidence stable du Conseil européen.

II) Les nouveaux responsables du traité de Lisbonne : une réponse au double déficit d'efficacité et de légitimité ?

Afin de répondre aux problèmes d'efficacité et de légitimité posés par la présidence tournante, le traité de Lisbonne prévoit la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen.

A) Modifications du traité de Lisbonne

Le Conseil européen devient une institution à part entière en vertu de l'article 13. Il conserve les missions indiquées dans les traités précédents et n'a pas de fonction législative. L'article 15 al. 5 et 6 détaille les modalités de désignation et les attributions du nouveau président. Il est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois, ce qui coordonnerait son mandat avec les mandats de la Commission et du Haut Représentant en cas de renouvellement. Il sera obligé de se consacrer à son mandat européen car il ne pourra exercer de mandat national. En revanche, le traité n'interdit pas de cumuler cette fonction avec un mandat européen. Toutefois, le traité n'a pas repris la proposition de la Convention qui réservait la présidence du Conseil européen à un Premier ministre qui aurait participé pendant au moins 2 ans aux travaux du Conseil européen⁶. Enfin, il est important de signaler que la présidence tournante est maintenue pour le Conseil, excepté pour les Relations Extérieures.

B) Une efficacité accrue

Les 4 missions du nouveau Président devraient permettre d'accroître l'efficacité du Conseil européen en apportant une réelle continuité aux travaux effectués. Le Président aura un rôle de *chairman* et devra assurer « la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil Affaires Générales ». Il devra faciliter la cohésion et le consensus au sein de l'institution. Le traité de Lisbonne cherche incontestablement à mettre en place « un Président du Conseil européen à temps plein (qui) pourra veiller année après année à ce que les objectifs [fixés] sont bien respectés par les Etats membres »⁷. Le Président aura une emprise importante sur le processus de décision du Conseil européen. Par ailleurs, le traité cherche à maintenir l'équilibre institutionnel en imposant une

⁶ Pour davantage de détails sur les changements apportés par le traité de Lisbonne : "Rapport de la Commission des Affaires Institutionnelles sur l'incidence du Traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'UE", mars 2009

⁷ Alain Lamassoure, "Le traité de Lisbonne instaure une sorte de triumvirat", juin 2008 : <http://ceuropeens.org/Alain-Lamassoure.html>

coopération avec la Commission européenne et une activité fondée sur les travaux du Conseil Affaires générales.

Selon Valéry Giscard d'Estaing⁸, il aura la charge de l'ordre du jour du Conseil, il devra effectuer un suivi de la politique européenne et il devra représenter l'Union sur la scène internationale. En effet, l'article 15 précise qu'il « assure à son niveau et en sa qualité la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des attributions du Haut Représentant ». Il ne sera certainement pas l'interlocuteur privilégié car le Haut Représentant sera le responsable de la PESC chargé de conduire le dialogue politique et d'exprimer la position de l'Union. La stabilité apportée par le traité de Lisbonne permettra de renforcer la cohérence de l'action de l'Union sur la scène internationale et permettra aux chefs d'Etat étrangers de "connaître le numéro de téléphone de l'Union".

C) Davantage de légitimité ?

1) Vers une personnalisation

Cette cohérence au niveau international va permettre d'en finir avec la légitimité intermittente de l'Union, puisqu'elle disposera d'un visage stable. Le Président du Conseil européen l'incarnera aux yeux des chefs d'Etat étrangers mais également aux yeux des citoyens européens. En effet, il donnera chair au Conseil européen et permettra de personnifier « l'Europe » aux yeux des peuples. L'Union est aujourd'hui incarnée par les gouvernements nationaux car « les entrepreneurs supranationaux restent intrinsèquement limités par leur incapacité à invoquer avec succès les valeurs suprêmes, une identité transcendante mobilisatrice ; dès lors, ils ne sont pas les porte-parole les plus légitimes et les plus entendus de l'Europe. »⁹ Or, un Président stable aura les moyens d'incarner l'Union et de se présenter en garant de l'unité des Etats. En effet, il aura certainement l'avantage de ne pas souffrir de l'image technocratique dont souffre la Commission européenne, car il sera aux côtés des chefs d'Etat ou de gouvernement et présidera une institution intergouvernementale. Par ailleurs, il sera connu des Européens puisqu'il aura déjà exercé un mandat national. Enfin, l'engouement des médias nationaux, pourtant si rare, sur la possible identité d'un Président du Conseil européen est réel. Même s'il ne sera pas à proprement parler le Président de l'UE, cet engouement témoigne du fait que la figure d'un Président reste symbolique et devrait donc être un vecteur important de la légitimation de l'Union.

2) La politisation comme vecteur de légitimité

Le traité de Lisbonne ouvre la voie vers une politisation accrue qui permettrait de combler le déficit de légitimité. L'article 15 dispose que le Président devra présenter au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen. On pourrait donc imaginer que le Président présente aux députés européens son programme individuel en début de mandat et qu'il y ait une évaluation à la fin.¹⁰ Le Président du Conseil européen va devenir un personnage clé. En effet, son identité communautaire primera. Le traité dispose qu'il devra animer ou assurer la continuité des travaux. Ces attributions peuvent lui permettre de présenter régulièrement des lignes politiques qui donneront davantage de clarté à l'action européenne. On peut imaginer que le discours de clôture de chaque Conseil européen devienne une sorte de « discours sur l'état et les orientations de l'Union ». Valéry Giscard d'Estaing a proposé que le Conseil européen se réunisse tous les 2 mois et que soit instauré un véritable « Bureau »

⁸ Valéry Giscard d'Estaing, "Compte rendu d'un petit déjeuner organisé par le Mouvement européen", mai 2008

⁹ François Foret, *Légitimer l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, août 2008

¹⁰ Cf. "Rapport de la Commission des Affaires Institutionnelles sur l'incidence du Traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'UE", mars 2009 : Le Rapport suggère d'ailleurs que le Parlement européen et le Conseil européen formalisent un accord institutionnel pour définir les rapports entre le Président et le Parlement européen.

avec trois Vice-présidents originaires d'un grand, d'un moyen et d'un petit Etat membre¹¹. Ceci permettrait au Président d'être assisté dans ses travaux et de permettre de faciliter les accords et les équilibres entre les Etats membres. Enfin, le Président du Conseil européen aura la charge de construire lui-même sa majorité qualifiée au sein du Conseil européen et à s'imposer aux côtés d'un Parlement européen renforcé et d'une Commission européenne politisée¹².

D) Déficit de légitimité démocratique : la question de la désignation du Président.

Si la création du poste de Président du Conseil européen ouvre la voie à une légitimation de l'Union par une politisation accrue, le Président pourrait souffrir d'un certain déficit de légitimité démocratique. En effet, à la différence du Président de la Commission ou du Haut Représentant, investi par le Parlement européen, il n'aura pas la même onction démocratique car il sera nommé par le Conseil européen. Choisir de le faire désigner uniquement par les Etats membres et non par les citoyens européens illustre le virage intergouvernemental que prend l'Union. La légitimité intergouvernementale ne permet pas de répondre au déficit démocratique. Le mal endémique est un manque de politisation et de responsabilité devant les citoyens au niveau communautaire. Or, une élection à huis clos du Président, sans participation des citoyens, ne résoudra rien. Cette procédure serait une erreur car elle ne ferait qu'éloigner un peu plus les citoyens européens des institutions censées les représenter. Une procédure transparente et ouverte devrait être mise en place¹³ avec au minimum deux candidats afin qu'une sorte de « campagne » soit organisée et que chacun puisse se faire son jugement. Alain Lamassoure propose qu'une audition de 2 ou 3 heures ait lieu au Conseil européen et qu'elle soit rendue publique. De cette façon, un débat dans les médias et dans la société émergerait. Cette procédure donnerait un minimum de crédibilité à la fonction et permettrait d'amener un peu plus l'Union vers la voie de la démocratisation.

L'innovation majeure que constitue l'instauration d'une présidence stable répond à de nombreux égards au déficit d'efficacité et de légitimité. Toutefois, un certain nombre d'incertitudes subsiste quant à l'application des textes du traité. Le Président aura-t-il vraiment les moyens de remplir les missions qui lui seront confiées ?

III) **Les risques du « triumvirat » : la nécessité d'une coordination**

Le traité de Lisbonne ouvre la voie à un « triumvirat »¹⁴ institutionnel. 3 personnalités seront sur le devant de la scène et représenteront l'Union, ce qui risque de poser problème si elles n'agissent pas de concert. Une coordination sera nécessaire afin d'éviter que le déficit d'efficacité se creuse alors que le traité est censé le combler.

A) Les incertitudes du traité de Lisbonne.

1) Les moyens

Le traité de Lisbonne détaille les futures attributions du Président du Conseil européen mais reste muet sur certaines questions comme celle des moyens qui lui permettront de remplir ses missions. En effet, la question du secrétariat et de l'équipe qui l'entourera est peu évoquée. Certes, l'article 235 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise que le secrétariat du Conseil assumera également celui du Conseil européen, ce qui lui permettra de faire l'interface entre les deux institutions. Toutefois, il

¹¹ Valéry Giscard d'Estaing, "Compte rendu d'un petit déjeuner organisé par le Mouvement européen", mai 2008

¹² On consultera à ce sujet : Thierry Chopin, Le traité de Lisbonne : quelles voies pour la politisation de l'Union européenne in *L'Etat de l'Union 2008, Rapport Schuman sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman, février 2008

¹³ Il s'agit du Président du Conseil européen, du Haut Représentant et du Président de la Commission européenne : voir à ce sujet : Alain Lamassoure, "Le traité de Lisbonne instaure une sorte de triumvirat", juin 2008 : <http://ceuropeens.org/Alain-Lamassoure.html>

¹⁴ Ibid

sera nécessaire de doter la Présidence d'un budget propre afin que le Président soit entouré d'un cabinet.

2) Les attributions

En outre, alors que le traité de Lisbonne est très précis sur les attributions du Haut Représentant, il est plus difficile d'appréhender celles du Président du Conseil européen. Les missions détaillées dans le traité sont même parfois contradictoires : il devra à la fois favoriser le consensus tout en faisant le suivi de la politique européenne et de leur mise en application par les Etats membres, ce qui obligera le Président à faire pression sur certains Etats membres. Le Président risque donc de devoir naviguer entre une posture de facilitateur de compromis et une autre de Président fort qui dirige. De même, le Président devra animer les travaux, mais il ne pourra pas prendre de réelles initiatives puisqu'elle reste dans les mains du Président de la Commission. L'article 15 précise qu'il travaille « sur la base des travaux du Conseil Affaires Générales », ce qui limite sa marge de manœuvre. On se retrouve donc avec un Président qui devra animer un Conseil européen et qui devra faire un rapport devant le Parlement européen de l'état d'avancement des travaux, mais qui, en parallèle, sera peut être restreint à un rôle d'exécution des tâches, ce qui limitera sa présence sur la scène européenne.

3) Une responsabilité divisée

De plus, le Conseil européen pourrait se retrouver déconnecté du reste des institutions¹⁵. En effet, il devra travailler sur la base des travaux du Conseil Affaires Générales, travaux que le Président du Conseil européen ne contrôlera pas car ils seront encore dans les mains de la présidence tournante. Le paradoxe est flagrant : la Présidence stable devait permettre d'en finir avec la fragmentation du Conseil européen, mais le maintien de la présidence tournante au sein du Conseil risque de détruire l'unité même de la présidence. En effet, la responsabilité sera divisée entre de multiples acteurs : le Président du Conseil européen, le trio des présidences tournantes, la présidence tournante, le Haut Représentant et le Président de l'Eurogroupe. En parallèle, l'Etat membre en charge de la présidence tournante sera dans une position peu enviable car il aura la responsabilité du travail accompli pendant 6 mois, (excepté dans le domaine des relations extérieures) mais il n'aura pas plus d'influence que sa voix au Conseil. Le système actuel a au moins le mérite de centrer la responsabilité sur un Etat membre. Un dernier risque réside dans le fait que la présidence tournante va perdre une grande partie de ses prérogatives et que son rôle reste flou. La mise en œuvre du traité de Lisbonne pourrait donc souffrir de quelques incertitudes qui risquent également d'entraîner une possible concurrence à l'intérieur du triumvirat.

B) Le risque de concurrence entre les responsables européens

Le traité de Lisbonne cherchait avant tout à accroître l'efficacité de la gouvernance et a tenté pour cela d'en modifier le leadership. Une structure complexe devra être mise sur pied, ce qui risque d'entraîner une concurrence à plusieurs niveaux au sein de l'Union.

1) Avec le Président de la Commission

Tout d'abord, le Président de la Commission pourrait être concurrencé par le Président du Conseil européen qui devrait incarner l'Union. Beaucoup de petits Etats membres ne voulaient pas d'un Président car ils y voyaient une tentative des grands (Espagne, France et Royaume-Uni) d'affaiblir la Commission européenne. Ils avaient peur qu'une « égalité

¹⁵ European Policy Center, "The Presidency of the Council : the Paradox of the New Presidency", novembre 2007

de dignité »¹⁶ dans le leadership entre les Etats membres soit rompue. De même, la Commission et le Parlement étaient contre, craignant que les Etats reprennent la main et que le Président de la Commission ne soit qu'un grand chambellan à la tête d'une administration. En effet, la mise en place d'un Président du Conseil européen témoigne d'une conception intergouvernementale, qui n'est pas la plus à même de renforcer la démocratisation. Jacques Delors a d'ailleurs affirmé qu'il était contre l'idée d'un Président du Conseil européen car il risquait de dévaloriser la Commission européenne.¹⁷ Toutefois, les petits Etats membres conserveront un large pouvoir puisque les grands ne pourront élire le Président sans leur accord. De même, le Président de la Commission va gagner en légitimité démocratique et restera à la tête du budget européen et de l'appareil communautaire, alors que le Président du Conseil n'aura qu'un simple secrétariat, ce qui limitera sa marge de manœuvre.

2) Avec le Haut Représentant

La concurrence avec le Haut Représentant a été évoquée dans la mesure où le traité donne aux deux un rôle de représentation. L'article 15 dispose que le Président du Conseil européen assure la politique étrangère « sans préjudice des attributions du Haut Représentant ». En effet, le partage des tâches risque d'être parfois problématique, sans compter que la politique étrangère sera loin d'être communautarisée et que les diplomaties française ou britannique continueront de fonctionner en parallèle. Lorsqu'une position commune sera trouvée, le Haut Représentant pourra parler au nom de l'Union. Dans tous les cas, le Président du Conseil européen devrait se cantonner au rôle actuel de la présidence tournante comme la représentation dans les sommets internationaux par exemple. Certaines incertitudes subsistent donc quant à l'application des dispositions du traité de Lisbonne. Afin d'éviter qu'elles n'agrandissent le déficit d'efficacité, une coordination s'avèrera nécessaire.

C) La nécessité d'une coordination

Les différents acteurs et notamment ceux du triumvirat devront entretenir un dialogue régulier afin d'optimiser leur efficacité. Par ailleurs, la coopération avec la présidence tournante sera essentielle, dans la mesure où le Conseil Affaires Générales va avoir une importance accrue. Il sera responsable de la préparation des travaux du Conseil européen et de la coordination des différents Conseil sectoriels. Un accord interinstitutionnel devrait être formalisé afin que les contacts soient réguliers. De même, afin d'assurer une continuité des travaux, la coopération devra se faire avec le trio de présidences afin de fixer des objectifs. Après un examen attentif des dispositions du traité, il apparaît que la volonté de donner davantage de cohérence et de stabilité à l'Union par l'instauration d'un Président du Conseil européen, soulève quelques incertitudes qui pourraient aller à l'encontre même de ce qui était voulu. Ces incertitudes ouvrent la voie à différents scénarios.

IV) Les scénarios : quel profil pour le Président ?

Le rôle du futur Président du Conseil européen est teinté d'un certain flou : sera-t-il un simple *chairman* ou aura-t-il les moyens de devenir un Président fort qui donne des orientations claires ? Une chose semble certaine : la première présidence sera déterminante car la personne qui sera choisie aura la tâche de définir sa place. Sa présidence aura valeur de précédent.

A) Un « chairman » ou un « leader » ?

¹⁶ Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la convention européenne*, Albin Michel, Fondation Robert Schuman, mars 2004, page 390

¹⁷ "Note aux amis du traité de Lisbonne n°267": http://www.europarl.fr/ressource/static/files/notes_2008/note_267.pdf

2 scénarios principaux semblent envisageables : il pourra soit être un Président *chairman* soit un Président *leader*.

1) Un Président chairman ?

Il aurait un rôle limité et se bornerait à présider les Conseils européens et à faciliter le consensus au sein de l'institution. Le Président serait un *facilitator* ou un *conciliatory president* au sens de Hierlemann¹⁸. Il s'agirait d'une personne capable de réconcilier les intérêts souvent divergents. Il parviendrait à obtenir des consensus et une cohésion interne qui permettrait à l'Union d'agir d'une seule voix. Cette configuration est plus que probable dans la mesure où elle serait le minimum que l'on pourrait attendre de sa fonction. En effet, ce rôle d'arbitrage était déjà endossé par la présidence tournante, or la mise en place d'une présidence stable répondait à un besoin d'efficacité et de leadership. Le cantonner à un rôle d'arbitrage serait contreproductif et ne changerait rien à la situation actuelle.

2) Un leader ?

L'autre scénario, à savoir un Président véritable *leader* présente plusieurs possibilités :

- *Un Président européen* : il ne sera pas aussi fort par exemple que le Président français car il n'aura pas la légitimité démocratique suffisante pour l'être. De plus, la création d'un tel poste répond à une logique intergouvernementale, qui ne permettrait pas une démocratisation de l'Union. Ne rendant pas compte devant les citoyens européens, il se bornera à être un *leader* parmi ses pairs.

- *Un President in the World* : Hierlemann propose une interprétation selon laquelle il serait un *President in the World*, à savoir un leader sur la scène internationale. Le Président aurait un grand rôle de représentation afin que l'Union puisse être prise au sérieux par les autres grandes puissances, dans la mesure où elle pourrait enfin parler d'une seule voix. Aussi séduisante que cette conception puisse paraître, elle omet néanmoins certaines difficultés qui empêcheront certainement le Président d'être l'unique voix de l'Europe. En effet, il conçoit sa relation avec le Haut Représentant à l'instar de celle d'un Président et de son Ministre des Affaires Etrangères, ce qui peut paraître logique, même s'il omet que le Ministre ne sera pas responsable devant le Président, ce qui limite cette option. Par ailleurs, le Président de la Commission ne se laissera pas évincer.

- *Un leader politique* qui incarnerait l'Union. Cela peut être compris comme un *President of Europe's citizens* selon la typologie de Hierlemann, à savoir un Président qui incarnerait l'Union aux yeux des citoyens européens. Il jouerait un rôle de porte-parole ou de pédagogue qui aurait pour tâche d'expliquer l'Union. Ainsi il pourrait être un interlocuteur identifiable pour les citoyens qui lui adresseraient critiques et suggestions, cependant, un rôle circonscrit à celui de porte-parole ou de pédagogue est peu probable car ses prérogatives vont bien au-delà.

Le Président du Conseil européen aura les moyens de devenir une véritable figure politique. En effet, avoir la charge d'apporter stabilité, continuité et représentation au Conseil européen signifie qu'il sera un personnage qui fera de la politique européenne et qui sera chargé de rappeler les orientations de l'Union. Présider et animer les travaux du Conseil européen signifie qu'il devra faire preuve d'un minimum d'initiatives pour parvenir à construire des majorités. Il sera chargé de rendre compte des travaux du Conseil européen devant le Parlement européen, ce qui ne manquera pas de politiser son rôle. Dès lors, il peut et doit devenir une figure politique majeure. Actuellement, cette figure politique manque. Et s'il parvient à agir en ce sens, à s'imposer comme un leader politique, alors il deviendra le visage de l'Union, tant aux yeux des citoyens que sur la scène internationale. En effet, il ne pourra pas prétendre représenter l'Union s'il n'a pas

¹⁸ Dominik Hierlemann, "Presidential Poker", Bertelsmann Stiftung, mars 2008

un minimum de responsabilités au sein du système politique. Il peut être un moyen de politiser l'Union.

Toutefois, il aura une marge de manœuvre très étroite. S'il ne doit pas être qu'un simple *chairman*, il ne devra et ne pourra pas se comporter comme l'unique leader. Ce serait une erreur s'il agissait seul. En effet, la nouvelle architecture européenne va imposer encore plus qu'avant une collégialité qui ne devra pas être ignorée, au risque de paralyser l'Union. Il devra à la fois répondre à l'attente de leadership tout en évitant soigneusement d'agir en solo. Le choix du premier titulaire du poste sera donc déterminant dans la définition de son rôle. Valéry Giscard d'Estaing plaidait d'ailleurs pour un « installateur » qui serait une forte personnalité et qui définirait clairement les limites du rôle afin de poser les jalons pour les successeurs. Ainsi, sa personnalité sera essentielle et son choix sera suspendu à différents critères de sélection.

B) Les critères de sélection : un équilibre à trouver entre les Etats membres

Aucun critère formel n'existe pour la nomination du Président. Selon Stanley Crossick¹⁹, il en existe 4 : la nationalité, la géographie, la taille de l'Etat et l'orientation politique. Le critère homme/femme sera peut être également pris en compte alors que des mouvements associatifs appellent à améliorer l'égalité des sexes dans l'Union en attribuant à une femme un des nouveaux postes du traité de Lisbonne. Axel Poniatowski, Président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, avait proposé d'appliquer le principe de parité à la désignation des dirigeants européens.²⁰ Sans oublier qu'en parallèle, la personnalité, le charisme et le parcours politique seront des critères essentiels, dans la mesure où les pouvoirs du Président restent juridiquement limités et que leur étendue dépendra de sa personnalité.

La nationalité sera déterminante. Il semblerait logique de choisir une personnalité issue d'un Etat membre au cœur de l'intégration européenne, c'est-à-dire au sein de la zone euro et de l'espace Schengen et ayant signé la Charte des droits fondamentaux.

Enfin, le compromis prendra en compte la nomination des 2 autres acteurs, à savoir le Haut Représentant et le Président de la Commission. La négociation sera un « package » qui cherchera à respecter un équilibre entre les Etats membres. Les Etats membres devront faire attention à ce que le Président et le Haut Représentant n'aient pas des visions antagonistes sur la politique extérieure car ils devront travailler ensemble. De même, le choix du Haut Représentant sera lié à celui du Président de la Commission. Les socialistes européens demandent que le poste leur soit confié car le Haut Représentant sera aussi Vice-président de la Commission. Ainsi, derrière l'équilibre entre Etats membres, la question de l'équilibre politique et partisan sera déterminante. Puisque la majorité politique au Conseil européen est à droite et au centre-droit, il est possible que les personnalités nommées soient du même bord. Mais le Conseil européen pourrait accepter que les 3 postes représentent de façon équilibrée les grandes familles politiques et confier aux socialistes ou aux libéraux le poste de Vice-président de la Commission/Haut Représentant puisque le Président de la Commission est issu du Parti Populaire Européen. Ceci est d'autant plus envisageable que les conservateurs n'ont pas vraiment de candidats crédibles à ce poste, excepté Carl Bildt mais qui est loin de faire l'unanimité.²¹ Cette perspective correspondrait aux équilibres généralement recherchés au sein de l'Union. La tâche sera difficile et le schéma ci-dessous permet de l'illustrer²² :

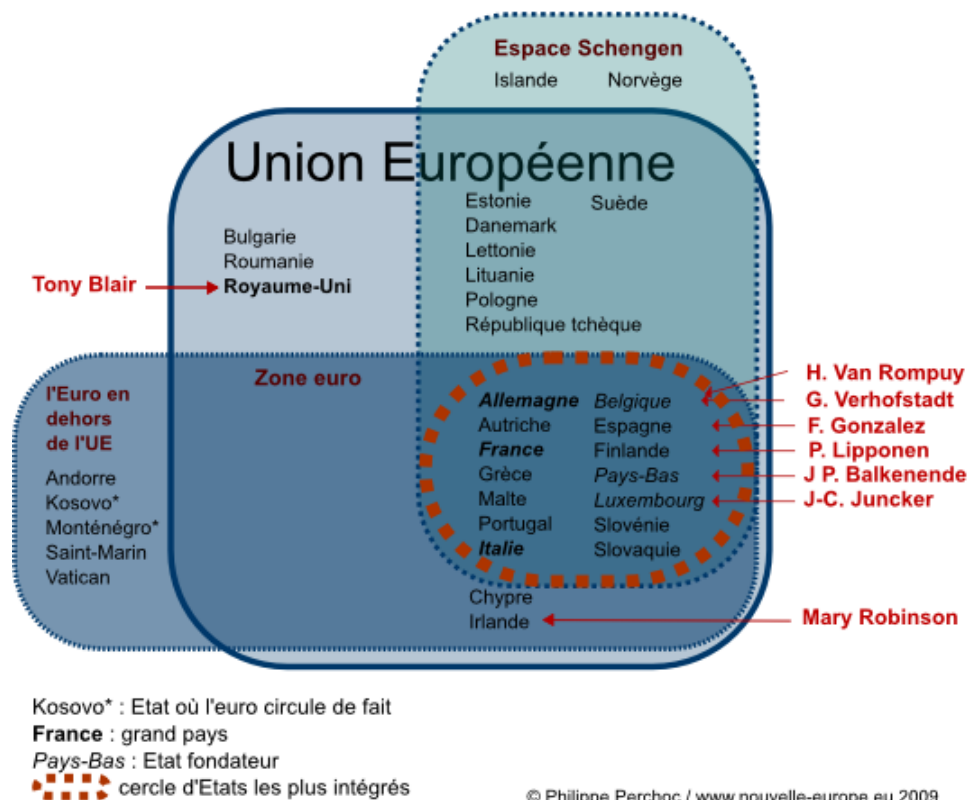
¹⁹ Analyse rapportée dans : <http://www.euractiv.com/fr/avenir-europe/choisir-mme-europe/article-185667>

²⁰ François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne: texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation française, mai 2008, page 73

²¹ Jean Quatremer, "Tony Blair, président du Conseil européen, Frank-Walter Steinmeier, ministre des affaires étrangères de l'Union" in *Coulisses de Bruxelles*, 29/09/2009

²² Je tiens à remercier Philippe Perchoc de m'avoir transmis ce schéma, www.nouvelle-europe.eu, octobre 2009

D'où doit venir le premier président du Conseil Européen ?



Si les chefs d'Etat ou de gouvernement respectent l'idée que le Président doit être issu d'un Etat intégré, on se retrouve avec 14 Etats membres. De même, si on met de côté l'Allemagne, la France, l'Italie en raison de leur taille, afin de rassurer les petits Etats membres, le Portugal compte tenu de l'élection de José Manuel Barroso à la tête de la Commission, le choix devient dès lors assez restreint, mais difficile, Il faut donc espérer que ce choix ne soit pas uniquement le fruit de négociations secrètes mais bien le fruit d'une procédure transparente. La crédibilité et la légitimité du Président du Conseil européen en dépendra, c'est pourquoi la proposition d'Alain Lamassoure²³ d'instaurer une véritable « campagne » est essentielle si l'on veut réellement répondre au déficit démocratique.

C) Qui ?

Le poste de Président du Conseil européen suscite un certain engouement et de nombreuses personnalités politiques européennes sont évoquées dans la presse. Le premier nom évoqué est celui de l'ancien Premier ministre britannique, Tony Blair. Il est sans conteste le plus charismatique et le plus connu des candidats mais son soutien à la guerre en Irak pourrait être un désavantage, quoique léger puisque cela n'a pas empêché José Manuel Barroso d'être Président de la Commission. La nomination de Tony Blair est avancée car personne d'autre ne s'intéresse à ce poste²⁴, mais le Benelux et l'Autriche y sont défavorables. Ils affirment notamment que sa nomination serait une mauvaise chose pour plusieurs raisons : le Royaume-Uni est loin d'être le pays le plus intégré (ni membre de la zone euro ni de l'espace Schengen) et selon le ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, « il a plus souvent divisé que rassemblé » l'Europe.²⁵ Enfin, sa nomination

²³ Alain Lamassoure, "Le traité de Lisbonne instaure une sorte de triumvirat", juin 2008 : <http://ceuropeens.org/Alain-Lamassoure.html>

²⁴ Jean Quatremer, "Tony Blair, président du Conseil européen, Frank Walter-Steinmeier, ministre des affaires étrangères de l'Union ?" in *Coulisses de Bruxelles*, 29/09/2009

²⁵ Jean Quatremer, "Le Luxembourg flingue Tony Blair" in *Coulisses de Bruxelles*, octobre 2009

est conditionnée au choix du Haut Représentant, réclamé par les socialistes. Les conservateurs largement majoritaires refuseront certainement d'avoir deux personnalités de gauche sur les trois personnalités européennes. Jan Peter Balkenende, Premier ministre chrétien-démocrate des Pays-Bas depuis 2002, pourrait être un candidat plus consensuel. Il pourrait avoir le soutien de la France et de l'Allemagne. Toutefois, sa position ferme à l'égard de l'adhésion de la Serbie pourrait être un désavantage.²⁶ Felipe Gonzalez, ancien Premier ministre socialiste espagnol et artisan de l'entrée de l'Espagne dans l'UE, a déjà eu des responsabilités européennes puisqu'il s'est vu confier la présidence du groupe de réflexion sur le futur de l'Europe. Jean-Claude Juncker possède une large expérience de l'UE puisqu'il est Premier ministre chrétien-démocrate du Luxembourg et Président de l'Eurogroupe. Toutefois, ses positions fédérales risquent d'être un handicap face à des pays plus réservés sur l'intégration. Idem pour Guy Verhofstadt, l'ancien Premier ministre libéral belge. Mary Robinson, ancienne Présidente de l'Irlande, pourrait remporter les faveurs des Etats en raison de l'égalité des genres.²⁷ Toutefois, elle a réfuté l'idée d'une candidature, préférant continuer son travail sur la lutte contre le réchauffement climatique.²⁸ L'évocation d'un si grand nombre de personnalités témoigne du potentiel que possède ce poste. Il est à parier que d'autres candidats manifesteront leur intérêt une fois le traité de Lisbonne définitivement ratifié.

Malgré son manque de clarté, le traité de Lisbonne apporte des améliorations institutionnelles non négligeables. L'introduction du Président du Conseil européen devrait permettre de donner davantage de cohérence et de continuité aux travaux européens. Le système de présidence tournante devait incontestablement être remanié. Instaurer un Président du Conseil européen devrait également répondre en partie au déficit de légitimité dans la mesure où sa nomination devrait politiser un peu plus l'UE, quand bien même cela passe par une promotion de l'intergouvernemental. Quoiqu'il en soit, une personnalité va désormais incarner l'Europe et aura les moyens de faire de la politique européenne.

Cependant, tout dépendra de la personnalité choisie car, en raison des incertitudes juridiques sur ses compétences, les premiers pas du Président serviront certainement de précédent dans la définition de son rôle. La présidence du Conseil européen est une fonction à inventer. On peut critiquer les incertitudes juridiques qui pourraient empêcher l'émergence d'un leadership mais il semble préférable d'y voir une flexibilité qui ouvre la voie à un développement de la fonction. Sans oublier que les pratiques décisionnelles européennes pourront s'améliorer au quotidien et hors traité. Le potentiel de développement est conséquent.

Pour terminer, deux points sont essentiels : une coopération devra être formalisée entre les différents acteurs pour éviter que le surplus de collégialité n'entraîne une paralysie. En effet, le traité cherche à politiser l'Union mais il évite soigneusement de fixer les limites d'action entre les acteurs. Un équilibre devra être trouvé entre une bonne coordination et un leadership renouvelé. Par ailleurs, les améliorations démocratiques du traité de Lisbonne sont indéniables mais elles ne doivent pas être gâchées par un mépris des pratiques démocratiques élémentaires, le Président du Conseil européen doit donc être nommé de façon transparente.

²⁶ En 2008, les Pays-Bas s'étaient opposés à la signature d'un Accord de stabilisation et d'association entre la Serbie et l'UE, réclamant davantage de coopération de Belgrade avec le Tribunal Pénal International de La Haye.

²⁷ <http://www.euractiv.com/fr/avenir-europe/mme-robinson-tte-liste-fminine-top-jobs-ue/article-186354>

²⁸ <http://www.euractiv.com/fr/avenir-europe/hautes-postes-ue-chasse-femmes-continue/article-186665#>