

## Un nouveau Président pour l'Union européenne Le traité de Lisbonne ou le triangle institutionnel à quatre côtés

**C**omment a-t-on abouti à Bruxelles à un système institutionnel de l'UE encore plus complexe, alors que l'objectif proclamé du processus de réforme était celui de la simplification et de la rationalisation ? C'est l'histoire du traité de Lisbonne, qui vient d'entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, qu'il faut expliquer ici. Ce mystère a plusieurs raisons. D'abord les incertitudes sur le processus de ratification de ce traité, qui a d'abord été refusé par le peuple irlandais en juin 2008, lui-même issu du projet de traité constitutionnel ayant fait l'objet de deux référendums négatifs (en France et aux Pays-Bas), ont progressivement donné un caractère virtuel au nouveau traité. À la différence des précédents (Acte Unique, Maastricht, Amsterdam, Nice), Lisbonne n'a pas fait l'objet d'anticipations dans les chancelleries, depuis sa signature en décembre 2007. Ce n'est qu'au lendemain du 2 octobre 2009 (second référendum irlandais), que ces anticipations ont commencé dans l'urgence. Deuxième raison, plus fondamentale, qui sera développée ici : les logiques propres des négociations européennes qui se succèdent depuis 2002 et qui se trouvent néanmoins contrariées. Le traditionnel compromis européen aboutit à des effets non pensés, accentués par le

MICHEL MANGENOT  
Université de  
Strasbourg, Groupe de  
sociologie politique  
européenne (GSPE)

caractère virtuel des négociations, suite aux référendums de 2005.

Alors que certains ont tendance à assimiler l'Europe à un projet politique clairement défini d'idéologie économique libérale, elle apparaît avant tout comme le produit contingent de ses institutions. C'est cette dynamique institutionnelle qui est en grande partie explicative de ses productions en termes de politiques publiques. On est loin des grands desseins européens affichés ou masqués. Le parallèle avec l'explication de la naissance de l'État, proposé par Norbert Elias<sup>1</sup>, est à cet égard heuristique : de la même façon, le processus aboutit à un résultat qu'aucun des protagonistes n'a réellement voulu. L'Union européenne peut être alors analysée comme un espace de contraintes et de jeux institutionnels dont les règles sont périodiquement réajustées par les Conférences intergouvernementales. C'est ce réajustement

1. *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1976.

périodique qui explique la survie de ce système *a priori* instable, car chaque partenaire insatisfait pense et espère avoir une chance d'y obtenir une position meilleure à la prochaine définition. Ce processus est particulièrement visible dans la négociation du traité de Lisbonne et en particulier dans l'innovation institutionnelle qu'est le nouveau président (du Conseil européen).

De manière générale, le traité de Lisbonne est le produit d'un échange de coups dans un espace européen déterminé par deux pôles : d'un côté les États, dont le poids s'accroît dans les conjonctures de réforme de traité de plus en plus fréquentes depuis le début des négociations du traité de Maastricht (tous les 4 ans en moyenne depuis 1991 alors qu'elles étaient rares voire inexistantes depuis 1958) ; de l'autre, les institutions européennes, dont la force est de structurer et de pérenniser les choix faits lors des Conférences intergouvernementale sur la longue durée. Si elles contraignent les États dans les conjonctures « normales », elles sont fortement contraintes par ceux-ci dans les conjonctures de réforme.

S'agissant de la présidence du Conseil européen, le débat a surgi il y a moins de soixante ans avec le premier traité communautaire : le traité de Paris, signé le 18 avril 1951. La Déclaration du 9 mai (devenu fête de l'Europe, en 1985, au moment de sa « relance » écrite par Jean Monnet (et ses conseillers) ne prévoyait qu'une seule institution : la Haute Autorité, composée de « sages » indépendants. Le traité de Paris a introduit ce que l'on appellera ensuite le triangle institutionnel, formé de la Commission, du Conseil et du Parlement, sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes.

Depuis lors, trois légitimités s'affrontent : une légitimité fonctionnelle (vite

qualifiée de technocratique) avec la Commission, une légitimité étatique avec le Conseil des ministres, composé de représentants nationaux issus des systèmes politiques nationaux (majoritairement parlementaires) et avec à sa tête une présidence tournante, puis, progressivement, une légitimité démocratique, plus précisément de représentation directe, avec un Parlement, élu au suffrage universel direct depuis 1979. Notons que ce dernier disposait depuis sa création en 1952 de la capacité de censurer la Commission (à l'époque la Haute Autorité)<sup>2</sup>.

C'est ce triangle qui est aujourd'hui remis en question ou complété par un quatrième côté, avec le président du Conseil européen, dont on ne sait pas vraiment de quelle légitimité il relève. L'ambiguïté même de son mode de désignation – nomination ou élection par le Conseil européen – illustre ce flou. Que signifie une élection avec un corps électoral de 27 électeurs ? Au moment même où le Parlement obtient le droit, avec le traité de Lisbonne, « d'élire » le président de la Commission, selon une logique parlementaire classique, un quatrième président apparaît : après ceux de la Commission, du Conseil des ministres ou de l'UE – qui subsiste, du Parlement, celui du Conseil européen. Une fois entré en fonction, le nouveau président cesse toute fonction nationale. Il ne peut donc se réduire à une simple figure étatique. Il est en grande partie dénationalisé. Par ailleurs, comme le précise le premier Règlement intérieur du Conseil européen, adopté dès le 2 décembre 2009, il présentera au Parlement les résultats de chaque Conseil qu'il présidera.

2. La motion de censure n'a jamais été utilisée formellement.

Le président du Conseil européen n'est pas le président de l'Union, mais seulement de l'une de ses institutions : le Conseil européen, à côté des autres présidents. Le Conseil européen devient, avec le traité de Lisbonne, une institution au sens plein du terme<sup>3</sup>. Mais la présidence tournante du Conseil de l'UE n'est pas morte, le système de rotation semestrielle subsiste, sauf pour une formation nouvelle (sur dix), le Conseil des Affaires étrangères<sup>4</sup>. Herman Van Rompuy présidera seulement le Conseil européen mais non le Conseil de l'UE : les institutions se séparent ou plus exactement le Conseil européen s'autonomise. Les chefs de gouvernement – ou d'État, mais ils sont très rares ici à l'exception de la France et de Chypre – qui exercent ou exerceront la présidence du Conseil de l'UE ne présideront plus le Conseil européen : voici le principal changement du traité de Lisbonne ! Dans ce système, lors de la présidence française de 2008, le président Sarkozy aurait été le seul à ne rien présider : le Conseil européen aurait été présidé par le président stable (Van Rompuy) alors que ses ministres (du gouvernement français) auraient présidé une formation sectorielle du Conseil de l'UE (ou Conseil des ministres).

Herman Van Rompuy devra « cohabiter » avec M. Zapatero jusqu'en juillet 2010, puis avec le premier ministre belge jusqu'en décembre 2010, puis avec les chefs des gouvernements hongrois, polonais et danois jusqu'à la fin de son mandat, le 30 juin 2012, avant un éventuel renouvellement.

3. Depuis sa naissance en 1975, le Conseil européen n'avait pas le statut d'institution.

4. Présidé par le nouveau Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission

## Un Yalta politico-administratif instable

Les deux présidents ont réalisé un partage de compétence. Ainsi au Conseil européen, « le membre du Conseil européen représentant l'État membre qui exerce la présidence du Conseil », formulation qui montre l'étendue de la complexité institutionnelle, rendra compte des travaux du Conseil de l'UE, et sera en quelque sorte son « porte-parole » au Conseil européen. Au Parlement, le président du Conseil de l'UE présentera « les priorités de sa présidence et les résultats atteints pendant le semestre », alors que le président du Conseil européen y présentera un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

L'ancien système fonctionnait selon un principe de parallélisme des chaînes de commandement ou des hiérarchies politiques nationales et européennes au sein du Conseil. Selon son niveau hiérarchique, chaque autorité nationale présidait un bout de la chaîne : le fonctionnaire son Groupe de travail, l'Ambassadeur (Représentant permanent) le Coreper (Comité des représentants permanents), le ministre sa formation sectorielle du Conseil et le Premier ministre (ou chef d'État français et chypriote) le Conseil européen. Cette chaîne maintenue jusqu'au niveau ministériel (à l'exception du Conseil Affaires étrangères) est rompue au niveau le plus élevé. D'où les bricolages trouvés pour « sauver » la face du président du Conseil européen, y compris dans les rencontres ou sommets avec les pays tiers.

Cette chaîne est également rompue au niveau des Affaires étrangères. Catherine Ashton, nommée en même temps que Van Rompuy le 19 novembre 2009, préside le nouveau Conseil Affaires

étrangères. Elle est Haute représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. et en même temps vice-présidente de la Commission. C'est l'autre nouveauté de Lisbonne d'un point de vue institutionnel.

Il peut apparaître curieux qu'il y a dix ans était nommé à ce poste une personnalité nettement plus affirmée, à la fois au niveau politique (député, plusieurs fois ministre) et diplomatique (ancien secrétaire général de l'OTAN) en la personne de Javier Solana. Mais, lors de sa prise de fonction en octobre 1999 et jusqu'au terme de son mandat en novembre 2009, il ne bénéficiait que de peu de moyens propres. S'il pouvait s'appuyer sur la discrète administration du Secrétariat général du Conseil<sup>5</sup> et ses deux bureaux à Genève et New York, il ne disposait que d'une (petite) unité politique, d'une poignée de représentants ou « envoyés spéciaux » mais pas du réseau des 130 délégations de la Commission dans le monde.

Ce ne sera pas le cas de Catherine Ashton. Elle ne sera plus secrétaire générale du Conseil mais vice-présidente de la Commission, donc membre du Collège. Elle dispose ainsi de toutes les ressources de la Commission. Elle est par ailleurs à la tête d'un nouveau et puissant Service européen d'action extérieure (SEAE). Le SEAE disposera à terme de pas moins de cinq mille agents. Certes, il faut savoir que la Commission, seule, reste chargée des politiques en matière de commerce (extérieur), de développement et d'aide humanitaire, avec pas

moins de trois commissaires spécialisés. Catherine Ashton sera surtout chargée des aspects politiques et, comme son titre le précise, des questions de sécurité. Du coup, la présence d'une Britannique est moins surprenante quand on sait le rôle du Royaume-Uni dans la naissance de la politique européenne de défense et de sécurité, à Saint Malo en décembre 1998.

Catherine Ashton sera prise entre deux loyautés : ses collègues ministres (dont elle dépendra au sein du Conseil Affaires étrangères qu'elle présidera, mais dont elle devra obtenir l'accord unanime) et la présidence de la Commission. Dans cette configuration, le choix du responsable administratif du service sera décisif. Une lutte bureaucratique a commencé autour de la présidence des très nombreux groupes et comités préparatoires au Conseil des Affaires étrangères. Là encore, c'est un partage des compétences qui a eu lieu, avec toujours la présidence tournante. Quatre catégories ont été fixées dans ce second *Yalta* administratif entre des instances sous la responsabilité de la présidence semestrielle (dans le domaine du commerce et du développement), d'autres présidées par un « représentant du Haut représentant » – cela ne s'invente pas ! –, avec naturellement des exceptions pour certains groupes (conseillers relations extérieures, terrorisme) qui resteront sous l'égide de la présidence tournante.

Il y a désormais deux instances de pilotage du Conseil : d'une part la présidence tournante conservera ses prérogatives en matière de coordination générale avec le Conseil Affaires générales (CAG) et le Comité des représentants permanents (Coreper), instance fondamentale de cohésion du Conseil depuis 1958, et d'autre part le Haut représentant et le SEAE qui seront chargés du Conseil des

5. On se permet de renvoyer à notre étude : « Une "Chancellerie du Prince". Le Secrétariat général du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique européenne*, n°11, « Administrer l'Union européenne », automne 2003, pages 123 à 142.

Affaires étrangères et de son instance de préparation : le Comité politique et de sécurité (COPS), principal lieu depuis 2001 de fabrication de la politique étrangère, de sécurité et de défense.

Comment en est-on arrivé là ? La rapidité des conjonctures de réforme depuis 2001, a abouti à une multiplication des propositions. Le contexte fut tout d'abord marqué par un « consensus critique » sur la présidence tournante. Sa réforme est sur l'agenda politique depuis les années 1980. La durée de la présidence du Conseil de l'UE est unanimement jugée trop courte, d'où les discours sur la nécessité d'une meilleure coordination interne, d'une programmation davantage collective. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer l'origine de la proposition française de « stabilisation de la présidence », lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Cette proposition revenait à reproduire en partie à Bruxelles le système de la Cinquième République : faire du président de la Commission un Premier ministre dépendant à défaut d'un président de la République, d'un président stable du Conseil européen, instance au demeurant créée elle aussi par l'ancien président français en 1974.

Mais ce système institutionnel est inintelligible pour la majorité de nos partenaires, qui ne connaissent qu'un seul responsable de l'exécutif : seuls deux États sur vingt-sept sont représentés au Conseil européen par un Président de la République (la France et Chypre). Les négociateurs allemands ne voulaient pas de cette proposition, source selon eux de brouillage et d'incohérence. Ils ne s'y sont ralliés qu'à la condition de faire du nouveau Haut représentant un vice-président de la Commission, c'est-à-dire de l'ancrer dans la sphère communautaire.

Cette nouvelle configuration hybride apparaît ainsi comme le résultat de ce double compromis franco-allemand.

C'est face à ce double compromis, très classique, que les « petits » États ont exigé le maintien de la présidence tournante. Et cela pour deux raisons : d'abord pour réagir contre le « directoire des Grands » à partir de leur crainte qu'ils se partagent ces nouveaux postes. Ensuite, et surtout, pour conserver un élément du système politique européen – qui s'est communautarisé<sup>6</sup> – et qui leur permet d'accéder temporairement, au même titre que les Grands, aux responsabilités du Conseil. Pour renforcer la coordination des activités de la présidence de six mois, il a été inventé un système de groupes de présidence, le « trio ». Ce groupe des trois États membres exerçant successivement la présidence a été inaugurée dès 2007-2008, en anticipation du traité constitutionnel. Ces groupes sont composés par rotation égale des États membres, en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques, dans un calendrier qui a été négocié jusque 2020. C'est la raison pour laquelle un nouveau trio (Espagne, Belgique et Hongrie), a présenté son programme commun en décembre 2009. Rien n'empêche ces trois présidences de décider entre elles d'aménagements ou de systèmes *ad hoc* pendant la durée des dix-huit mois.

C'est ainsi que le traité de Lisbonne institue un système présidentiel à cinq modes, avec pas moins de cinq présidences : président du Conseil européen pour trente mois, groupe de présidences de dix-huit mois, présidence tournante

6. Se reporter aux travaux d'Ana Mar Fernández Pasarín, "Change and stability of the EU institutional system: The communitarisation of the Council Presidency", *Journal of European Integration*, Vol.30, N°5, 2008, pp. 617-634.

de six mois maintenue pour l'essentiel des formations ministérielles, présidence du Conseil Affaires étrangères par le nouveau Haut Représentant pour cinq ans, présidences de l'Eurogroupe (reconnu par le traité de Lisbonne) et d'autres Comités. Toutes ces transformations ont été mises en place dans un délai très bref, entre le 2 octobre et le 31 décembre 2009. La nouvelle Commission est entrée en fonction le 10 février 2010, avec retard, pour lui permettre d'inaugurer le collègue Barroso 2 sous le traité de Lisbonne.

Ainsi, un objectif de simplification institutionnelle, qui a été peu à peu imposé par tous ceux désireux de modifier l'équilibre des pouvoirs, a conduit à des luttes administratives et à un partage de compétence inédit dans son ampleur et sa rapidité, à tel point que l'on peut parler de guerre bureaucratique. Guerre entre les différents pôles de ce triangle institutionnel désormais à quatre côtés : présidence du Conseil européen qui cherche à s'affirmer, présidence de la Commission qui défend ses prérogatives conquises depuis les années 1960 (en particulier en matière de représentation internationale), présidence tournante du Conseil de l'UE qui entend maintenir son influence et en particulier face à la nouvelle Haute représentante et présidence du Parlement qui souhaite désormais que son institution soit traitée à égalité avec le Conseil, étant devenue par ce même traité de Lisbonne un véritable co-législateur. Mais il s'agit aussi de guerres intra institutionnelles : pour le poste de Catherine Ashton, les luttes bureaucratiques se sont jouées au sein même du Conseil et de la Commission.

De très nombreuses questions restent également en suspens et feront l'objet d'arbitrages dans les mois qui viennent. Sur le SEAE tout d'abord : sa forme, sa taille, la transformation des

délégations de la Commission en délégations de l'Union, son mode de relation avec la Commission et le Conseil restent à définir et à codifier. Ici les luttes relancent un conflit assez classique entre États et institutions européennes avec les tensions sur la répartition du personnel entre fonctionnaires européens et diplomates nationaux détachés. Des interrogations, ensuite sur le Conseil européen, sur la portée de ses décisions (auparavant il ne négociait que des *Conclusions*) permettant une intervention de la Cour de justice, sur ses services propres (comment fonctionnera le cabinet du Président ?), ses relations avec les services du Conseil des ministres de l'UE – le Secrétariat général du Conseil, placé sous la houlette du diplomate français Pierre de Boissieu – avec les différents Conseils sous la responsabilité des Présidences tournantes et avec le Haut représentant... Le gagnant dans (ou de) ce système instable sera celui qui fera preuve de la plus grande capacité de coordination.

Au total, l'Union s'est dotée d'un nouveau système institutionnel plus complexe, dont personne ne voulait vraiment et qui ne satisfait donc personne. Pour la première fois, les conséquences administratives de ces choix ont été sous-estimées en raison d'un contexte virtuel d'élaboration (puis d'entrée en vigueur) du traité suite aux échecs référendaires. Il est le résultat des effets propres des négociations européennes. Les choix faits dans la mise en place de ce nouveau système seront décisifs et comme dans toute la dynamique communautaire, il sera impossible revenir en arrière. L'interprétation finale du traité de Lisbonne dépendra de l'issue de la guerre bureaucratique qu'il provoquera jusqu'en 2011, avant une nouvelle redéfinition des règles, sans doute, dès 2014.

Mais que retenir de ce nouveau système ? On pourrait penser comme le prince Salina du *Guépard*, qu'« il fallait bien que quelque chose change pour que tout reste comme avant ». Lisbonne changerait tout pour ne rien changer et en particulier l'équilibre des pouvoirs. Plus précisément, les ajustements institutionnels se « neutraliseraient » : élection du président de la Commission par un Parlement devenu une véritable seconde chambre « contre » nomination par un Conseil européen renforcé d'un nouveau président stable. Comme depuis les années 1960, les éléments

« supranationaux » se renforceraient en même temps que ceux dits « intergouvernementaux ». L'audace aurait ici une autre double caquette : faire du président de la Commission le président stable du Conseil européen. Ce nouveau système témoigne surtout d'une caractéristique fondamentale de l'intégration européenne qui, depuis ses origines, a privilégié l'interrogation sur sa forme (ses institutions) à une réflexion sur ses objectifs (ses politiques). En l'absence ou à l'écart du politique (*politics*), le système politique (*polity*) fait office de politique (*policy*). ■