

**Intervention lors d'un colloque sur la présidence, à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles : 29 avril 2008.**

**Concurrence et différenciation des présidences : Les nouveaux défis institutionnels.**

*Philippe de Schoutheete.*

**Présentation**

La principale difficulté systémique est le caractère hybride du régime adopté par le traité de Lisbonne. La présidence n'est plus tout à fait rotative, elle n'est pas non plus tout à fait permanente. On a détruit l'unicité de la présidence, du haut en bas de l'échelle, qui était un instrument utile, sans la remplacer par quelque chose d'aussi cohérent.

Nous savons que tous les textes européens sont hybrides. Le professeur Telo a été le premier à parler, à propos de l'Union, de « chimère », au sens classique du terme, c'est-à-dire d'un animal qui tient du lion, du bouc et du serpent. Il est clair que ce caractère hybride permet de résoudre des difficultés : c'est pourquoi on l'utilise. Mais, s'il résout des difficultés, il crée aussi des problèmes et il peut venir un moment où l'ampleur des problèmes créés dépasse celle des difficultés résolues.

Pourquoi est on allé dans cette voie ? Essentiellement pour des raisons de représentation extérieure. On a recherché un équilibre politique entre le renforcement du Conseil européen, par la désignation d'un président semi permanent, et le renforcement de la Commission, par la désignation d'un vice président qui soit en même temps haut représentant, l'un et l'autre devant jouer un rôle important en politique extérieure. On a aussi recherché un équilibre entre deux présidences fonctionnelles (Conseil européen et Conseil affaires extérieures) et la présidence rotative nationale.

Dans tout cela on peut identifier trois sites de difficultés potentielles : le Conseil européen (y compris le CAG qui le prépare), le Conseil affaires extérieures, la Commission.

**Le Conseil européen**

C'est évidemment une pièce fondamentale dans l'équilibre institutionnel de l'Union. « The whole European Union system revolves round the European Council » ((Peter Ludlow).

De l'Article 9 B 6 du traité de Lisbonne on peut déduire quatre tâches pour la présidence du Conseil européen :

- Préparer les travaux
- Diriger les débats et rechercher le consensus
- Assurer la continuité dans l'exécution des décisions.
- Exercer la représentation du Conseil européen vis-à-vis du Parlement et du monde extérieur.

**Chacune de ces tâches est une source potentielle de difficultés :**

- **La préparation** du Conseil européen est normalement effectuée par le Conseil affaires générales (CAG), lequel se base sur les travaux du Coreper et des conseils sectoriels. Chacune de ces instances est présidée par la présidence tournante sur laquelle le président du Conseil européen n'a aucune prise directe. Des efforts ont été entrepris au cours des dernières années pour renforcer le rôle de la troika (trois présidences successives sur une période de 18 mois), mais ici encore la présidence du Conseil européen n'a aucune autorité. Comment fixer l'agenda du Conseil européen et en assurer la préparation sans avoir aucune autorité sur les instances préparatoires ?
- Pour **diriger les débats** et assurer la recherche du consensus il faut avoir de l'autorité, ce qui au niveau des chefs de gouvernement ne s'acquiert pas facilement. Elle résulte aujourd'hui au moins partiellement du fait que chacun des participants sait qu'il est susceptible d'exercer un jour la fonction de président : dès lors il faut respecter cette fonction. Cet impératif disparaît par la création d'une présidence semi-permanente . On peut se poser la question de savoir si ce nouveau président, qui n'est pas, ou plus, lui-même un chef de gouvernement, aura l'autorité voulue. La question se pose en particulier à l'égard du chef de gouvernement du pays qui exerce la présidence tournante, dont les ministres et collaborateurs auront préparé la réunion. Cette personnalité va t'elle s'effacer derrière celle du Président permanent ? Même lorsque la présidence tournante est exercée par un grand pays ?
- La **continuité** dans la mise en œuvre des décisions du Conseil européen est assurée, selon les cas par la Commission (quand il s'agit de déposer une proposition législative, par ex.), par différentes formations du Conseil (quand il s'agit de formaliser une orientation adoptée au sommet, par ex.) ou encore par les Etats membres (méthode ouverte de coordination, par ex.). Le Président du Conseil européen n'a d'autorité directe sur aucune de ces instances. Comment va-t-il assurer la continuité ?
- La **représentation vis-à-vis du Parlement** ne pose pas de problèmes particuliers: il est à présumer que le Président fera rapport au Parlement dans les jours qui suivent une réunion du Conseil européen comme cela se passe actuellement. A noter pourtant qu'on ne peut pas exclure tout rôle pour le chef du gouvernement de la présidence rotative, que le Parlement voudra entendre sur la mise en œuvre de son programme (notamment dans les conseils sectoriels). La **représentation vis-à-vis des pays tiers** est plus problématique. Que veulent dire les termes « à son niveau » ? A quel moment change t'on de niveau ? Qui va au G8 ? Que fait on quand des conversations se poursuivent à différents niveaux ?

### Le Conseil Affaires Extérieures.

Le Haut Représentant va rencontrer dans la présidence du Conseil Affaires extérieures le même type de problèmes que ceux que rencontre, à son niveau, le président du Conseil européen.

- Pour une part la **préparation** du Conseil affaires extérieures est effectuée par le COPS, sur lequel on peut présumer que le Haut Représentant aura une forte influence.

Mais pour une autre part c'est le COREPER qui est l'organe clé, sur lequel le HR n'a pas d'autorité.

- Dans la **direction des débats** le HR devra tenir compte du Ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence dont on ne peut pas attendre qu'il s'efface complètement? Cela en particulier quand il s'agira d'un grand pays. Comment doit-il agir dans les dossiers qui sont à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité, où il ne siège pas ?
- Le HR aura sans doute moins de problèmes que le président du Conseil européen en matière d'exécution et de **continuité**, puisqu'il disposera d'un service extérieur et du secrétariat général du Conseil. Mais s'agissant de la **représentation** extérieure, il aura à gérer les mêmes éléments d'incertitude sur le niveau de sa responsabilité, et risque d'entrer en concurrence avec le président du Conseil européen.
- Le fait que le HR soit aussi vice-président de la Commission crée un **conflit d'intérêt** potentiel lorsque le CAE est appelé à délibérer sur des propositions de la Commission: il apparaît alors comme juge et partie. Tout le concept repose sur l'idée que le CAE ne légifère guère, et que donc il n'y a pas de conflit entre la présidence du Conseil et le droit d'initiative exclusif de la Commission. Mais cela n'est que partiellement vrai. Dans les questions de relations économiques extérieures, comme l'Uruguay Round par exemple, la Commission agit comme négociateur mandaté par le Conseil et elle doit faire ratifier les accords par le Conseil selon une procédure quasi législative. Il n'est pas du tout évident que le HR, qui aura été fortement impliqué dans la négociation, apparaîtra au Conseil comme un président impartial pouvant conduire des débats souvent difficiles.

### Commission.

- Le président de la Commission joue aujourd'hui, au moins dans le domaine communautaire, un rôle de **Mr Europe** qu'il va devoir au moins partager avec le président du Conseil européen (que certains appellent déjà le « président de l'Europe »). La tension est d'autant plus inévitable qu'elle se situe sur la faille qui sépare la vision communautaire et la vision intergouvernementale de l'Europe
- L'insertion du **Haut Représentant** dans la structure de la Commission n'ira pas sans difficultés. D'une part le président de la Commission devra s'accommoder d'un vice président qu'il n'a pas choisi et qui a une autorité potentielle considérable. On imagine difficilement que le président de la Commission s'efface complètement dans le domaine des relations extérieures, ce qui peut être une source de tension avec le HR. La collégialité de la Commission, déjà assez problématique aujourd'hui, sera mise à l'épreuve par la présence d'un vice président puissant. Des tensions existent aujourd'hui entre différents commissaires ayant des compétences extérieures. Elles risquent de s'aggraver.
- Le fonctionnement du **service extérieur commun** est un point sensible. Même si la structure du service est encore inconnue, il est inévitable que la Commission, qui a aujourd'hui seule autorité sur les délégations, perde de cette autorité. Le service considèrera le HR comme son chef naturel, ce qui ne sera pas facilement accepté par le Président et les autres commissaires.

### Conclusions.

De toute évidence le système sera rempli de tensions potentielles à plusieurs niveaux et dans toutes les directions. Cela ne conduit pas nécessairement au désastre mais demande que des précautions soient prises lorsque la chose est encore possible.

- Une première précaution consisterait à essayer de mieux définir *in tempore non suspecto*, c'est-à-dire avant la désignation des personnalités, les *terms of reference* des différentes fonctions et la manière dont elles s'articulent entre elles.
- Une deuxième précaution, qui se situe dans l'évolution des dernières années, consisterait à systématiser la programmation stratégique, opérationnelle et financière qui encadre les différentes activités de l'Union pendant une période qui est souvent de deux ans et demi. L'existence d'un cadre, convenu et approuvé d'avance, diminuerait les risques d'affrontement ou de dérapage.
- Plus fondamentalement le fonctionnement effectif du système dépendra des hommes, de leur caractère, de leur disposition à travailler ensembles et à rechercher les compromis permettant de faire avancer les choses. Ces qualités devraient être très présentes à l'esprit des dirigeants au moment du choix des personnes.