

Le Président du Conseil européen : histoire d'un mythe constitutionnel

Version prépublication. Pour citation, prière de se référer à la version publiée dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 538 (Mai 2010), p. 277-285.

Introduction

« Terne. Fade. Falot. Passe-muraille. Dirigeant gris souris. Sans charisme. Sans allant. Inconnu. Inexpérimenté sur la scène internationale. Plus petit dénominateur commun européen. Exécutant effacé. Choisi pour ne faire d'ombre à personne. Austère catholique se marrant peu. Président potiche, voué à inaugurer les chrysanthèmes. Symbole d'une Europe démissionnaire. D'une ambition européenne sans envergure. Choisi pour ne pas froisser les ego encombrants des grands dirigeants européens¹... » C'est ainsi qu'une journaliste du *Figaro* résumait les qualificatifs qui venait d'accueillir la désignation du Premier ministre belge Herman Van Rompuy à la présidence du Conseil européen, le 19 novembre 2009. En effet, ce choix fut presque unanimement critiqué par la presse européenne qui dénonça le manque de notoriété et de charisme de l'heureux élu².

Une déception est toujours révélatrice. Ici, il convient de s'interroger sur cette attente de « charisme » et d'« ambition » alors même que rien dans la définition de la nouvelle fonction, ni dans son mode de désignation ne semblait les justifier. Elu par les chefs d'Etat et de gouvernement, le Président a essentiellement pour mission d'animer les réunions du Conseil européen et de participer à la représentation extérieure de l'Union. Par ailleurs, les décisions européennes n'ont jamais été remarquées pour leur caractère audacieux et tranché, mais plutôt par l'importance du compromis qui les structure. Alors pourquoi ces attentes ?

Parce qu'à côté de la réalité, il y a eu le mythe. Le mythe qu'un Président stable du Conseil européen saurait enfin « incarner » l'Europe, lui donner une « visibilité », et que cette « personnalisation » était la réponse qu'il fallait apporter au « déficit de légitimité » des institutions européennes. Ce mythe n'a pas été la justification première de la création d'une présidence stable du Conseil européen, mais il s'y est rapidement agrégé, au point d'avoir finalement plus d'impact sur les représentations du public et des médias que la réalité elle-même.

Loin de se réduire au banal décalage entre réalité et discours public, cette tension est en fait le symptôme de la crise d'identité que connaissent les institutions européennes aujourd'hui, écartelées entre des logiques totalement contradictoires. D'un côté, il y a le système européen tel qu'il fonctionne, fait de négociations confidentielles et de personnalités de compromis ; d'un autre côté, il y a le système européen tel qu'il aimerait pouvoir se donner à voir pour emporter l'adhésion des citoyens, fait de débats démocratiques et de personnalités charismatiques incarnant une volonté européenne forte.

¹ Anne Fulda, « Portrait d'un antihéros », *Le Figaro*, 21 novembre 2009.

² « Présidence de l'UE : la presse européenne critique les choix de Bruxelles », *Le Monde*, 20 novembre 2009.

Afin d'analyser cette ambiguïté dans la construction du rôle du Président du Conseil européen, nous mobiliserons une grille d'analyse du rapport entre élites politiques et public des citoyens opposant deux modèles : la négociation fermée et la compétition ouverte¹. La *négociation fermée* est le modèle traditionnel de l'Union européenne. Héritée de la méthode diplomatique, elle consiste à rechercher la convergence entre positions adverses, notamment entre grands Etats membres. Elle tend à couper l'arène de négociation des pressions extérieures afin de libérer la marge de manœuvre des participants et préfère les débats confidentiels et dépolitisés. Dans l'activité législative quotidienne de l'Union, elle est particulièrement présente dans les domaines où le Conseil des ministres s'exprime à l'unanimité. La *compétition ouverte* quant à elle, consiste à rechercher des soutiens en vue de l'emporter sur la position adverse. Elle s'appuie sur la construction de clivages, l'affrontement entre coalitions, et l'ouverture des participants aux pressions extérieures afin de les mobiliser comme ressources dans la compétition. L'extension régulière de la majorité qualifiée et de la codécision avec le Parlement européen ainsi que la multiplication des référendums, ont encouragé dans certains cas, l'émergence de telles pratiques au sein de l'Union européenne. La négociation fermée tend à rapprocher les dirigeants entre eux et à les éloigner des citoyens ; la compétition ouverte tend à opposer les dirigeants entre eux et à les rapprocher des citoyens, qui deviennent les arbitres de la compétition. L'enjeu est donc de déterminer si les conflits entre élites sont arbitrés entre eux ou par des soutiens extérieurs venus des citoyens.

Lors de l'inscription de la présidence stable du Conseil européen dans le texte de la Constitution puis du traité de Lisbonne, le débat porta essentiellement sur les effets que cette réforme aurait sur l'équilibre entre « grands » et « petits » Etats et entre Conseil et Commission, et fut arbitré par des compromis produits par la méthode de la négociation fermée (I). Ce n'est que dans un deuxième temps que le mythe d'un Président charismatique et proche des citoyens, désigné au terme d'une compétition ouverte et transparente fit surface, afin de légitimer la nouvelle institution dans un contexte marqué par les référendums (II). Enfin, la désignation du titulaire de la fonction confirma en fait la logique initiale en faisant émerger une personnalité de compromis sur la base d'un accord franco-allemand longtemps tenu secret et qui écartait les candidats les plus connus (III).

I. Par la volonté des Grands : la fonction avant le mythe

Le processus qui a abouti à la désignation du premier Président stable du Conseil européen remonte à la Convention sur l'avenir de l'Europe, inaugurée le 28 février 2002. Les débats de la Convention étaient publics et l'objectif proclamé était de « rapprocher les institutions européennes du citoyen »², cependant, comme l'ont bien montré Magnette et Nicolaïdis³, ces travaux préparatoires étaient placés « sous l'ombre de la Conférence intergouvernementale » qui devait les valider et furent donc largement marqués par la méthode traditionnelle du compromis diplomatique.

¹ Pierre Haroche, 2009, *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie*, Paris, Economica. Cette étude illustre la grille d'analyse négociation fermée/compétition ouverte en l'appliquant aux groupes de travail du Conseil de l'Union européenne.

² Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 15 décembre 2001.

³ Paul Magnette, Kalypso Nicolaïdis, 2004, « The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric », *West European Politics*, 27 (3), p. 381 – 404.

A l'époque, de nombreux dirigeants européens s'accordaient pour reconnaître que le système des présidences tournantes semestrielles n'était plus adapté à une Union sur le point de passer à vingt-cinq puis vingt-sept membres¹. Cependant, la solution à adopter ne faisait pas consensus. La France fit rapidement de cette question une priorité et mit sur la table une proposition assez proche de l'option finalement adoptée. En pleine campagne présidentielle française, le Président Chirac défendit ainsi l'idée d'un Président élu par le Conseil européen : « ...le système actuel des Présidences tournantes, qui reviennent tous les six mois à un pays différent, ne sera pas viable dans une Europe élargie. Il faut donner un Président à l'Union européenne. Je l'avais proposé dans le passé, je le propose à nouveau : plaçons à la tête du Conseil européen une personnalité élue par ses membres pour une durée suffisante. Ce Président incarnerait l'Europe aux yeux du reste du monde et conférerait au système institutionnel la stabilité dont l'Union a besoin pour être forte². » Cette proposition fut également soutenue par le Royaume-Uni³ et l'Espagne, ce qui lui valut à l'époque son surnom de proposition « ABC » (Aznar, Blair, Chirac)⁴.

Face à cette idée, l'opposition prit la forme d'une coalition de la Commission européenne, craignant de se voir concurrencée par un nouveau président, et de « petits pays » attachés à la dimension égalitaire de la présidence tournante. La Commission, soulignant « l'intérêt que présente l'exercice de la présidence en termes de mobilisation des administrations nationales et de valorisation de l'engagement européen de chaque Etat membre », manifesta sa préférence pour le maintien de la rotation semestrielle au Conseil européen ainsi qu'au Conseil des ministres dans sa formation Affaires générales, les autres formations du Conseil des ministres pouvant être présidées par un de leurs membres, élu par ses pairs pour un an⁵. De même, dans le mémorandum qu'ils rédigèrent en commun, les trois gouvernements du Benelux affirmèrent leur attachement à « l'égalité de traitement entre tous les Etats membres et l'équilibre entre les institutions de l'Union » et soutinrent le « maintien de la rotation » au Conseil Européen. Concédant néanmoins que « le statu quo ne constitue désormais plus une option viable », ils avancèrent une contre-proposition visant à faire présider les formations Affaires générales et Relations extérieures du Conseil des ministres par la Commission⁶. Autrement dit, une présidence stable du Conseil européen risquait à leurs yeux de renforcer le poids des « grands » au détriment des « petits » et de la Commission.

¹ Spyros Blavoukos, Dimitris Bourantonis, George Pagoulatos, 2007, « A President for the European Union: A New Actor in Town? », *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), p. 231-252.

² Discours de M. Jacques Chirac à Strasbourg, le 6 mars 2002, http://www.elysee.fr/elysee/elysee/francais_archives/interventions/discours_et_declarations/2002/mars/discours_de_m_jacques_chirac_a_strasbourg-campagne_electorale_pour_l_election_presidentielle.3284.html

³ Discours du Premier ministre Tony Blair à Cardiff le 28 novembre 2002, disponible sur le site <http://www.ena.lu/>

⁴ Blavoukos, Bourantonis et Pagoulatos, *op. cit.*

⁵ Barnier et Vitorino, « Pour l'Union européenne Paix, Liberté, Solidarité – Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle », le 5 décembre 2002, CONV 448/02, p. 17-18.

⁶ Michel, Vries et Santer, « Mémorandum du Benelux : un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et plus transparente », le 11 décembre 2002, CONV 457/02, p. 5.

L'idée d'une présidence stable du Conseil européen franchit néanmoins une étape décisive grâce à l'accord franco-allemand du 14 janvier 2003. Cet accord, négocié en marge de la Convention, entre les ministres des Affaires étrangères des deux pays, fut explicitement présenté comme une transaction : d'une part, il demanda « que le Conseil européen soit présidé par un Président élu par le Conseil à la majorité qualifiée pour une période de deux ans et demi renouvelables ou de cinq ans », comme le souhaitait la France ; d'autre part il soutint l'idée de l'élection du Président de la Commission européenne par le Parlement européen, comme le souhaitait l'Allemagne¹. Deux missions étaient assignées au futur Président du Conseil européen : « il prépare, préside et anime les travaux du Conseil européen et veille à l'exécution de ses décisions ; il représente l'Union sur la scène internationale lors des rencontres des chefs d'Etat ou de gouvernement [...] »². Cet accord rappela à la Convention le poids des « marchandages intergouvernementaux »³.

Parallèlement, certains membres de la Convention défendirent une proposition alternative cherchant à satisfaire l'exigence de stabilité tout en répondant aux craintes d'un affaiblissement de la Commission. L'eurodéputé britannique Andrew Duff et le sénateur italien Lamberto Dini⁴, ainsi que le député français Pierre Lequillier⁵, proposèrent ainsi l'idée d'une présidence unique, fusionnant le Président du Conseil européen et le Président de la Commission. Dans cette perspective, un Président de l'Union européenne, bénéficiant d'une double légitimité issue des Etats et du Parlement européen aurait eu à assurer la coordination de la politique exécutive de l'Union. Cependant, cette proposition allait à contre-courant de l'objectif de la plupart des « grands » qui était précisément de renforcer le Conseil face à la Commission. Elle fut très tôt présentée comme inapplicable par le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing : « Dans le système communautaire, la Commission propose et exprime le bien commun européen, et le Conseil décide. On ne peut pas avoir le même personnage qui propose à un bout de la chaîne et décide à l'autre bout »⁶. Le 24 avril 2003, lorsqu'il fit approuver son projet institutionnel au Présidium de la Convention, le Président Giscard, retint l'option d'un Président du Conseil européen séparé du Président de la Commission, élu pour une durée de deux ans et demi renouvelable et assurant essentiellement une fonction de « *chairman* »⁷. Il s'agissait donc de l'option des « grands », soutenue par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Pologne⁸. En mai 2003, les

¹ Point de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République, et de M. Gerhard Schroeder, Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, le 14 janvier 2003, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/conferences_et_points_de_presse/2003/janvier/point_de_presse_du_president_de_la_republique_et_du_chancelier_d_allemande.1831.html

² Villepin et Fischer, « Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union », le 16 janvier 2003, CONV 489/03, p. 3.

³ Magnette et Nicolaïdis, *op. cit.*

⁴ Dini et Duff, « Proposition de présidence unifiée », le 31 janvier 2003, CONV 524/03.

⁵ Lequillier (Pierre), 2003, *Un Président pour l'Europe*, Note de la Fondation Robert Schuman.

⁶ « Giscard : "La notion de Constitution est en voie d'être acceptée" », *Le Figaro*, 7 décembre 2002.

⁷ Convention européenne, jeudi 24 avril 2003, 4-006.

⁸ Alexandrine Bouilhet, « Giscard d'Estaing propose un président européen à la française », *Le Figaro*, 24 avril 2003.

partisans de la présidence unique n'évoquaient plus que des projets de fusion « à terme » du Président du Conseil européen et du Président de la Commission¹.

Dès lors que furent écartées les propositions de maintien des présidences tournantes puis de création d'une présidence à double casquette, le débat se concentra sur l'idée d'un Président stable du Conseil européen. Il s'agit alors pour ses opposants d'en limiter le périmètre. Plusieurs intervenants soulignèrent ainsi devant la Convention le risque de rivalité entre le Président du Conseil, le Président de la Commission et le ministre des Affaires étrangères qui devait naître de la fusion du Haut représentant PESC et du Commissaire aux Relations extérieures². L'eurodéputé Olivier Duhamel fit valoir à l'inverse que la division du travail ressemblerait certainement à celle existant en Allemagne entre le Président de la République fédérale, le Chancelier fédéral et le ministre des Affaires étrangères³. Ce à quoi le député néerlandais Frans Timmermans répondit que le projet approuvé par le Présidium risquait de ressembler d'avantage à la V^e république française qu'à la situation allemande, ce qui revenait à défendre les prérogatives de la Commission⁴. Olivier Duhamel résuma ainsi le compromis qui semblait devoir se dessiner : « Chacun doit bouger. Les anti-Conseil européen doivent accepter qu'il y ait une vraie présidence. Les pro-Président doivent accepter qu'elle soit limitée⁵. »

Le texte final, validé en Conférence intergouvernementale le 29 octobre 2004, reprit pour l'essentiel la formulation de la contribution franco-allemande. Le Conseil européen y élit son Président à la majorité qualifiée pour deux ans et demi renouvelable une fois, et peut le révoquer selon la même procédure. Le Président préside le Conseil européen et œuvre en faveur du consensus⁶. Pour satisfaire certaines exigences des « petits pays »⁷, il est précisé qu'il assure 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 » qui reste quant à lui présidé par rotation semestrielle. Le Président présente également des rapports au Parlement européen à la suite de chaque réunion du Conseil européen et assure à son niveau la représentation extérieure de l'Union dans le domaine de la PESC. Aucun pouvoir exécutif ni aucune administration ne lui est conféré, ce qui lui interdit toute tentative d'empiétement sur le terrain de la Commission. Cependant, contrairement au souhait exprimé par les gouvernements du Benelux⁸, il est précisé que cette fonction est incompatible avec un mandat national, ce qui en fait une fonction à plein-temps. Après les échecs référendaires de

¹ Dini, Duff, Lequillier, « Pour une présidence unique, à terme, du Conseil européen et de la Commission », le 16 mai 2003, CONV 746/03.

² Convention européenne, jeudi 15 mai 2003, interventions de MM. Duff, 4-051, et Dini, 4-058.

³ Convention européenne, jeudi 15 mai 2003, intervention de M. Duhamel, 4-056.

⁴ Convention européenne, jeudi 15 mai 2003, intervention de M. Timmermans, 4-063.

⁵ Convention européenne, jeudi 15 mai 2003, intervention de M. Duhamel, 4-060.

⁶ Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 29 octobre 2004, Article I-22.

⁷ Convention européenne, mercredi 11 juin 2003, intervention de M. Santer, 3-049.

⁸ *Ibid.*

2005, cette rédaction fut reprise à l'identique dans le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007¹.

Ce rapide historique de la négociation fait donc ressortir un clivage très classique en politique européenne : l'opposition entre les « grands » et les « petits » Etats. D'un côté, les « grands » cherchèrent à renforcer la capacité d'action du Conseil européen dominé par leurs intérêts ; de l'autre, les « petits » cherchèrent à préserver l'égalitarisme des présidences tournantes, tout en considérant que si la coordination de la politique exécutive devait être renforcée, elle devait l'être au profit de la Commission. Cette alliance traditionnelle entre « petits » et Commission tient d'une part au fait que chaque Etat est représenté à la Commission de façon égalitaire et d'autre part au fait que la Commission est sensée être indépendante des gouvernements ce qui en fait un contrepois à l'hégémonie des « grands » au Conseil. Cependant, ce schéma doit être nuancé au regard du cas de l'Allemagne. Grand Etat s'il en est, l'Allemagne a privilégié au départ l'idée de l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen. Elle ne s'est ralliée à la proposition française d'un Président du Conseil européen qu'en échange d'un soutien réciproque de la France sur l'élection du Président de la Commission. Cette position peut s'expliquer par un autre enjeu différent de celui qui oppose « grands » et « petits » : dans certains Etats et notamment en Allemagne, les parlementaires nationaux exercent de fortes pressions sur leur gouvernement afin qu'il prenne position en faveur du renforcement du rôle du Parlement européen, alors que dans d'autres Etats comme la France ces pressions sont beaucoup plus faibles².

Il est donc important de souligner que dans les négociations qui conduisirent à la création du poste de Président du Conseil européen, la question du rapport de cette institution au grand public, de sa visibilité, de sa légitimité, n'était absolument pas l'enjeu central. L'essentiel se joua dans un rapport de force entre les « grands » du Conseil et la Commission qu'ils cherchaient à contourner voire à affaiblir. Ce n'est que plus tard que l'enjeu du rapport aux citoyens fit surface.

II. Un Washington européen : la construction du mythe

En 2003, Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères venu défendre l'accord franco-allemand devant la Convention, n'avait que rapidement évoqué le problème de la « visibilité vis-à-vis des citoyens comme du reste du monde »³ auquel était sensé répondre le futur Président du Conseil européen. Deux ans après, en pleine campagne référendaire, cet enjeu était devenu beaucoup plus stratégique. Afin de susciter l'adhésion populaire en faveur de la réforme institutionnelle, les dirigeants européens présentèrent la fonction de Président du Conseil européen comme une avenue en termes de transparence, voire de démocratie. Nicolas Sarkozy, alors président de l'UMP, écrivit ainsi dans *Le Figaro* : « Ce Président du Conseil européen saura ce que c'est que d'être élu et pourra faire prévaloir le choix des peuples. C'est un rééquilibrage fondamental qui permet à l'action

¹ Traité de Lisbonne, 13 décembre 2007, Article 1-16, inséré en tant qu'Article 15-6 du traité sur l'Union européenne.

² Sur ce sujet voir notamment : Berthold Rittberger, 2005, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond Nation-State*, Oxford, Oxford University Press.

³ Convention européenne, mardi 21 janvier 2003, intervention de M. de Villepin, 2-021.

politique de reprendre ses droits¹. » En jouant sur le titre de « Président », qui en France rappelle celui du Président de la République élu au suffrage universel direct, le Président du Conseil européen fut ainsi présenté comme un acteur responsable, chargé de parler au nom du peuple, alors même que rien dans son statut et son mode de désignation ne permettait de justifier de telles attentes. Au-delà des dirigeants, les médias contribuèrent souvent à alimenter cette ambiguïté en transformant le titre de Président du Conseil européen en « Président de l'Union européenne » et même en « Président de l'Europe »². Cette appellation fut le signe d'un glissement dans le débat. Dès lors, il ne s'agissait plus tant du rôle institutionnel du futur Président mais de son rôle symbolique. Présenté comme une des principales innovations de la Constitution puis du traité de Lisbonne, il se vit alors chargé d' « incarner » l'Union européenne « aux yeux des citoyens »³.

Cependant, le mode de désignation du Président, élu uniquement par les membres du Conseil européen, constituait un obstacle important, rendant peu crédible sa stature de « Président de l'Europe ». C'est pourquoi, dès la signature du traité de Lisbonne, le débat se concentra en 2008 sur la « campagne » et les modalités concrètes de la sélection des candidats. Valéry Giscard d'Estaing, qui se voyait bien en « grand installateur »⁴, développa l'idée que le premier titulaire du poste devait être envisagé comme un « George Washington » européen. Pour cela, il préconisa une procédure s'inscrivant dans la « culture démocratique, et non dans des manœuvres de couloir »⁵. Il défendit ainsi une procédure calquée sur l'élection présidentielle française, dans laquelle des candidats se seraient déclarés à l'avance, auraient proposé un programme, et se seraient affrontés dans des débats télévisés arbitrés par des sondages d'opinion. A la fin, la décision du Conseil européen aurait été rendue par un vote public. Dans le même esprit, l'eurodéputé Alain Lamassoure proposa que le Conseil européen fixe une date limite pour le dépôt des candidatures et mette en place une audition publique des candidats « devant les caméras de télévision et la presse »⁶. En somme, l'idée d'un Président sensé incarner l'Europe aux yeux des citoyens débouchait tout naturellement sur la critique de la négociation fermée et la défense de la compétition ouverte.

Les fondations privées, très actives dans les débats européens, participèrent également à leur manière à cette campagne en faveur de la politisation du futur poste. Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman, présenta ainsi le Président du Conseil européen comme « un interlocuteur identifiable pour les citoyens européens » qui aurait vocation à « faire de la politique à l'échelle européenne »⁷. La Fondation Robert Schuman

¹ Nicolas Sarkozy, « Une nouvelle Europe, plus politique, plus efficace, plus forte », *Le Figaro*, 14 avril 2005.

² Exemple parmi d'autres : Claire Gallen, « Herman Van Rompuy devient le premier président de l'Europe », *Le Figaro*, 20 novembre 2009.

³ Marek Kubišta, « Quel président pour l'Union ? », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°148, 26 octobre 2009.

⁴ Joëlle Meskens, « Giscard président de l'Union européenne ? », *Le Soir*, 24 avril 2008.

⁵ Valéry Giscard d'Estaing, intervention devant le Übersee-Club de Hambourg, le 20 février 2008, <http://vge-europe.eu/index.php?post/2008/02/23/Francais-et-Allemands-en-Europe-%3A-quo-vadis-Europa>

⁶ Alain Lamassoure, « Le Traité de Lisbonne instaure une sorte de triumvirat », entretien avec le Cercle des Européens, 6 juin 2008, <http://ceuropeens.org/Alain-Lamassoure.html>

⁷ Thierry Chopin, 2008, « Le traité de Lisbonne : quelles voies pour la politisation de l'Union européenne », in Fondation Robert Schuman, *L'état de l'Union 2008*, p. 51.

présenta le Président du Conseil européen comme un facteur de légitimité et de politisation pour l'Union européenne : capable de « personnifier l'Europe aux yeux des peuples », disposant de « 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 » le futur Président sera « connu des Européens puisqu'il aura déjà exercé un mandat national » et bénéficiera de « l'engouement des médias nationaux »¹. Dans ces conditions, le Président pourrait présenter son « programme individuel » au Parlement européen, et transformer son rapport à la suite de chaque réunion du Conseil européen en « discours sur l'état et les orientations de l'Union », à l'américaine. Enfin, le président pourrait renforcer la compétition politique européenne en construisant « lui-même sa majorité qualifiée au sein du Conseil européen ». Dominik Hierlemann, pour la fondation allemande Bertelsmann, développa également l'idée selon laquelle, outre ses fonctions institutionnelles, le futur Président pourrait se considérer comme un « Président des citoyens d'Europe ». Son rôle serait alors d'incarner et d'expliquer les institutions européennes auprès des citoyens. Et pour pallier le manque de légitimité d'un Président élu par le Conseil européen, Hierlemann proposa qu'après quelques années, il soit finalement élu au suffrage universel².

Il est tout à fait révélateur qu'en 2008³, de nombreux commentateurs aient opéré une relecture *a posteriori* des débats de la Convention, en y soulignant la question du rapport du Président du Conseil européen aux citoyens, qui pourtant n'avait pas été centrale. Ainsi, dans un article du journal *Le Monde*, intitulé « L'Union européenne à la recherche de son "George Washington" », on put lire : « Lors de la Convention, deux conceptions s'étaient affrontées : celle d'un président "*chairman*" chargé de coordonner les travaux du Conseil européen, [...] à la visibilité limitée ; celle d'un président "*leader*", plus offensif, incarnant l'Union auprès des citoyens, plus proche des idées françaises⁴. » Ainsi le clivage entre « petits pays » partisans de la Commission et « grands pays » partisans du Conseil, se transformait en un clivage entre partisans d'un Président effacé et partisans d'un Président charismatique proche des citoyens.

C'est ici qu'apparaît toute l'ambiguïté du mythe du Washington européen. En effet, comment imaginer que les « grands », France et Royaume-Uni en tête, qui souhaitèrent la création d'un Président du Conseil européen fort afin de limiter le pouvoir du Président de la Commission, aient pu en même temps souhaiter qu'ils s'impose à eux de façon « offensive », défende son propre agenda et les court-circuite en s'adressant directement aux citoyens ? Il est en fait beaucoup plus logique de considérer le mythe du Président « démocratique » comme un argument de légitimation, intervenu dans un second temps, dans un contexte marqué par les référendums, pour justifier une institution qui avait avant tout été pensée comme un moyen pour les gouvernements les plus puissants d'influencer l'agenda européen sur le long terme.

¹ Marek Kubišta, *op. cit.*

² Dominik Hierlemann, 2008, « Presidential Poker », Bertelsmann Stiftung, mars 2008.

³ La plupart des commentateurs s'attendaient à l'époque à ce que le Président du Conseil européen soit désigné au second semestre 2008, sous présidence française, et que le traité de Lisbonne soit effectif dès le 1^{er} janvier 2009 ; c'était sans compter le « non » irlandais du 12 juin 2008 qui retarda les échéances d'une année.

⁴ Henri de Bresson, « L'Union européenne à la recherche de son " George Washington " », *Le Monde*, 22 février 2008.

III. La fonction incarnée : l'effondrement du mythe

Très vite, le débat entre présidence forte et présidence faible s'était cristallisé sur la question de la personne la mieux placée pour incarner la fonction. Dès 2002, à peine le gouvernement britannique avait-il manifesté son soutien à l'idée d'une présidence stable du Conseil européen que déjà le tabloïd *The Sun* avait accusé le Premier ministre Tony Blair de vouloir devenir « le premier Empereur d'Europe élu », comparaison avec Napoléon Bonaparte à l'appui¹. En juin 2007, la rumeur avait été relancée de façon plus sérieuse. Alors que le Premier ministre britannique s'apprêtait à quitter ses fonctions et que le futur traité de Lisbonne était en gestation, le *Financial Times* avait révélé que le Président Sarkozy se faisait l'avocat d'une candidature officieuse de Tony Blair auprès des autres capitales européennes et notamment de Berlin².

Tandis que ses partisans pointait sa stature sur la scène mondiale, les détracteurs de Tony Blair mirent en avant le fait qu'il représentait un Etat qui n'était membre ni de la zone Schengen ne de la zone euro³. Cependant, ce front du refus recoupait largement le camp des adversaires d'une présidence forte qui se serait exercée au détriment de la Commission. Ces derniers poussèrent rapidement la possible candidature du Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, pour contrer celle de Tony Blair. Dès la fin du sommet de Lisbonne, le Président Sarkozy présenta les deux candidatures, de Blair et de Juncker comme des choix « intelligents »⁴.

Jean Quatremer de *Libération*, décrivit dans son blog la position des partisans d'une présidence forte : « Certains Etats, les plus intergouvernementaux, comme la Grande-Bretagne, militent pour que cette fonction prenne de l'importance au point de faire du Président de la Commission un simple secrétaire général à la disposition du Conseil européen. Ils militent donc pour le choix d'une forte personnalité, comme celle de Tony Blair [...] »⁵. A l'inverse, les partisans d'un Président du Conseil effacé insistait sur la valeur démocratique bien supérieur du Président de la Commission, auquel le traité de Lisbonne conférait l'onction d'une élection par le Parlement européen. La question démocratique était donc moins un enjeu en soi qu'un argument que chaque camp essayait de mobiliser en faveur de l'institution qu'il défendait. Outre la Commission et les « petits pays » qui s'étaient montrés sceptiques dès le début, l'Allemagne, très attachée aux prérogatives du Président de la Commission élu par le Parlement européen, rejoignit rapidement le camp des partisans d'une présidence du Conseil européen modeste « qui exclurait une personnalité de la trempe d'un Tony Blair »⁶.

¹ Trevor Kavanagh, « Blair's plan: I want to rule all of Europe », *The Sun*, 17 mai 2002.

² George Parker, « Push for Blair as new EU president », *Financial Times*, 16 juin 2007.

³ « The other presidential race », *The Economist*, 17 avril 2008.

⁴ Thomas Ferenczi, « Président du Conseil européen et haut représentant, des fonctions convoitées par les Vingt-Sept », *Le Monde*, 21 octobre 2007.

⁵ Jean Quatremer, « Barroso, président du Conseil européen ? », *Coulisses de Bruxelles*, 5 avril 2008, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2008/04/barroso-prsiden.html>

⁶ Philippe Ricard, « Le futur président de l'Europe voit déjà ses pouvoirs rognés », *Le Monde*, 25 avril 2008.

Pierre Haroche
Université de Strasbourg

Jean-Claude Juncker, « un conciliateur né » ayant « l'avantage de venir d'un petit pays » apparut donc au début de l'année 2008 comme le « candidat de consensus »¹.

Après un report dû aux référendums irlandais, la course reprit en 2009. Le consensus autour de Juncker s'était amoindri, notamment du côté de la France où le Président Sarkozy critiquait son « inaction » en tant que Président de l'Eurogroupe, au plus fort de la crise financière. Le Royaume-Uni et la France relancèrent alors la candidature de Tony Blair, suivis par l'Italie et l'Espagne². Mais de son côté, Jean-Claude Juncker affirma publiquement sa candidature en lui donnant une orientation explicitement anti-Blair : « Je ferai tout pour qu'une certaine personne ne devienne pas Président du Conseil européen³ », lança-t-il aux journalistes. Dans un entretien au *Monde*, il plaida pour « une certaine conception du rôle » : un « facilitateur » et pas un poste « d'apparat ». Il affirma aussi son refus d'un directoire des « grands » : « Ma longue expérience m'a appris que l'Union ne se fait pas seulement sur les idées des "grands", qui souvent divergent. Ce sont les "petits" et les "moyens" qui les mettent souvent d'accord, ce que les "grands" feignent d'ignorer⁴. »

Le 30 octobre 2009, le Président Sarkozy déclara que la France et l'Allemagne s'étaient entendus pour soutenir le même candidat, sans toutefois donner plus de précision. Il remarqua également que « les noms de la première vague ne sont pas forcément les vainqueurs de la dernière » et que le débat opposait les partisans d'un « leader charismatique » et ceux d'un « facilitateur »⁵. Selon Jean Quatremer, Le Président Sarkozy aurait finalement mis son veto à la candidature de Jean-Claude Juncker pourtant accepté par les vingt-six autres gouvernements, après le ralliement des Britanniques satisfaits de la nomination de Catherine Ashton en tant que Haut représentant⁶. Ce refus aurait conduit la présidence suédoise qui souhaitait un consensus à se rabattre sur le Premier ministre belge, Herman Van Rompuy, soutenu par le couple franco-allemand. Le Président Sarkozy et la Chancelière Merkel s'étaient en effet entendus dès l'été 2009 sur le nom de Van Rompuy qui correspondait à la vision allemande d'une présidence modeste, mais avaient choisi de ne le révéler qu'en fin de course pour ne pas « torpiller leur poulain »⁷. Un diplomate cité par Quatremer résuma ainsi cette désignation par le Conseil européen : « Si personne n'est enthousiasmé par Herman Van Rompuy, personne n'a rien contre lui non plus, c'est cela sa chance ». Aucune déclaration officielle de candidature, aucune procédure de sélection publique, recherche du consensus à

¹ Henri de Bresson, « L'Union européenne à la recherche de son " George Washington " », *Le Monde*, 22 février 2008.

² Jean Quatremer, « UE : la présidence Blair fait pschitt », *Libération*, le 22 octobre 2009.

³ *Ibid.*

⁴ « Présidence de l'Europe : la bataille est lancée », entretien avec Jean-Claude Juncker, *Le Monde*, 28 octobre 2009.

⁵ Conférence de presse de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'issus du Conseil européen à Bruxelles, le 30 octobre 2009,
http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cview&press_id=3051&cat_id=3&lang=fr

⁶ Jean Quatremer, « Jean-Claude Juncker : " Nicolas m'a tuer ! " », *Coulisses de Bruxelles*, 21 novembre 2009,
<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2009/11/jeanclaude-juncker-nicolas-ma-tuer-.html>

⁷ Arnaud Leparmentier, Philippe Ricard et Jean-Pierre Stroobants, « Si vous avez manqué le début... », *Le Monde*, 20 novembre 2009.

tout prix, compromis négocié en amont et tenu secret jusqu'à la fin, échec des candidats ayant fait campagne et victoire d'une personnalité peu clivante, cette désignation fut donc un modèle de négociation fermée.

Ce choix fut généralement très critiqué par la presse européenne qui pointa le manque de notoriété du Président du Conseil européen et du Haut représentant nouvellement désignés et se montra sceptique sur leur capacité à incarner l'Union européenne sur la scène mondiale. Jean Quatremer qualifia Van Rompuy de « Président pour la déco »¹ tandis que *The Economist* dénonça un « pitoyable manque d'ambition mondiale »². Même en Belgique, l'éditorialiste du *Soir* qualifia le choix de ce « presque inconnu en Europe et dans le monde » de « peu enthousiasmant »³. Mais les critiques les plus vives émanèrent de ceux qui avaient été les promoteurs de l'idée du « Washington européen ». Valéry Giscard d'Estaing remarqua ainsi que le Conseil européen n'avait pas suivi ses conseils : « Les dirigeants européens actuels ne voient pas le président au-dessus d'eux mais, au mieux, parmi eux : une personnalité représentative de la moyenne du système⁴. » Quant à Alain Lamassoure, il fustigea une procédure de désignation « marquée par une absence de transparence indéfendable », renvoyant « aux mœurs du sérail de l'Empire ottoman » dans laquelle « ni la notoriété ni l'expérience n'ont été prises en compte », alors qu'il aurait fallu « que l'opinion publique soit prise à témoin »⁵. De même, Thierry Chopin de la Fondation Robert Schuman, dénonça un « manque de démocratie et de transparence », faisant ressembler l'élection du Président du Conseil européen « à celle du Pape » et aboutissant au « rejet des candidats les plus charismatiques », ce qu'il expliqua par « une volonté des chefs d'Etat et de gouvernement de garder la main, et de nommer quelqu'un qui ne leur ferait pas d'ombre »⁶.

Seules quelques voix isolées se félicitèrent de la désignation du nouveau Président, à l'image de Jacques Delors qui déclara : « il n'a jamais été question en Europe d'avoir une personne qui serait président de l'Europe, les Etats ne l'auraient pas supporté [...] donc ils ont fait le bon choix⁷. » De son côté, l'ex-eurodéputé Jean-Louis Bourlanges préféra dénoncer les « mensonges » originels des dirigeants européens à propos du nouveau poste et le décalage entre « objectif proclamé » et « but réel » : « mensonge sur la visibilité » alors qu'il s'agissait « de se débarrasser d'un pouvoir communautaire trop voyant » ; « mensonge sur la simplicité » alors qu'il s'agissait de « morceler l'exécutif » ; et enfin « mensonge sur l'autorité » d'un Président qui « ne dispose en fait d'aucun autre pouvoir que de présider quatre fois par an la réunion des vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement. » Dans ces

¹ Jean Quatremer, « UE : un Président pour la déco », *Coulisses de Bruxelles*, 20 novembre 2009, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2009/11/ue-un-pr%C3%A9sident-pour-la-d%C3%A9co.html>

² « Behold, two mediocre mice », *The Economist*, 28 novembre 2009.

³ Jurek Kuczkiewicz, « Europe : pour l'ambition, on passera plus tard », *Le Soir*, 19 novembre 2009.

⁴ « Valéry Giscard d'Estaing : "On a choisi un conciliateur" », entretien avec Valérie Giscard d'Estaing, *Le Monde*, 20 novembre 2009,

⁵ Entretien avec Alain Lamassoure, *Le Figaro*, 21 novembre 2009.

⁶ « La désignation du président de l'UE a manqué de transparence », entretien avec Thierry Chopin, *Le Monde*, 19 novembre 2009.

⁷ « Herman Van Rompuy est le "bon choix" selon Jacques Delors », *Le Monde*, 30 novembre 2009.

conditions, conclut Bourlanges, Herman Van Rompuy remplit « parfaitement le cahier des charges »¹.

Le jour de sa désignation, Herman Van Rompuy prononça une déclaration dans laquelle il précisa la façon dont il envisagerait son rôle : « Pour moi chaque pays doit sortir vainqueur de la négociation. Une négociation avec des vaincus est toujours une mauvaise négociation. Comme Président du Conseil je serai à l'écoute de tous, et je veillerai à ce que nos délibérations produisent des résultats pour tous². » Autrement dit, le nouveau Président ne se voyait pas comme un « leader » s'appuyant sur « sa majorité qualifiée » et participant à la politisation des institutions européennes, mais bien comme un « facilitateur » dans la recherche du consensus. En affirmant qu'une négociation ne devait pas avoir de vaincus, il réaffirmait le principe de base de la négociation fermée, privilégiant la convergence interne à la recherche du soutien des citoyens. Et quant à sa « visibilité » il ajouta même en conclusion : « Pour le reste, conforme à mon habitude dans la politique belge, je resterai discret dans les médias, certainement les semaines prochaines. » Il ne semblait donc pas vouloir faire mentir sa réputation d'inconnu. Par la suite, le Président du Conseil européen eut l'occasion de définir plus précisément sa fonction. Invité à s'exprimer à l'occasion d'une réunion du parti bavarois CSU, il écarta aussi bien les images du « Président » chef d'Etat parlant en son propre nom que celle du simple « *chairman* » et remarqua que sa principale force venait du temps et de la continuité que lui conférait le traité de Lisbonne³. Il souligna également qu'il y aurait selon lui « confusion des genres » s'il se rendait régulièrement au Parlement pour répondre par exemple à des séances de question mensuelles. Il écartait ainsi le scénario un temps envisagé d'un Président allant défendre régulièrement « son programme » au Parlement.

Au-delà de la personnalité et des déclarations d'Herman Van Rompuy, les dispositions administratives et budgétaires adoptées par le Conseil démontrèrent clairement le choix d'une présidence modeste. Alors que ni les services du Haut représentant PESC, Catherine Ashton, ni ceux du Secrétaire général du Conseil, Pierre de Boissieu ne furent placés sous l'autorité hiérarchique directe du Président du Conseil européen, celui-ci ne se vit pas non plus accorder ses propres services administratifs. Son cabinet se vit limité à vingt-deux personnes, contre trente-sept pour celui du Président du Parlement européen et trente-cinq pour celui du Président de la Commission⁴. On était bien loin du « Président de l'Europe ».

Conclusion

Si le Président du Conseil européen a d'abord été conçu pour limiter le pouvoir de la Commission, c'est le contexte des référendums et de la crise de légitimité des institutions européennes qui a favorisé sa présentation dans le débat public comme un interlocuteur privilégié des citoyens. Pourtant son rôle de facilitateur de consensus, ne disposant d'aucune

¹ Jean-Louis Bourlanges, « Europe : les inconnus dans la maison », *Le Figaro*, 23 novembre 2009.

² Herman Van Rompuy, intervention du 19 novembre 2009, <http://www.hermanvanrompuy.be/files/fr1911.pdf>

³ Discours du Président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy, prononcé au "Klausurtagung" du CSU-Landesgruppe, Wildbad Kreuth, le 7 janvier 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/112174.pdf

⁴ Conseil de l'Union européenne, lettre rectificative n°3 à l'avant-projet de budget du Conseil pour 2010.

Pierre Haroche
Université de Strasbourg

ressource autre que le crédit que lui accorde le Conseil européen, l'incite au contraire à se montrer discret et à tenir un discours dépolitisé susceptible de ne froisser aucun Etat membre. Ces contraintes auraient d'ailleurs été déterminantes même si une « personnalité forte » avait été choisie.

Dans le même temps, il semble que les partisans de la Commission aient également survalorisé les conséquences de l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen dans le but de mobiliser l'argument démocratique en leur faveur. Ainsi, le mythe du « Washington européen » ou du « Président de l'Europe » peut être envisagé comme un baromètre de la politique européenne. La contrainte démocratique s'est trouvée suffisamment forte pour inciter les élites politiques à justifier leurs options préférées par le renforcement des liens avec les citoyens, mais pas assez en revanche pour faire basculer la logique dominante du jeu européen de la négociation fermée à la compétition ouverte.

Cependant, la déception qui a suivi l'effondrement du mythe démontre en creux l'adhésion qu'il avait pu générer dans certains secteurs de la société et qui, en cas de crise politique ou de forte division des élites politiques européennes, pourrait un jour être mobilisé dans une logique de compétition ouverte.