



Le Traité
de Lisbonne
ou la tentation de
l'intergouvernemental ?

Le Traité de Lisbonne ou la tentation de l'intergouvernemental ?

« La “méthode communautaire” serait menacée par l’irruption de l’“intergouvernemental” ... A mon avis, c’est un faux débat. »

Discours du Président du Conseil européen Herman van Rompuy,
Paris, Sciences-Po, Conférence organisée par *Notre Europe*,
le 20 septembre 2010

Le Traité de Lisbonne ou la tentation de l’intergouvernemental ?*

Dusan Sidjanski¹

Cette question est au cœur du projet européen. Elle est essentielle pour l’avenir de l’Union européenne et pour son rôle dans le monde.

Des cendres de la Constitution européenne est né le Traité de Lisbonne. Sous l’impulsion d’Angela Merkel, Présidente du Conseil européen, de Nicolas Sarkozy et José Manuel Barroso, l’essentiel des avancées de la Constitution a été préservé au prix de quelques concessions et de sacrifices symboliques afin de rendre l’Union plus efficace et plus démocratique.

Les innovations prévues par le Traité de Lisbonne modifient la répartition des responsabilités et des pouvoirs au sein de l’Union européenne. D’une part, elles visent à renforcer certaines institutions aux dépens de l’équilibre antérieur. D’autre part, elles tendent à bouleverser l’usage de la méthode communautaire en créant une Présidence permanente du Conseil européen et en confiant une double tâche au Représentant Permanent qui assume à la fois la Présidence du Conseil des ministres des Affaires étrangères et la Vice-présidence de la Commission. Certes, depuis ses origines, l’Union a souffert du fossé séparant la Communauté européenne de la coopération politique tant dans l’Acte unique européen que dans le

* Cet article n’engage que la responsabilité personnelle de l’auteur.

¹ Professeur émérite de l’Université de Genève, Président d’honneur du Centre européen de la culture

Traité de Maastricht. En réunissant ces deux domaines plus étroitement, l'un à prépondérance communautaire et l'autre portant la marque de l'intergouvernemental, nous sommes fondés à nous interroger sur les conséquences de cette cohabitation intime. Le débat sur les deux méthodes et leur interaction est non seulement légitime mais encore incontournable. D'autant que la crise actuelle exige l'engagement des Hauts responsables politiques des Etats membres. La réouverture de ce débat devrait permettre d'y voir plus clair et, si possible, de contribuer à renforcer l'Union et d'en faire un acteur global à part entière.

Le Conseil européen de Bruxelles a été révélateur des clivages traditionnels accentués par la diversité qui caractérise l'Union des 27. Depuis le Congrès de La Haye en 1948, le Royaume-Uni, fidèle à sa politique traditionnelle, est leader d'un groupe de pays acquis à la méthode intergouvernementale ou de coopération à l'encontre du couple franco-allemand et des pays de la zone euro plutôt favorables à la méthode communautaire ou fédérale². Les clivages, qui varient en fonction des intérêts des Etats membres ou des intérêts sectoriels, se recourent avec les lignes de division au sujet de la priorité à accorder à l'approfondissement face à l'élargissement, à l'Europe politique sur l'Europe focalisée sur le marché. La leçon principale qui ressort des débats et des confrontations est que, malgré le recul de l'esprit communautaire, l'affirmation des intérêts nationaux et la résistance du Premier Ministre Blair et du Président polonais, la troïka a réussi à relancer la dynamique européenne. Ce succès rappelle le rôle fondamental à la fois des personnalités et du Conseil européen composé des Chefs d'Etat et de gouvernement et du Président de la Commission européenne. Le Conseil européen et son noyau dynamique s'affirment désormais comme la plus haute autorité politique de l'Union européenne.

Dans quelle mesure le Traité de Lisbonne réussit-il à maintenir l'équilibre entre les institutions communautaires – le Parlement européen, la Commission et la Cour de Justice – et les institutions intergouvernementales – le Conseil européen et le Conseil ? D'autant qu'à première vue les grands gagnants sont d'une part le Parlement européen, et d'autre part le Conseil européen et le Conseil. La Cour de justice renforce sa position de pouvoir juridictionnel, tandis que la Commission ne semble pas tirer un bénéfice visible de la nouvelle répartition des pouvoirs. Cependant, son droit de proposition est étendu parallèlement à l'extension de la codécision et elle demeure l'institution dotée de la plus grande capacité d'analyse et d'action.

² Au Congrès de La Haye, les "unionistes" se sont opposés aux "fédéralistes". L'Allemagne est-elle à présent en train de se convertir à la méthode unioniste en dépit de sa propre expérience fédéraliste ?

La question est de savoir si le Conseil européen doté d'une plus grande autorité s'inspirera du modèle communautaire du Conseil prenant les décisions sur proposition ou sur recommandation de la Commission ou s'il adoptera une démarche s'appuyant plus directement sur ses membres. Quant au domaine des Affaires extérieures et la relation entre Relex et la PESC, la Haute Représentante, Lady Ashton, a jeté le pont entre ces deux sphères dont la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de défense appartiennent à des domaines régaliens par excellence.

Cette réforme ambitieuse s'inscrit-elle dans la voie du fédéralisme et s'inspire-t-elle, plus ou moins inconsciemment, de l'esprit, de la méthode et des principes fédératifs ? Les premiers éléments de réponse seront fournis par l'épreuve du fonctionnement du Traité de Lisbonne. Pour l'heure, la période de rodage qui s'accomplit sur un fond de crise financière et économique, donne quelques indications. Cependant, la quête du fédéralisme européen inédit se poursuit³. Pour tester cette affirmation, nous proposons d'évaluer la nouvelle répartition des pouvoirs, d'examiner les cas des Affaires extérieures et du *groupe de travail (task force)* présidé par van Rompuy ainsi que de sentir dans quelle direction s'orientent les premiers pas sous le signe du Traité de Lisbonne.

Côté institutions intergouvernementales **Une grande innovation : le Président du Conseil européen**

Le Conseil européen composé des Chefs d'Etat et de gouvernement et du Président de la Commission s'est doté d'un Président permanent tout en renforçant son propre rôle dans le système politique de l'Union. Dans la logique du système, plus les fonctions de l'Union concernent les problèmes d'importance politique croissante, plus la participation des Hauts Responsables devient nécessaire. Les questions de « haute politique » concernant les pouvoirs régaliens, à l'exemple de la monnaie, de la politique économique ou extérieure, exigent l'engagement des membres du Conseil européen. En même temps, la mondialisation comme la multipolarité et l'affirmation des puissances émergentes aux côtés des Etats-Unis appellent à plus d'unité en politique extérieure si l'Union cherche à s'imposer en tant qu'acteur global et pouvoir normatif. D'où le besoin fonctionnel d'un Président permanent.

³ Comp. D. Sidjanski, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, *The Federal Future of Europe*, University of Michigan Press, 2000 et *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, Notre Europe, 2001. Pour d'autres références, voir le site web www.dusan-sidjanski.eu

Son élection à la majorité qualifiée permet d'éviter le veto et facilite le consensus comme dans le cas de Herman van Rompuy. Il préside et anime les travaux du Conseil européen, en assure la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des Affaires générales. Il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. En outre, il représente l'Union dans les relations extérieures au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences de la Haute Représentante de l'Union et j'ajouterais : « ni de celles du Président de la Commission ». En effet, la représentation internationale de l'Union au plus haut niveau exige la présence des deux Présidents, ainsi que celle de la Haute Représentante. D'autant que la politique étrangère a une dimension économique forte, tandis qu'à son tour, la sécurité déborde largement le concept étroit de sécurité militaire et tend à englober des activités aussi bien économiques, sociales et culturelles que scientifiques et technologiques. Bien que le Conseil européen agisse par consensus, la confiance acquise par la pratique de collaboration devrait lui permettre d'élargir progressivement le champ de la majorité qualifiée. Dès à présent, par ces nouvelles compétences et par l'action de son Président, le Conseil européen renforce le pouvoir intergouvernemental dans l'Union.

Une présidence double au sein d'un système communautaire

Dans le cas de la double présidence, l'exercice du pouvoir gouvernemental repose sur deux piliers institutionnels, le Conseil européen et ses bras droits, à savoir les Conseils d'une part et, d'autre part, l'Exécutif européen incarné par la Commission européenne. Doté d'une présidence personnalisée, le Conseil européen assume la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales définies dans le texte fondamental. A l'avenir, une collaboration étroite entre les deux Présidents et la Haute Représentante sera probablement imposée par *l'interdépendance de fait* entre les politiques économique et monétaire et les relations extérieures, y compris la sécurité et la défense. Ainsi, même dans ces matières politiques par excellence, la décision serait, à plus ou moins long terme, du ressort du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission et du Conseil des Affaires générales. C'est du moins ma prévision visant à garantir, par le recours à la méthode communautaire, l'optimum de cohérence en fonction de l'intérêt général européen.

Quant à l'exécution en matière des Affaires étrangères, elle fera l'objet d'une action conjointe du Conseil des Affaires étrangères présidé par la

Haute Représentante, et de la Commission. Dans la durée, l'application de la méthode communautaire tendra à se généraliser, garantissant *l'efficacité* et assurant le *contrôle démocratique* du Parlement européen sur la Commission et sa Vice-présidente. A présent, la relation entre les deux Présidents semble s'orienter vers un tandem indispensable au bon fonctionnement de l'Union, fondé sur la division des tâches. En revanche, la situation est peu claire concernant le rapport du Président Herman van Rompuy avec les présidences tournantes des Conseils.

Côté Conseil : confusion ou séparation des pouvoirs ?

Le Conseil remplit, avec la Commission, un rôle-clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. Il constitue l'étape finale dans le *processus législatif* en codécision avec le Parlement européen. Son double rôle dans l'adoption des actes législatifs et des politiques communes proposés par la Commission et ses pouvoirs gouvernementaux, qu'il partage souvent avec la Commission, renforce sa position dans le système communautaire. En revanche, la multiplicité de Conseils spécialisés fragilise sa cohérence et rend difficile la tâche de coordination qui incombe à la présidence tournante. Tel Janus, il a deux visages, l'un du *pouvoir législatif* et l'autre du *pouvoir gouvernemental*.

Avec l'extension des domaines régaliens de l'Union européenne, le Conseil est devenu, aux côtés du Conseil européen, le principal détenteur des nouvelles compétences attribuées à l'Union au titre de la PESC. De fait, il se situe au centre du débat sur le caractère intergouvernemental ou communautaire de l'Union européenne. Son ambiguïté originelle n'est pas étrangère au fait qu'il est soustrait au contrôle du Parlement européen en tant que législateur communautaire, ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales, ce qui l'est moins. Paradoxalement, la Commission qui propose est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen alors que le Conseil qui décide échappe à tout contrôle parlementaire. N'a-t-on pas coutume de dire que Montesquieu n'a pas encore fait un détour par Bruxelles ?

Dans le *processus législatif* de l'Union, la Commission formule des propositions et s'efforce de préserver à la fois la cohérence et l'équilibre des normes communautaires. A ce titre, elle dispose d'une arme : l'exigence de l'unanimité du Conseil pour toute modification de sa proposition qu'elle est la seule habilitée à faire. Etant à l'origine des normes européennes, son champ d'action s'élargit parallèlement à l'extension des pouvoirs de codécision. C'est un point souvent omis dans les évaluations récentes de la répartition de pouvoirs. Pas à pas, la *codécision législative*

s'est étendue, renforçant le pouvoir de la Commission, du Parlement européen et la capacité fonctionnelle du Conseil grâce à l'extension de la majorité qualifiée. Il est logique de se demander si l'on ne s'achemine pas vers un *pouvoir législatif bicaméral*. Cette double participation des Etats membres et des peuples de l'Union témoigne de l'évolution vers un système fédératif. Sans instituer un « Conseil législatif »⁴, le Traité a retenu la distinction entre les deux fonctions du Conseil, la fonction législative se déroulant en toute transparence. Cependant, l'ambivalence du Conseil a été accentuée dans la mesure où il assume désormais des fonctions gouvernementales plus nombreuses en politique extérieure. La confusion des pouvoirs reste la maladie infantile du Conseil.

Un saut : nouvelle procédure de vote

La double majorité qualifiée est formée d'au moins 55% des membres du Conseil réunissant 65% de la population de l'Union. Elle reflète le *principe fédératif* de la double représentation des Etats membres et des peuples. Cette procédure s'applique lorsque le Conseil statue *sur proposition* de la Commission, témoignant de la confiance dont jouit la Commission. En revanche, si l'initiative est le fait d'un ou plusieurs Etats membres, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population. Cette nouvelle règle prend en considération le critère de la population et souligne l'importance de la proposition de la Commission ou de la Haute Représentante⁵. Dans la pratique, le Conseil ne recourt que rarement au vote et il s'efforce d'aboutir à des décisions par consensus. Néanmoins, la majorité qualifiée permet d'éviter la paralysie et contribue à accélérer le rapprochement des positions et la prise de décision. Elle contribue à accroître la capacité du système tout en le faisant avancer vers une communauté fédérative.

Côté institutions communautaires

Le Parlement européen : le grand gagnant

Le Parlement européen sort renforcé, donnant ainsi une dimension plus démocratique à l'Union. Ses fonctions législatives de *codécision* avec le Conseil sont étendues à une cinquantaine de nouveaux domaines qui requièrent la proposition de la Commission. Ses pouvoirs législatifs sont

⁴ Le gouvernement allemand a fait des propositions qui reprennent les idées de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994

⁵ A l'insistance de la Pologne, cette procédure prendra effet avec un délai supplémentaire en 2014 auquel s'ajoute une période de transition jusqu'au 31 mars 2017.

comparables à ceux du Conseil. Il en va de même en matière budgétaire où il dispose de droits de décision égaux à ceux du Conseil. De surcroît, il consolide ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission et sur son Président. Après avoir auditionné le Président de la Commission choisi par le Conseil européen, il l'élit à la majorité absolue de ses membres. Il organise en outre des auditions de futurs membres de la Commission, avant d'investir le Collège dans son ensemble. De la sorte, il renforce son autorité. Le progrès essentiel demeure l'ampleur de son pouvoir de codécision législative et son influence sur la Commission dont il est par ailleurs l'allié naturel. La meilleure preuve de cette avancée dans la voie d'une démocratie fédérative est d'une part l'importance que lui accordent la Commission et le Conseil ainsi que le fait que les groupes d'intérêt et les lobbyistes le prennent pour cible. Autant d'indicateurs du pouvoir accru dont est doté le Parlement européen.

Où en est la Commission, moteur de l'Union ?

Institution originale et autonome, la Commission dispose du droit d'initiative et de proposition aux côtés des pouvoirs de surveillance et de gestion. Elle est la seule institution investie de *pouvoirs actifs* d'initiative qui a la *responsabilité de dégager et de garantir l'intérêt général européen*. Dans la mesure où la codécision législative a été étendue, la Commission a vu son champ de proposition élargi. En effet, la Commission remplit un rôle pivot en matière législative par sa proposition qui a pour conséquence, entre autres, l'extension de la majorité qualifiée au Conseil. Par contre, elle est réduite à un *rôle plutôt marginal* dans la PESC et dans la PESD, où l'intergouvernemental et l'unanimité sont la règle. En revanche, dans les Affaires intérieures et la justice, la Commission assume plus de responsabilité directe.

En tant que principal moteur de l'intégration, elle a vocation à assumer la gouvernance de l'Union. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps dotée du *pouvoir actif*, jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contrepoids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils et pour faire valoir l'intérêt européen. Elle est le principal garant de la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement et renforcer sa *collégialité* et son *efficacité*, le Traité de Lisbonne prévoit notamment de limiter dès 2014 le nombre de ses membres à 15. Dans l'ensemble, elle exerce une responsabilité politique en s'appuyant sur sa « petite » administration⁶.

⁶ L'administration de la Commission est de dimension limitée par comparaison avec les administrations nationales, voire même régionales ou métropolitaines.

Par sa démarche, qui se fonde le plus souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs, la Commission cherche des solutions équilibrées aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des Etats membres moyens et petits, tout en tenant compte de ceux des grands. Ce constat explique l'attachement de ceux-là au rôle indépendant qu'assume la Commission, ces Etats éprouvant plus de difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands Etats membres. Dans cet esprit, le Traité de Lisbonne reprend la batterie d'articles qui vise à renforcer l'autorité du Président et la collégialité de la Commission.

Par ailleurs, le rôle-clé de la Commission se manifeste dans la relation entre sa proposition et la majorité qualifiée. En effet, la proposition de la Commission, en tenant compte de l'équilibre entre intérêts des pays et des secteurs d'activités, contribue à l'extension de la majorité qualifiée. La Commission dispose désormais d'une assise de légitimité plus directe qui résulte d'une intervention plus grande du Parlement européen et des formations politiques européennes lors du choix de son Président lors des auditions et de l'investiture de la Commission.

Le Traité de Lisbonne consolide et élargit le rôle du Président qui tire sa double légitimité de sa désignation par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée et de son élection par le Parlement européen⁷. Le Conseil européen tient compte des résultats des élections au Parlement européen et procède à des « consultations appropriées » avant de proposer un candidat au Parlement européen. A son tour, le Parlement élit le Président de la Commission à la majorité des membres qui le composent. Le 16 septembre 2009, le Parlement européen, issu des élections européennes du 7 juin 2009, a élu José Manuel Barroso à la majorité de 382 voix. Le Président décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la collégialité ainsi que la cohérence et l'efficacité de son action.

Aussi a-t-il le pouvoir de nommer des Vice-présidents, à l'exception de la Haute Représentante de l'Union qui est nommée à la majorité qualifiée par le Conseil européen *avec l'accord* du Président de la Commission. En outre, le Traité de Lisbonne consolide son autorité en lui attribuant le pouvoir de définir les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission. Quant à la collégialité, à deux reprises des déclarations individuelles des Commissaires ont porté atteinte à l'autorité et à la crédibilité de la Commission.⁸

⁷ Le Conseil européen du 19 juin 2009 a désigné à l'unanimité José Manuel Barroso pour un deuxième mandat.

⁸ Comp. avec les déclarations unilatérales et parfois contradictoires des membres du Conseil fédéral suisse qui ont porté atteinte à l'autorité du gouvernement. Des cas similaires peuvent être observés dans divers Etats membres.

La Commission Barroso II à 27 devrait être réduite à l'avenir selon un système de *rotation égalitaire* à un noyau de 15 membres décideurs. Cette rotation égalitaire des Etats dans la répartition des Commissaires ne risque-t-elle pas d'affaiblir la Commission et, du même coup, la méthode communautaire ? En effet, les membres provenant de Malte ou de Chypre seront aussi souvent décideurs que ceux issus d'Allemagne ou de France. Prudence oblige, cette réduction prévue par le Traité peut être modifiée par le Conseil européen à l'unanimité, ouvrant la possibilité d'une mini-réforme qui pourrait constituer un précédent à suivre.

Un domaine en pleine expansion : la PESC et la PESD

La prise de décisions fondamentales au titre de la PESC et de la PESD, qui repose sur une procédure spécifique, devrait être, dans une perspective fédérative, de la compétence du *Conseil européen agissant sur proposition du Haut Représentant et – le plus souvent possible – conjointement avec la Commission*. La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure sont, dans une large mesure, fonction des propositions communes dont l'élaboration serait confiée à la Haute Représentante et à la Commission en liaison étroite avec le Conseil des ministres des Affaires étrangères dont la Haute Représentante assure la présidence. De cette façon, les délibérations porteraient sur une proposition fondée sur une vision commune. De surcroît, dans cette configuration, le contrôle démocratique serait exercé par le Parlement européen, devant lequel la Commission est pleinement responsable.

La répartition des tâches dans l'Union correspond à l'exigence du niveau du pouvoir politique et du contrôle démocratique : plus les problèmes relèvent de la haute politique, plus l'engagement du Conseil européen est nécessaire, mais un engagement que je souhaite fondé sur les propositions de la Commission, seule institution responsable devant le Parlement européen. A l'évidence, sans Conseil européen, pas de véritable politique extérieure, sans stratégie cohérente entre le Président du Conseil européen, la Commission et l'autorité de son Président et de sa Vice-présidente, pas d'Union parlant d'une seule voix et agissant en commun sous l'œil du Parlement européen. Dans ma vision, les initiatives et les démarches individuelles d'un membre, quel que soit son poids politique, ou d'un groupe de membres seraient canalisées à travers les propositions de la Haute Représentante agissant conjointement avec la Commission et selon les orientations et décisions-cadres du Conseil européen. Ce sont les conditions incontournables pour une politique étrangère et de sécurité réellement commune⁹.

⁹ Objectif qui s'inscrit en filigrane dans le Traité de Lisbonne.

Le rôle-clé du Haut Représentant

Suivant la proposition franco-allemande, le Ministre européen des Affaires étrangères redevenu Haut(e) Représentant(e) s'appuie sur un *service diplomatique européen* associant la Direction générale des relations extérieures de la Commission à la Direction générale du Conseil. Ce schéma fusionne le poste d'ancien Haut Représentant avec celui de la Commissaire aux relations extérieures. De surcroît, il annonce l'émergence d'une diplomatie européenne chargée de mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Composé pour un tiers de diplomates nationaux aux côtés des fonctionnaires du Conseil et de la Commission, ce service autonome est placé sous l'autorité de la Haute Représentante.

Le principal nœud qui handicape l'Union demeure le fossé qui sépare les Affaires communautaires des Affaires de politique étrangère, de sécurité et de défense communes, fossé que la Haute Représentante est appelée à combler. Dans ces domaines régaliens, la Commission a traditionnellement un rôle plus effacé. Un léger progrès s'annonce : la Haute Représentante, conjointement avec la Commission, a la faculté de présenter des propositions en son propre nom ou au nom de la Commission. Ainsi, la porte est ouverte à plus de responsabilité devant le Parlement européen. Il n'en demeure pas moins que, dans ces matières sensibles, l'unanimité reste de rigueur, le Président du Conseil européen et la Présidente du Conseil des Affaires étrangères ayant pour tâche de faciliter le consensus. Dès lors, on peut espérer qu'ils contribueront à contenir les délibérations dans le cadre institutionnel et à éviter les *by pass* par certains Etats membres utilisant des circuits extérieurs. Les grands Etats dotés de capacité diplomatique et militaire ont tendance à assumer le leadership en matière de PESC et de PESD. La guerre de l'Irak a divisé tant les grands que les moyens et petits Etats membres entre eux¹⁰. Ces divisions laissent entrevoir la tâche ardue qui incombe à la Haute Représentante.

Au demeurant, une certaine ambiguïté plane sur la double loyauté de la Haute Représentante, laquelle, tout en étant Vice-présidente de la Commission, est soustraite à la responsabilité collégiale. Certes, en cas de motion de censure, elle démissionne collectivement en sa qualité de membre du Collège mais elle reste néanmoins en fonction en tant que Présidente du Conseil des ministres des Affaires étrangères. Pour l'heure, Lady Ashton a gardé son bureau à la Commission au 12^{ème} étage du Berlaymont. Lors de son audition, elle a affirmé sa loyauté à l'égard de l'Europe et de l'Union. Encore faudra-t-il observer attentivement la manière

¹⁰ A la différence de l'opposition frontale entre la France et l'Allemagne, lors de l'implosion de la Yougoslavie, cette fois-ci le couple franco-allemand s'est trouvé dans le camp des opposants à la guerre contre l'Irak.

dont elle poursuivra sa socialisation européenne après une brève expérience en tant que Commissaire chargée de la politique commerciale. L'exercice des fonctions européennes à plein temps contribue-t-il à l'europanisation et à la formation d'une eurosphère¹¹? A la différence des Représentants permanents, la Haute Représentante a une double tâche en tant que Présidente du Conseil des ministres des Affaires étrangères et Vice-présidente de la Commission européenne et à ce titre, elle a un double mandat européen.¹²

L'accroissement de la capacité de décision et d'exécution dont l'Union européenne a besoin devra lui permettre de devenir un acteur majeur et un pôle normatif dans un monde multipolaire aux côtés des Etats-Unis, de la Russie et du Japon ainsi que des puissances émergentes de la Chine, de l'Inde et du Brésil. Encore faudra-t-il qu'elle développe une stratégie plus hardie notamment à l'égard de son vieil allié les Etats-Unis, mais aussi envers la Russie et l'Ukraine. Puissances réémergentes, celles-ci ont aussi en partage avec l'Union la proximité culturelle et géographique et leur « solidarité de fait » croissante. Or, pour parler à l'unisson dans ce monde en mutation, l'Union doit compter sur l'impulsion de la Haute Représentante et de la Commission ainsi que sur le soutien du Conseil européen et de son Président. D'où la nécessité de recours progressif à la méthode communautaire.

L'Union en période de rodage

Deux questions ont retenu mon attention : la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le point essentiel concernant l'imbrication des responsabilités du Président van Rompuy et de la Haute Représentante dans le système de l'Union ainsi que leurs relations avec le Président Barroso et la Commission européenne. Seul le fonctionnement réel de la troïka nous permettra d'en évaluer les effets. Mais dès à présent, il est évident que leur collaboration étroite et leur entente confiante seront déterminantes pour l'avenir de l'Union.

Dès l'abord, on constate que la Haute Représentante est surchargée de multiples tâches et qu'elle sera appelée à s'appuyer largement sur la Commission et sur le SEAE qui est placé sous son autorité. D'autant que son mandat très vaste consiste à conduire la PESC, y compris la PSDC, et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Dans ce contexte, le SEAE¹³ est

¹¹ L'expression est de Jacques-René Rabier, Directeur général honoraire à la Commission.

¹² Dans nos études antérieures, nous avons constaté que, bien qu'étant des représentants des Etats membres, ils sont aussi des porte-parole de l'Union auprès de leurs gouvernements. Aussi ont-ils une double loyauté, nationale et européenne.

¹³ Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure.

chargé d'assister les deux Présidents, la Commission et la Haute Représentante. Dirigé par Pierre Vimont, Secrétaire général exécutif, assisté de deux secrétaires exécutifs adjoints, Helga Schmid et Maciej Popowski, ainsi que de David Sullivan, Directeur général administratif, le Service européen travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres ainsi qu'avec le Secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Cette action comprend un ensemble d'instruments d'aide extérieure gérés par la Commission en matière de coopération, de voisinage et de partenariat, ainsi que de sûreté nucléaire, des instruments de stabilité et pour la démocratie et les droits de l'homme. D'où l'importance de la double fonction de la Haute Représentante.

Une autre innovation concerne les 132 délégations de la Commission qui deviennent des délégations de l'Union. Les Chefs de délégation reçoivent leurs instructions de la Haute Représentante et du SEAE ainsi que de la Commission dans les domaines de sa compétence. Une des conséquences de cette nouvelle organisation de la diplomatie européenne est que désormais les réunions des ambassadeurs des Etats membres ont lieu sous la présidence du Chef de délégation en remplacement du Chef de mission du pays qui assumait la présidence tournante du Conseil. A tous les niveaux, l'Union cherche à renforcer la cohérence et l'efficacité de son action extérieure.

Quant à la collaboration des deux Présidents, elle se développe sous de bons augures. Un *gentleman's agreement* a été conclu entre les deux Présidents qui ont pris l'habitude de commencer leurs semaines par un petit-déjeuner. De surcroît, les premiers témoignages sont fournis par leur participation et leurs interventions complémentaires aux réunions du G8 et du G20¹⁴.

Le rôle ambigu du groupe de travail¹⁵

Un petit caillou risque de troubler cette harmonie entre deux leaders de l'Union : afin de faciliter la sortie de la crise financière et économique, le Conseil européen a cru bien faire en créant un *groupe de travail* sous la présidence de Herman van Rompuy. A regarder de plus près, il s'agit des réunions informelles des Ministres des Finances auxquels se sont joints Olli Rehn, membre de la Commission, Jean-Claude Trichet, Président de la BCE et Jean-Claude Juncker, Président de l'Eurogroupe. Or généralement,

¹⁴ Voir à titre d'exemple la lettre conjointe à la veille du G20 à Séoul qui a fait l'objet d'un tour d'horizon au Conseil européen du 28-29 octobre 2010.

¹⁵ L'impact de la crise financière et économique sur l'application du nouveau Traité est profond : changement de priorité, interventions directes de la Chancelière Allemande et du Président Français, marginalisation de la Commission en dépit de sa contribution substantielle.

un *groupe de travail* est formé soit d'un nombre réduit de Ministres compétents, soit d'experts de haut niveau. A ma connaissance, les Présidents d'Etats ou d'organisations officielles n'assument pas la présidence d'un *groupe de travail*. En revanche, ils se fondent sur les conclusions des groupes de travail pour prendre leurs décisions et orienter leurs actions. Un haut responsable politique doit-il s'engager à présider des groupes de travail fussent-ils informels ? Ne doit-il pas préserver sa haute fonction et son choix autonome ?

La question est de savoir si le *groupe de travail* n'empiète pas sur les compétences de la Commission et si la démarche intergouvernementale ne cherche pas à s'imposer à la méthode communautaire. A titre personnel, j'aurais préféré un *groupe de travail* présidé par le Commissaire responsable des Affaires économiques et financières et chargé d'établir un programme global anticrise sur la base des analyses et des propositions de la Commission. Force est d'admettre cependant que le Président van Rompuy, dont la volonté de servir l'Europe n'est pas en question, cherche ses marques en prenant diverses initiatives. Il a besoin de s'affirmer en faisant preuve de dynamisme et d'initiative. Il n'en reste pas moins que pour ne pas créer une atmosphère de concurrence ou donner l'impression de faire pencher la balance du côté des institutions intergouvernementales aux dépens de la Commission, il serait souhaitable que toute nouvelle initiative soit lancée en accord avec le Président de la Commission.

Le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 témoigne de l'enchevêtrement de diverses initiatives qui ont produit, dans l'ensemble, de bons résultats. Le rapport du *groupe de travail* a été adopté, rapport qui, sur de nombreux points, reprend les propositions de la Commission. La « majorité renversée » est prévue pour assurer un certain degré d'automaticité des sanctions à l'égard du dépassement excessif du déficit budgétaire et du niveau des dettes publiques. En principe, les sanctions se déclenchent à moins d'un vote du Conseil à la majorité qualifiée. Aussi, le Président van Rompuy a-t-il insisté sur l'automaticité des sanctions.

Le moteur franco-allemand, sous l'impulsion de la Chancelière, a lancé l'idée d'une « petite réforme » du Traité de Lisbonne afin de donner une base permanente et légale au Fonds anticrise. Le Fonds de stabilisation de croissance prévu pour trois ans devra être désormais inscrit dans le Traité de Lisbonne. Le couple a réussi à entraîner les autres pays membres dans son sillage. Tous, conscients de la nécessité d'un mécanisme permanent, ont, certains en maugréant, accepté ce pas vers la gouvernance économique. Un double mandat est donné au *groupe de travail* et à la Commission qui l'a sollicité de sa propre initiative. De fait, nous sommes en face de deux feuilles de route qui se chevauchent et se complètent à la

fois. D'une part, un ensemble de propositions de la Commission : le renforcement de la surveillance financière, l'établissement des mécanismes anticrises, mais aussi la relance du marché intérieur et la mise en œuvre de la stratégie 2010, et d'autres initiatives telles la réforme du budget européen, la création de « projets-eurobonds » et l'accroissement des ressources du Fonds européen de stabilité financière. Un ensemble d'initiatives formulées par le Président Barroso. Bref, des mesures anticrises et un programme de croissance. D'autre part, une démarche au sommet par le mandat attribué par le Conseil européen au *groupe de travail* du Président van Rompuy. Une démarche à l'envers de la méthode communautaire, consistant à commencer par consulter les gouvernements et leurs ministres des finances. A regarder de près, il s'agit d'une démarche s'appuyant sur les travaux et les initiatives de la Commission représentée au sein du *groupe de travail* par le Commissaire chargé des Affaires économiques ainsi que sur l'apport du Président de la BCE et du Président d'Eurogroupe. En fait, cette démarche emprunte un cheminement nouveau et complexe chapeauté par le Président du Conseil européen. Est-ce une procédure de transition ou une procédure appelée à durer ? Dans le premier cas, c'est justifié, alors que dans la deuxième hypothèse, c'est un glissement vers l'intergouvernemental.

Le Conseil européen demande une rapide mise en place des instruments législatifs. C'est le retour à la procédure communautaire qui se fonde sur les propositions de la Commission. Parallèlement, le Conseil européen fixe, selon un procédé traditionnel, des échéances afin que le Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord sur les propositions législatives de la Commission avant l'été 2011.

Quant à la *mini-réforme* établissant un *mécanisme* permanent de gestion de crise, le Conseil européen invite son Président à engager des consultations de ses membres pour préparer une « modification limitée » nécessaire sans toucher à l'article 125 du Traité du fonctionnement (clause de « no bail-out »). Après approbation, la mini-réforme comprenant le mécanisme permanent pourra être ratifiée au plus tard à mi-2013. Afin d'accélérer le processus de mise en place du mécanisme de crise, ne serait-il pas opportun de recourir à la « coopération renforcée » ? Dans la même foulée, le Conseil note avec satisfaction que la Commission a l'intention d'entreprendre, en étroite consultation avec le Président du Conseil européen, des travaux préparatoires relatifs aux composantes générales du nouveau mécanisme qui sera mis en place, notamment le rôle du secteur privé, le rôle du FMI et la très stricte conditionnalité à laquelle doit être subordonnée l'action menée dans le cadre de ce type d'instrument. Dans l'obsession de la crise et des sanctions, n'a-t-on pas

oublié les incitations et les programmes de développement coordonnés ainsi que les investissements européens dans les infrastructures ? En effet, les sanctions n'ont de sens que si elles contribuent de concert à relancer la croissance et l'emploi.

Je retiens les remarques suivantes : la force de relance du couple franco-allemand, la continuation des activités du *groupe de travail* et de son Président ainsi que le rôle incontournable de la Commission et le retour à la pratique des échéances¹⁶.

Dans ce mix procédural où s'enchevêtrent les rôles des deux Présidents ainsi que les méthodes intergouvernementales et communautaires, il est difficile et prématuré d'évaluer la part de chacune. Si les initiatives sont partagées entre la Commission, le *groupe de travail* et le couple franco-allemand, les résultats quant au contenu des décisions du Conseil européen sont dans l'ensemble positifs. Les tâches « lourdes » et l'élaboration des règles législatives et leur approbation relèvent de la proposition de la Commission et de la codécision du Conseil et du Parlement européen. On comprend que devant cette complexité, le Président du Conseil européen a affirmé que la question intergouvernementale communautaire est un faux problème qui donne lieu à un faux débat. Tout en respectant l'opinion du Président du Conseil européen, je m'inscris en faux contre cette vision. La longue expérience de la Communauté européenne, comme celle plus récente de l'Union européenne, confirme l'efficacité de la méthode communautaire qui constitue le trait original de l'Union européenne. Cette invention institutionnelle la distingue des organisations internationales et la rapproche des communautés de type fédératif à condition que l'équilibre des pouvoirs et des institutions soit respecté. De surcroît, elle assure le contrôle démocratique du Parlement européen sur les activités de la Commission. A la différence du Conseil et de la méthode intergouvernementale qui échappent à toute responsabilité devant le Parlement européen.

Par ailleurs, la méthode communautaire est la seule à permettre la pratique de la démocratie participative. En effet, la Commission ne se limite pas à prendre le pouls des gouvernements mais procède à des consultations des acteurs socio-économiques lors de l'élaboration de ses propositions. L'avantage d'une proposition soumise à l'approbation du Conseil est évident : un document est sur la table de discussion, qui présente une

¹⁶ Le gouvernement allemand va-t-il, suivi par le gouvernement français, réussir à imposer son modèle et la *méthode unioniste* ? Sa nouvelle approche intergouvernementale est en contradiction totale avec son comportement et son esprit traditionnellement fédéralistes et européens.

vision de l'intérêt commun européen et qui tient compte de l'équilibre entre divers intérêts nationaux ainsi qu'entre les grands, les moyens et les petits Etats membres. A l'inverse, les procédures intergouvernementales sont exposées davantage à la domination des grands Etats membres.

Sur le plan des relations extérieures, la démonstration est faite en politique commerciale où les intérêts de l'Union sont représentés par la voix de la Commission. Dans divers secteurs de la politique extérieure, ce rôle est dévolu à la Haute Représentante, aux côtés des deux Présidents. En s'inspirant de la méthode communautaire et en avançant des propositions conjointement avec la Commission et en s'appuyant sur le Service diplomatique européen, la Haute Représentante pourra accroître la capacité d'influence internationale de l'Union.

Dans cette phase de transition, chaque initiative comme toute déclaration influencent l'engagement européen et l'activité de divers acteurs. Dès lors, il est essentiel que le *tandem présidentiel* s'affirme avec détermination en tant que le nouveau visage et le porte-parole de l'Union, de concert avec la Haute Représentante. Telle semble être la finalité du Traité de Lisbonne. Au demeurant, chacun des actes du Président van Rompuy comme du Président Barroso a des répercussions bien au-delà de la sphère des institutions européennes et contribue par sa portée symbolique et pratique à forger l'image de l'Union européenne et à affirmer son influence parmi les acteurs mondiaux.

Conclusion ouverte sur l'avenir

De toute évidence, le nouveau Traité accomplit un saut qualitatif d'autant plus significatif qu'il s'inscrit dans des circonstances d'une sortie difficile de la crise. Plusieurs leçons découlent de cette mise à l'épreuve de la solidité de l'Union. La crise de l'euro et du noyau dynamique sous la pression des dettes publiques et privées, les risques des effets de dominos mis en lumière par les difficultés de la Grèce, autant de facteurs qui ont mis en question le processus « irréversible » de l'intégration et le *spill over* positif de Haas. La crise a un double effet, elle marque les velléités nationales mais impose par nécessité des solutions communes. Comme par le passé, la nécessité et le désir de l'Europe sont plus forts que les vicissitudes de la mondialisation et les chocs extérieurs ou les tensions intérieures.

De multiples réseaux de collaboration et d'intenses échanges notamment par voie d'Internet contribuent à leur tour au maintien du rythme et à la progression certes fluctuante mais continue vers plus d'Union. Dans cet espace complexe, la méthode communautaire ou fédérale, combinée avec les nouveaux moyens de communication et de gouvernance, permet de

garantir *l'autonomie* des Etats membres, des régions, villes et pouvoirs locaux en interaction avec les autres acteurs sociaux, en même temps qu'elle assure leur participation en renforçant l'Union. Dans cet ensemble, la Commission a vocation d'être à l'écoute des voix plurielles, de promouvoir des orientations et de dégager des objectifs communs. Encore faudra-t-il qu'elle puisse exercer pleinement son rôle.

Au stade actuel, on ne peut que constater que le nouveau Traité poursuit, à quelques exceptions près, dont la formation d'un noyau directeur, la quête d'une fédération européenne inédite. Néanmoins, seul son fonctionnement permettra d'évaluer sa contribution effective à l'avenir fédératif de l'Union européenne. A l'évidence, le Traité de Lisbonne offre de nouveaux instruments qui, utilisés pleinement, sont porteurs de grands espoirs et signe d'une grande ambition pour l'Europe.

Depuis les origines de la CECA, la Haute autorité, puis la Commission de la Communauté européenne suivie de l'Union européenne ont mis en évidence le rôle irremplaçable de cette institution autonome, moteur européen du processus d'intégration et garante des traités et règles communes. C'est l'institution-clé, laquelle, avec le Parlement européen et la Cour de justice et avec le soutien du Conseil européen et du Conseil, a la responsabilité de promouvoir l'intérêt général dans une vision européenne. Le Traité de Lisbonne offre de nouveaux moyens à présent en rodage, dont la pleine utilisation dans l'esprit de la méthode communautaire sera déterminante pour la progression de l'Union vers une forme inédite de fédération européenne. Le Traité de Lisbonne est porteur de grands espoirs.



The Treaty of Lisbon or intergovernmental temptation ?

**The Treaty of Lisbon
or
intergovernmental temptation?**



‘The “Community method” is allegedly being threatened by the encroachment of the “intergovernmental method” ... In my opinion, that is a false argument.’

Address given by the President of the European Council, Herman Van Rompuy, at a conference organised by *Notre Europe* on 20 September 2010 at Sciences-Po, Paris

The Treaty of Lisbon or intergovernmental temptation?*

*Dusan Sidjanski*¹

This question goes to the very heart of the European project: it is fundamental for the future of the European Union and its role in the world.

The Treaty of Lisbon emerged from the ashes of the European Constitution. Driven forward by Angela Merkel, as President of the European Council, Nicolas Sarkozy and José Manuel Barroso, the main advances made in the Constitution were preserved at the expense of a few concessions and symbolic sacrifices in order to make the Union more effective and more democratic.

The innovations introduced by the Treaty of Lisbon alter the division of responsibilities and powers within the European Union. On the one hand, they aim to strengthen some institutions at the expense of the previous balance. On the other hand, they aim to shake up the use of the Community method by creating a permanent Presidency of the European Council and by entrusting a dual task to the High Representative, who assumes both the Presidency of the Foreign Affairs Council and the Vice-Presidency of the Commission. From the outset, the Union has clearly suffered as a result of the gulf between the European Community and political cooperation, both in the Single European Act and in the Treaty of

* This article is the sole responsibility of the author.

¹ Professor Emeritus at the University of Geneva, President of the *European Cultural Centre*.

Maastricht. In narrowing the gap between these two areas – one based on the Community method and the other more intergovernmental – we have good reason to wonder what the consequences of this close cohabitation will be. Debate about these two methods and how they interact is not only legitimate but also unavoidable, all the more so as the current crisis requires commitment on the part of the political leaders of the Member States. Reopening this debate should give us a clearer understanding and, if possible, help us to enhance the Union and make it a fully-fledged global player.

The Brussels European Council laid bare the traditional divisions, heightened by the diversity of the Union of 27 Member States. Since the Hague Congress in 1948, the United Kingdom, true to its traditional policy, has led a group of countries which fully support the intergovernmental or cooperation method as opposed to the Franco-German pairing and the euro area countries, which prefer the Community or federal method². These divisions, which vary according to the interests of the Member States or sector-based interests, intersect with the battle lines drawn on the issue of the priority to be given to deepening as opposed to enlargement, to political Europe as opposed to market-focused Europe. The main lesson emerging from the debates and confrontations is that, despite the decline in Community spirit, the assertion of national interests and the resistance of Prime Minister Blair and the Polish President, the troika has managed to revive the European dynamic. This success highlights the fundamental role played by both individual figures and the European Council consisting of the Heads of State or Government and the President of the European Commission. The European Council and its dynamic core have now asserted themselves as the highest political authority in the European Union.

To what extent has the Treaty of Lisbon managed to maintain the balance between the Community institutions – the European Parliament, the Commission and the Court of Justice – and the intergovernmental institutions – the European Council and the Council of the European Union – particularly as, at first sight, the big winners are the European Parliament on the one hand, and the European Council and the Council on the other? The position of the Court of Justice as the judicial power has been strengthened, whereas the Commission does not seem to have gained any visible benefit from the new division of powers. However, its right of proposal has been extended in line with the extension of codecision, and it

² At the Hague Congress « unionists » were opposed to « federalists ». Is Germany shifting today away from the federal method towards the unionist approach despite its federal experience?

remains the institution with the greatest capacity for analysis and action. The question is whether the European Council, which has been given more authority, will draw inspiration from the Community model of the Council, by taking decisions on a proposal or recommendation from the Commission, or whether it will adopt an approach relying more directly on its members. As regards External Affairs and relations between RELEX and the CFSP, the High Representative, Baroness Ashton, has bridged the gap between these two areas, with the common foreign and security policy (CFSP) and defence policy being 'sovereign' areas *par excellence*.

Does this ambitious reform lean towards the federal approach, and is it inspired, to some extent, albeit unintentionally, by the federative spirit, method and principles? Initial answers will be provided when we see how the Treaty of Lisbon works in practice. For now, the running-in period, which is taking place against a background of financial and economic crisis, is giving a few indications. However, the quest for unprecedented European federalism is continuing³. To test this assertion, we propose to assess the new division of powers, to examine the cases of External Affairs and the *task force* chaired by Herman Van Rompuy, and to try to determine the direction of the first steps being taken under the Treaty of Lisbon.

On the intergovernmental institutions

A major innovation: the President of the European Council

The European Council, consisting of the Heads of State or Government and the President of the Commission, has been given a permanent President and its own role in the Union's political system has been reinforced. According to this system's logic, the more the Union's work involves problems of increasing political importance, the greater the need for its leaders to become involved. Issues of 'high politics' involving sovereign powers, such as currency or economic or external policy, require commitment on the part of the European Council members. At the same time, globalisation, multipolarity and the rise of the emerging powers alongside the United States demand greater unity in external policy if the Union is to assert itself as a global player and legislative power. That is why a permanent President is needed.

Electing the President by a qualified majority avoids any vetoes and facilitates consensus, as in the case of Herman Van Rompuy. He is

³ Compare Sidjanski, D., *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992; Sidjanski, D., *The Federal Future of Europe*, University of Michigan Press, 2000; and Sidjanski, D., *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, Notre Europe, 2001. For further references, see the website www.dusan-sidjanski.eu

responsible for chairing and driving forward the work of the European Council, and also for ensuring the preparation and continuity of this work in cooperation with the President of the Commission and on the basis of the work of the General Affairs Council. He endeavours to facilitate cohesion and consensus within the European Council. In addition, he represents the Union in its dealings with the outside world, at the level of the Heads of State or Government, in matters of common foreign and security policy, without prejudice to the powers of the High Representative of the Union and, I would add, 'or to those of the President of the Commission'. The Union's international representation at the highest level actually requires the presence of both Presidents, and also the High Representative, particularly as foreign policy has a strong economic dimension and, in turn, security extends far beyond the narrow concept of military security, and tends to encompass economic, social and cultural activities as well as scientific and technological activities. Although the European Council acts by consensus, confidence gained as a result of cooperating in practice should enable it to gradually extend the scope of qualified majority voting. As a result of these new powers and through the actions of its President, the European Council is already reinforcing intergovernmental power within the Union.

A dual presidency within a Community system

In the case of the dual presidency, governmental authority is exercised on the basis of two institutional pillars: on the one hand the European Council and its right hands, namely the Councils, and on the other hand the European Executive, embodied by the European Commission. With its permanent President, the European Council has assumed full responsibility for the general strategies and guidelines defined in the basic text. In the future, close collaboration between the two Presidents and the High Representative will probably be imposed by *de facto interdependence* between economic and monetary policies and external relations, including security and defence. As a result, even in these political matters *par excellence*, at some point in the future the European Council will probably become responsible for these decisions, acting on a proposal from the Commission and the General Affairs Council. That at least is my prediction, which aims to guarantee, using the Community method, optimum coherence according to the European public interest.

For its part, Foreign Affairs will require joint action by the Foreign Affairs Council, chaired by the High Representative, and the Commission. In the long term, the Community method will tend to become more widely used,

guaranteeing *efficiency* and ensuring *democratic control* by the European Parliament over the Commission and its Vice-President. At the moment, the relationship between the two Presidents seems to be moving towards a tandem vital to the smooth running of the Union, based on the division of tasks. However, the situation is not as clear with regard to the relationship between President Herman Van Rompuy and the rotating Council presidencies.

On the Council Confusion or separation of powers?

Together with the Commission, the Council plays a key role in the decision-making process of the European Community. It forms the final stage in the *legislative process* under the codecision procedure with the European Parliament. Its dual role in the adoption of legislative acts and common policies proposed by the Commission and its governmental authority, which it often shares with the Commission, reinforce its position within the Community system. On the other hand, the proliferation of specialised Councils undermines its coherence and hinders the rotating presidency in its task of coordination. Like Janus, it has two faces, one with *legislative power* and the other with *governmental authority*.

With the extension of the sovereign areas of the European Union, the Council has become, together with the European Council, the main holder of the new powers conferred on the Union under the CFSP. In fact it lies at the very heart of the debate on the intergovernmental or Community nature of the European Union. Its inherent ambiguity is due to the fact that it not only escapes control by the European Parliament when acting as the Community legislature, which is only natural, but also when it takes governmental decisions, which is less so. Paradoxically, the Commission, which proposes, is subject to the democratic control of the European Parliament whereas the Council, which decides, escapes any parliamentary control. Is it not often said that Montesquieu has not yet made a detour via Brussels?

In the Union's *legislative process*, the Commission makes proposals and tries to maintain both the consistency and the balance of Community legislation. It has a tool for this purpose: the requirement for unanimity in the Council for any amendment to its proposal, which the Commission alone is authorised to make. As the source of European legislation, its scope of operation has expanded in line with the extension of codecision powers. This point has often been omitted in recent assessments of the division of powers. *Legislative codecision* has gradually been extended,

increasing the power of the Commission and the European Parliament, and also the functional capacity of the Council due to the extension of qualified majority voting. It is logical to wonder whether we are not heading towards a *bicameral legislative power*. This dual participation of the Member States and Union citizens is evidence of the move towards a federative system. Without creating a 'legislative Council'⁴, the Treaty has kept the distinction between the two functions of the Council, with the legislative function being carried out in total transparency. However, the Council's ambivalence has been accentuated in that it now has more governmental functions in the foreign policy area. The confusion of powers remains the fundamental problem of the Council.

A leap forward: a new voting procedure

A double qualified majority is defined as at least 55% of Council members representing 65% of the Union's population. It reflects the *federative principle* of the dual representation of Member States and citizens. This procedure applies when the Council acts *on a proposal* from the Commission, which shows the trust enjoyed by the Commission. On the other hand, if the initiative stems from one or more Member States, the majority required is 72% of members representing 65% of the population. This new rule takes account of the population criterion and underlines the importance of proposals made by the Commission or High Representative⁵. In practice, the Council votes only rarely; instead it tries to reach decisions by consensus. However, qualified majority voting avoids paralysis and helps to speed up the reconciliation of positions and decision-making. It also helps to increase the system's capacity, while moving it towards a federative community.

On the Community institutions

The European Parliament: the big winner

The *European Parliament* has emerged stronger, thus giving the Union a more democratic dimension. Its legislative function under the *codecision* procedure with the Council has been extended to around 50 new areas requiring proposals to be made by the Commission. Its legislative powers are comparable to those of the Council. The same is true on budgetary matters, where it has decision-making rights equal to those of the Council.

⁴ The German government made proposals based on the ideas of Karl Lamers and Wolfgang Schäuble, CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1 September 1994.

⁵ At the insistence of Poland, this procedure will take effect, following a further delay, in 2014, with an additional transitional period to 31 March 2017.

Moreover, its powers of political control over the Commission and its President have been consolidated. After hearing the candidate for President of the Commission proposed by the European Council, the European Parliament elects the President by an absolute majority of its members. It also organises hearings of future Commissioners, before investing the College as a whole. Its authority has therefore been reinforced. However, the main advance is still the extent of its legislative codecision power and its influence over the Commission, of which it is also the natural ally. The best evidence of this progress towards a federative democracy is, firstly, the importance afforded by the Commission and the Council to the European Parliament and, secondly, the fact that it has become the target of interest groups and lobbyists. These are all indicators of the increased power that the European Parliament now has.

What about the Commission, the driving force of the Union?

As a unique and independent institution, the Commission enjoys the right of initiative and proposal, together with supervision and management powers. It is the only institution invested with *active powers* of initiative, which has *responsibility for identifying and guaranteeing the European public interest*. As the legislative codecision procedure has been extended the Commission has seen its own scope for proposal expanded. The Commission actually plays a pivotal role in legislative matters due to its right of proposal, the consequences of which include the extension of qualified majority voting to the Council. However, it has been reduced to a *rather marginal role* in the CFSP and in the CSDP, where the intergovernmental method and unanimity are the rule. On the other hand, in Justice and Home Affairs, the Commission has been given more direct responsibility.

As the main driving force of integration, its role is to assume governance of the Union. Quite clearly, it is the only institution consisting of full-time members with *active power*, and enjoying sufficient independence to counteract the national interests represented by the Councils and to assert the European interest. It is the main guarantor of overall cohesion within the Union. In order to maintain its role after enlargement and reinforce its *collective responsibility* and *efficiency*, the Treaty of Lisbon in particular limits the number of its members to 15 from 2014. Overall, it exercises political responsibility through its 'small' administration⁶.

In its approach, which mainly involves consulting experts and the main stakeholders, the Commission looks for balanced solutions that are as

⁶ The Commission's administration is small compared to national administrations, and even regional or metropolitan administrations.

objective as possible and that protect the interests of the small and medium-sized Member States, while taking account of those of the large Member States. This statement explains the attachment of the former to the independent role assumed by the Commission, as these States find it more difficult to assert their interests in intergovernmental structures that are generally dominated by the large Member States. With this in mind, the Treaty of Lisbon includes a series of articles which aim to reinforce the authority of the President and the collective responsibility of the Commission.

Furthermore, the Commission's key role is apparent in the relationship between its right of proposal and qualified majority voting. The Commission's right of proposal, taking into account the balance between the interests of countries and sectors of activity, has helped to extend qualified majority voting. The Commission now has a more direct basis of legitimacy, which results from the greater involvement of the European Parliament and European political formations in the choice of its President, through hearings and the investiture of the Commission.

The Treaty of Lisbon has consolidated and expanded the role of the President, whose dual legitimacy stems from his nomination by the European Council acting by qualified majority and his election by the European Parliament⁷. The European Council takes account of the results of the European Parliament elections and conducts 'appropriate consultations' before proposing a candidate to the European Parliament. In turn, Parliament elects the President of the Commission by a majority of its component members. On 16 September 2009 the European Parliament resulting from the European elections on 7 June 2009 elected José Manuel Barroso by a majority of 382 votes. The President decides on the internal organisation of the Commission, ensuring that it acts consistently, efficiently and as a collegiate body. He therefore has the power to appoint Vice-Presidents, other than the High Representative of the Union, who is appointed by qualified majority by the European Council *with the agreement* of the President of the Commission. In addition, the Treaty of Lisbon has consolidated his authority by giving him the power to lay down guidelines within which the Commission is to work. As regards collective responsibility, individual statements by Commissioners have on two occasions harmed the authority and credibility of the Commission.⁸

⁷ The European Council of 19 June 2009 unanimously supported José Manuel Barroso for a second term.

⁸ Compare with the unilateral and sometimes contradictory statements made by members of the *Conseil fédéral suisse* (Swiss Federal Council), which have harmed the government's authority. Similar situations can be observed in other Member States.

The Barroso II Commission composed of 27 members should be reduced in the future, based on a system of *equal rotation*, to a core of 15 decision-making members. Does this equal rotation of Member States in the allocation of Commissioners not risk weakening the Commission and, at the same time, the Community method? The members from Malta or Cyprus will be the decision-makers just as often as the members from Germany or France. Good sense has prevailed, as this reduction stipulated by the Treaty may be amended by the European Council acting unanimously, thus opening the way to a mini-reform, which could form a precedent for the future.

A rapidly expanding area: the CFSP and the CSDP

Responsibility for taking fundamental decisions under the CFSP and the CSDP, which involves a specific procedure, should lie, in a federative context, with the *European Council acting on a proposal from the High Representative and – as often as possible – jointly with the Commission*. The consistency and efficiency of external policy depend, to a large extent, on joint proposals being made by the High Representative and the Commission, in close cooperation with the Foreign Affairs Council chaired by the High Representative. In this way discussions would be held on a proposal based on a common vision. In addition, in this configuration, democratic control would be exercised by the European Parliament, before which the Commission is fully responsible.

The division of tasks in the Union corresponds to the need for the appropriate level of political power and democratic control: the more that problems fall within the area of high politics, the more the European Council's commitment will be needed, but I hope that this commitment will be based on the Commission's proposals, as the only institution responsible before the European Parliament. Quite clearly, without any European Council, there can be no genuine external policy; without any coherent strategy between the President of the European Council, the Commission and the authority of its President and Vice-President, there can be no Union speaking with one voice and acting in common under the scrutiny of the European Parliament. In my view, the individual initiatives and steps taken by one member, whatever its political weight, or by a group of members should be channelled through proposals made by the High Representative acting jointly with the Commission and according to the guidelines and framework decisions of the European Council. These are the unavoidable conditions for a genuinely common foreign and security policy⁹.

⁹ This objective is implicit in the Treaty of Lisbon.

The key role of the High Representative

In line with the Franco-German proposal, the European Minister of Foreign Affairs, who has now become the High Representative, relies on a *European diplomatic service* bringing together the Commission's Directorate-General for External Relations and the Council's Directorate-General. This set-up merges the post of former High Representative with that of Commissioner for External Relations. Moreover, it marks the emergence of a European diplomatic service responsible for implementing the Union's foreign and security policy. Consisting of one-third national diplomats together with officials from the Council and the Commission, this independent service comes under the authority of the High Representative.

The Union's main handicap remains the gap between Community affairs and common foreign, security and defence affairs. The High Representative is intended to fill this gap. In these sovereign areas, the Commission has traditionally had a more unobtrusive role. A modicum of progress has been made: the High Representative, together with the Commission, has the power to present proposals in his or her own name or on behalf of the Commission. As a result, the door has been opened to more responsibility before the European Parliament. However, the fact remains that, in these sensitive areas, unanimity is still strictly required, with the President of the European Council and the President of the Foreign Affairs Council having the task of facilitating consensus. We can therefore expect them to try to keep the deliberations in the institutional context and avoid any *bypassing* by certain Member States using outside channels. The large Member States with diplomatic and military capability tend to assume leadership in CFSP and CSDP matters. The war in Iraq has split both the large and the small and medium-sized Member States¹⁰. These divisions reveal the arduous task facing the High Representative.

Incidentally, there is a certain ambiguity to the dual loyalty of the High Representative, who, although Vice-President of the Commission, is not subject to collective responsibility. Clearly, in the event of a motion of censure, the High Representative will resign collectively as a member of the College, but will remain in the position of President of the Foreign Affairs Council. For the time being, Baroness Ashton has kept her office in the Commission on the 12th floor of the Berlaymont building. During her hearing, she confirmed her loyalty to Europe and the Union. However, it will still be necessary to carefully observe how she pursues her European socialisation after a brief experience as Commissioner responsible for trade

¹⁰ Unlike the full-on opposition between France and Germany during the implosion of Yugoslavia, on this occasion the Franco-German pairing has found itself in the camp of opponents to the war on Iraq.

policy. Will the performance of full-time European duties contribute to Europeanisation and the formation of a Eurosphere¹¹? Unlike the Permanent Representatives, the High Representative has a dual role as President of the Foreign Affairs Council and Vice-President of the European Commission and, in this respect, she has a dual European mandate.¹²

The increased decision-making and implementing capacity needed by the European Union should allow it to become a major player and a legislative force in a multipolar world, together with the United States, Russia and Japan as well as the emerging powers of China, India and Brazil. However, it will still need to develop a bolder strategy, particularly with regard to its old ally, the United States, but also towards Russia and Ukraine. As re-emerging powers, these countries also have in common with the European Union their cultural and geographic proximity and their increasing 'de facto solidarity'. In order to speak in unison in this changing world, the Union must rely on the impetus of the High Representative and the Commission, as well as on the support of the European Council and its President. That is why we need to gradually resort to the Community method.

The Union during the running-in period

Two issues have drawn my attention: the establishment of the European External Action Service (EEAS), and the fundamental issue of the interweaving of the responsibilities of President Van Rompuy and the High Representative within the Union system, as well as their relations with President Barroso and the European Commission. Only the operation in practice of the troika will allow us to assess its effects. However, for the time being, it is clear that their close collaboration and their mutual trust will be decisive for the future of the Union.

It should firstly be noted that the High Representative is overloaded with many tasks and that she will have to rely to a great extent on the Commission and on the EEAS¹³, which comes under her authority. This is particularly the case as her very broad mandate includes conducting the CFSP, including the CSDP, and ensuring the consistency of the Union's external action. In this context, the EEAS is responsible for assisting the two Presidents, the Commission and the High Representative. Led by

¹¹ The expression belongs to Jacques-René Rabier, Honorary Director-General at the Commission.

¹² In our previous studies, we noted that, although being representatives of the Member States, they are also spokespersons for the Union within their governments. They therefore have a dual loyalty: national and European.

¹³ Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service.

Pierre Vimont, Executive Secretary General, assisted by two Deputy Secretary Generals, Helga Schmid and Maciej Popowski, and also by David Sullivan, Chief Operating Officer, the European External Action Service works in collaboration with the diplomatic services of the Member States, and also with the General Secretariat of the Council and the Commission departments. It is responsible for ensuring the consistency of the Union's external action. This action includes a series of external aid instruments managed by the Commission in the areas of cooperation, neighbourhood and partnership, as well as nuclear safety, stability instruments and instruments for democracy and human rights. That is why the dual role of the High Representative is so important.

Another innovation concerns the 132 Commission delegations, which have become Union delegations. The Heads of Delegation receive their instructions from the High Representative and from the EEAS, as well as from the Commission in its areas of responsibility. One of the consequences of this new organisation of the European diplomatic service is that meetings of the Member States' ambassadors are now chaired by the Head of Delegation instead of the Head of Mission of the country assuming the rotating presidency of the Council. The Union is seeking at all levels to reinforce the consistency and efficiency of its external action.

As regards collaboration between the two Presidents, this is developing promisingly. A gentleman's agreement was concluded between the two Presidents, who have taken to starting their weeks by breakfasting together. Initial evidence of their collaboration is also provided by their complementary participation and intervention at G-8 and G-20 meetings¹⁴.

The ambiguous role of the *task force*¹⁵

A minor obstacle threatens to disrupt this harmony between the two leaders of the Union: in order to facilitate the recovery from the financial and economic crisis, the European Council decided that it would be a good idea to create a *task force* under the presidency of Herman Van Rompuy. Looking at this in more detail, we can see that it involves informal meetings between the Finance Ministers, together with Olli Rehn, Commissioner, Jean-Claude Trichet, President of the ECB, and Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup. Generally speaking, a *task force* consists of either a limited number of relevant Ministers, or high-level experts. To my

¹⁴ See, for example, the joint letter on the eve of the G-20 summit in Seoul, which was assessed by the European Council on 28-29 October 2010.

¹⁵ The impact of the financial and economic crisis on the implementation of the new treaty is profound: change in priorities, direct intervention of the German Chancellor and French President, marginalisation of the Commission despite its substantial contribution.

knowledge, Presidents of States or official organisations do not assume the presidency of a *task force*. On the other hand, the *task force* is taking its decisions and directing its actions based on the conclusions of working groups. Is it right for a senior politician to undertake to chair such informal working groups? Should he not protect his high position and independent choice?

The question is whether the *task force* is encroaching upon the powers of the Commission and whether the intergovernmental method is not seeking to impose itself upon the Community method. Personally speaking, I would have preferred a *task force* chaired by the Commissioner for Economic and Financial Affairs, which was responsible for drawing up a comprehensive anti-crisis programme based on analyses and proposals from the Commission. It should be acknowledged, however, that President Van Rompuy, whose willingness to serve Europe is not in question, is trying to find his bearings by taking various initiatives. He needs to assert himself by showing evidence of dynamism and initiative. However, the fact remains that, to avoid creating an atmosphere of competition or giving the impression of tipping the balance towards the intergovernmental institutions at the expense of the Commission, it would be advisable for any new initiative to be launched in agreement with the Commission President.

The European Council on 28 and 29 October 2010 demonstrated the tangle of initiatives, which have overall produced some good results. The *task force*'s report was adopted, which was based on the Commission's proposals in numerous respects. The 'reversed majority' is intended to ensure that sanctions are automatically applied to a certain extent, if budgetary deficits and levels of public debt are exceeded inordinately. In principle, sanctions will be applied unless the Council votes to the contrary by qualified majority. President Van Rompuy insisted on the automatic application of sanctions.

The Franco-German driving force, through the impetus of the German Chancellor, has suggested the idea of a 'minor reform' of the Treaty of Lisbon in order to give the anti-crisis fund a permanent and legal basis. The stabilisation fund planned to last for three years must now be included within the Treaty of Lisbon. The Franco-German pairing has succeeded in drawing other Member States into its plan. Aware of the need for a permanent mechanism, all have accepted, with a few grumbles, this step towards economic governance. A dual mandate has been given to the *task force* and to the Commission, which requested this on its own initiative. In actual fact, we now have two road maps, which overlap and complement each other at the same time. On the one hand we have a series of proposals from the Commission: reinforcement of financial surveillance, establishment of anti-crisis mechanisms, but also the relaunch of the

internal market and the implementation of the 2010 strategy, together with other initiatives such as the reform of the European budget, the proposal to launch EU project bonds and to increase the resources of the European Stabilization Fund. In short, these are anti-crisis measures coupled with a programme for growth. On the other hand we have a top-level approach, through the mandate given by the European Council to the *task force* of President Van Rompuy. This approach is the reverse of the Community method, as it starts by consulting the governments and their Finance Ministers. A closer look reveals that this approach is based on the work and initiatives of the Commission, represented within the *task force* by the Commissioner responsible for Economic Affairs, and also on the contribution of the President of the ECB and the President of the Eurogroup. This approach actually takes a new and complex path, watched over by the President of the European Council. Is this a transitional procedure or will it become more long-term? In the first case, it is justified, whereas, in the second case, it represents a slippery slope towards the intergovernmental method.

The European Council has called for the rapid implementation of legislative instruments. This marks a return to the Community method, which is based on Commission proposals. At the same time, based on a traditional procedure, the European Council has set deadlines so that the Council and the European Parliament reach agreement on the Commission's legislative proposals before the summer of 2011.

As for the *mini-reform* establishing a permanent crisis management *mechanism*, the European Council has called on its President to consult its members about preparing a necessary but 'limited amendment', without altering Article 125 of the Treaty on the Functioning of the European Union ('no bail-out' clause). Following approval, the mini-reform consisting of the permanent mechanism could be ratified by mid-2013 at the latest. To speed up the process of establishing this crisis mechanism, would it not be opportune to resort to 'enhanced cooperation'? At the same time, the Council notes with satisfaction that the Commission intends to undertake, in close consultation with the President of the European Council, preparatory work on the general components of the new mechanism to be established, in particular the role of the private sector, the role of the IMF and the very strict conditions imposed on actions carried out under this type of instrument. In this obsession with the crisis and sanctions, have we not forgotten incentives, coordinated development programmes and European investment in infrastructure? Sanctions only make sense if they contribute through incentives to promoting growth and employment recovery. I would highlight the following points: the capacity of the Franco-German pairing to

boost recovery, the continued activities of the *task force* and its President, and the unavoidable role of the Commission and the return to the use of deadlines¹⁶.

In this procedural mix where the roles of the two Presidents and the intergovernmental and Community methods have become confused, it is difficult and premature to assess the contribution of each one. Although the initiatives are shared between the Commission, the *task force* and the Franco-German pairing, the results with regard to the contents of the European Council decisions are generally positive. The 'weighty' tasks and the preparation and approval of legislative rules come under the Commission's right of proposal and the codecision procedure of the Council and the European Parliament. We can understand why, faced with this complexity, the President of the European Council has stated that the Community/intergovernmental issue is a false problem resulting in a false argument. While respecting the opinion of the President of the European Council, I strongly refute this view. The long experience of the European Community, and the more recent experience of the European Union, confirm the efficiency of the Community method, which is an original characteristic of the European Union. This institutional invention differentiates the European Union from international organisations and associates it with federative-type communities, provided that the balance of powers and institutions is respected. Moreover, it ensures democratic control by the European Parliament of the Commission's activities, unlike the Council and the intergovernmental method, which escape any responsibility before the European Parliament.

Furthermore, the Community method is the only one that allows participatory democracy. When drawing up its proposals, the Commission does not limit itself to questioning governments, but also consults socioeconomic participants. The advantage of a proposal being submitted for Council approval is clear: it places, on the discussion table, a document which presents a view of the European common interest and which takes account of the balance between various national interests and between the large, medium-sized and small Member States. Conversely, intergovernmental procedures are more at risk of being dominated by the large Member States.

In terms of external relations, the example is provided by trade policy, where the interests of the Union are represented by the Commission. In various areas of external policy, this role has been devolved to the High

¹⁶ Will the German government, followed by the French one, succeed in imposing its model and the *unionist method*? Its new intergovernmental approach is in total contradiction with its traditional European *federalist* behaviour and spirit. .

Representative, together with the two Presidents. Using the Community method, making proposals jointly with the Commission and relying on the European diplomatic service, the High Representative can increase the Union's capacity to have an international influence.

In this transitional phase, each initiative and each statement influence European commitment and the activity of various stakeholders. It is therefore essential for the *presidential tandem* to assert itself with determination as the new face and spokesperson of the Union, in concert with the High Representative. This seems to be the aim of the Treaty of Lisbon. Incidentally, each act of President Van Rompuy and President Barroso has repercussions well beyond the sphere of the European institutions and helps, both symbolically and practically, to forge the image of the European Union and confirm its influence among the global players.

Open conclusion on the future

Quite clearly, the new Treaty has made a qualitative leap forward, which is all the more significant as it has occurred at a time when Europe is struggling to pull out of the crisis. Various lessons can be learnt from this test of the Union's solidity. The crisis with the euro and the dynamic core, under pressure from public and private debts, and the risk of a domino effect highlighted by Greece's difficulties are all factors which have called into question the 'irreversible' process of integration and the positive spillover theorised by Haas. The crisis is having a dual effect: it is arousing national interests, while necessarily imposing common solutions. As in the past, the need and the desire for Europe are stronger than the trials and tribulations of globalisation and the external shocks or internal tensions.

Multiple collaboration networks and intense communication in particular by means of internet are in turn helping to maintain the rhythm and progress, albeit fluctuating but steady, towards more Union. In this complex context, the Community or federal method, combined with the new means of communication and governance, ensures the *independence* of the Member States, regions, towns and local authorities in interaction with other social players, at the same time as it ensures their participation by reinforcing the Union. In this environment, the Commission is intended to listen to the diverse voices and opinions, develop guidelines and identify common objectives. However, it will still need to perform its role to the full.

At this point in time, we can only say that the new Treaty is continuing, with a few exceptions such as the forming of a dominant core, the quest for an unprecedented European federation. However, only its operation in

practice will allow its effective contribution to the federative future of the European Union to be assessed. Quite clearly, the Treaty of Lisbon offers new instruments, which, if used to the full, are bearers of high hopes and a sign of Europe's great ambition.

Since the beginnings of the ECSC, the High Authority and then the Commission of the European Community followed by the European Union have highlighted the irreplaceable role of this independent institution, which is the European driving force of the integration process and the guarantor of the common treaties and rules. It is the key institution which, together with the European Parliament and the Court of Justice, and with the support of the European Council and the Council, has responsibility for promoting the public interest in a European context. The Treaty of Lisbon offers new means that are currently being run in and whose full use, in the spirit of the Community method, will be decisive if the Union is to progress towards an unprecedented form of European federation. The Treaty of Lisbon brings with it great hope for the future.