

## Conclusions du Comité des sages (Dublin, 29 et 30 novembre 1979)

**Légende:** Lors du Conseil européen des 29 et 30 novembre 1979 à Dublin, le Comité des trois sages - composé de Barend Biesheuvel, d'Edmund Dell et de Robert Marjolin - remet officiellement son Rapport sur les institutions européennes dont le résumé avait déjà été distribué aux ministres des Affaires étrangères des Neuf lors de leur réunion des 20 et 21 octobre à Ashford Castle (Irlande).

**Source:** Bulletin des Communautés européennes. Novembre 1979, n° 11. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2012

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/conclusions\\_du\\_comite\\_des\\_sages\\_dublin\\_29\\_et\\_30\\_novembre\\_1979-fr-8e184e74-01ba-404e-a427-3e244a86bcc8.html](http://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_comite_des_sages_dublin_29_et_30_novembre_1979-fr-8e184e74-01ba-404e-a427-3e244a86bcc8.html)

**Date de dernière mise à jour:** 21/10/2012

## Conclusions du « Comité des Sages »

Le Conseil européen nous a demandé de proposer des améliorations à apporter aux mécanismes et aux procédures des institutions communautaires. Nous sommes conscients du fait que les causes les plus profondes des faiblesses de fonctionnement de la Communauté ne sont pas dues aux mécanismes et aux procédures. Ceux-ci ne jouent en réalité qu'un rôle secondaire. Les difficultés économiques et les divergences d'intérêts et de conceptions entre les États membres sont des obstacles plus sérieux.

La Communauté risque de se trouver, dans les années à venir, confrontée à de réelles difficultés de fond. En outre, le nombre des États membres va se trouver accru pendant la même période. Il faut au moins faire en sorte que les institutions, au lieu d'aggraver ces difficultés par leur inefficacité et la dispersion des efforts, offrent tous les moyens de les affronter avec les plus grandes chances de succès.

Nous avons moins cherché à fixer en détail des règles nouvelles pour le fonctionnement d'une Communauté à douze membres qu'à proposer des améliorations concrètes à apporter dès maintenant à l'activité des institutions communautaires. Si ces recommandations sont adoptées, nous pensons qu'elles permettront l'entrée des nouveaux membres dans une Communauté plus dynamique, plus efficace et mieux préparée à les recevoir.

Le fonctionnement actuel de la Communauté est en réalité moins mauvais qu'on ne le pense souvent. La plus grande partie des traités est désormais mise en application. La coopération des États membres s'étend même sensiblement au-delà de la lettre des traités. Mais il est vrai que la Communauté éprouve des difficultés pour mettre en œuvre de nouvelles politiques communes souvent sans que le traité fournisse des orientations précises. En outre, la multiplication des tâches de la Communauté et leur diversification ont considérablement alourdi l'appareil institutionnel de la Communauté. Il est devenu à la fois plus complexe et moins efficace.

Nous proposons d'améliorer son fonctionnement par la définition de priorités et l'identification des responsabilités. Notre rapport écarte délibérément toute approche idéologique. Il n'entend pas modifier l'équilibre qui existe actuellement entre les différentes institutions. Mais il suggère des moyens concrets d'améliorer le fonctionnement pratique de chacune d'entre elles.

La création du *Conseil européen* a été elle-même une réponse pragmatique aux difficultés institutionnelles de la Communauté. Il est devenu une source efficace d'orientation politique de la Communauté.

Il convient de trouver le bon équilibre entre liberté et discipline dans les travaux du Conseil européen. Les solutions pratiques déjà envisagées à cet égard devraient être réaffirmées: ordres du jour limités, participation restreinte, préparation et mise en œuvre cohérentes, circulation des documents en temps voulu, responsabilité de la présidence de rédiger des conclusions claires et fidèles. Nous avons examiné l'idée d'une présidence plus durable pour le Conseil européen et il nous semble qu'elle soulèverait de réelles difficultés dans l'état actuel de la Communauté.

Un champ considérable est ouvert à l'amélioration des relations entre le Conseil européen et les institutions du traité. Nos suggestions précises sur le maintien du rôle du Conseil de ministres, sur le renforcement de la collaboration de la Commission avec les chefs d'État et de gouvernement et sur l'établissement de relations directes entre le Conseil européen et le Parlement sont destinées à intégrer le Conseil européen autant que possible dans le cadre normal des relations interinstitutionnelles. Afin d'utiliser pleinement ses capacités de direction politique, nous proposons que le Conseil européen adopte *avant 1981*, en collaboration avec la Commission, un schéma directeur de *priorités* indiquant les principales tâches et les progrès à accomplir par l'ensemble de la Communauté. Ce schéma directeur doit être précis et pratique, et constituer une déclaration d'intention plutôt qu'un vœu pieux.

Le Conseil européen a la responsabilité de superviser l'ensemble des actions communes des États membres, qu'elles aient ou non un caractère strictement communautaire, comme il le fait notamment pour la coopération politique. Il a donc un certain choix des méthodes à utiliser, notamment pour les actions

nouvelles. La priorité doit être donnée à la procédure de l'article 235. Mais si cette procédure apparaît inapplicable, on ne peut exclure a priori d'agir en commun par d'autres méthodes qui permettraient à la Communauté de progresser.

Le *Conseil de ministres* dans ses différentes formations et les organes qui lui sont subordonnés obtiennent des résultats insuffisants au regard des efforts qu'ils déploient. La quantité de travail qui leur incombe est devenue impossible à maîtriser et les travaux des divers organes subordonnés et de formations spécialisées du Conseil sont insuffisamment coordonnés.

Pour résoudre ces problèmes, une définition plus claire et une mise en œuvre beaucoup plus efficace des responsabilités de la présidence paraissent indispensables. Chaque présidence devrait établir un programme de travail, respectant les priorités définies par le Conseil européen, et faire rapport sur l'exécution de ce programme à la fin de l'exercice. La présidence doit avoir une autorité incontestée dans l'application des procédures et dans l'établissement des ordres du jour. La présidence doit avoir la liberté d'alléger sa propre tâche en confiant des dossiers particuliers à d'autres membres du Conseil européen, du Conseil de ministres ou des organes subsidiaires. D'autres options sont examinées dans le rapport, comme celles d'une modification de la rotation de la présidence et la formule de la « troïka ». Elles sont rejetées.

Le Conseil doit avoir la possibilité de se concentrer sur les questions véritablement politiques. Il faut pour cela faire plus largement usage des délégations en faveur de la Commission et laisser une plus grande marge de manœuvre au Comité des Représentants permanents et à ses organes subsidiaires. Il ne paraît pas utile de modifier le statut des Représentants permanents.

Les décisions doivent être prises de la façon la plus expédiente. Le « compromis de Luxembourg » est devenu une réalité de la vie de la Communauté. Chaque État doit rester juge de ce qui est pour lui un intérêt très important. Mais si tous les États-membres ont la certitude de ne pouvoir être mis en minorité sur un sujet d'intérêt très important pour eux, ils devraient tous accepter que le vote devienne la pratique normale dans les cas où le traité n'impose pas l'unanimité et où aucun intérêt très important n'est en jeu.

Les groupes de travail dépendant du Coreper ne devraient pas, comme c'est trop souvent le cas, être laissés à eux-mêmes. La présidence, assistée du secrétariat du Conseil en liaison avec la Commission, a la responsabilité particulière de coordonner leurs travaux dans le cadre des priorités adoptées et dans le but d'éviter les délais inutiles.

La coordination horizontale est indispensable, elle aussi, pour lutter contre la fragmentation et l'éparpillement des activités communautaires. Sans pouvoir retrouver la position dominante qu'il avait au cours des premières années, le Conseil de ministres des affaires étrangères doit continuer à jouer un rôle central. Certains Conseils spécialisés pourraient tenir des sessions moins nombreuses.

Les administrations nationales peuvent, en outre, apporter une contribution très importante au bon fonctionnement des Communautés. La coordination des affaires communautaires se fait de façon très différente d'une capitale à l'autre. Nous ne prétendons pas imposer un modèle unique à des pratiques qui ont été façonnées par des traditions et des structures souvent fort différentes. Mais il est indispensable que l'on parvienne dans tous les États membres à élaborer en temps voulu des instructions réfléchies et cohérentes. Le Représentant permanent peut jouer un rôle utile à cet égard.

Le Conseil enfin n'agit pas de façon isolée. La contribution de la Commission est essentielle à son bon fonctionnement et la présidence doit veiller à la qualité des relations du Conseil avec le Parlement.

Le rôle et l'autorité de la *Commission* ont diminué dans les dernières années. Il convient de rendre plus efficaces, en les adaptant aux circonstances nouvelles, l'exercice de son droit d'initiative et de son rôle de gardienne des traités, ainsi que son action de gestion et d'exécution.

Le nombre des Commissaires dans la Communauté élargie doit être limité à douze: un par État membre. Le nombre des directions générales doit être réduit et mis en relation avec celui des Commissaires. Le collège

des Commissaires doit être plus homogène et doit se comporter davantage comme un organe collectif. Il faut renforcer la coordination entre les services et regrouper sous l'autorité du Président des services centraux: budget, personnel, administration. L'autorité du Président de la Commission doit être renforcée au sein de l'institution qu'il dirige. Il doit être choisi par le Conseil européen six mois avant le renouvellement de la Commission, être consulté par les gouvernements sur la désignation des membres de la Commission et avoir le dernier mot sur l'attribution des portefeuilles.

Il est indispensable que la Commission conserve un rôle actif dans la Communauté. Elle représente l'intérêt de l'Europe dans son ensemble et non un compromis entre divers points de vue. Elle doit établir au début de son mandat un programme général révisable au moins chaque année, en harmonie avec les priorités définies par le Conseil européen. Elle doit organiser la mise en œuvre des moyens dont elle dispose en fonction de ce programme en tenant compte des capacités du Conseil. La présentation et l'examen des propositions d'harmonisation des législations doivent être soigneusement programmés. La Commission devrait consulter les États membres, si nécessaire, à un niveau politique élevé et éviter de multiplier les consultations à un niveau subalterne. Elle doit participer activement au travail du Conseil en modifiant ses propositions et en suggérant des compromis.

Le Conseil, de son côté, doit déléguer plus largement à la Commission les mesures d'application de nouvelles politiques. La mise au point de formules types et des arrangements politiques entre institutions pourraient, par exemple, permettre d'éliminer les obstacles qui ont bloqué certaines délégations dans le passé.

Ce rapport n'a pas la prétention de déterminer l'évolution que pourrait connaître le *Parlement européen* après son élection au suffrage universel direct. Mais il peut proposer quelques améliorations indispensables dans les relations entre le Parlement et les autres institutions. A cet égard, il convient de développer les contacts entre le Parlement et la Commission. Celle-ci doit présenter son programme général de travail au Parlement en vue d'un débat. Elle doit établir avec le Parlement un programme semestriel de consultations. Surtout, la Commission doit répondre avec plus de sérieux aux résolutions du Parlement. Le Conseil doit lui aussi accorder une plus grande importance à ces résolutions. Il appartient à la présidence d'attirer sur elles l'attention des États membres et de développer des contacts personnels avec le Parlement. Les institutions devraient essayer de se mettre d'accord sur des améliorations pratiques destinées à résoudre les difficultés apparues dans l'application de la procédure de concertation. Enfin le président du Conseil européen devrait se rendre une fois tous les six mois devant le Parlement afin d'établir un dialogue politique direct, au plus haut niveau, entre ces deux organes. Il convient de maintenir, dans l'intérêt de la Communauté, des relations équilibrées entre les trois pôles du triangle Commission-Conseil-Parlement.

La *Cour de justice* a présenté elle-même des suggestions pour résoudre ses propres problèmes. Les solutions devraient être trouvées au moyen de discussions entre les institutions. Il en va de même de la *Cour des comptes*. En revanche, le *Comité économique et social* se heurte à des difficultés plus sérieuses. En ces périodes de crise, la Communauté a besoin d'un mécanisme de consultation efficace avec les partenaires sociaux. Nous faisons quelques suggestions pour réaffirmer le rôle du Comité économique et social dans les consultations socio-économiques au sein de la Communauté, et pour accroître l'efficacité de la Conférence tripartite, du Comité permanent de l'emploi et du système des Comités paritaires.

Dans toute cette étude, l'*élargissement* de la Communauté à douze membres a été pris comme un fait accompli. Nos propositions techniques destinées à améliorer la transparence, la cohérence et l'efficacité des institutions communautaires sont fondées sur l'expérience d'une Communauté de neuf membres, mais peuvent faciliter sensiblement le fonctionnement d'une Communauté de douze membres.

Toutefois, l'élargissement n'accroîtra pas seulement la lourdeur des institutions. Il creusera aussi les écarts entre les situations et les intérêts des États membres. Tout système d'« Europe à deux vitesses », qui crée des différences de statuts entre les États membres, paraît devoir être rejeté. Mais une certaine *différenciation* dans l'application aux États membres de politiques décidées en commun peut néanmoins s'avérer utile dans certains cas comme on le constate déjà aujourd'hui. Certaines précautions devraient s'appliquer chaque fois que l'on y recourt.

La Communauté à douze aura neuf *langues* officielles. Toute tentative de limiter systématiquement et autoritairement l'usage d'une langue nationale serait injuste et politiquement impraticable. Mais le coût et les complications seront tels qu'il sera indispensable de trouver des arrangements permettant de réduire, suivant la nature des réunions, le nombre des interprètes.

Nous avons aussi réfléchi aux *problèmes que l'Europe va devoir affronter dans les prochaines années*. Cette période sera une période difficile pour l'Europe. Tout indique qu'un taux de croissance relativement bas sera accompagné et aggravé par des troubles monétaires et des difficultés sur le marché de l'énergie. Le problème du chômage conduira à des tensions sociales et politiques. Les perspectives pour l'avenir de la Communauté, et pour les progrès sur la voie de l'Union européenne, dépendront de sa façon de surmonter cette crise durable. Les États membres doivent maintenir leur solidarité aussi bien au sens actif - concours mutuel - qu'au sens passif - s'abstenir autant que possible d'actions susceptibles de poser des problèmes à d'autres membres. Beaucoup de résolution et d'intelligence politique seront nécessaires pour s'opposer aux pressions qui se manifesteront en faveur du protectionnisme, à la fois dans le commerce interne de la Communauté nouvellement élargie et dans ses relations commerciales extérieures.

Les priorités que la Communauté se donne pour répondre à ces défis devraient être assez souples pour permettre de s'adapter aux changements de circonstances. Elles doivent être fondées sur une appréciation réaliste du registre d'action de la Communauté. La première et principale tâche est le maintien et la consolidation de l'acquis, avec tous les ajustements que les conditions actuelles exigent. Dans leurs relations avec le reste du monde, la Communauté et les États membres doivent agir de la façon la plus unie possible aussi bien sur le front politique que sur le front économique. La solidarité entre États membres pourrait s'exprimer concrètement, soit dans une action commune pour faire face à la crise de l'énergie, soit dans le concours mutuel pour d'autres cas, soit dans les efforts en vue d'accroître la stabilité monétaire au moyen du SME. Des priorités de cet ordre devraient aider la Communauté non seulement à survivre aux dangers immédiats, mais surtout à jeter les bases d'un progrès à long terme.