

Leo Tindemans, Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions

Légende: Leo Tindemans, Premier ministre de la Belgique de 1974 à 1978, dresse en janvier 1977 un premier bilan du Conseil européen.

Source: Mélanges Fernand Dehousse. 1979, n° Volume 2, la construction européenne. Paris/Bruxelles: Fernand Nathan/Editions Labor. "Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions", auteur:Tindemans, Léo , p. 167-173.

Copyright: (c) Editions Labor

URL: http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_le_conseil_europeen_un_premier_bilan_quelques_reflexions-fr-e2fc171f-35cf-4223-8bca-4c9e377f1691.html

Date de dernière mise à jour: 13/08/2015

Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions

par

Leo TINDEMANS

Ancien Premier ministre du Royaume de Belgique

« Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen ». C'est en ces termes que le président Giscard d'Estaing a annoncé la naissance du Conseil européen à l'issue de la Conférence des Chefs de gouvernement réunie à Paris les 9 et 10 décembre 1974. Deux années se sont écoulées depuis, pendant lesquelles le Conseil s'est réuni à six reprises déjà. Aussi l'heure est-elle peut-être venue de dresser un premier bilan et d'esquisser quelques réflexions pour l'avenir. Mais auparavant, il convient de présenter le Conseil européen et d'indiquer les raisons qui ont amené sa création.

I. Les raisons d'une naissance

Les motivations qui ont amené la création du Conseil européen sont multiples. Deux d'entre elles émergent cependant, même si elles ne sont peut-être en définitive que les deux facettes d'une même réalité. Créé à l'initiative de Jean Monnet (1), le Conseil européen semble en effet avoir été constitué d'abord pour combler un vide politique, ensuite et surtout pour surmonter la « crise décisionnelle » qui frappe les Communautés européennes.

A. Un vide politique

Jusqu'à ce jour de décembre 1974 qui vit naître le Conseil européen, il n'existait pas dans le système institutionnel communautaire un véritable organe de décision politique. Sans doute le Conseil des ministres aurait-il pu jouer ce rôle: il en avait la vocation et l'accroissement de son rôle au détriment de celui de la Commission aurait pu l'y aider. Mais il aurait fallu pour cela exploiter toutes les potentialités offertes par les traités; il aurait aussi fallu, comme l'explique J. Dondelinger dans une remarquable étude consacrée au Conseil européen, que les Gouvernements des Etats membres entendent laisser le Conseil jouer pleinement son rôle (2).

Masquée au début du Marché commun par les incontestables progrès de l'unification économique, l'absence d'un véritable centre de décision politique ne s'est fait véritablement sentir que le jour où le processus d'intégration a mis en cause des domaines où ne jouaient plus les automatismes du traité, tout spécialement ce qui concerne l'union douanière, et où tout progrès au niveau de l'intégration impliquait la définition et l'exécution d'une politique commune. Ce jour-là, cette absence a été vraiment ressentie comme un vide à combler absolument. Il apparaît en effet aujourd'hui que « tout véritable progrès dans l'unification européenne présuppose un engagement politique plus profond, même si l'avenir de la Communauté est indissolublement lié aux solutions qui seront apportées aux problèmes économique-monétaires, sociaux et autres » (3).

A cet égard, et comme le relève J. Dondelinger, « le pas franchi en décembre 1974 n'est donc pas un coup de force visant à faire basculer le système institutionnel en place, mais une tentative d'occuper un vide apparent au cœur même d'un organisme manquant dangereusement de vitalité et courant chaque jour un peu plus le risque de sa propre décomposition » (4).

B. Une « crise décisionnelle »

L'Europe, depuis plusieurs années, est hésitante, et ce malgré les plans de relance ébauchés notamment aux Sommets de La Haye (1969) et de Paris (1972). A quoi cela tient-il? On a invoqué la crise économique et monétaire qui sévit en Europe comme dans le reste du monde: l'argument est valable. On a dit aussi que la responsabilité en incombait au système de l'unanimité, pratiqué en fait dans les Communautés, et qui donne « le pouvoir à la minorité » (5): c'est partiellement exact. On a avancé encore une « absence de volonté, significative d'un essoufflement institutionnel » (6): c'est sans aucun doute la raison la plus profonde.

Toutefois, ce n'est pas à proprement parler d'une absence de volonté dont souffre la Communauté: la volonté politique abstraite de progresser dans la construction d'une Europe unie existe en effet dans chacun de nos pays auprès d'une majorité importante d'hommes politiques de diverses tendances. Mais nous ne parvenons pas à traduire cette volonté abstraite dans la réalité quotidienne. L'appareil institutionnel des Communautés, tout comme l'appareil politique de nos pays, révèle aujourd'hui une impuissance grandissante: ce n'est pas la volonté qui fait défaut, mais bien la capacité d'action.

En rechercher toutes les causes mènerait trop loin, mais ne peut-on tenter une ébauche d'explication en constatant que les Communautés sont atteintes de ce que l'on pourrait appeler, en paraphrasant Alain Peyrefitte (7), le « mal européen ». Pour cet auteur, l'impuissance de l'Etat résulte de l'excès même de sa puissance: en accumulant les pouvoirs et en devenant, par le fait même, incapable en pratique de les exercer tous, l'Etat a laissé glisser insensiblement les rênes du pouvoir entre les mains de l'administration, politiquement irresponsable. L'Europe ne glisse-t-elle pas, elle aussi, insensiblement et depuis un certain temps, vers le règne des experts et des techniciens, très compétents sans aucun doute, mais incapables de traduire leurs projets et leurs plans en action politique? Le « mal européen » touche sans doute la Commission, mais il frappe aussi le Conseil des ministres où les débats sont devenus de plus en plus techniques, le rôle des experts n'y faisant, en conséquence, que s'accroître (8) ce qui est d'autant plus inquiétant qu'ils sont avant tout les défenseurs d'intérêts nationaux.

Le « mal européen » est l'une des causes essentielles de la « crise décisionnelle » qui s'est installée dans les Communautés et qui se traduit par une impuissance croissante des institutions communautaires et une incapacité à donner à l'Europe ce dynamisme qui lui est indispensable. C'est, sans aucun doute, pour tenter de surmonter cette carence décisionnelle que l'on a créé le Conseil européen, d'où l'on a délibérément exclu les experts et les techniciens (9).

II. Les caractères du Conseil européen

A. Nature

C'est dans le Communiqué final du Sommet de Paris (décembre 1974) que se trouve « l'acte de naissance » du Conseil européen. On peut, en effet, y lire, aux points 2 et 3, que les Chefs de gouvernement, soucieux de « globaliser » les activités communautaires et celles qui relèvent de la coopération politique, « ont décidé de se réunir, accompagnés des Ministres des Affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». Et le texte ajoute que « ces dispositions n'affectent, en aucune manière, les règles et procédures arrêtées par les Traités, ni celles prévues par les rapports de Luxembourg et de Copenhague en ce qui concerne la coopération politique » (point 3, al. 4).

Juridiquement parlant, il n'y a donc pas d'institution nouvelle, mais bien plutôt une décision purement politique visant à assurer, trois fois par an, une représentation personnelle et au plus haut niveau, aussi bien aux réunions du Conseil des Communautés qu'à celles organisées au titre de la coopération politique. On a en effet toujours admis que l'article 2 du Traité de fusion du 8 avril 1965 en parlant des « représentants des Etats membres » permettait une composition variable du Conseil des Communautés européennes (10). Par conséquent, l'appellation « Conseil européen », (que l'on doit d'ailleurs au président Giscard d'Estaing et non au Sommet de Paris) ne fait que recouvrir certaines réunions du « Conseil des Communautés européennes ». La différence par rapport aux réunions ordinaires de ce Conseil réside dans le fait, d'une part, que le Conseil européen est composé des Chefs de gouvernement, d'autre part, qu'on y traite à la fois de questions strictement communautaires et de questions relevant de la coopération politique.

Politiquement parlant, l'événement revêt cependant une portée considérable.

« Désormais », comme l'écrit M. Poniatoski, « les plus hauts responsables politiques des Etats européens font leur affaire personnelle de la gestion européenne. Ils peuvent considérer l'Europe comme un tout et non plus comme une juxtaposition de dossiers techniques, et étendre progressivement le processus européen à des domaines qui n'étaient pas couverts jusqu'ici par les traités. Ainsi disposent-ils en quelque sorte d'un pouvoir constituant souple. Progressivement, le Conseil européen peut devenir une

sorte de Cabinet européen prenant les grandes décisions, fixant les orientations d'avenir au niveau d'un continent (11) ».

Pour J. Monnet, il constitue « l'activité politique suprême (12), dont rien n'égale la capacité de décision » (13).

B. Principes de fonctionnement

1. Composition

Le Conseil européen est composé des Chefs de gouvernement, la France étant toutefois représentée par le Président de la République, encore que rien ne s'opposerait juridiquement à ce qu'il soit remplacé par le Premier Ministre (14).

Les Ministres des Affaires étrangères, suivant les termes du Communiqué de Paris « accompagnent » les Chefs de gouvernement. Le but de cette règle aurait été de « surmonter certaines difficultés d'ordre constitutionnel des pays du Benelux où la responsabilité des Affaires étrangères appartient au seul Ministre des Affaires étrangères et non pas au Premier Ministre » (15). L'argument n'est pas convaincant, car du point de vue constitutionnel belge, le Premier Ministre ayant une responsabilité politique globale peut, au niveau des grandes options politiques, interférer dans les compétences de ses différents ministres. On peut se demander si ce n'est pas plutôt le souci d'assurer la liaison avec le Conseil des ministres qui a justifié cette association des Ministres des Affaires étrangères.

La Commission participe également aux réunions du Conseil européen en la personne de son Président et d'un membre permutable en fonction des sujets traités. Elle n'a cependant pas considéré cette représentation réduite comme un obstacle à son fonctionnement collégial (16).

Personne d'autre n'assiste aux réunions, contrairement à ce qui se passe pour les Conseils ordinaires où les Ministres sont accompagnés de nombreux collaborateurs: représentants permanents, hauts fonctionnaires, experts, etc.

2. Présidence

Le Conseil européen – et déjà avant lui, les Sommets – applique la règle en vigueur dans les Communautés: la Présidence est assurée par rotation semestrielle dans l'ordre prévu par l'article 2, alinéa 2, du traité de fusion de 1965, tel que modifié à la suite de l'adhésion de nouveaux Etats membres.

A cet égard, une évolution s'amorce en faveur d'un renforcement du rôle de la Présidence, particulièrement dans le domaine de la coopération politique. Il ressort, en effet, du Communiqué de Paris (point 4) que la Présidence exerce « la fonction de porte-parole des Neuf et se fait leur interprète sur le plan diplomatique. Elle veille à ce que la concertation nécessaire ait toujours lieu en temps utile ».

3. Secrétariat

Le Sommet de Paris n'est pas parvenu à un accord sur la question du Secrétariat. D'où la formule sibylline que l'on trouve au point 3 du Communiqué: « Compte tenu des pratiques et procédures en vigueur, le secrétariat administratif sera assuré de manière appropriée ». En fait, ce secrétariat est assuré conjointement par le secrétaire général du Conseil (pour les questions communautaires) et par quelques fonctionnaires délégués par l'Etat de la Présidence (pour les questions de coopération politique) (17).

4. Lieu des réunions

Les Chefs de gouvernement ont convenu (du moins verbalement) de tenir deux des trois réunions annuelles (la première et la dernière) dans la Capitale du pays qui assume alors la Présidence et la troisième (qui se

déroule au milieu de l'année) au lieu normal des sessions du Conseil (Bruxelles ou Luxembourg) (18). C'est la double nature du Conseil européen qui explique ce choix (19).

5. Préparation et conclusions des réunions

La préparation du Conseil européen est pratiquement réduite à sa plus simple expression. Les Chefs de gouvernement ont en effet rejeté la méthode consistant à délibérer sur la base de documents longuement préparés et minutieusement élaborés. Soucieux d'échapper à tout carcan, ils ne tolèrent que de brèves communications ou de courts mémorandums.

La même préoccupation se retrouve en ce qui concerne l'ordre du jour: préparé par les Ministres des Affaires étrangères et proposé par la Présidence, celui-ci est arrêté par le Conseil européen lui-même au début de sa session. Il ne comprend, en général, qu'un très petit nombre de questions et chaque membre conserve la faculté d'évoquer, à tout moment et en dehors de l'ordre du jour, toute question qu'il désire voir traiter.

L'imprécision est encore plus grande au niveau des conclusions. Il n'y a pas de procès-verbaux, ni même en principe de communiqué final. Certains Conseils ont cependant donné lieu à des « relevés de conclusions », établis sous la responsabilité de la Présidence, mais plusieurs délégations ont refusé de se considérer comme engagées par ces textes (20).

C. Les premières réunions

Les premières réunions du Conseil européen ont eu lieu à Dublin (10 et 11 mars 1975), à Bruxelles (16 et 17 juillet 1975), à Rome (1^{er} et 2 décembre 1975), à Luxembourg (1^{er} et 2 avril 1976), à Bruxelles (12 et 13 juillet 1976) et à La Haye (29 et 30 novembre 1976).

Jusqu'à présent, ces réunions se sont caractérisées par une curieuse alternance d'échecs et de succès relatifs.

A l'actif du Conseil européen, on peut citer:

1° l'accord intervenu à Dublin d'une part sur le « mécanisme correcteur en matière budgétaire, d'autre part sur les produits laitiers néo-zélandais, ce qui a permis de clôturer le dossier de la « renégociation » ouvert par la Grande-Bretagne;

2° l'accord de Rome sur la représentation unique de la Communauté à la Conférence Nord-Sud;

3° l'accord sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel intervenu à Rome (fixation de la date des élections) et à Bruxelles (répartition des sièges).

Mais comment ne pas évoquer aussi l'impuissance du Conseil européen à faire progresser les dossiers importants comme la mise en œuvre d'une politique énergétique commune, l'union économique et monétaire ou l'union européenne.

*

* *

Après avoir aussi analysé d'une manière objective l'origine et le fonctionnement du Conseil européen, il convient maintenant de dresser un premier bilan en recherchant ce que cette institution a apporté de positif et de négatif au système institutionnel communautaire: ce sont les ombres et les lumières.

III. Ombres et lumières

A. Les lumières

Le fait pour le Conseil européen d'être composé des plus hauts responsables politiques des Etats membres de la Communauté lui confère une autorité dont ne jouit aucune autre institution de la Communauté. La « globalisation » des activités en son sein lui permet en outre d'agir de manière cohérente et coordonnée.

Cette composition au plus haut niveau devrait normalement engendrer une prise de conscience plus grande par les Chefs de gouvernement de leurs responsabilités européennes et surtout de la dimension européenne qui aujourd'hui domine presque tous les problèmes nationaux. Il est en effet fondamental que ceux qui, dans leur pays, ont comme mission essentielle la coordination de l'action gouvernementale et sa dynamisation, soient attentifs à ce nouveau paramètre.

Eux seuls détiennent, en effet, en germe, les pouvoirs susceptibles de faire progresser la construction européenne. Ils peuvent – autre chose est de savoir s'ils veulent – extraire des Traités toutes les potentialités et virtualités qu'ils contiennent pour donner à la Communauté l'impulsion dont elle a besoin.

Mais c'est également dans un certain nombre de règles de procédure adoptées par le Conseil européen que l'on découvre des éléments susceptibles de le valoriser. Généralement très souples, ces règles ont, en effet, comme conséquence d'éliminer tout état de tension au sein du Conseil où l'élément conflictuel est absent. On se trouve là aux antipodes des séances de certains Conseils des ministres. Parmi les principes qui président ainsi à un fonctionnement harmonieux du Conseil européen et qui le dépassionnalisent, on en retiendra trois.

1° Un ordre du jour plus indicatif qu'impératif.

2° Un refus de technicité exagérée.

Celui-ci se manifeste par une réduction au maximum des documents de travail et par la non-participation des « spécialistes » aux délibérations du Conseil.

En refusant de se laisser enfermer dans le carcan de documents de travail longuement et minutieusement préparés, le Conseil européen a entendu laisser libre cours à sa « spontanéité politique » (21). La porte est ainsi largement ouverte à une libre confrontation des points de vue en présence, qui devrait normalement faciliter l'élaboration d'une solution politique aux problèmes posés.

En outre, le fait d'exclure de la salle de délibérations, les experts, conseillers ou hauts fonctionnaires que l'on retrouve dans les réunions du Conseil des ministres, et qui donnaient aux discussions un caractère quasi public, devrait permettre aux membres du Conseil européen de reléguer au second plan les aspects purement techniques des dossiers pour n'aborder que la dimension politique.

3° Une assemblée restreinte.

Le nombre restreint des participants au Conseil européen permet à chacun de ses membres une très grande franchise, allant même jusqu'à découvrir le contexte national particulier d'un problème, avec, comme conséquence, un éventuel réajustement du point de vue des autres partenaires.

Mais, comme le fait très justement remarquer J. Dondelinger, « ce serait une erreur fatale de croire que les Chefs de gouvernement puissent combler un vide politique par leur seule présence autour d'une table du Conseil » (22). Et c'est ici que l'on s'aperçoit que le Conseil européen a en quelque sorte les défauts de ses qualités, ce qui entraîne un certain manque d'efficacité.

B. Les ombres

Tel qu'il se présente actuellement, le Conseil européen comporte certains dangers: pour lui-même d'abord, pour les autres institutions ensuite.

1. Dangers pour le Conseil européen

Le premier danger qui guette le Conseil européen est de verser dans un excès d'abstraction politique, dont ne sont exclues ni les généralités, ni les simples déclarations d'intention.

Il y a en effet des minutes de vérité où les conceptions divergentes doivent apparaître dans leur technicité, même si la décision finale implique un choix politique. Pour de nombreuses questions d'ailleurs, il y a une étroite liaison entre les données politiques et techniques. Vouloir les dissocier, c'est courir le risque de ne plus être capable de trancher, faute d'avoir en main tous les éléments du problème.

Le Conseil des ministres a démontré son impuissance parce qu'il s'est laissé envahir par des problèmes techniques. La même impuissance guette le Conseil européen s'il refuse de voir les aspects techniques pour se cantonner dans un « politique » désincarné.

D'ailleurs, l'impossibilité dans laquelle se trouve aujourd'hui le Conseil européen de prendre des décisions, en l'absence d'un dossier complet, l'amène souvent à renvoyer la question – renvoi qui, du point de vue de son écho dans l'opinion publique, est désastreux car révélateur d'une incapacité de décider – à un groupe d'experts chargés, soit d'examiner les conséquences techniques d'un choix politique, soit d'élaborer un projet de texte commun. Mais ces fonctionnaires sont souvent paralysés, parce que mal ou diversement informés des orientations politiques qui se sont dégagées au sein du Conseil. Et c'est alors l'impasse, l'échec, d'autant plus grave qu'il est amplifié par l'exceptionnelle publicité qu'entourent les réunions du Conseil.

Un second danger réside dans l'absence de véritables conclusions traduisant des décisions prises en commun. Cette situation est doublement dangereuse: d'abord pour l'opinion publique qui est convaincue que le vague des conclusions ne fait que voiler un procès-verbal de carence; ensuite pour les autres institutions de la Communauté qui risquent de sentir plus encore le « vide » politique et l'absence de directives.

Enfin, troisième danger, plus sournois peut-être, mais tout aussi réel: ne risque-t-on pas de voir s'instaurer au sein du Conseil européen une espèce de prédominance des grands? Car, si les procédures souples qui régissent le fonctionnement du Conseil présentent des avantages, elles ne sont pas sans inconvénients: le principal réside dans un attachement moins grand aux procédures de vote, notamment à la règle de la majorité prévue pour assurer un équilibre entre les « grands » et les « petits ». La tentation pourrait dès lors être grande dans le chef des premiers, d'imposer leur point de vue aux seconds en donnant l'impression d'une unanimité qui ne serait que factice. Cette différenciation entre participants, si elle s'accroît au lieu d'être corrigée, pourrait devenir un facteur de désintéressement, de méfiance, voire de refus et c'est peut-être le danger le plus grave que le Conseil européen devra affronter à terme.

2. Dangers pour les autres institutions

Si les méthodes actuelles de travail du Conseil européen se maintiennent, le rôle des institutions communautaires ira inévitablement en se dépréciant. L'obligation pour elles de se conformer à des décisions prises sans qu'elles aient concouru à leur formation, risque en effet de les transformer en de simples organes d'entérinement et de mise en forme technique et juridique.

Ce danger pèse sur le Conseil des ministres mais aussi et surtout sur la Commission dans la mesure où son pouvoir de proposition risque de perdre toute signification pour n'être plus qu'un acte purement formel (23). Quant au Parlement européen, il est loin d'être à l'abri de cette évolution: informé après coup, puisqu'il n'y a pas de « proposition » de la Commission au Conseil européen et donc pas d'« avis » du Parlement européen, et ne disposant plus par le fait même que d'un pouvoir d'amendement réduit, ne va-t-il pas se retrouver encore plus démuné qu'au moment de sa création.

Jusqu'à présent, la Commission est la seule à avoir réagi devant ce danger. Comme le fait remarquer E. Noël, la seule solution consistait pour elle à adopter « un style plus engagé, plus incisif, plus politique, en alimentant les débats des Chefs de gouvernement, non plus par des propositions aux détails soigneusement figués, mais par la présentation de thèses politiques clairement formulées et aux contours bien dessinés » (24). C'est en ce sens qu'elle s'est orientée dans les communications qu'elle prépare pour le Conseil européen et cela s'est traduit par certains succès (25). Mais il n'en reste pas moins que ces communications n'ont pas le

caractère contraignant des propositions et qu'elles ne sont pas transmises au Parlement européen: il existe dès lors un double risque: risque d'abord de remise en cause de l'équilibre institutionnel; risque ensuite de transformation de la prise de décision communautaire en une prise de décision d'inspiration intergouvernementale.

A cela s'ajoute encore le danger d'un certain immobilisme. Le Conseil des ministres peut, en effet, être tenté de s'en remettre aux Chefs de gouvernement dès que la moindre difficulté surgira, avec comme conséquence, une abdication de ses responsabilités et par le fait même, de son autorité, mais parallèlement, un engorgement du Conseil européen.

Et demain nous risquons de nous trouver dans une situation plus grave que celle que nous connaissons aujourd'hui. Ce ne sera plus l'absence de décision à la suite de conflits d'intérêts mais bien en raison d'une paralysie dans le fonctionnement des institutions.

*

* *

Le Conseil européen, s'il a fait naître beaucoup d'espoirs, suscite donc aussi certaines appréhensions. La question qui se pose par conséquent au terme de cette étude est de savoir s'il est possible de trouver un point d'équilibre qui permette d'éliminer les dangers que recèle cette institution tout en préservant les avantages.

IV. L'avenir du Conseil européen

Au Sommet de Paris, en 1974, les Chefs de gouvernement ont entendu insérer le Conseil européen dans le cadre institutionnel des Communautés européennes puisqu'ils l'ont considéré comme le Conseil des Communautés européennes, fonctionnant suivant des modalités particulières.

Après deux ans, il apparaît que ce Conseil européen n'est pas parvenu à se situer adéquatement: d'une part, mal intégré dans la structure communautaire, il n'a pu lui donner le dynamisme et l'impulsion nécessaires, d'autre part, son existence risque, si l'on n'y prend garde, de gripper davantage encore les rouages institutionnels existants. Cela résulte du fait que, pour échapper à un extrême, à savoir une bureaucratie technocratique et étouffante, on est tombé dans un autre extrême, à savoir le rejet et le refus de toute collaboration avec les institutions en place.

Comment retrouver un certain équilibre? Plusieurs possibilités existent à cet égard, qui se situent au niveau de la préparation du Conseil européen, des discussions proprement dites et de l'exécution des décisions.

A. Pour une meilleure préparation

Le Conseil européen est, par vocation, appelé à jouer un triple rôle dans le processus d'unification européenne; il doit donner des impulsions, tracer des orientations et opérer les choix politiques.

Ces trois types d'activités se situent dans une étroite interdépendance. Dans certains cas d'ailleurs, elles se confondent.

Mais ce qui doit caractériser cette phase de préparation, c'est une meilleure collaboration entre les institutions existantes et partant, une meilleure insertion du Conseil européen dans le système institutionnel communautaire.

1. Au niveau de l'impulsion

C'est incontestablement au Conseil et à lui seul qu'il appartient de décider des progrès et du développement de l'intégration européenne. Mais serait-il exclu qu'on reconnaisse au Parlement européen et à la Commission, le droit de saisir le Conseil de propositions en la matière.

Ces deux institutions auraient ainsi l'occasion de provoquer un débat au plus haut niveau. Le Parlement y gagnerait un surcroît d'intérêt pour la construction de l'Europe et la Commission y trouverait une nouvelle manière d'exercer son droit d'initiative.

2. Au niveau de l'orientation

Tout comme l'impulsion revient au Conseil européen, c'est à lui qu'incombe la tâche de préciser la direction dans laquelle il convient de s'engager. Mais il devrait pouvoir le faire à partir d'options techniques qui lui seraient présentées par la Commission. C'est une procédure qui a d'ailleurs déjà été appliquée lors de certains sommets (26) et qui permettrait une association plus étroite de la Commission aux travaux du Conseil européen.

Mais une fois l'orientation définie, le Conseil européen doit laisser les institutions communautaires assumer leurs responsabilités: à la Commission appartient la tâche d'élaborer des propositions, au Parlement, celle, éventuellement, de les amender et au Conseil, celle de prendre les décisions définitives dans les formes prévues par les Traités (règlement, directive, décision).

3. La décision politique

Pour éviter de transformer le Conseil européen en instance d'appel et de l'engager dans des problèmes techniques, il devrait être clairement et définitivement entendu que le dossier ne peut revenir devant le Conseil européen que si la procédure devant les institutions communautaires fait apparaître la nécessité de changer ou de préciser les orientations précédemment définies. On pourrait aussi admettre, mais dans des cas limites seulement, l'intervention du Conseil européen pour trancher un différend né en cours de procédure entre deux ou plusieurs Etats et portant sur une question politique essentielle susceptible d'affecter la mise en œuvre des décisions à prendre.

Sans entraîner de modifications des traités, sans changer en rien l'équilibre des pouvoirs en place, ces quelques aménagements permettraient une meilleure préparation des dossiers traités au Conseil européen, une meilleure collaboration de l'ensemble des institutions communautaires et une meilleure insertion du Conseil européen dans la structure institutionnelle.

B. Pour une amélioration des délibérations

Des améliorations pourraient également être apportées au fonctionnement du Conseil européen, au niveau des délibérations.

L'une des principales préoccupations du Conseil européen est de conserver à ses délibérations le caractère secret et donc d'en exclure les experts. Quand on sait d'où l'on vient et compte tenu des avantages certains de la méthode, il convient de respecter ce souhait. Mais il faut aussi éviter que la discussion ne reste bloquée faute de pouvoir appréhender correctement les aspects techniques d'un problème. Pourquoi le Conseil ne s'inspirerait-il pas de ce qui est fait pour la Commission (qui est représentée par son Président et un membre permutable en fonction des dossiers) et ne demanderait-il pas, lorsqu'un problème technique se pose, aux Ministres compétents (et donc différents suivant les matières traitées) de participer à la discussion?

Si lors du Sommet de Paris de 1974 on a admis que les Chefs d'Etat et de gouvernement seraient accompagnés de leur Ministre des Affaires étrangères, on ne voit pas les raisons qui justifieraient l'exclusion des Ministres techniquement compétents, dès lors qu'un problème rentrant dans leurs attributions est évoqué au Conseil européen et que leur présence peut permettre une meilleure approche de la question.

En s'assurant ainsi la collaboration occasionnelle de personnes plus au fait des problèmes techniques, sans tomber pour autant dans les travers du Conseil des ministres, le Conseil européen verrait peut-être plus clairement en quels termes se posent les problèmes et les Ministres, eux, seraient mieux informés de la motivation politique qui a inspiré le Conseil.

C. Pour une meilleure exécution des décisions prises

Pour obtenir une meilleure exécution des décisions prises, il convient d'abord et avant tout de parvenir à une meilleure formulation des conclusions adoptées par le Conseil européen. Autrement, toute réelle collaboration avec les institutions communautaires est virtuellement impossible.

Franchi ce pas important, il resterait encore à obtenir du Conseil européen qu'il définisse plus clairement la suite qu'il entend voir donner à ses décisions. La désignation de l'institution responsable de l'exécution serait à cet égard une indication des plus précieuses. La fixation d'un échéancier pourrait aussi éventuellement s'avérer bénéfique.

Conclusion

Ces quelques propositions sembleront peut-être modestes à certains. C'est qu'il s'agit en fait simplement d'améliorer, de raffiner les méthodes de travail du Conseil européen pour lui permettre de donner pleinement sa mesure. La création du Conseil européen est une étape essentielle franchie sur la voie de l'unification européenne, car les Communautés sont maintenant dotées d'un organe qui dispose d'une exceptionnelle capacité d'action et qui est à même de combler le vide politique dont elles souffraient jusqu'à présent. Mais ce qu'il faut éviter, c'est de laisser cette capacité s'étioler en tombant dans d'autres travers. Le Conseil européen représente une chance exceptionnelle pour l'Europe, pour ne pas dire sa dernière chance. Nous n'avons pas le droit de la gâcher.

(janvier 1977)

- (1) Cfr. à cet égard les *Mémoires* de Jean Monnet (Fayard, 1976) p. 589 et ss. Le but de J. Monnet, en lançant son initiative, était de créer une espèce de Cabinet européen auquel il avait donné le nom de « Gouvernement européen provisoire ».
- (2) DONDELINGER, J., *Le Conseil européen*, 1975, p. 5 à 8.
- (3) DONDELINGER, J., *op. cit.*, p. 10.
- (4) DONDELINGER, J., *op. cit.*, p. 4.
- (5) « La carence du Conseil européen », *Le Soir*, 17.4.1976. L'auteur y souligne à juste titre que « la pratique détestable du vote à l'unanimité, loin de faciliter les problèmes, les a au contraire considérablement compliqués. Un gouvernement pour lequel une question est objectivement difficile, ne peut plus invoquer qu'il a été « majorisé » par le vote de ses collègues. Il doit prendre lui-même la décision et a le choix entre consentir à la mesure qui lui déplaît et qui est impopulaire chez lui, ou la refuser et bloquer la décision des autres ».
- (6) MONNET, J., *op. cit.*, p. 590.
- (7) PEYREFITTE, A., *Le mal français*, Paris, Plon, 1976.
- (8) J. Dondelinger illustre cette toute-puissance des experts d'une phrase cinglante en disant qu'au Conseil « on ne déplace pas une virgule sans qu'au moins une centaine d'experts n'en aient délibéré en six langues » (*op. cit.*, p. 92). Cfr. dans le même sens, NORRENBURG, D., « Un modèle institutionnel déficient: la Communauté européenne », *Res Publica*, 1976, pp. 210 et 211.
- (9) Ce souci d'exclure les experts s'était déjà manifesté à l'occasion de plusieurs Sommets, ce qui confirme ce besoin de « débureaucratisation » (pour reprendre une expression de Ph. Lemaître, « Un bilan négatif », *Le Monde*, 21.10.1976) que ressent le Conseil européen.
- (10) BLUMANN, C., « Le Conseil européen », *Rev. trim. Dr. Eur.*, 1976, n° 1, p. 5.
- (11) PONIATOWSKI, M., *Conduire le changement*, Paris (Fayard), 1975, p. 202.
- (12) MONNET, J., « Urgence », *Trente jours d'Europe*, déc. 1974, p. 8.
- (13) MONNET, J., *Mémoires, op. cit.*, p. 607.
- (14) Cfr. ce sens BLUMANN, C., *op. cit.*, p. 6. Comme le fait remarquer cet auteur, c'est une « question à première vue mineure, mais qui pourrait dans l'avenir soulever quelques difficultés politiques. Compte tenu du rôle de la France dans les Communautés européennes, la présence au Conseil européen du Premier Ministre au lieu du Président de la République, risquerait de transformer celui-ci en une sorte de mini-sommet (...). Un nouveau blocage des institutions pourrait en résulter ».
- (15) NOËL, E., *Les rouages de l'Europe*, Paris-Bruxelles, (F. Nathan-Éditions Labor), 1976, p. 44. « Les Chefs de Gouvernement, à plusieurs reprises déjà, se sont cependant réunis sans les Ministres des Affaires étrangères à l'occasion notamment de dîners de travail ».
- (16) NOËL, E., *op. cit.*, p. 51: « La collégialité est assurée par une discussion fouillée du Collège sur les principaux thèmes prévus à l'ordre du jour du Conseil européen, ainsi que par un compte rendu détaillé sur la teneur des discussions, la signification des conclusions et leur arrière-plan politique ».
- (17) DONDELINGER, J., *op. cit.*, p. 21; NOËL, E., *op. cit.*, p. 44.
- (18) NOËL, E., *op. cit.*, pp. 44, 45; BLUMANN, C., *op. cit.*, p. 4, note 8.
- (19) BLUMANN, C., *op. cit.*, p. 4, note 8.
- (20) NOËL, E., *op. cit.*, p. 49; DONDELINGER, J., *op. cit.*, p. 30, note 1.

(21) L'expression est de NOEL, E., *op. cit.*, p. 46.

(22) DONDELINGER, J., *op. cit.*, p. 66.

(23) Dans le même sens, BLUMANN, C., *op. cit.*, p. 12; NOËL, E., *op. cit.*, p. 51 et DONDELINGER, J., *op. cit.*, p. 43 et 55.

(24) NOËL, E., *op. cit.*, p. 51.

(25) NOËL, E., *op. cit.*, p. 51: « La plupart des conclusions concrètes des Conseils européens ont été prises sur la base de telles communications (par exemple, celle sur le « mécanisme correcteur » des versements budgétaires (...) ou celle sur la participation de la Communauté comme telle au dialogue Nord-Sud »).

(26) A titre d'exemple, l'article 8, alinéa 7, du Communiqué final du Sommet de Copenhague (15.12.1973) déclare: « Les Chefs d'État ou de gouvernement, conscients de l'importance qu'ils attachent aux problèmes posés par les échanges internationaux de matières premières et de produits de base ont demandé à la Commission d'en faire une étude approfondie et de soumettre des propositions au Conseil » (*Bull. C.E.*, n° 12/1973, p. 10).