

Christopher Bo Bramsen, Le Conseil européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981 (Décembre 1982)

Légende: Dans un article paru en décembre 1982 dans la Revue du Marché commun, Christopher Bo Bramsen, conseiller à la Représentation permanente du Danemark auprès des Communautés européennes, retrace l'origine et l'évolution du Conseil européen depuis le premier sommet européen, tenu en février 1961, et examine les résultats des Conseils européens de 1975 à 1981.

Source: Revue du Marché commun. Décembre 1982, n° 262. Paris: Éditions techniques et économiques. "Le Conseil européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981", auteur:Bo Bramsen, Christopher , p. 624-642.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/christopher_bo_bramsen_le_conseil_europeen_son_fonctionnement_et_ses_resultats_de_1975_a_1981_decembre_1982-fr-bb034fe6-da8d-4617-a3ef-ca3bccfceb64.html

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

Le Conseil Européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981 (*)

Christopher BO BRAMSEN

Conseiller, Représentation permanente du Danemark auprès des Communautés européennes.

I. — Introduction

Lorsqu'à la fin de cette année, le premier ministre danois, en sa qualité de président du Conseil européen, souhaitera la bienvenue à ses collègues des autres pays de la Communauté européenne à Copenhague, dix années se seront écoulées depuis le premier sommet européen auquel le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ont participé à Paris en octobre 1972.

Le présent article vise à expliquer le rôle que les sommets européens, notamment les conférences qui, depuis 1975, s'intitulent « Conseil européen » ont joué dans la coopération européenne ⁽¹⁾. L'article traite d'une part du fonctionnement du Conseil européen, d'autre part des résultats qui ont été obtenus pendant la période 1975-1981.

Le Conseil européen traite de l'ensemble des activités des Etats membres de la Communauté. Il s'agit d'une part de *la coopération communautaire*, fondée sur le traité CECA, signé à Paris en 1951, et sur les traités CEE et Euratom, signés à Rome en 1957, d'autre part, de *la coopération politique européenne*, qui concerne la politique extérieure des Etats membres et qui est fondée sur les trois rapports élaborés à Luxembourg en 1970, à Copenhague en 1973 et à Londres en 1981.

Le Conseil européen est en outre étroitement lié à la notion d'*union européenne*, objectif qui a son origine dans le préambule au traité de Rome (« déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ») et qui, sans définition précise, sert également de dénomination globale et de cadre à l'ensemble des activités des Etats membres de la Communauté européenne.

II. — Les sommets européens (1961-1974) et la naissance du Conseil européen

Lorsque deux ou plusieurs chefs d'Etat se rencontrent, on parle d'une rencontre au sommet. Le vocable indique qu'il s'agit de la rencontre des personnalités les plus haut placées dans la hiérarchie de l'Etat. Depuis la seconde guerre mondiale, les participants sont soit des chefs d'Etat, dans le cas par exemple des Etats-Unis, de la France ou de l'Union Soviétique, soit, plus souvent, des chefs de gouvernement pour les pays dans lesquels le rôle politique du monarque ou du président est limité.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement des six Etats membres d'alors de la Communauté se sont rencontrés pour la première fois, à l'initiative de la France, en février 1961, à Paris, et une nouvelle fois, en juillet de la même année, à Bonn. Ces rencontres avaient pour objet d'examiner les possibilités de poser les bases d'une union (politique) européenne.

Le Général de Gaulle, Président de la République française, souhaitait que la Communauté se transforme en une Europe des Patries comportant une coopération moins contraignante, mais plus large entre les Etats membres, alors que les chefs de gouvernement des autres pays membres souhaitaient une coopération plus étroite et plus contraignante, limitée aux questions économiques.

Lors du sommet de Bonn en juillet 1961, les 6 dirigeants d'Etat sont convenus d'œuvrer à la réalisation d'une union en tenant « à intervalles réguliers des réunions qui auront pour objet de confronter leurs vues, de concerter leurs politiques et de parvenir à des positions communes afin de favoriser l'union politique de l'Europe... ».

La suite donnée par la France à ce sommet, sous la forme du plan Fouchet, n'a pas été acceptée par les autres Etats membres. Le sommet de Bonn n'a pas instauré non plus la régularité pour les sommets ultérieurs. Après une rencontre purement symbolique, à Rome, en 1967, à l'occasion du dixième anniversaire de la signature des traités de Rome, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Six se sont rencontrés, de nouveau à

l'initiative de la France, à la Haye, en décembre 1969.

A la Haye, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont réaffirmé « leur foi dans les finalités politiques qui donnent à la Communauté tout son sens et sa portée... ». ils ont chargé les ministres des affaires étrangères d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique dans la perspective de l'élargissement. Le sommet a été marqué par la volonté de Georges Pompidou et de Willy Brandt de donner à la Communauté une nouvelle impulsion. Le sommet s'est prononcé en faveur de la candidature du Royaume-Uni (ainsi que de celles de Danemark et de l'Irlande) et il est convenu d'engager une coopération régulière dans le domaine de la politique extérieure (coopération politique européenne) et de renforcer la coopération dans le domaine monétaire.

Le sommet européen suivant s'est tenu, de nouveau à l'initiative de la France, en octobre 1972, à Paris. C'était la première fois que les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères des nouveaux Etats membres : Angleterre, Danemark et Irlande, participaient à un sommet européen. Dans le communiqué du sommet de 1972, les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont fixé comme objectif majeur « de transformer, avant 1980, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne ». En outre, le communiqué fixe une série d'objectifs en vue d'améliorer encore la coopération à l'intérieur de la Communauté.

Après les sommets de 1969 et de 1972, il était prévu que le sommet suivant se tiendrait en 1976. Toutefois, Jean Monnet, l'un des fondateurs de la Communauté devient de plus en plus convaincu que les dirigeants européens devraient se rencontrer plus fréquemment et plus régulièrement ⁽²⁾.

Le compromis de Luxembourg en 1966 sur les décisions à la majorité, le rôle croissant du Conseil comme enceinte où s'expriment les points de vue nationaux et l'incapacité de la Commission à assurer la prise en considération des intérêts communautaires ont conduit Monnet à préconiser la création d'un organe responsable sur le plan politique qui soit en mesure de prendre dans tous les domaines les décisions nécessaires au futur développement de la Communauté. En août 1973, il a élaboré un mémorandum sur un « gouvernement européen provisoire » qu'il a examiné personnellement avec Heath, Brandt, Michel Jobert, ministre des affaires étrangères de Pompidou, et le président de la Commission, Ortolini.

En octobre 1973, Pompidou a proposé que les rencontres entre les chefs de gouvernement des pays de la Communauté soient plus fréquentes et plus informelles et que la première rencontre au sommet de ce type se tienne avant la fin de l'année. Heath et Brandt ont soutenu dans des déclarations publiques l'idée de rencontres au sommet régulières et plus informelles. C'est le Danemark qui exerçait la présidence au cours du second semestre de 1973 et Anker Jørgensen a convoqué un sommet à Copenhague, en décembre.

Toutefois, le sommet de Copenhague a revêtu un caractère particulier en raison de la crise énergétique qui venait d'éclater. De plus, quatre ministres des affaires étrangères arabes se rendirent à Copenhague pour discuter avec les dirigeants européens aussi bien de la situation au Moyen Orient que de la politique de l'énergie. Le sommet de Copenhague quant à la substance n'a pas été un succès. La décision contenue dans le communiqué final concernant « l'accélération des travaux nécessaires à la définition de l'Union européenne dont ils ont fait leur objectif primordial lors de la Conférence de Paris » a donné l'impression d'être vide de sens en raison du manque d'unité entre les participants.

Cependant, l'idée de l'institutionnalisation des sommets a été abordée dans le communiqué selon lequel les neuf chefs d'Etat ou de gouvernement ont décidé « de se réunir plus fréquemment. De telles réunions se tiendront lorsque les circonstances les rendront opportunes et lorsque des impulsions ou la définition de nouvelles orientations pour la construction européenne apparaîtront nécessaires ». Aucune date précise n'a été fixée pour le sommet suivant. Il a été décidé que c'est au pays exerçant la présidence qu'il revient de convoquer le sommet et d'en proposer les modalités de préparation.

Le printemps suivant a été marqué par un dialogue quelque peu tendu entre les Etats-Unis et la France au sujet de la forme que devait prendre la coopération des pays occidentaux en matière d'énergie. Au cours de la période mars-mai 1974, trois grands pays européens ont connu un changement de dirigeant : Wilson a remplacé Heath après les élections législatives au Royaume-Uni, Schmidt a remplacé Brandt, qui a dû

démissionner du poste de chancelier, et Giscard d'Estaing a été élu président après le décès de Pompidou. Le sommet prévu à Bonn, en mai 1975, a été annulé.

Comme son prédécesseur, le président Giscard d'Estaing souhaitait engager les autres chefs de gouvernement européens directement dans le processus européen. La France a exercé la présidence au cours du second semestre de 1974 et Giscard d'Estaing a invité les autres chefs de gouvernement à un dîner à Paris en septembre où la France, pour la quatrième fois de suite, a pris l'initiative de demander la convocation d'un sommet, avec la France à la présidence pour la première fois.

Ce sommet, qui s'est réuni en décembre 1974 à Paris a été marqué par la question de l'énergie et par le « problème de la contribution budgétaire britannique » qui, depuis sous diverses dénominations, a été l'un des principaux thèmes du Conseil européen. Dans ce cadre institutionnel, les chefs de gouvernement ont notamment décidé de « se réunir trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». L'objectif français étant atteint à la fin du sommet de Paris, Giscard d'Estaing a pu annoncer à la presse mondiale : « Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen ! »

III. — L'organisation des réunions du Conseil européen

A. Modalités d'organisation des réunions

Le Conseil européen n'est pas prévu par les traités de la Communauté. Cependant il existe plusieurs textes comportant des directives concernant l'organisation des réunions du Conseil européen ou mentionnent ces réunions. Les documents les plus importants sont entre autres :

- Le communiqué du sommet de Paris en décembre 1974.
- Le rapport Tindemans sur l'Union européenne de décembre 1975.

Les directives concernant l'organisation des réunions du Conseil européen adoptées lors du Conseil européen de juin 1977 (voir ci-après paragraphe G).

- Le rapport des Trois Sages sur les institutions européennes d'octobre 1979.
- Les conclusions du Conseil européen du Luxembourg en décembre 1980 sur le rapport des Trois Sages
- Le rapport de Londres d'octobre 1981 sur la Coopération politique européenne.

Nous examinerons ci-après les réunions du Conseil européen du point de vue de la procédure sur la base des textes précités et de la pratique qui s'est développée de 1975 à 1981.

B. Participants

D'après le communiqué de 1974, les participants au Conseil européen sont les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères des Etats membres. Pour neuf pays, les participants sont actuellement les premiers ministres en leur qualité de chef de gouvernement. Seule la France s'en distingue puisque c'est le Président de la République qui conduit la délégation française. Le premier ministre français ne participe donc pas aux réunions ⁽³⁾.

L'idée française initiale était que le Conseil européen ne devait réunir que les chefs d'Etat ou de gouvernement. Or, notamment du fait que le premier ministre des Pays-Bas ne peut, comme la plupart de ses collègues, constitutionnellement s'occuper des affaires étrangères et eu égard au fait que les gouvernements des pays de la Communauté sont souvent des gouvernements de coalition où les portefeuilles des premiers ministres et ministres des affaires étrangères sont détenus respectivement par les chefs des partis de la coalition, le fait de ne se réunir qu'entre chefs de gouvernement a été rapidement critiqué. En outre a joué la

volonté d'assurer un lien direct avec le Conseil et avec la coopération politique européenne, ce qui a abouti à admettre la participation des ministres des affaires étrangères.

La présence de la Commission était à l'origine un point sensible. Lors des sommets de 1972 et 1973, le président de la Commission, à la demande notamment de la France a été exclu des dîners officiels et de la partie du sommet concernant la coopération politique. Après l'élection de Giscard d'Estaing en 1974, la position de la France a été plus souple.

Le communiqué de 1974 précise que la Commission « exerce les compétences et joue le rôle » qui lui est dévolu par les traités CE et les rapports sur la coopération politique. Dans la pratique, la Commission est désormais représentée au Conseil européen par son président et vice-président.

On pourrait immédiatement penser que la participation de deux membres de la Commission au Conseil européen va à l'encontre du principe de collégialité qui régit la Commission. Toutefois, ce principe est respecté dans la mesure où immédiatement avant et après le Conseil européen les quatorze membres de la Commission ont une discussion approfondie des divers points inscrits à l'ordre du jour.

Selon les directives de 1977 sur l'organisation des Conseils européens « il est admis généralement que les échanges de vues devraient avoir un caractère aussi privé que possible et que la participation à ces échanges de vues devrait être restreinte comme c'est actuellement le cas ».

Aux réunions elles-mêmes ne participent donc que deux personnes par délégation. Si un ministre se décommande pour raison de santé, pour cause d'élection, etc., il peut, après accord avec le président, se faire représenter par un autre ministre ou un secrétaire d'Etat.

Pour le Danemark, la limitation à deux ministres par délégation a posé pendant quelques temps un certain problème, car le ministre des affaires étrangères était chargé des aspects qui relèvent de la coopération politique alors que le ministre du commerce extérieur était chargé des questions communautaires. En 1975 et 1976, la délégation danoise comprenait donc trois ministres.

Lors de la réunion du Conseil européen à Londres, en novembre 1981, le Président Mitterrand et le Ministre des affaires étrangères Cheysson ont souhaité être accompagnés par le Ministre des affaires européennes, M. Chandernagor. Les autres pays ne voyaient pas la nécessité immédiate de ce régime particulier et la France, qui avait toujours mis l'accent sur l'importance d'une participation limitée aux réunions, a renoncé à cette demande.

Le rapport des Trois Sages de 1979 qui, d'une manière générale, estimait que le bon fonctionnement du Conseil européen était subordonné à une participation limitée, a proposé que le secrétaire d'Etat de la présidence, qui normalement participe aux réunions du Conseil, puisse de même participer au Conseil européen. Dans les conclusions de décembre 1980 sur le rapport des Trois Sages, le Conseil européen confirme que les réunions déroulent dans un cadre restreint, mais « qu'il se réserve de décider, comme il l'a déjà fait dans des circonstances exceptionnelles et sur proposition de son président, la participation à ces réunions d'une personne ou de personnes, qui ne sont pas membres du Conseil européen ».

La place des — pour le moment — 22 participants autour de la table de conférence fait ressortir que le Conseil européen est un mélange de coopération communautaire et de coopération politique : à l'instar des réunions des ministres des affaires étrangères dans le cadre de la coopération politique, il n'y a pas de délégation nationale auprès du président comme c'est le cas dans les réunions du Conseil de ministres. En revanche à l'instar de ces dernières réunions, la Commission est placée en face et non à côté du président comme c'est le cas dans les réunions dans le cadre de la coopération politique.

Les participants sont placés autour de la table par ordre alphabétique des pays ⁽⁴⁾.

Le secrétaire général et deux fonctionnaires du Conseil, ainsi que trois fonctionnaires de la présidence prennent également place à une table spéciale dans la salle de réunions. Un collaborateur de chaque

délégation (« agent de liaison ») a accès à la salle de réunion. Ces fonctionnaires qui relèvent des représentations permanentes auprès de la Communauté à Bruxelles, où ils constituent le groupe « Antici » (du nom du premier président italien du groupe) a pour fonction, lors des réunions du Conseil européen, d'assurer la liaison entre les ministres et les délégations nationales.

La question de la limitation du nombre des participants a revêtu de l'importance pour plusieurs ministres. Il s'agit notamment du chancelier Schmidt qui a souvent fait valoir que les hommes politiques réunis en petit comité sont mieux à même de parler ouvertement et de prendre les décisions nécessaires, sans l'ingérence bureaucratique des fonctionnaires des délégations. Toutefois, comme les ministres, au cours de la réunion souhaitent souvent discuter avec leurs fonctionnaires des questions traitées et qu'il faut en général élaborer des textes portant sur la réunion, les délégations nationales comprennent toujours un certain nombre de fonctionnaires, en pratique 17 au maximum, qui viennent surtout du cabinet du premier ministre des Etats membres, des ministères des affaires étrangères et des représentations permanentes à Bruxelles.

Parallèlement à la réunion du Conseil européen il peut donc y avoir des réunions par exemple du Comité des représentants permanents (COREPER) ou du Comité politique. Toutefois, le rapport des Trois Sages souligne que ces réunions séparées risquent de créer des perturbations et des chevauchements. « La présidence devrait s'efforcer de réduire le plus possible les réunions parallèles et de définir leur mandat et leur objet très clairement afin d'éviter une duplication des tâches ».

C. Lieu et fréquence des réunions

Le communiqué du sommet de 1974 indiquait que le Conseil européen se réunirait « trois fois par an et chaque fois que nécessaire ». Le choix du nombre trois permettant de garantir que chaque présidence (qui dure un semestre) pourrait tenir une réunion dans son pays et que la troisième réunion pourrait se tenir dans les bâtiments du Conseil, à Bruxelles ou Luxembourg. Ce choix faisait ressortir le double caractère du Conseil européen puisqu'il était possible d'établir un parallèle avec les réunions des ministres des affaires étrangères au titre de la coopération politique, qui en général se tiennent dans le pays de la présidence, et avec les réunions du Conseil des ministres qui, normalement, se tiennent à Bruxelles ou Luxembourg.

Le rythme de trois réunions par an a été respecté depuis la première rencontre à Dublin, en mars 1975. La réunion de Copenhague en décembre 1982 sera la 24^e réunion.

En général, la réunion intermédiaire se tient en juin/juillet à Luxembourg ou à Bruxelles, à moins que des préoccupations particulières ne suggèrent une autre solution. Par exemple, en 1977, sous la présidence britannique, une réunion s'est déroulée à Rome, les 25 et 26 mars, en vue de commémorer le 20^e anniversaire de la signature des traités de Rome et la réunion de juin s'est tenue à Londres. La France a tenu bon son deuxième Conseil européen au cours du premier semestre de 1979 à Strasbourg en juin, en vue de marquer la première élection du Parlement européen au suffrage direct.

Lorsque les réunions au Sommet se tiennent dans le pays de la présidence, elles ont lieu généralement dans la capitale. Des raisons particulières, notamment de politique intérieure, peuvent conduire à tenir la réunion dans une autre ville. Par exemple, en plus de Strasbourg, on peut citer Brême en juillet 1978, Venise en juin 1980 et Maastricht en mars 1981.

L'élément déterminant dans le choix de la présidence est évidemment l'existence de villes qui se prêtent à ces réunions et qui peuvent satisfaire les besoins en matière de salles de réunion et d'hébergement des délégations, de sécurité et de la presse, etc.

D. Sujets à l'ordre du jour

Lors du sommet de 1974, il a été clairement indiqué que le Conseil européen devait s'occuper aussi bien de coopération à l'intérieur de la Communauté que de coopération politique et qu'il se réunirait « en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». En outre, les chefs de gouvernement ont estimé qu'il y a lieu « d'assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités des Communautés et des

travaux de la coopération politique ».

De ce fait, le Conseil européen devient un organe tout-à-fait spécifique : tous les sujets intéressés par les diverses formes de coopération ; entre les Etats membres de la Communauté peuvent être discutés. La préparation préalable des divers points de l'ordre du jour s'effectue conformément aux procédures fixées d'une part dans les traités, d'autre part dans les trois rapports sur la coopération politique (cf. paragraphe E). Mais le Conseil européen peut discuter en même temps de tous les aspects des domaines communautaires et politiques. Un exemple est fourni par les discussions lors de la réunion de Londres en novembre 1981 où on a traité la situation en Pologne, ainsi que les possibilités pour la Communauté d'accorder une aide alimentaire spéciale à la Pologne.

On pourrait croire que les relations entre les pays de la Communauté ressemblent parfois à une hydre à mille têtes. Mais il serait aujourd'hui plus logique de parler de frères siamois (CE et CPE) avec une tête commune, le Conseil européen.

L'attitude de la France dans la question de la séparation ou de l'intégration des domaines politique et communautaire de la coopération entre les pays membres a toujours revêtu une grande importance pour le processus de l'intégration européenne. Comme nous avons indiqué, la France a insisté (au cours des années) pour limiter l'élément supranational inhérent au système Communautaire. Le Conseil européen est dès l'origine une manifestation qui témoigne que les grandes solutions et initiatives politiques européennes doivent émaner des dirigeants nationaux et non de la Commission ou du Parlement européen.

La création du Conseil européen a contribué à ce que l'opposition dogmatique manifestée antérieurement par la France contre l'intégration du domaine communautaire et du domaine politique se résolve en une attitude plus pragmatique au cours de la présidence de Giscard d'Estaing (1974-81). Il s'ensuit que les chefs d'Etat ou de gouvernement sont aujourd'hui en mesure, quand bien même les sujets politiques ou relevant du commerce extérieur auraient été préparés dans le cadre de la coopération politique de la Communauté, de traiter, surtout au cours de leurs discussions informelles, les points à l'ordre du jour sans s'inquiéter s'ils relèvent du domaine communautaire ou du domaine politique. Etant donné que le Conseil européen travaille selon le principe du consensus, aussi bien dans le cadre communautaire que dans le cadre de la coopération politique, cette intégration des points d'ordre du jour ne pose pas de problème de caractère juridique.

Parmi les affaires communautaires qui sont traitées par le Conseil européen, on peut citer la « situation économique et sociale » qui a été constamment inscrite à l'ordre du jour depuis la création du Conseil européen ; en outre, on peut citer le problème de la contribution britannique au budget, la politique énergétique ainsi que le dialogue Nord-Sud.

Parmi les questions de caractère institutionnel, il convient de mentionner les élections directes au Parlement européen et l'Union européenne.

Les questions de politique extérieure relevant de la coopération politique concernent le plus souvent l'attitude des Dix au sujet des crises actuelles dans des régions telles que le Moyen-Orient, l'Afrique australe, l'Afghanistan, etc. Une grande importance a toujours été accordée à l'adoption de points de vue communs dans les rencontres internationales, par exemple l'attitude des Dix dans les rapports Est-Ouest, notamment dans le cadre de CSCE. En outre, on peut citer les relations Ouest-Ouest, c'est-à-dire les relations des Dix avec le reste du monde occidental, notamment les Etats-Unis.

Il s'y ajoute enfin certaines affaires mixtes pour lesquelles les chefs de gouvernement discutent, par exemple des possibilités de réactions économiques à une évolution politique dans certaines régions (Iran, Afghanistan, Pologne, etc.).

Les résultats des décisions du Conseil européen sont traités plus en détail à la section I ci-après.

E. Préparation et suivi

Lors de la création du Conseil européen en 1974, on a discuté s'il fallait établir un secrétariat spécial chargé de la préparation, de l'organisation et du suivi des réunions du Conseil européen. La proposition du plan Fouchet visant à la création d'un secrétariat politique à Paris a de nouveau été présentée, mais n'a soulevé aucun intérêt parmi les autres pays membres. Le résultat a été que les ministres des affaires étrangères dans le cadre de la coopération communautaire ou politique ont été chargés de coordonner la préparation et d'assurer le suivi approprié des réunions du Conseil européen.

Le communiqué de 1974 prévoit que « compte tenu des pratiques et procédures en vigueur, le secrétariat administratif sera assuré de manière appropriée ». Quant au rôle particulier des ministres des affaires étrangères il est précisé : « En vue d'assurer la cohérence des activités communautaires et la continuité du travail, les ministres des Affaires étrangères, en Conseil de la Communauté, sont chargés d'un rôle d'impulsion et de coordination. Ils peuvent se réunir à la même occasion au titre de la coopération politique ».

Certains Etats membres, entre autres le Danemark, ont voulu s'assurer que la création du Conseil européen n'entraînerait pas la suppression des garanties prévues par les dispositions qui régissent la coopération dans le domaine communautaire et dans le domaine politique. A cet égard, le communiqué de 1974 précise que les décisions relatives à la création du Conseil européen et au rôle spécial de coordination des ministres des affaires étrangères : « 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 ».

Selon les directives de 1977, les ministres des affaires étrangères sont chargés de préparer les délibérations du Conseil européen qui ont pour but de parvenir à des décisions ou à l'issue desquelles des déclarations doivent être publiées.

Ces travaux préparatoires ont lieu dans le cadre du Conseil ou, le cas échéant, des instances de la coopération politique.

En général dix jours environ avant la réunion du Conseil européen a lieu une réunion du Conseil (affaires générales) qui procède aux préparatifs nécessaires. S'il n'y a pas de réunion ordinaire des ministres des affaires étrangères dans le cadre de la coopération politique avant le Conseil européen, une courte réunion ministérielle est habituellement organisée en marge de la réunion du Conseil.

Le rapport des Trois Sages souligne que le rôle important des ministres des affaires étrangères en ce qui concerne la préparation et le suivi et fait ressortir à cet égard l'utilité du COREPER. De même, le Comité politique peut assister les ministres des affaires étrangères dans la préparation et le suivi des questions dans le cadre CPE.

Les commentaires du Conseil européen sur le rapport des Trois Sages précisent que « la préparation des réunions du Conseil européen et la mise en œuvre des conclusions de celui-ci relèvent, pour les sujets communautaires, de la compétence du Conseil et du Comité des Représentants Permanents ».

C'est précisément parce que la phase de préparation est répartie respectivement entre le domaine communautaire et le domaine politique qu'il est extrêmement important que la présidence assure la coordination nécessaire lors de la préparation, dans un domaine des textes qui touchent à des aspects de la coopération dans l'autre domaine. Dans le cas contraire on risquerait d'adopter des textes mixtes relevant à la fois des domaines communautaire et politique qui n'auraient été préparés que dans un seul domaine ⁽⁵⁾.

Lors des réunions elles-mêmes les fonctions de secrétariat incombent aux fonctionnaires de la présidence en collaboration avec les fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil. Le Secrétariat du Conseil a une fonction importante eu égard à l'élaboration, la traduction et la reproduction des nombreux textes ; ces tâches doivent être accomplies aussi bien sous un toit étranger, lorsque les rencontres ont lieu dans un pays membre, que dans les locaux du Conseil, lorsque les réunions ont lieu à Bruxelles ou à Luxembourg.

Les discussions plus informelles des chefs de gouvernement (cf. paragraphe G) n'exigent pas en revanche de

préparation particulière. Toutefois, selon les directives de 1977, les chefs de gouvernement devraient « communiquer à leurs homologues ou à la Présidence, quelques jours avant le Conseil, les sujets qu'ils désireraient examiner ».

En résumé, on peut constater que la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen incombent dans une large mesure à la présidence en collaboration avec le Secrétariat général du Conseil et que les ministres des affaires étrangères, au titre de leur double compétence communautaire et politique, sont particulièrement chargés de la coordination.

F. Déroulement des réunions

Au cours des années, un modèle très précis s'est développé pour le déroulement des réunions du Conseil européen. Les réunions durent deux jours. Les délégations arrivent dans la ville choisie le matin du premier jour de la réunion ou parfois la veille. Les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères profitent du temps qui précède la réunion pour avoir les types suivants de réunion :

— Réunions informelles avec un ou plusieurs des autres chefs de gouvernements qui permettent aux participants d'élucider certaines questions avant la réunion elle-même. Une certaine tradition s'est instaurée, par exemple, en ce qui concerne la réunion des ministres du Benelux.

— Réunions préparatoires avec les fonctionnaires. Elles rassemblent en général l'ensemble de la délégation, y compris les collaborateurs de la représentation permanente à Bruxelles. Les ministres reçoivent les dernières informations sur les prises de positions des autres pays au sujet des questions qui doivent être discutées.

— Rencontres avec les délégations nationales de journalistes au cours desquelles les ministres donnent une information préalable au sujet des questions qu'ils souhaitent voir discuter lors de la réunion.

Lorsque la réunion se tient dans la capitale de la présidence, il est de tradition qu'un déjeuner ait lieu chez le Chef d'Etat du pays le premier jour de la réunion.

Les discussions officielles du premier jour durent en général de 15 à 19 heures. Les chefs d'Etat ou de gouvernement et les ministres des affaires étrangères dînent en général séparément. Les discussions informelles ont lieu pendant ou après le dîner.

Les ministres des affaires étrangères se joignent parfois aux chefs d'Etat ou de gouvernement après le dîner.

La réunion officielle du Conseil européen reprend le lendemain à 10 heures et se termine en général avant le déjeuner. La possibilité de déjeuner et de se réunir à nouveau l'après-midi reste toujours ouverte à toutes fins utiles.

Après la réunion, la presse est informée du déroulement de la réunion (cf. paragraphe H).

G. Le « Règlement intérieur » du Conseil européen

Après quelques tâtonnements pour trouver la formule appropriée pour la tenue des réunions du Conseil européen, on s'est mis d'accord lors de la réunion de juin 1977 à Londres sur certaines directives. Il convient de distinguer, d'une part, les échanges de vues *informels* et, d'autre part, les délibérations plus *formelles* qui ont pour but de parvenir à des décisions, à la définition de *directives* ou à l'élaboration de *déclarations* communes. Le texte de 1977 prévoit que le Conseil européen assume une troisième fonction : être une instance d'appel pour le Conseil ou pour la coopération politique.

Les *discussions informelles* ont en général lieu le soir du premier jour de la réunion pendant ou après le repas, les chefs d'Etat ou de gouvernement et les ministres des affaires étrangères dînant séparément. Lors de ces discussions qui se déroulent sans table de conférence, sans microphone et sans interprétation simultanée

mais le cas échéant avec interprétation chuchotée, et sans secrétariat tous les sujets peuvent être abordés ⁽⁶⁾.

Il ne fait pas de doute que les participants au Conseil européen et notamment les chefs d'Etat ou de gouvernement qui ne se rencontrent pas aussi souvent que leurs ministres des affaires étrangères accordent beaucoup d'importance à ces conversations au coin du feu. A cette occasion, ils ont la possibilité, en général dans une atmosphère détendue, de discuter de questions d'actualité politique présentant un intérêt commun, de même que les réunions donnent à chacun la possibilité de mieux se connaître personnellement.

Les *discussions formelles* du Conseil européen ont lieu autour d'une table de conférence avec interprétation simultanée dans les sept langues officielles de la Communauté.

En général, seuls les chefs d'Etat ou de gouvernement prennent la parole, mais parfois les ministres des affaires étrangères s'expriment aussi ⁽⁷⁾.

Dans les questions de caractère communautaire, le Conseil européen peut jouer le rôle de Conseil de ministres et arrêter de véritables *décisions* sous la forme d'actes communautaires. Toutefois, cette possibilité n'a jamais été utilisée. En général les ministres des affaires étrangères sont invités à arrêter la décision formelle dans le cadre du Conseil sur la base de l'accord qui a été réalisé au Conseil européen. En revanche, le Conseil européen arrête souvent des décisions de procédure dans lesquelles, par exemple, les ministres des affaires étrangères, le Conseil ou la Commission sont invités à discuter ou à analyser une question déterminée en vue d'en faire rapport au Conseil européen lors d'une réunion suivante.

L'élaboration de *directives* par le Conseil européen pour certains éléments de la coopération peut porter sur des questions relevant aussi bien du domaine communautaire que du domaine politique. C'est notamment cette partie des fonctions du Conseil européen qui a pris de l'importance. Les commentaires des chefs de gouvernement (décembre 1980) sur le rapport des Trois Sages le précisent : « Le rôle du Conseil européen est plutôt de donner des directives d'orientation politique générale de nature à faciliter la solution des problèmes auxquels est confrontée la Communauté » ⁽⁸⁾.

Les déclarations du Conseil européen concernent en premier lieu les sujets de coopération politique ainsi que les relations Est-Ouest, le Moyen-Orient, l'Afghanistan et la CSCE, mais portent également sur des questions communautaires telles que le système monétaire européen (SME).

Le rôle du Conseil européen en tant qu'*instance d'appel* est traité à la section IV, B.

H. Relations avec la presse

Bien que l'un des objectifs de l'organisation de réunions régulières du Conseil européen ait été de dédramatiser les rencontres des chefs de gouvernement, les réunions du Conseil européen suscitent un grand intérêt dans la presse.

Entre 500 et 1 000 journalistes sont accrédités auprès des conférences, ce qui représente de grandes exigences en ce qui concerne les installations de presse. Un certain nombre de pays tiers font accréditer certains de leurs diplomates comme journalistes pour pouvoir suivre de plus près le déroulement des réunions.

Les ministres ou leurs porte-paroles rencontrent la presse (généralement les délégations de journalistes nationales) avant, pendant et après la réunion. Le deuxième jour de la réunion, il est traditionnel que le président du Conseil européen et le président de la Commission participent ensemble à une conférence de presse pour l'ensemble des journalistes (avec interprétation simultanée).

I. Déclarations des Conseils, conclusions du président et comptes rendus des Conseils.

A l'issue de la conférence, les textes qui résultent des discussions sont publiés ⁽⁹⁾. Les modalités d'élaboration, d'adoption et de traduction des textes posent quelques fois des problèmes, en raison

notamment des distinctions suivantes :

— Il faut distinguer entre les textes *communautaires*, qui sont normalement élaborés et traduits (en 7 langues) dans le cadre du Conseil avec l'assistance du Secrétariat général du Conseil, et les textes de la *coopération politique* qui sont élaborés dans le cadre de la coopération politique en anglais et en français et qui sont traduits dans les autres langues par les soins des délégations nationales. En général, la distinction entre le domaine communautaire et le domaine politique est claire, mais pour certains textes à caractère mixte (par exemple aide alimentaire à la Pologne) le contenu ne permet pas de discerner clairement quelle procédure il convient de suivre.

— Il convient de distinguer en outre entre les *conclusions de la présidence* (couvrant en général les questions communautaires), qui n'exigent pas d'adoption formelle au cours de la conférence, et les *déclarations communes* (en général les questions de coopération politique), où chaque mot fait l'objet d'un accord. Pour la première catégorie on utilise parfois la dénomination « résumé » de la présidence ou « relevé ».

Toutefois, la distinction entre conclusions et déclarations n'est pas toujours nette. Le texte des conclusions de la présidence fait parfois l'objet de discussions approfondies. Par contre, la presse et l'opinion publique ne considèrent pas les déclarations ou les conclusions de la présidence comme des textes ayant des statuts différents. Ils sont souvent cités par la presse comme des « textes de communiqués » ou similaires, bien que le Conseil européen ait délibérément abandonné les anciens communiqués laborieusement élaborés, substantiels et exhaustifs. Depuis décembre 1980, on a aussi abandonné la distribution *avant* les réunions d'un projet de conclusions de la présidence. Au contraire, les conclusions sont désormais élaborées *après* que les diverses questions ont été discutées au cours de la réunion. Les textes sont distribués aux participants avant la fin de la réunion pour pouvoir prendre en considération d'éventuelles propositions de modification. Toutefois, et c'est là un élément déterminant, le Conseil européen ne doit pas consacrer trop de temps à la rédaction de ces textes.

— Enfin, il y a lieu de distinguer entre les textes *destinés à la publication* et les *textes à usage interne*. La seconde catégorie est due surtout à l'habitude, pour les réunions ordinaires aussi bien dans le domaine communautaire que dans le domaine de la coopération politique, d'élaborer des comptes rendus de réunions à usage interne. Le principe général est désormais maintenant que tous les textes qui sont élaborés et discutés dans les réunions du Conseil européen sont destinés à la publication à la fin de la réunion.

En ce qui concerne les délibérations ayant pour but de parvenir à des décisions où à l'issue desquelles des déclarations sont publiées, selon les directives de 1977, « leurs conclusions devraient faire l'objet d'un procès-verbal écrit des conclusions qui devraient être établies et diffusées sous la responsabilité de la Présidence ». (Les échanges de vues informels entre les chefs de gouvernement d'une part et les ministres des affaires étrangères d'autre part ne font pas l'objet de conclusions).

Comme on l'a dit, il n'y a pas de secrétariat commun qui coordonne l'élaboration, la traduction et la diffusion d'un *ensemble de textes* des réunions du Conseil européen faisant foi — tant pour le domaine communautaire que pour le domaine politique —.

La déclaration sur l'Union européenne du Conseil européen en novembre 1981, à Londres, dont le texte a dû être modifié ultérieurement à la demande danoise, donne un exemple des difficultés qui peuvent en résulter ⁽¹⁰⁾.

Néanmoins, ce problème peut être résolu en assurant une collaboration plus étroite entre les présidents du groupe Antici (CE), du groupe des Correspondants européens (CPE) et du secrétariat général du Conseil ⁽¹¹⁾.

Le rapport de Londres d'octobre 1981 sur la coopération politique européenne traite de la question de l'information des pays tiers au sujet des décisions qui sont prises par les ministres « Lorsque des déclarations émanent de réunions ministérielles et du Conseil européen, elles devraient en règle générale être accompagnées d'une liste des postes dans les pays tiers où le représentant local des Dix attirera l'attention du

gouvernement auprès duquel il est accrédité sur la déclaration en question. En l'absence d'une telle liste, la présidence prendra de sa propre initiative les mesures qu'elle juge opportunes ».

IV. — Relations avec les institutions de la Communauté

Les traités ne comportent aucune disposition concernant la composition et les compétences du Conseil européen qui ne constitue donc pas une institution communautaire à proprement parler. Toutefois, l'existence du Conseil européen influence le processus de décision CE ainsi que l'équilibre entre les institutions de la CE, notamment la Commission, le Conseil et le Parlement.

Nous aborderons ci-après les relations entre le Conseil européen et chacune de ces trois institutions.

A. Commission

Lors des discussions relatives à la création du Conseil européen, certains milieux étaient préoccupés par le fait que le droit d'initiative de la Commission reviendrait à l'avenir aux chefs d'Etat ou de gouvernement. Le communiqué de 1974 a donc comporté un passage stipulant que, dans les réunions du Conseil européen, la Commission « exercer les compétences et joue le rôle » qui lui est dévolu par les traités CE et les rapports sur la coopération politique.

Après la première réunion du Conseil européen à Dublin en mars 1975, le président de la Commission, Ortolini, a déclaré dans une intervention devant le Parlement européen que le Conseil européen, lors de cette réunion, avait joué le rôle qui, à son avis, était le sien à savoir débattre au plus haut niveau des grandes affaires qui intéressent la Communauté. Il a souligné en outre que le Conseil européen ne devait pas se transformer en instance d'appel ou d'arbitrage, et qu'il n'était d'ailleurs pas tombé dans ce travers à Dublin. En outre, il a affirmé que le rôle de la Commission avait été intégralement respecté et que les résultats de cette première réunion du Conseil européen allaient dans le sens que la Commission pouvait souhaiter.

Le rapport Tindemans souligne également le rôle de la Commission à l'égard du Conseil européen : « Lorsqu'il prend des décisions dans le domaine communautaire, il agit dans la forme et selon les procédures des Traités. La présence de la Commission aux réunions du Conseil européen en est la garantie ».

Bien que le Conseil européen risque d'adopter des solutions qui ne répondent pas directement aux souhaits de la Commission, la Commission s'estime aujourd'hui dans une large mesure satisfaite de sa participation au Conseil européen. Le rapport des Trois Sages indique précisément que la Commission, dans ces circonstances nouvelles est en mesure de donner un contenu nouveau à son rôle traditionnel.

Le secrétaire général de la Commission depuis de nombreuses années, Emile Noël, a souligné que la seule possibilité qui s'offrait à la Commission a été d'adopter une attitude plus engagée, plus prospective et plus politique et de contribuer aux discussions des chefs de gouvernement non plus en soumettant des propositions détaillées, mais en présentant des options politiques claires ⁽¹²⁾.

Les présidents successifs de la Commission (Ortolini, Jenkins et Thorn) ont réussi à assurer la présence permanente de la Commission dans le Conseil européen et la Commission a conservé en fait un droit d'initiative à l'égard du Conseil européen, par exemple récemment en ce qui concerne le problème de la contribution britannique. Le président de la Commission a surtout pris une place importante dans le cadre de la coopération européenne.

C'est la seule personne qui peut participer aussi bien aux réunions du Conseil européen, notamment aux discussions informelles des chefs de gouvernement, qu'aux réunions du Conseil des CE et des ministres dans le cadre de la coopération politique ou aux réunions semestrielles informelles des ministres des affaires étrangères. Il participe également chaque année aux sommets économiques mondiaux (cf. Section V, paragraphe B).

Le droit d'initiative de la Commission dans ses relations avec le Conseil européen se reflète en outre dans les « communications » sur les sujets communautaires que la Commission élabore pour apporter sa contribution aux discussions du Conseil européen. Il ne s'agit pas de propositions d'actes juridiques, mais de rapports généraux qui présentent les problèmes et qui comportent en outre les options que la Commission estime pertinentes. Toutefois, le rapport des Trois Sages critique le fait que ces rapports ne sont disponibles que juste avant la réunion du Conseil européen.

B. Conseil

Pour le Conseil de la Communauté, la création du Conseil européen a deux conséquences. D'une part, il y a création d'un organe qui est hiérarchiquement plus élevé que le Conseil et que les réunions CPE des ministres des affaires étrangères. Les directives de 1977 indiquent que le Conseil européen est parfois tenu de « régler des problèmes restés en suspens à la suite de délibérations à un *niveau inférieur* », ce qui signifie que le Conseil européen se voit attribuer un rôle d'instance d'appel.

D'autre part, le Conseil composé de ministres des affaires étrangères s'est différencié des autres Conseils, en raison de la position particulière qui a été attribuée aux ministres des affaires étrangères. Ils participent au Conseil européen et ils ont la responsabilité générale de préparer et de coordonner ces réunions aussi en ce qui concerne les sujets qui sont normalement traités par d'autres ministres.

La première conséquence — le Conseil européen dans son rôle d'instance d'appel — est probablement celle qui présente le plus de risques. Elle implique qu'un ministre qui ne souhaite pas céder dans une affaire déterminée peut empêcher toute solution au niveau du Conseil et demander que l'affaire soit soumise au Conseil européen. Le Conseil peut de ce fait être dans une certaine mesure privé de la possibilité réelle de régler l'affaire. Si plusieurs affaires sont soumises au Conseil européen pour une décision concrète et si le Conseil européen refuse de traiter ces affaires en raison de leurs aspects compliqués et techniques, la coopération dans les domaines concernés risque d'être bloquée ⁽¹³⁾. Par exemple, lors de la réunion de mars 1981 à Maastricht, le Conseil européen a refusé de régler une série de questions pendantes concernant la politique de la pêche eu égard au caractère technique de la question.

Le Conseil européen lui-même a pris ses distances par rapport à l'idée d'être un « super Conseil » devant lequel les autres Ministres pourraient faire appel. Les directives de 1977 font ressortir cette réserve en stipulant que le Conseil européen ne devra jouer le rôle d'instance d'appel qu'occasionnellement.

Le rapport des Trois Sages souligne que le rôle d'instance d'appel n'est que le prolongement du travail du Conseil et que « les chefs de gouvernements devraient être attentifs à ne pas envahir leurs ordres du jour ».

Aussi, l'expérience montre-t-elle que le Conseil, plutôt que d'en appeler a posteriori au Conseil européen pour les questions concrètes, présente au préalable des questions politiques importantes aux chefs de gouvernements pour que ceux-ci dégagent des orientations générales sur lesquelles le Conseil puisse se fonder pour prendre des décisions.

La deuxième conséquence, — fonction de coordination des ministres des affaires étrangères à l'égard des autres ministres s'est révélée utile. Dans certaines affaires, il faut tenir compte des intérêts différents des ministres compétents dans les nombreuses réunions du Conseil. Les ministres des affaires étrangères sont bien placés pour s'en charger. Ils ont réussi par exemple, le 30 mai 1980, à trouver un arrangement provisoire concernant la participation britannique au budget qui couvre précisément plusieurs aspects différents de la coopération communautaire (cf. section V, paragraphe B).

C. Parlement européen

Les relations entre le Conseil européen et le Parlement européen ont été caractérisées au cours des années par un certain manque d'harmonie. Même si le Parlement élu au suffrage direct doit son existence au Conseil européen, il y a entre les deux organes, qui sont tous deux composés d'hommes politiques élus, une certaine rivalité qui s'exprime surtout dans la demande du Parlement européen d'exercer une grande influence dans le

rôle d'impulsion du Conseil européen.

Les parlementaires européens critiquent le fait que l'obligation inscrite dans les traités de Rome de consulter le Parlement est rendue illusoire par le non-respect du droit d'initiative de la Commission à l'égard du Conseil européen. Cette critique s'est exprimée récemment dans un avis sur le rôle du Parlement européen vis-à-vis du Conseil européen formulé en novembre 1981 par la commission politique du Parlement. L'avis insiste en outre pour que le Parlement soit informé des discussions du Conseil européen. Cette question a également été traitée dans le rapport des Trois Sages qui propose que le président du Conseil européen assiste personnellement à une session du Parlement européen une fois par période de présidence.

Dans une résolution du 18.12.1981, le Parlement européen demande notamment que :

- le Parlement soit consulté lorsque le Conseil européen agit en tant que Conseil.
- le Parlement soit informé du déroulement et du contenu des sessions du Conseil européen.
- le président du Conseil européen participe une fois par an à un débat général du Parlement sur la Communauté.

La question de savoir dans quelle mesure le président du Conseil européen, et non pas seulement le président du Conseil, doit rencontrer régulièrement les parlementaires européens a fait l'objet de discussions à plusieurs reprises depuis des années. L'absence d'accord à ce sujet entre les Etats membres est due notamment à l'opposition française, étant donné que le chef de l'Etat français devrait se plier à une obligation qu'il n'est pas tenu de remplir à l'égard du Parlement français. Toutefois, on est arrivé à un accord sur une procédure qui a été définie en octobre 1981 dans le rapport de Londres sur la coopération politique : « Les Dix notent qu'à l'issue de toute réunion du Conseil européen le président du Conseil européen fera une déclaration à l'Assemblée. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion ».

Le premier Ministre Margareth Thatcher a été le premier président du Conseil européen à rendre compte au Parlement, à la session de décembre 1981, du déroulement des discussions du Conseil européen qui venait de se tenir à Londres, concernant aussi bien les questions communautaires que les sujets du domaine de la coopération politique.

Si les progrès de la coopération européenne sont subordonnés à l'existence d'un Conseil européen, le Parlement devra probablement se faire à l'idée que son droit formel à être consulté est, dans certains cas, en partie illusoire. En revanche, les parlementaires s'attacheront d'autant plus à un dialogue permanent et utile avec le président du Conseil européen pour pouvoir exprimer de cette façon leur position au sujet des grands problèmes actuels qui sont discutés par les chefs de gouvernement.

V. — Les résultats du Conseil européen

L'examen des conclusions et des déclarations du Conseil européen de 1975 à 1981 indiquent dans une certaine mesure les sujets sur lesquels le Conseil européen peut en fait aboutir à un accord dans les domaines discutés lors de ces réunions. Certaines réunions ont entraîné une percée importante ou historique qui se reflète dans la rédaction des textes. D'autres réunions n'ont pas eu de résultats et n'ont pas fait l'objet de textes (comme en mars 1976 à Luxembourg) où les textes ont été rédigés en termes vagues qui recouvraient un profond désaccord. Puis il y a les réunions plus courantes au cours desquelles il n'est question ni de progrès ni de blocage.

Nous examinons ci-après certains des domaines relevant de la coopération dans lesquels le Conseil européen a effectivement obtenu des résultats. Il est caractéristique que le Conseil européen joue un rôle particulier dans les questions institutionnelles qui sont souvent abordées sans que les ministres des affaires étrangères aient cherché auparavant des solutions concrètes. Les questions de fond communautaire qui ont été soumises au Conseil européen sont marquées par le désir du Conseil de voir les chefs de gouvernement définir

certaines orientations pour la poursuite des travaux du Conseil. Les déclarations sur la coopération politique sont le plus souvent les textes sur lesquels les ministres des affaires étrangères se sont mis d'accord, mais qui sont revêtus d'un statut particulier du fait qu'ils sont adoptés par les chefs d'Etat ou de gouvernement des Dix.

A. Questions institutionnelles

1. Union européenne

Au cours des années, les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont occupés des grandes lignes de la construction européenne, notamment de l'élément du cadre de la coopération appelée « Union européenne ». Le préambule du traité de Rome indique que les Etats membres sont « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».

Dans la déclaration du sommet de Bonn en 1961, les chefs d'Etat ou de gouvernement, « soucieux d'avancer vers l'union de l'Europe,... résolu à développer leur coopération politique en vue de l'union de l'Europe », ont décidé « de donner forme à la volonté d'union politique ». Les préoccupations résultant du sommet de Bonn se sont traduites par le plan Fouchet, dont le thème principal était le développement d'une coopération intergouvernementale plus large aux dépens du caractère supranational de la Communauté existante. Toutefois, le plan n'a pas été accepté par les cinq autres pays membres et les discussions à ce sujet ont été suspendues en avril 1962.

Ce n'est qu'au sommet de 1969, à la Haye, après le départ du Général de Gaulle, que les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont de nouveau penchés sur cette question. A la Haye, les ministres des affaires étrangères ont été chargés « d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ».

Sous la présidence d'Etienne Davignon, un comité a élaboré ensuite un rapport qui a été adopté en 1970 à Luxembourg (rapport Davignon ou rapport de Luxembourg). Ce rapport posait les fondements du développement de la coopération politique.

Lors du sommet de Paris, en 1972, auquel les trois nouveaux Etats membres ont participé pour la première fois, les ministres des affaires étrangères ont été invités à élaborer un nouveau rapport sur la coopération politique (rapport de Copenhague de décembre 1973), de même que les chefs d'Etat ou de gouvernement « se sont donné comme objectif majeur de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des Traités, l'ensemble des relations des Etats membres en une Union européenne ». Lors du sommet de Copenhague l'année suivante, ils ont parlé « de la transformation prévue de l'ensemble de leurs relations en une Union européenne » ⁽¹⁴⁾.

A Paris, en décembre 1974 ils ont exprimé le souhait que « les Neuf se mettent d'accord au plus tôt sur une conception d'ensemble de l'Union européenne ». Simultanément, lors de la création du Conseil européen, le premier ministre de Belgique, Léo Tindemans, a été chargé de rédiger un rapport sur l'Union européenne.

Ce rapport a été présenté en décembre 1975. Il comporte une série de propositions visant à donner une nouvelle vitalité à l'Europe. Pour Tindemans, l'Union européenne est « une phase nouvelle sur le chemin de l'unification de l'Europe, laquelle ne peut être que le résultat d'un processus continu ».

Le rapport Tindemans est caractéristique en ce sens qu'il souligne le besoin de réunir les nombreux aspects de la coopération des pays de la CE en une structure unitaire, avec « un centre de décision unique ». A cet égard, il attribue un rôle central au Conseil européen dans la mesure où celui-ci, selon Tindemans, « doit déterminer l'orientation générale cohérente, issue d'une vision globale des problèmes, qui est le préalable indispensable à la recherche d'une politique commune ». En outre, selon Tindemans les chefs de gouvernement doivent utiliser collectivement « l'autorité dont ils disposent sur le plan national pour donner au sein du Conseil européen l'impulsion nécessaire à la construction européenne et rechercher ensemble

l'accord politique qui permet de maintenir malgré les difficultés une progression dynamique ».

Le rapport Tindemans a reçu un accueil relativement modéré. Il a été discuté lors de la réunion du Conseil européen de novembre 1976 et les chefs d'Etat ou de gouvernement déclarent que « se proposant de parvenir à une conception politique commune, globale et cohérente, ils réaffirment leur volonté de développer l'autorité et l'efficacité des institutions communautaires ainsi que l'adhésion des peuples à celles-ci ».

Le Conseil européen a invité respectivement les ministres des affaires étrangères et la Commission « à lui faire rapport, une fois par an, sur les résultats acquis et les progrès réalisables à court terme dans les différents domaines de l'Union traduisant dans la réalité la conception commune de l'Union européenne ». Au cours des cinq dernières années, le Conseil européen a pris note de ces rapports annuels sans discussion. Le prochain rapport annuel sera élaboré pour le Conseil européen de Copenhague, en décembre 1982.

La tentative suivante visant à donner de nouvelles impulsions à la coopération européenne est due à l'initiative prise par le président Giscard d'Estaing lors du Conseil européen de décembre 1978, au cours duquel un comité de Trois Sages a été invité à réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des Institutions qui sont nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des traités, y compris leurs systèmes institutionnels, le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'union européenne. Le rapport des Trois Sages, qui a été présenté en octobre 1979, comporte comme le rapport Tindemans une série de propositions concrètes de nature plus pratique et de portée plus limitée.

Le rapport des Trois Sages a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de modifier les méthodes de travail du Conseil européen. En ce qui concerne la définition de l'Union européenne, le rapport précise que « tout ce qui renforce l'unité interne de la Communauté et son unité ainsi que celle des Neuf dans les relations avec le reste du monde est un progrès vers l'Union européenne ». Les Trois Sages estiment que l'Union est davantage un mouvement dans une direction déterminée qu'un objectif déterminé.

Le Conseil européen de décembre 1980 a discuté du rapport des Trois Sages et du rapport des ministres des affaires étrangères à ce sujet. Dans les conclusions du sommet, le rapport des Trois Sages est considéré comme « une source riche en idées et en suggestions », mais tout comme après la publication du rapport Tindemans, aucune mesure concrète n'a été arrêtée pour mettre en œuvre les propositions avancées.

Pour leur part, l'Allemagne et l'Italie ont présenté en novembre 1981 un projet « d'Acte européen » (le projet Genscher/Colombo), dernière illustration du désir de donner une impulsion nouvelle au processus d'intégration européenne. Le projet a été présenté lors du Conseil européen de novembre 1981, à Londres, au cours duquel les ministres des affaires étrangères ainsi que la Commission ont été invités à étudier la proposition et à faire rapport à une réunion suivante du Conseil européen.

Le projet se caractérise notamment par le fait qu'il propose de résoudre le problème des « jumeaux siamois » ci-dessus évoqué en « groupant les structures existantes » de la coopération communautaire et de la coopération politique. Selon le projet, les structures de décision des CE et de la coopération politique européenne devront être réunies sous la responsabilité du Conseil européen. Ce dernier serait l'organe de direction politique et délibérerait sur toutes les questions relevant des domaines des Communautés européennes et de la coopération politique européenne.

Sur un certain nombre de questions le projet n'est pas clair. Néanmoins, la description du Conseil européen, indépendamment de la formalisation du rôle prééminent du Conseil européen, correspond pour l'essentiel à la fonction qu'il remplit en fait actuellement.

C'est animé également par la volonté de faire du Conseil européen un organe d'impulsion que le projet d'Acte est présenté comme une série de principes que pourraient adopter « les chefs d'Etat et de gouvernement des dix Etats membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil européen ».

En résumé, il convient de constater qu'au cours des années, les chefs de gouvernement des pays de la Communauté ont régulièrement traité de la question de l'Union européenne. Ni le rapport Tindemans, ni le

rapport des Trois Sages n'ont toutefois obtenu de résultats significatifs, et à aucun moment, le Conseil européen n'a adopté de décisions concrètes permettant de faire un pas de plus vers l'Union européenne. Les discussions sur le projet Genscher/Colombo en 1982 indiqueront quel sera le destin de cette proposition ⁽¹⁵⁾.

2. Parlement européen

Les chefs de gouvernement de la Communauté ont joué un rôle déterminant dans l'instauration de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Au sommet de 1974, ils ont convenu que les élections au suffrage direct auraient lieu en 1978. A Rome, en décembre 1975, ils ont décidé que les élections seraient organisées en mai-juin 1978. A Bruxelles, en juillet 1976, ils ont fixé la répartition des sièges du nouveau Parlement et le Conseil européen de Copenhague, en avril 1978, a fixé les dates des élections aux 7 et 10 juin 1979.

De même, la question du siège du Parlement a été soumise aux chefs d'Etat ou de gouvernement. Les activités du Parlement se déroulent jusqu'à présent dans trois villes : Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles, et le Parlement a demandé que ses activités soient réunies en une seule ville. Toutefois, les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ont pas voulu prendre position sur cette question et ont décidé en mars 1981, à Maastricht, de maintenir le statu quo.

3. La représentation de la Communauté dans d'autres enceintes.

La question de savoir qui peut parler au nom de la Communauté dans une enceinte internationale discutant des questions relevant de la compétence de la Communauté a été examinée deux fois au sein du Conseil européen.

Lors de la réunion de Rome, en décembre 1975, on s'est mis d'accord, après une longue opposition initiale du Royaume-Uni, sur le fait que la Communauté serait représentée à la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) par une délégation commune et que le porte-parole de la Communauté serait le président du Conseil et de la Commission.

Le même problème s'est posé à propos des sommets économiques mondiaux introduits en novembre 1975 à Paris et qui, depuis, se sont tenus chaque année dans l'un des sept grands pays industrialisés occidentaux (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Etats-Unis, Canada et Japon). La Communauté n'a pas été représentée aux réunions de 1975 (Rambouillet) et de 1976 (Porto Rico). Après la réunion de Porto Rico, le Conseil européen, en juillet 1976, sous la présidence des Pays-Bas, a convenu que, pour le cas où il y aurait d'autres sommets économiques mondiaux, « les Etats membres de la Communauté se consulteront le plus tôt possible, notamment sur la façon dont les intérêts de la Communauté seront défendus ».

Il est également convenu que, « au cas où une telle conférence devrait aborder des questions relevant de la compétence de la Communauté, les procédures et obligations communautaires devront être respectées en tout état de cause ».

Le Conseil européen de mars 1977, à Rome, sous la présidence du Royaume-Uni, a convenu que « le Président du Conseil et le Président de la Commission seront invités à participer à celles des séances de la réunion au Sommet de Downing Street au cours desquelles seront discutés les sujets qui relèvent de la compétence communautaire. Les négociations sur les échanges internationaux et le dialogue Nord/Sud fournissent des exemples de tels sujets ».

Au cours des quatre années suivantes, les dates de réunions sont telles qu'il y a toujours coïncidence entre la présidence et un des quatre pays européens participants. En 1982, la question de la représentation de la Communauté connaît un regain d'actualité. Cette année, la Belgique exerce la présidence au cours du premier semestre, le Danemark au cours du second. Le sommet économique mondial aura lieu au château de Versailles au début du mois de juin. Dans la mesure où les petits pays souhaitent le maintien de la formule

de Londres de 1977, qui prévoit la présence de la Belgique à la réunion de Versailles, la question sera vraisemblablement discutée au Conseil européen de mars 1982 ⁽¹⁶⁾.

4. Les membres de la Communauté

L'adhésion de nouveaux membres à la Communauté est l'un des thèmes qui fait régulièrement l'objet de discussions au sein du Conseil européen. L'accord ou le désaccord des chefs de gouvernement au sujet de la progression des négociations sur l'élargissement se reflètent dans les déclarations, soit directement comme à Bruxelles en décembre 1978, à Maastricht en mars 1981 après le coup d'Etat manqué en Espagne, et à Londres en novembre 1981, soit indirectement, comme dans la déclaration sur la démocratie d'avril 1978 à Copenhague, où le Conseil européen a confirmé sa volonté de sauvegarder « les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme ».

B. Affaires communautaires

Parmi les résultats les plus significatifs du Conseil européen dans le domaine communautaire régi par les traités, il convient de citer les conclusions concernant la mise en œuvre du *système monétaire européen* (SME) qui a été marqué par une importante préparation et une grande détermination. Lors de la réunion à Copenhague, en avril 1978, les chefs de gouvernement ont eu une longue discussion informelle de cinq heures qui n'a pas été mentionnée dans les conclusions de la réunion, mais qui a servi de fondement important pour les discussions ultérieures des pays membres à ce sujet. Lors de la réunion suivante, à Brème, en juillet 1978, les parties française et allemande ont présenté une proposition, visant à l'instauration de la coopération monétaire, qui a été transmise pour discussion au Conseil (ministres de l'économie et des finances). En décembre 1978, à Bruxelles, le Conseil européen a pu adopter le SME, dont l'entrée en vigueur a été décidée à la réunion suivante de Paris, en mars 1979.

L'examen de la « *situation économique, monétaire et sociale* » a toujours été inscrit à l'ordre du jour du Conseil européen depuis sa première réunion en 1975. Les ministres de l'économie et des finances réunis au sein du Conseil ont habituellement à ce sujet un débat général sur la base duquel la Commission élabore un rapport (communication) qui sert de point de départ aux discussions dans le cadre du Conseil européen.

Les conclusions de la présidence comportent le plus souvent une section sur la situation économique. Cette section ne comporte que rarement de véritables directives (par exemple, en mars 1975, à Bruxelles). Normalement, il est question d'un examen des problèmes les plus importants, et le Conseil (ministres de l'économie et des finances) ou la Commission est invitée à procéder à un examen plus détaillé de certaines questions et à en faire rapport au Conseil européen. En général, ces conclusions reflètent les divergences d'opinions qui existent entre les dix gouvernements au sujet des priorités à établir (par exemple lutte contre le chômage ou l'inflation) et des moyens à appliquer.

Une autre question qui, sous diverses dénominations, a été discutée en détail lors des réunions du Conseil européen est celle de la *contribution britannique au budget* qui, au cours des dernières années, sous la dénomination *restructuration de la Communauté* ou *mandat du 30 mai 1980* a porté sur l'ensemble des problèmes concernant la dotation du budget communautaire et l'utilisation concrète de ces crédits.

Depuis l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté en 1973, les Britanniques se sont fondés sur le fait que la contribution du Royaume-Uni à la Communauté est beaucoup plus importante que la part du budget CE qui est en fait versée au Royaume-Uni, eu égard à la baisse du produit national brut de ce pays.

En octobre 1974, la Commission a reconnu dans son rapport qu'il y avait un écart. Lors de la réunion de Paris, en décembre 1974, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont invité le Conseil et la Commission « à élaborer le plus tôt possible un mécanisme correcteur, ayant une application générale qui puisse éviter l'apparition éventuelle de situations inacceptables pour un Etat membre et incompatibles avec le bon fonctionnement de la Communauté ».

Le Conseil européen de Dublin en 1975 s'est mis d'accord sur un règlement, le mécanisme de Dublin, que en cas de disparité entre la part de la contribution brute au budget et le produit national brut permettait d'assurer un certain ajustement. Après ce résultat, les électeurs britanniques ont participé à un référendum en juin 1975 et se sont prononcés avec une majorité des deux tiers pour le maintien de la Grande-Bretagne dans la Communauté.

Toutefois, le mécanisme de Dublin n'a pas joué le rôle prévu, parce que les conditions nécessaires concernant l'importance du produit national brut britannique et sa croissance par rapport à la moyenne communautaire n'ont jamais été remplies. C'est pourquoi le premier ministre Callaghan a demandé un nouvel ajustement lors du Conseil européen de Paris, en mars 1979. Dans les conclusions de la présidence le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à examiner... comment la Communauté peut contribuer davantage à réaliser une plus grande convergence des économies des Etats membres et à réduire les disparités entre celles-ci.

Cette question a été réexaminée lors de la réunion de Dublin en novembre 1979 au cours de laquelle Margareth Thatcher a clairement exigé le remboursement au Royaume-Uni de ladite « contribution nette britannique au budget de la Communauté ».

Lors de la réunion suivante, à Luxembourg, en avril 1980, la partie britannique a rejeté diverses solutions de compromis et les conclusions de la présidence ont dû complètement omettre de mentionner ce problème, bien qu'il eût été le principal thème de discussion de la réunion.

A la suite notamment du lien étroit établi par les Britanniques entre les problèmes budgétaires et la fixation des prix agricoles, il s'était créé une pression importante sur les autres pays en vue de trouver une solution au problème de la contribution britannique. Lors de la réunion du Conseil, le 30 mai 1980, les ministres des affaires étrangères ont réussi à se mettre d'accord sur un arrangement. Le Royaume-Uni s'est vu accorder un montant spécial pour 1980 et 1981 et la Communauté s'est engagée pour 1982 à résoudre le problème par des modifications structurelles. La Commission a été chargée de procéder à un examen qui porterait sur le développement des politiques communautaires sans mettre en question ni la responsabilité financière commune, ni les principes de base de la politique agricole commune et qui aurait pour but d'éviter que des situations inacceptables se présentent à nouveau pour l'un quelconque des Etats membres.

Le rapport de la Commission a été terminé en juin 1981. L'idée principale du rapport était qu'une réforme du volet « dépenses » du budget, notamment un ajustement des dépenses agricoles qui permettrait le transfert de crédits vers les autres secteurs de dépenses, entraînerait une réduction de la contribution nette du Royaume-Uni. Dans la mesure où cette réduction n'était pas suffisante, on pourrait envisager un mécanisme spécial au bénéfice du Royaume-Uni.

Lors de la réunion de Luxembourg, en juin 1981, le Conseil européen a créé un groupe ad hoc (le groupe du Mandat) qui devait examiner l'ensemble du problème. Le groupe a tenu une série de réunions au cours de l'automne 1981. Les réunions ont eu lieu pendant la période de présidence britannique, ce qui, en raison des intérêts particuliers de la Grande-Bretagne, a rendu difficile l'élaboration d'un rapport commun à soumettre au Conseil européen. Le problème du Mandat a donc été discuté par le Conseil à Londres, en novembre 1981, sur la base d'un rapport rédigé par la présidence britannique.

Lors de cette réunion, le premier ministre britannique a de nouveau adopté une ligne dure. Aucune solution n'a été trouvée aux problèmes les plus importants et le Conseil européen n'a pas non plus été en mesure de donner des directives plus précises pour la poursuite des travaux.

Les ministres des affaires étrangères se sont réunis ensuite de manière informelle en décembre 1981 et deux fois en janvier 1982. Bien que la présidence soit passée à la Belgique pour les deux dernières réunions et bien que l'on ait pu constater un certain rapprochement entre les pays, l'écart entre les exigences britanniques et la position des autres pays demeurait trop grand pour permettre l'élaboration d'une solution lors de ces réunions. On ne sait pas encore si le Conseil européen réussira, lors de l'une de ses prochaines réunions en 1982, à trouver une solution pour l'ensemble de la question de la restructuration de la Communauté et, par

conséquent, à trouver la base d'une reprise du développement de la coopération entre les pays membres dans un sens plus constructif ⁽¹⁷⁾.

Enfin, il convient d'indiquer que pour toute une série de questions à caractère communautaire, le Conseil européen a innové ou a élaboré des orientations pour la poursuite des travaux du Conseil. Il s'agit entre autres de l'introduction des prêts *communautaires* en faveur des investissements (facilité Ortoli), de l'augmentation de la *contribution au Fonds de développement régional*, du *dialogue Nord-Sud*, et de la *politique énergétique de la Communauté*.

C. Questions de politique étrangère

Dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE), le Conseil européen a discuté de 1975 à 1981 une série de questions relevant de la politique étrangère en vue d'harmoniser les positions des Etats membres et d'adopter une attitude commune.

Au cours des premières années d'existence du Conseil européen, les déclarations relatives à la coopération politique étaient peu nombreuses et sporadiques. A partir de la réunion à Luxembourg, en avril 1980, le Conseil européen a toutefois publié à chaque réunion une série de déclarations concernant les questions d'actualité dans le domaine de la politique extérieure.

Le Conseil européen a notamment fait entendre sa voix sur la *question du Moyen-Orient*. Lors de la réunion de Londres, en juin 1977, le Conseil européen a adopté sa première déclaration sur le Moyen-Orient qui comportait des éléments définissant la position commune des Etats membres. Le texte fait état de « la nécessité d'une patrie pour le peuple palestinien » et des « droits légitimes du peuple palestinien ». En outre, il mentionne le droit d'Israël « à vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues ». Cette déclaration a été suivie, trois ans après, en juin 1980, à Venise, par une déclaration dans laquelle le Conseil européen précisait la politique européenne au Moyen-Orient selon les principes suivants :

« Le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien ». Le texte ajoute que « le peuple palestinien doit être mis en mesure... d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination ». L'OLP est mentionnée pour la première fois directement dans le texte.

De même, le *problème des relations Est-Ouest*, notamment la conférence CSCE, ainsi que l'évolution de la situation en *Afghanistan* et dernièrement en *Pologne* ont fait l'objet de discussion régulières lors des réunions du Conseil européen en 1980-1981. Les déclarations faites à l'issue des réunions ont fait état de la position commune des Etats membres.

Parmi les autres sujets de politique étrangère qui ont été abordés dans les déclarations du Conseil européen, on peut citer l'évolution de la situation en *Afrique australe*, en *Iran* et au *Kampuchea*.

Enfin, il convient d'indiquer que les chefs d'Etat ou de gouvernement ont parfois discuté de questions qui ne relèvent pas de la compétence communautaire ou de la politique étrangère. Il s'agit notamment de la *lutte contre les actes de terrorisme*, qui a été discutée à plusieurs reprises lors des réunions du Conseil européen de 1975 à 1978. Lors de la réunion de Copenhague en avril 1978, le Conseil européen est convenu « qu'une priorité élevée doit être accordée aux efforts visant à intensifier la coopération des Neuf pour défendre nos sociétés contre la violence terroriste ».

VI. — Force et faiblesses du Conseil européen

A la suite de l'examen qui précède concernant les activités du Conseil européen et les résultats obtenus, il est naturel de présenter quelques remarques de synthèse concernant la force et les faiblesses de ce type de réunions au sommet.

L'un des plus grands avantages du Conseil européen est sa faculté de « globaliser » les sujets dont il débat. Il

constitue le centre de la coopération entre les dix Etats membres où d'une part sont abordés dans les discussions aussi bien les aspects communautaires que les aspects relevant de la coopération politique, où d'autre part les rapports entre le marché intérieur et les relations extérieures de la Communauté sont pris en considération et où tous les participants sont attentifs tant à la dimension européenne qu'à la situation intérieure de chacun des Etats membres. Le Conseil européen est ainsi devenu l'enceinte appropriée pour discuter les grandes lignes de la coopération européenne ⁽¹⁸⁾.

L'effet de globalisation précité entraîne également certaines conséquences pour les Etats membres. Les fonctionnaires des administrations centrales qui, dans chaque pays, participent à la préparation des réunions du Conseil européen approfondissent leur connaissance des importantes questions d'actualité qui doivent être discutées par les chefs de gouvernement et par les ministres des affaires étrangères et acquièrent donc une vision plus large des domaines normalement couverts par d'autres ministères ⁽¹⁹⁾. L'ensemble du problème du mandat du 30 mai et de la restructuration de la Communauté en fournit un bon exemple.

Un autre élément important de l'activité du Conseil européen est sa faculté, pour autant qu'existe la volonté politique, de fixer des orientations générales pour la poursuite des travaux concernant la coopération communautaire et politique. L'expérience enseigne que le Conseil européen est l'enceinte appropriée pour donner de nouvelles impulsions. Les meilleurs résultats sont obtenus lorsque le Conseil européen traite d'un ensemble de problèmes déterminés et arrête certaines directives *avant* que le Conseil ou les ministres des affaires étrangères dans le cadre de la coopération politique ne commencent sérieusement à chercher des solutions. Le Conseil européen est également habile à dénouer les problèmes sans toutefois les résoudre entièrement.

A l'inverse, lorsqu'une affaire n'a pu être réglée au niveau des ministres des affaires étrangères ou des autres ministres, le Conseil européen ne semble pas être propre à agir comme véritable instance d'appel. En effet, les diverses positions nationales au cours des phases antérieures ont souvent été si inébranlables qu'il est extrêmement difficile d'obtenir des concessions sans que le monde extérieur, et notamment l'opinion publique, ne les considère comme un signe d'abandon d'intérêts nationaux vitaux.

Il convient de citer encore un aspect important de l'activité du Conseil européen, à savoir les discussions informelles, particulièrement entre les chefs d'Etat et de gouvernement, auxquelles tous les participants accordent une grande importance. Dans ces discussions, les responsables politiques ont la possibilité de discuter de questions de politique étrangère. Ainsi, lors de la perspective de toute décision, se crée la possibilité d'une meilleure compréhension des points de vue des autres Etats membres, ce qui à son tour contribue à améliorer les possibilités de mise en œuvre ultérieure d'une position commune et crée, par conséquent, le fondement d'une politique commune.

Enfin, il faudrait signaler que la présidence du Conseil européen s'exerce par roulement et que la plupart des réunions se tiennent dans le pays membre ayant la présidence, ce qui souligne le caractère collectif du Conseil européen et permet aux divers présidents de situer leur pays dans la coopération européenne et de donner à la politique intérieure une dimension européenne.

Parmi les faiblesses de la fonction du Conseil européen, il faut citer le risque d'un certain immobilisme. Si les chefs d'Etat ou de gouvernement ne peuvent se mettre d'accord sur les grandes lignes à définir pour certains domaines, on se borne après la réunion à publier des conclusions rédigées en termes abstraits, vagues et sans signification : le risque est alors grand de paralyser la poursuite des travaux. A défaut d'impulsions nettes de la part du Conseil européen, les autres institutions ont des difficultés à faire progresser la coopération.

Un autre risque présenté par le Conseil européen serait que les pays plus grands, notamment la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, pourraient se mettre d'accord sur des solutions que les pays plus petits auraient ensuite des difficultés à esquiver. Toutefois, l'expérience montre que l'apparition d'un « directoire » est plus théorique que réelle, parce que la position de départ des pays plus grands en ce qui concerne la croissance économique, la contribution nette et les structures agricoles sont si différentes qu'il est rarement question d'une ligne commune nettement définie.

A ceci s'ajoute le fait que les pays plus grands ont un intérêt essentiel à assurer une étroite coopération avec les pays plus petits. Si une « tendance au directoire » se faisait clairement jour, les pays plus petits ne manqueraient pas de s'unir et de bloquer l'unanimité nécessaire ⁽²⁰⁾. Il convient à cet égard de faire remarquer également que l'appartenance politique des participants contribue à créer des regroupements particuliers à l'intérieur du Conseil européen qui vont au-delà aussi bien des différences géographiques que des divisions économiques.

Toutefois, les hommes politiques des pays plus grands ont incontestablement des avantages. Dans les discussions informelles, au cours desquelles on parle principalement le français, l'anglais et l'allemand (avec interprétation, si nécessaire), ils peuvent parler leur propre langue, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs autres chefs de gouvernement (par exemple ceux du Danemark, de la Grèce et des Pays-Bas). Cet avantage linguistique joue aussi face à la presse où les déclarations des chefs de gouvernement des pays plus grands, en raison de leur langue ou de leur position politique, ont plus d'écho dans la presse étrangère que celle de leurs collègues de pays plus petits qui, le plus souvent (à l'exception du président), n'informent que leur délégation de presse nationale sur le déroulement de la rencontre. De même, le fait que les quatre plus grands pays de la Communauté participent aux sommets économiques mondiaux (cf. section V, A, 3) leur confère sans aucun doute un avantage par rapport aux pays plus petits ⁽²¹⁾.

VII. — Le rôle du Conseil européen dans le processus d'intégration européenne

La dernière question que nous aborderons est celle de savoir si et dans quelle mesure la création du Conseil européen contribue à favoriser le développement vers la coopération *inter-étatique* ou si le Conseil européen peut être la source d'une coopération de caractère plus *supranational*.

Si l'on considère l'évolution depuis 1974, il semble que la tendance inter-étatique ou confédérale soit prédominante. Cette impression est corroborée par le fait qu'aucune décision n'est prise à la suite de votes, mais que toutes les conclusions sont fondées sur le consensus, ce qui équivaut à l'unanimité. Rien n'indique que l'on s'écartera de cette orientation à l'avenir.

La création même du Conseil européen, qui était une condition posée par la France pour accepter l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, est un pas dans la direction de la coopération inter-étatique traditionnelle (Europe des patries) qui souligne la souveraineté des Etats. La préparation relativement facile qui précède les réunions du Conseil européen et qui, dans une certaine mesure, empêche les institutions de la Communauté: le Conseil, la Commission et le Parlement européen, de jouer le rôle par les traités va également dans le même sens. De même, l'élargissement continu de la Communauté entrave de plus en plus l'évolution initialement prévue de la Communauté vers la supranationalité. Enfin, les comptes rendus par la presse des réunions du Conseil européen, surtout parce que chacun des chefs d'Etat ou de gouvernement bénéficie d'un préjugé favorable auprès de la presse, contribuent également à faire ressortir l'aspect intergouvernemental de la coopération entre les Etats membres.

Il faut en même temps souligner que du point de vue théorique rien n'empêche le Conseil européen de favoriser davantage l'évolution vers la supranationalité. L'instauration de l'élection du Parlement au suffrage direct ainsi que d'autres innovations institutionnelles pourraient conduire à donner plus de poids aux éléments supranationaux dans la coopération. La Commission a acquis une place importante dans le Conseil européen. Les ministres des affaires étrangères constituent des éléments de liaison avec le Conseil et avec la coopération politique. Les relations entre le Conseil européen et le Parlement européen vont encore être développées. Les institutions de la CE jouent donc toujours un rôle important et la situation de la Communauté par rapport au monde extérieur se trouve renforcée. Par les décisions du Conseil européen à ce sujet, par exemple la participation de la Communauté au dialogue Nord/Sud (CCEI) et aux sommets économiques mondiaux. En dépit de ce renforcement des aspects institutionnels de la coopération entre les dix Etats membres, il faut constater que ce sont les responsables politiques des pays qui exercent l'influence déterminante sur la poursuite du développement de la coopération.

Enfin, il faudrait mentionner que, indépendamment de la question de l'évolution soit interétatique soit supranationale, l'existence du Conseil européen contribue dans une large mesure à établir entre les

gouvernements des Etats membres et leurs administrations nationales la base d'une solidarité européenne qui peut servir de fondement à une meilleure compréhension en vue de l'élaboration d'une politique européenne commune dépassant les intérêts purement nationaux.

VIII. — Remarques finales

En conclusion, il y a lieu de constater qu'au-delà des questions relevant de sa compétence, l'action du Conseil européen a des limites. Les participants dépendent de la situation parlementaire dans chacun des dix Etats membres. A la différence des gouvernements nationaux, le Conseil européen n'est pas composé de membres réunis pour coopérer sur la base d'un programme politique commun, ce qui normalement assurerait une certaine solidarité interne par rapport aux partis de l'opposition. Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres et leurs ministres des affaires étrangères émanent de regroupements politiques différents, avec ou sans coalition et avec ou sans majorité parlementaire stable.

Les problèmes de politique intérieure et de caractère économique auxquels les chefs de gouvernement ont à faire face quotidiennement sur le plan national, exercent nécessairement une influence lorsqu'ils participent aux réunions du Conseil européen. En conséquence, le Conseil européen est beaucoup moins homogène et beaucoup moins marqué par des opinions communes que les divers gouvernements nationaux. Cette situation, qui se renforce chaque fois que la Communauté est élargie à de nouveaux membres, rend particulièrement difficile la réalisation de l'unité nécessaire pour l'adoption d'une position commune sur les problèmes traités.

En dépit des limites indiquées, il convient de constater en même temps qu'il s'est créé entre les chefs d'Etat ou de gouvernement de la Communauté un sentiment de responsabilité commune. En tant que chefs de gouvernement des pays occidentaux partageant la même foi dans la société de droit démocratique et se trouvant aujourd'hui confrontés aux mêmes grands problèmes économiques, tels que le chômage et l'inflation, ils ont un intérêt commun, en dépit de leurs conceptions politiques différentes, à coopérer pour résoudre les problèmes et donner les impulsions politiques dans les domaines que concernent les relations entre les Etats membres, notamment le développement économique et social intérieur — et peut-être surtout en ce qui concerne les questions où une attitude commune vers l'extérieur accroît les possibilités de la Communauté d'exercer une influence sur le développement international.

(*) Le présent article est une traduction du danois « Det europæiske Rad : Dets arbejdsgang og resultater i perioden 1975-1981 », paru en juin 1982 dans l'annuaire « Dansk politisk Institut ». Le texte a été mis à jour en octobre 1982.

(1) Le Conseil européen n'a encore fait l'objet d'aucune étude particulière dans la littérature spécialisée danoise. Dans « *Danemark of EF i 1970'erne* », p. 69 et suivantes, Carsten Lehmann Sørensen a traité des sommets européens, de même que, dans l'article « EF-Medlemskab, formandskab og makkerskab » dans *Studier i dansk udenrigspolitik*, en hommage à Erling Bjøl, 1978, pp. 143-146, il est décrit le processus de décision des réunions du Conseil européen.

Dans la littérature étrangère, le Conseil européen est traité dans les ouvrages suivants : Wolfgang Wessels : « *Der Europäische Rat* » Bonn, 1980, Jean Dondelinger : « *Le Conseil européen* », Bruxelles, 1975. Annette Morgan : « *From Summit to Council ; Evolution in the EEC* », Londres, 1976. Léo Tindemans : « *Le Conseil européen, un premier bilan, quelques réflexions* », Mélanges Fernand Dehousse, Paris 1979, pp. 167-73. Léo Tindemans : « *Van Topconferentie tot Europese raad* », Belgisch Buitenlands Beleid, Louvain 1976 pp. 385-400. Claude Blumann : « *Le Conseil européen* » Revue Trimestrielle de droit européen, Paris 1976, n°1, pp. 1-20. Emile Noël : « *Les rouages de l'Europe* », Bruxelles 1976, pp. 43-54. R.H. Lauwaars : « *The European Councils* » Common Market Law Review, London, 1. 1977, pp. 25-44. Nicoletta Paris ! : « *Conferenza al vertice e Consiglio Europeo, un tentativo di sistemazione giuridica* », Rivista di Diritto Europeo, Rome, 1977, pp. 26-51.

(2) Voir à ce sujet Pascal Fontaine : « *Le rôle de Jean MONNET dans la genèse du Conseil européen* », *Revue du Marché commun*, n°229, septembre 1979, pp. 357-365.

(3) Bien que le président Giscard d'Estaing se soit abstenu d'utiliser l'expression « chef d'Etat » dans le communiqué de Paris de 1974, qui ne parle que de « chefs de gouvernement », pour souligner que lui aussi, comme les autres premiers ministres, participait en tant que président du Conseil des ministres, on est revenu dans les déclarations ultérieures du Conseil européen à la dénomination « chefs d'Etat ou de gouvernement ».

(4) Lors de l'adhésion de la Grèce, la nouvelle délégation grecque du Conseil européen en décembre 1981 à Bruxelles a été placée entre les délégations allemande et française (Deutschland Ellas, France), causant un certain regret chez Giscard d'Estaing et Schmidt, qui, pendant plus de cinq ans, avaient siégé côte à côte lors des réunions du Conseil européen.

(5) Cf. par exemple la déclaration sur la Pologne de la réunion du Conseil européen à Maastricht, en mars 1981, dans laquelle le paragraphe sur l'aide alimentaire à la Pologne n'avait pas été discuté dans le cadre communautaire.

⁽⁶⁾ Le fait que ces discussions ne se situent pas à proprement parler dans la procédure de décision communautaire ou de la coopération politique signifie que tous les thèmes peuvent être abordés. Ainsi on discute parfois de questions qui ne relèvent ni du domaine communautaire ni du domaine politique.

⁽⁷⁾ A Londres en novembre 1981 le projet allemand/italien d'Acte européen a par exemple été présenté par Genscher et Colombo.

⁽⁸⁾ En revanche, les gouvernements n'ont pas voulu suivre la proposition du rapport des Trois Sages : qui préconisait que le Conseil européen établisse une liste des priorités pour les travaux de la Communauté : « L'élaboration éventuelle d'un tel schéma devrait plutôt appartenir au Conseil, suivant les procédures institutionnelles ».

⁽⁹⁾ Ces textes sont publiés notamment dans le Bulletin mensuel de la Commission « Bulletin des Communautés européennes ».

⁽¹⁰⁾ Dans le texte diffusé après la réunion l'expression « Le Conseil européen a accueilli avec satisfaction l'initiative des gouvernements allemand et italien concernant l'Union européenne » ne correspondait pas à ce qui avait été convenu lors de la réunion et a été remplacé par l'expression plus neutre « Le Conseil européen a reçu l'initiative... ».

⁽¹¹⁾ Dondelinger également, *op. cit.* page 30, souligne qu'il est peu pratique de ne pas élaborer un ensemble de textes *communs* à la fin de la réunion.

⁽¹²⁾ Noël, *op. cit.*, p. 51

⁽¹³⁾ Cf. Lauwaars, *op. cit.* p. 42; Bluman, *op. cit.* p. 10 Dondelinger, *op. cit.* p. 50.

⁽¹⁴⁾ Le rapport de Copenhague d'avril 1973 sur la coopération politique utilisait aussi bien l'expression « Union politique » que « Union européenne ». A partir du sommet de Copenhague, en décembre 1973, on utilise uniquement l'expression « Union européenne ».

⁽¹⁵⁾ A leur réunion du 20 juin 1982, les ministres des affaires étrangères ont prié le groupe ad hoc, créé au début de 1982, de poursuivre ses travaux. Les résultats de ce travail ne seront guère disponibles avant 1983.

⁽¹⁶⁾ Le premier ministre de la Belgique, M. Martens, ainsi que le président de la Commission, M. Thorn, ont représenté la Communauté européenne à Versailles.

⁽¹⁷⁾ Sur bases d'une proposition de la Commission, les ministres des affaires étrangères ont convenu le 25 mai 1982 d'une solution qui ne couvre que l'année 1982.

⁽¹⁸⁾ Cette opinion présente des variantes avec l'appréciation de Carsten Lehmann Sørensen qui estime dans son article « Effmedlemskab, formandskab og makkerskab », p. 144, que la fonction d'unification et de coordination des sommets semble au contraire avoir eu jusqu'à présent un effet très restreint.

⁽¹⁹⁾ Au Danemark, la participation au Conseil européen est préparée par un groupe de chefs de service comprenant un comité préparatoire de fonctionnaires avec des représentants des divers ministères concernés, c'est-à-dire généralement le cabinet du premier ministre, le ministère des affaires étrangères, le ministère des affaires économiques et le ministère de l'agriculture. La position du Danemark est définie dans le cadre d'un comité ministériel spécial. Avant le Conseil européen, le premier ministre donne une orientation à la Commission du Marché Commun du parlement danois (le Folketing) et à la Commission de politique étrangère du Folketing (voir à ce sujet Christopher Bo Bramsen : « Folketingets kontrol med regeringens udenrigspolitik », *Juristen og Økonomen*, n°2, 1981, pp. 83-84).

⁽²⁰⁾ Voir également Wessels, *op. cit.*, pp. 270-271 et 337-339.

⁽²¹⁾ Voir notamment Wessels, *op. cit.*, p. 338.