

Wolfgang Wessels, Le Conseil européen: une dénaturation de la Communauté ou une instance de prise de décision indispensable? (1988)

Légende: Dans cette contribution publiée en 1988, Wolfgang Wessels, directeur de l'Institut für Europäische Politik de Bonn et chef du département d'Études politiques et administratives du Collège d'Europe à Bruges, analyse l'évolution des rôles et des activités du Conseil européen douze ans après sa naissance en 1974 et examine les conséquences de sa création pour l'équilibre institutionnel de la Communauté.

Source: HOSCHEIT, Jean-Marc; WESSELS, Wolfgang. The European Council (1974-1986). Evaluation and prospects. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1988. 220 p. ISBN 9067790281. "The European Council: a denaturing of the Community or indispensable decision-making body?", auteur:Wessels, Wolfgang, p. 7-33.

Copyright: (c) Traduction CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.
Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/wolfgang_wessels_le_conseil_europeen_une_denaturation_de_la_communaute_ou_une_instance_de_prise_de_decision_indispensable_1988-fr-67647de0-94a7-4e77-8e98-0e7055d1e9fa.html



Date de dernière mise à jour: 05/07/2016

Le Conseil européen: une dénaturation de la Communauté ou une instance de prise de décision indispensable?

Wolfgang Wessels

De la pertinence du Conseil européen

La nécessité d'examiner de plus près un «corps étranger»

Durant les années 70 et au début des années 80, aucune «institution» n'a plus influencé les politiques de la Communauté et de l'Europe occidentale que le Conseil européen. Le débat politique et universitaire ne reflète pourtant pas ce rôle majeur.

Depuis la création du Conseil européen à Paris, en 1974, les chefs d'État ou de gouvernement se sont penchés sur tous les problèmes cruciaux de l'Europe occidentale. Ils ont échangé leurs vues sur les points principaux de leur ordre du jour international et économique, depuis leurs sentiments devant les nouveaux dirigeants soviétiques ou américains jusqu'à l'utilisation de l'énergie nucléaire. Ils ont pris des décisions importantes sur le cadre institutionnel de la Communauté (comme par exemple l'élection du Parlement européen au suffrage direct), sur la création du système monétaire européen et sur le financement des instruments de la Communauté, ainsi que sur la réforme de la Politique agricole commune (PAC). Ils ont fait des déclarations majeures sur les crises internationales telles que celles du Moyen-Orient, d'Afghanistan, de Pologne, d'Amérique centrale et d'Afrique du Sud, et ont mis en avant des analyses et évaluations communes sur les évolutions économiques et sociales du système économique et monétaire européen et international. Ils ont aussi lancé des initiatives pour de nouvelles politiques communautaires et pour une Union européenne. Enfin, le Conseil européen a adopté le train de décisions qui constituent les éléments essentiels de l'Acte unique européen, la première révision et le premier amendement de grande portée des Traités de Rome.

Les échecs du Conseil européen sont néanmoins tout aussi impressionnants, avec le long et difficile cheminement des réformes de la PAC ou de la résolution des querelles budgétaires provoquées ou du moins renforcées par le malaise général dans la Communauté. Les solutions finalement trouvées à ces problèmes, et d'autres, sont des mesures limitées de ravaudage qui ne surmontent pas les causes fondamentales des problèmes auxquels la Communauté se trouve confrontée. La résistance à sérieusement aborder les plans d'intégration, depuis le rapport Tindemans jusqu'au comité Dooge, a paralysé tout progrès majeur vers une Union européenne. La réunion de Milan (1985) – dix ans après sa création – a été la première tentative réelle faite par les chefs de gouvernement pour confronter leurs points de vue sur la direction future de la Communauté européenne et pour dépasser le stade des déclarations. L'Acte unique européen résultant de ces initiatives fut une étape modeste – pour ne pas dire décevante – eu égard aux buts fixés par les chefs de gouvernement eux-mêmes.

En tout état de cause, l'existence et les activités mêmes de ces sommets réguliers «au-dessus» ou «en marge» de l'appareil institutionnel normal ont fortement influencé les fonctions des institutions de la Communauté européenne et son équilibre institutionnel, ainsi que les procédures de la Coopération politique européenne (CPE). Tout cela fait que le Conseil européen «mérite» une analyse correcte quant à sa nature, son rôle et son avenir; bien que le rôle essentiel du Conseil européen soit généralement admis – avec réticence, même par des forces telles que les fédéralistes qui étaient opposés à la création de cette instance intergouvernementale – le niveau du débat politique et universitaire est relativement faible en regard de celui concernant le Parlement européen ou le système monétaire européen (SME), par exemple. Les débats politiques et universitaires sur le Conseil européen sont fréquemment victimes de formules reflétant les attentes, espoirs et illusions qu'il suscite. Son rôle et son impact véritables disparaissent derrière des idées préconçues à propos de ce que les chefs de gouvernement disent faire ou ce que des observateurs extérieurs affirment qu'ils devraient faire. La littérature universitaire ⁽¹⁾ offre un nombre très restreint d'articles d'un grand intérêt mais nécessairement réduits et une seule monographie. Les rapports Tindemans et des Trois sages (Parlement européen, 1982, p. 366; p. 421 à 437) contenaient quelques remarques sur le rôle du Conseil européen et sa réforme, mais le débat qui a suivi ces rapports s'est centré sur d'autres questions. Un

rapport du Parlement européen sur le Conseil européen ⁽²⁾ a été approuvé sans discussion approfondie, ni aucun suivi. La controverse s'est intensifiée du fait des projets presque parallèles de Genschler-Colombo et Spinelli; la Déclaration solennelle (Commission de la Communauté européenne, 1983, p. 24) et le projet de traité du Parlement européen sur l'Union européenne (Commission de la Communauté européenne, 1984, p. 8) ont attribué des rôles vitaux quoique différents au Conseil européen dans le futur système institutionnel de l'Union européenne, tout comme le rapport Dooge (Commission de la Communauté européenne, 1985). L'Acte unique européen peut aussi être rangé parmi les déceptions: le Conseil européen était cité comme une sorte d'institution primordiale restant cependant hors du système légal de la Communauté. Ses fonctions n'avaient été nullement convenues ni listées, comme cela avait été fait dans la Déclaration solennelle. Ainsi, dans l'Acte unique européen, les chefs de gouvernement n'ont clarifié ni la nature ni le rôle de leur «instance», mais se sont contentés de confirmer son caractère hybride. Le débat sur le Conseil européen n'a donc pas été clos par l'Acte unique européen.

Modèles conceptuels de la diplomatie de sommet communautaire

Hors du système communautaire ou à l'intérieur

Le Conseil européen n'est pas le produit d'un concept cohérent unique, ou d'un «grand dessein» d'intégration ou de coopération européenne. La diplomatie de sommet a été défendue et évaluée à partir de modèles et de stratégies très différents, et même contradictoires, de l'aventure européenne; son rôle et sa nature peuvent donc être, et sont, définis dans différents modèles conceptuels.

Dans un modèle où le Conseil européen est vu comme le «décideur en dernier ressort», ce dont on trouve des aspects dans la déclaration du sommet de Paris de 1972 ainsi que dans le projet de traité du Parlement européen sur l'Union européenne, les chefs de gouvernement ne seraient responsables devant l'Union européenne que des actes constitutionnels majeurs, par exemple le basculement des compétences du niveau national à celui de l'Union européenne. Il ne serait fait appel à la souveraineté rassemblée des pays membres que dans des situations extrêmes de sauts qualitatifs intégratifs ou dans des situations de crise internationale véritables. Les chefs de gouvernement rempliraient alors leurs fonctions principales, à savoir mobiliser, en tant que *deus ex machina* les ressources ultimes des souverainetés nationales.

Des réunions régulières des détenteurs de la puissance nationale de chaque pays reviendraient cependant à abuser de ce pouvoir potentiel de «dernier recours». Le travail «normal» serait laissé aux institutions de la Communauté ou d'une Union européenne.

Dans un «modèle présidentiel» (qui a trouvé son expression la plus claire dans les plans Fouchet (Parlement européen, 1982, p. 109) et les conceptions françaises ultérieures jusqu'à Pompidou ⁽³⁾), la diplomatie de sommet rassemblerait régulièrement les plus hauts dirigeants politiques; il est considéré comme une conséquence «naturelle» et logique que ceux qui ont la charge des plus hautes responsabilités dans leur État-nation devraient se retrouver pour parler et décider des questions cruciales traitées à un moment donné dans le cadre de la Communauté et de la CPE. En tant que représentants des souverainetés nationales, ils se rencontreraient sans aucune contrainte légale pour parler en toute confidentialité de tous les problèmes européens – notamment les questions économiques et de sécurité – et prendraient des décisions par consentement. Les décisions d'une instance extérieure aux institutions de la Communauté et au-dessus de celle-ci seraient politiquement contraignantes pour les organes de la Communauté européenne et de la Coopération politique européenne, alors même que la diplomatie de sommet resterait hors du système légal; ou du moins n'aurait pas d'obligations vis-à-vis d'institutions indépendantes telles que le Parlement européen ou la Commission. Dans ce concept, la diplomatie de sommet, en réunissant les souverainetés nationales, représente l'«identité européenne» ⁽⁴⁾. Les préparatifs et la mise en œuvre seraient confiés à un secrétariat spécial de haut niveau constitué de fonctionnaires nationaux sans rôle indépendant en tant que tel, mais dotés d'une position forte de facto vis-à-vis des organes de la Communauté.

Le «modèle parallèle» – exprimé dans les contributions du Benelux aux plans Fouchet (Parlement européen, 1982, p. 122) et dans certaines parties du projet de traité sur l'Union européenne (Journal officiel, 1984) – accorde à la diplomatie de sommet régulière un rôle important d'orientation et de prise de décisions, dans

tous les domaines hors des compétences (économiques et sociales) de la Communauté. Les chefs de gouvernement se pencheraient principalement sur les affaires de politique étrangère et de sécurité; cette division du travail empêcherait tout désordre dans le fonctionnement normal des organes de la Communauté (ou de l'Union européenne) et élargirait les activités communes dans les domaines «hautement politiques» des sensibilités nationales particulières.

Dans un «modèle Conseil» – dont on retrouve certains éléments dans les débats du Parlement européen et dans des déclarations des sommets eux-mêmes ⁽⁵⁾ – les chefs de gouvernement se réuniraient régulièrement en tant que Conseil de la Communauté et organe suprême du mécanisme de la Coopération politique européenne (CPE). Le Conseil européen serait soumis à toutes les dispositions du Traité et ferait partie intégrante de la division des pouvoirs au sein du système institutionnel de la Communauté. Le rôle global des chefs de gouvernement serait alors de passer des accords généraux sur les questions cruciales concernant la Communauté. Chaque modèle entraînant des conséquences différentes sur la Communauté et sur la politique occidentale en général, le combat a été intense en coulisses et son issue indéfinissable, comme souvent dans les affaires communautaires.

La création du Conseil européen

La diplomatie de sommet comme un moyen d'échapper au déséquilibre

La création du Conseil européen en 1974 n'a pas résulté d'une stratégie nette visant à mettre en œuvre l'un de ces modèles mais d'un train de mesures rassemblé par les nouveaux dirigeants français et allemands à propos de l'organisation de la Communauté et des politiques de l'Europe occidentale, ainsi que par des tenants de l'orthodoxie institutionnelle communautaire. Au même moment, l'accord du sommet de Paris, en 1974, visant à créer le Conseil européen, reflétait des tendances favorables à une coopération intensifiée en Europe occidentale et une évolution vers davantage de poids donné aux chefs de gouvernement. Il tenait compte également de plusieurs expériences passablement différentes faites lors de précédents sommets. La formule adoptée pour la création du Conseil européen au sommet de Paris de 1974 ressemblait fort au «modèle Conseil».

Parmi les traits importants de l'environnement international favorisant une diplomatie européenne régionale au plus haut niveau politique, au début des années 70, il faut citer l'interdépendance économique croissante des États-nations, qui ne pouvait plus s'accommoder de certaines des règles fixées par le système d'après-guerre, comme les taux de change fixes. Ainsi, la nécessité d'une gestion permanente à haut niveau par les gouvernements nationaux s'est accrue. Dans cette situation d'interdépendance, d'autres puissances (USA, URSS, OPEP) ont établi des liens en matière politique, de sécurité et économique et ont donc contourné les responsabilités étroites des ministères pris individuellement, ainsi que les Conseils sectoriels de la Communauté européenne; les chefs de gouvernement, investis d'une compétence globale et générale, ont été instamment appelés à s'impliquer; cette demande internationale de responsabilité globale a réduit l'utilité du modèle parallèle de la diplomatie de sommet régulière. Finalement, d'autres formes régionales de diplomatie de sommet, comme celle de la Ligue arabe, avaient mis sur pied des modèles que le Conseil européen ne découvrait que sur le tard.

À côté des pressions internationales, le paysage changeant de l'Europe occidentale a fortement incité la Communauté à développer une diplomatie de sommet. L'*Ostpolitik* allemande a poussé le gouvernement de la République fédérale à rechercher un contrepoids ouest-européen et amené d'autres pays membres, en particulier la France, à réaliser à nouveau – comme dans des périodes antérieures de l'histoire de la Communauté – des efforts spécifiques pour davantage intégrer la République fédérale à quelque sorte de cadre commun. Ces efforts furent renforcés par les tentatives de la France post-gaulliste d'utiliser à nouveau et de plus en plus la Communauté européenne à des fins politiques et économiques, tout en restant fidèle à la méfiance gaulliste envers le supranationalisme, et par l'entrée de nouveaux pays membres, sans visions supranationales mais fortement motivés par les attitudes européennes communes sur les questions internationales. De plus, la création de la CPE en 1970 a augmenté le besoin de coordination entre différentes voies et différents secteurs d'activités communes de l'Europe occidentale et de la Communauté. La diplomatie de sommet, non seulement perçue comme stabilisatrice au plan du statu quo, était surtout

considérée comme vitale: l'effondrement du mécanisme de Bretton Woods et la crise pétrolière de 1973 furent des traumatismes qui incitèrent fortement les pays membres à accroître leurs efforts communs, ne serait-ce que pour conserver le statu quo des acquis communautaires de la Communauté ainsi que l'État-providence de l'après-guerre.

Compte tenu de ces demandes intérieures et extérieures, le blocage, ou vide, institutionnel (Tindemans, 1977, p. 3) du système communautaire a été vu comme une faiblesse majeure de l'Europe occidentale dans sa capacité à traiter sérieusement les crises économiques et autres problèmes. Dans le champ des options de réformes institutionnelles possibles, la diplomatie de sommet fut proposée comme une alternative à davantage de solutions supranationales ou fédérales. Elle s'est substituée à l'hypothèse d'un retour à l'équilibre originel du Traité.

La décision d'opter pour la diplomatie de sommet est également venue du développement du rôle national des chefs de gouvernement. La nouvelle tendance généralisée des médias à exiger des chefs de gouvernement qu'ils s'expliquent constamment devant le public, et l'importance de plus en plus grande des politiques économiques pour remporter les élections dans les États-providence, ont rendu les chefs de gouvernement eux-mêmes très soucieux de leurs résultats économiques. La diplomatie de sommet internationale peut donc servir les deux impératifs politiques: grâce à elle, le/la chef de gouvernement peut faire la démonstration de son «rôle historique» et de sa «réputation internationale» devant ses compatriotes électeurs, mais aussi de sa capacité à influencer les politiques pour lesquelles les électeurs l'ont porté(e) au pouvoir.

Lorsque Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt sont entrés en fonction au printemps 1974, ils n'ont pas seulement été confrontés aux pressions et aux contraintes des systèmes européens et nationaux, mais aussi aux expériences parfois positives et parfois négatives des sommets précédents de La Haye (1969), Paris (1972) et Copenhague (1973), alors que les sommets des années 60 (Paris et Bonn en 1961, Rome en 1967) étaient quasi oubliés. Les expériences de ces sommets communautaires démontraient que deux ingrédients organisationnels étaient indispensables pour qu'une rencontre soit réussie: une préparation soignée et du temps pour un échange de vues confidentiel. Une rencontre en milieu informel et sans préparation convenable – comme celle de Copenhague en 1973 – serait un événement plutôt chaotique et stérile. Les réunions accompagnées de documents bien préparés mais ne donnant pas aux dirigeants la possibilité de négociations confidentielles – comme celle de Paris en 1972 – se révélèrent des exercices déclaratoires médiatiques dans lesquels les chefs de gouvernement n'additionnaient pas leurs forces; les réunions comme celle de Paris en 1972, de type «*deus ex machina*», qui avaient fixé des objectifs assortis de dates sans donner les institutions, outils et moyens de mise en œuvre correspondants, laissaient aux ministres la charge de résoudre les litiges. Ces rencontres donnent des lignes directrices générales qui – bien que cela ne soit pas négligeable – ne suffisent pas à garantir le succès du suivi de ces sommets. La leçon devenait évidente: si les chefs de gouvernement ont la responsabilité centrale des politiques du cadre national, alors ils doivent aussi participer directement aux forums européens où des décisions réelles et contraignantes sont prises. Le modèle du Conseil européen comme «dernier recours» seulement était discrédité. Laisser les acteurs principaux hors du jeu ne pouvait que signifier des lourdeurs supplémentaires sur les procédures de la Communauté, à moins qu'un système fédéral sans rôle majeur accordé aux gouvernements nationaux puisse être établi.

Les deux nouveaux dirigeants – bien que n'étant pas nécessairement partisans acharnés de la Communauté – ont réalisé que la Communauté pouvait au moins remplir une fonction de stabilisation des relations inter-européennes et de coalition dans le système international. Le style politique de Giscard d'Estaing aussi bien que celui de Helmut Schmidt, fondé sur leur expérience commune d'anciens ministres des Finances, consista à regrouper les hommes d'État responsables en l'absence des fonctionnaires. Selon ce concept du «groupe de la bibliothèque», originellement appliqué à la diplomatie de sommet occidentale (Putnam, 1984, p. 53), les échanges de vues confidentiels devraient mener à des positions communes sur tous les sujets internationaux et européens; ces positions serviraient ensuite de ligne directrice pour les politiques nationales poursuivies par les hommes d'État en question. La dynamique et la force de ce modèle de fonctionnement résideraient dans la confiance mutuelle envers le collègue pour mettre en œuvre le consensus réalisé chacun dans son pays et dans d'autres forums internationaux. Les deux dirigeants se

considéraient eux-mêmes comme des hommes d'État intellectuellement brillants et énergiques, capables de faire fonctionner ce concept.

Comme d'habitude dans l'histoire de la Communauté, ces tendances, pressions et perspectives se concrétisèrent dans un large train de mesures: la création du Conseil européen compta au nombre de plusieurs décisions prises au sommet de Paris, en 1974, au cours duquel divers litiges de la Communauté furent résolus, par exemple la création du Fonds régional de la Communauté européenne, une stratégie pour une politique énergétique internationale, ainsi que la décision d'élire le Parlement européen au suffrage direct. La formule exacte de création du Conseil européen était fondée sur un compromis entre les concepts de «Présidence» et de «Conseil», dans lequel le concept «Conseil» dominait, en raison de l'insistance des pays attachés à l'orthodoxie communautaire. Le texte, qui prévoyait une rencontre accompagnée des ministres des Affaires étrangères trois fois par an et à chaque fois que nécessaire, au Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ⁽⁶⁾, représentait une victoire claire pour le modèle «Conseil»; d'autres éléments de l'ensemble des mesures institutionnelles de Paris appuyaient encore sur cette interprétation: un secrétariat administratif – et non politique, comme le voulaient les Français – était évoqué, et référence était faite aux pratiques et procédures existantes; le rôle de la Commission était garanti conformément au Traité et aux documents relatifs à la CPE, et faisait encore reculer la résistance française. Avec d'autres accords institutionnels – comme l'élection au suffrage direct du Parlement européen, le mandat donné au Premier ministre belge de rédiger un rapport pour l'Union européenne, un pouvoir législatif renforcé accordé au Parlement européen, le renforcement des procédures de prise de décisions du Conseil, davantage de pouvoirs administratifs à la Commission – le communiqué de Paris de 1974 était fortement orienté vers un modèle Conseil. Cependant, comme pour d'autres accords institutionnels – à l'exception de la tenue des élections directes – la formule relative au Conseil européen n'a été qu'à peine mise en œuvre, hormis toutefois le paragraphe mentionnant les participants. Le Conseil européen a joué, et joue encore, un rôle très différent de celui que ses pères lui avaient attribué.

Les rôles du Conseil européen

Des séances de réflexion et de la fixation de lignes directrices à un organe de décision de facto

Les tâches majeures que devrait prendre en charge le Conseil européen furent formulées par les pères du Conseil européen et leurs descendants dans la formule originale du sommet de Paris de 1974, dans une résolution de réforme du Conseil européen sur sa propre méthode de travail, à Londres, en 1977, et dans la Déclaration solennelle de Stuttgart, en 1983. Dans l'Acte unique européen de 1986, les chefs de gouvernement se sont abstenus d'ajouter d'autres fonctions à une liste déjà impressionnante:

- échanger des vues et parvenir à des positions consensuelles dans un cercle fermé de responsables d'État, sans décisions formelles ni déclaration publique ⁽⁷⁾;
- donner à la construction européenne une impulsion politique générale et définir les orientations favorisant la construction européenne ⁽⁸⁾;
- élargir le champ des activités communes ou coordonnées en ouvrant à la coopération de nouveaux secteurs d'activités ⁽⁹⁾;
- donner «des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la Coopération politique européenne» ⁽¹⁰⁾;
- garantir la cohérence des politiques européennes à la fois au sein de la Communauté européenne et entre la Communauté européenne et la Coopération politique européenne ⁽¹¹⁾;
- exprimer «de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures» ⁽¹²⁾.

Une fonction de prise de décision directe est évoquée, mais avec réticence seulement: «Lorsque le Conseil européen agit dans les matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités» ⁽¹³⁾. Dans la résolution de Londres ⁽¹⁴⁾, les chefs de gouvernement ont reconnu – de mauvais gré – un rôle de prise de décision, celui d'une sorte de cour d'appel antipathique. «Dans de rares cas, le Conseil européen devrait... trancher des questions qui n'ont pas été résolues à un niveau inférieur».

La réalité du travail du Conseil européen semble cependant différente: les échanges de vues confidentiels,

sans les ministres des Affaires étrangères, se sont régulièrement déroulés au coin du feu, après le repas du soir, le premier jour. De larges domaines d'intérêts semblent avoir été couverts, comme les questions Est-Ouest. Dans la période 1980–1984, le temps consacré à ces discussions ouvertes a diminué.

Toutes les tentatives faites dans la première décennie pour «donner une impulsion politique» ont échoué: le rapport Tindemans, demandé par le Conseil européen, a été enterré sans autre discours; le rapport des Trois sages, commandé également par le Conseil européen, fut honoré d'une ou deux phrases dans un communiqué, sans aucun suivi; la Déclaration solennelle de Stuttgart a élargi marginalement le champ de la coopération sans mettre en place de nouvelles procédures institutionnelles et a surtout été en dernière analyse un récapitulatif des pratiques existantes.

Le suivi de ces accords restreints fut soit ridicule – comme par exemple les rapports annuels des ministres des Affaires étrangères et de la Commission sur l'avancée vers une Union européenne – soit largement insuffisant sur le long terme (comme la Fondation européenne qui n'était toujours pas ratifiée cinq ans après avoir été approuvée par les chefs de gouvernement, ou comme une nouvelle procédure de concertation avec le Parlement européen qui, bien que proposée dans la Déclaration solennelle de Stuttgart, fut par la suite bloquée au Conseil et oubliée dans l'Acte unique européen). Le différentiel entre les buts proclamés par les chefs de gouvernement d'une part, et les résultats et les mises en œuvre d'autre part, illustre l'échec évident du Conseil européen.

Les sommets de Milan et de Luxembourg, en 1985, furent les premières réunions totalement consacrées à la fonction essentielle de l'intégration. Les délibérations sur l'Acte unique européen furent les premières tentatives sérieuses pour aborder de manière globale la forme future de la Communauté européenne. Le résultat, modeste, illustra une fois encore le fossé de crédibilité entre les aspirations d'au moins quelques chefs de gouvernement et la capacité du Conseil européen à conclure des accords de grande portée.

Les chefs de gouvernement ont beaucoup utilisé la fonction d'élargissement du champ d'action: depuis La Haye, en 1969, qui lança la Coopération politique européenne, en passant par la Déclaration solennelle de Stuttgart en 1983 et ses incursions dans la coopération culturelle, jusqu'à la réunion de 1985 au Luxembourg qui conduisit à inclure de nouveaux domaines politiques dans le traité de la CEE.

Le Conseil européen n'a pas explicitement assumé la fonction de coordination sinon indirectement, dans de très rares cas, comme le mandat de Stuttgart, où plusieurs domaines étaient politiquement liés les uns aux autres.

Le Conseil européen a régulièrement publié des lignes directrices générales, essentiellement sur les questions économiques et sociales. Ces grandes orientations ont résulté, en particulier sous le règne de Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, des analyses et exhortations issues de leurs rencontres en formes de séminaires. L'impact de ces délibérations et des déclarations correspondantes fut la plupart du temps marginal dans la mesure où il ne s'agissait que de reformuler les positions consensuelles existantes ou, en cas de désaccord, de formuler des compromis ambigus. Les «règlements» qu'ils destinaient aux organes de la Communauté ne réduisaient que rarement les litiges opposant les pays membres à propos des politiques de la Communauté. Ainsi, les déclarations de principes globales du Conseil européen n'ont pas, en général, résolu les problèmes.

La fonction déclaratoire consistant à exprimer des positions communes a régulièrement servi pendant les crises internationales – en particulier au Moyen-Orient, en Pologne, en Afghanistan, en Amérique centrale et en Afrique du Sud. Normalement, les déclarations étaient préparées dans le cadre des procédures de la CPE. Il est difficile d'évaluer leurs effets sur les pays tiers; pour les pays de la Communauté, elles représentent au moins quelque chose comme un acquis politique commun.

Les résultats du Conseil européen dans ces fonctions dont il s'était lui-même chargé furent inégaux. La fonction de prise de décision s'est cependant développée d'une façon et avec une intensité non prévues dans les définitions du rôle officiel; ceci est de la plus haute importance pour la Communauté et constitue un indice majeur pour comprendre le Conseil européen. De fait, le Conseil européen est devenu un organe de

prise de décisions de la Communauté, pour ne pas dire l'organe même.

De la première rencontre du Conseil européen à Dublin, durant laquelle les principaux détails du mécanisme de correction budgétaire pour le Royaume-Uni furent convenus – réunion que certains appelèrent la conférence des calculettes – en passant par la rencontre de Bruxelles de 1978, qui fut l'occasion de clarifier dans les détails les résolutions du système monétaire européen, jusqu'aux conférences de Bruxelles, Fontainebleau et Dublin en 1984, lors desquelles les quotas et une fois encore les modalités et montants précis de la contribution britannique furent négociés: à pratiquement toutes les sessions, les chefs de gouvernement ont pris des décisions concrètes sur des affaires de la Communauté – ou du moins s'y sont efforcés. Il faut citer ici les questions d'orientations générales des acquis communautaires – telles que la répartition budgétaire, les fonds sociaux et régionaux, le marché intérieur, les quotas de lait et de vin; par ailleurs, des mesures institutionnelles – comme la fixation du siège du Parlement européen et un secrétariat pour la Coopération politique européenne – furent décidées, à l'instar de problèmes touchant à la représentation de la Communauté à l'extérieur – avec par exemple la Conférence sur la Coopération économique internationale et la diplomatie occidentale de sommet; enfin, le Conseil européen a tranché ou au moins donné son avis sur des questions constitutionnelles – telles que les critères d'adhésion et d'élargissement de la Communauté européenne.

Pour examiner ces questions, il est intéressant de diviser de façon approximative l'histoire des activités du Conseil européen en quatre périodes: la période d'élargissement du champ, allant de 1975 à 1979, pendant laquelle les politiques traditionnelles de la Communauté – la Politique agricole commune (PAC) et le Marché commun – n'étaient l'objet que de préoccupations marginales; le point culminant de l'ère Giscard d'Estaing/Schmidt fut la création du système monétaire européen (SME) en 1978/79. De 1979 jusqu'à la rencontre de Dublin en 1984, la réforme de la PAC, le budget et sa répartition entre les pays de la Communauté ainsi que le troisième élargissement arrivèrent au centre des délibérations du Conseil européen. Avec la prise de décision constitutionnelle de Milan et de Luxembourg, en 1985, la fonction d'intégration a dominé le débat. À partir de 1987, nous pouvons nous attendre à une quatrième phase de sujets centrés sur la Communauté, tout particulièrement du fait que le train de mesures sur lequel les accords de Luxembourg relatifs à l'Acte unique européen étaient fondés risquent le blocage. Les réformes de Luxembourg étant limitées, l'appel à un saut qualitatif ne sera pas étouffé.

Les schémas de prise de décision

Le Conseil européen, centre d'une diplomatie bilatérale et communautaire intenses

Les décisions du Conseil européen ont mis en place des modèles extrêmement importants qui permettent d'identifier son rôle au sein de la Communauté et de la CPE. Au plan juridique, les accords passés par le Conseil européen, qui prirent différentes formes ⁽¹⁵⁾ ne sont pas (et n'étaient pas) contraignants. Bien que cela fût une possibilité acceptée dans la formule retenue à Paris et dans la Déclaration solennelle, le Conseil européen ne s'est jamais réuni en Conseil, au sens juridique. Les décisions du Conseil européen, souvent minutieuses, étaient transférées dans la législation communautaire par le Conseil des ministres conformément à la procédure prévue par le Traité. Ainsi, les dispositifs légaux n'étaient pas mis en cause – du moins quant à la justesse de la forme.

Dans le processus de négociation, les chefs de gouvernement traitaient les détails «techniques» des questions, souvent contre leurs propres convictions quant au rôle de la diplomatie de sommet. À leur grand désarroi, ils étaient confrontés à une haute technicité au niveau des formules et des chiffres précis; les négociations intensives relatives aux détails les plus minutieux se déroulaient au Conseil européen. Leurs tentatives de ne délivrer que des lignes directrices générales et de laisser les «aspects pratiques» aux ministres ou aux fonctionnaires échouèrent, les grandes controverses politiques se matérialisant dans le libellé minutieux des détails cruciaux.

Deux voies complémentaires de préparation étaient nécessaires au succès de ce processus de négociation: les procédures normales de la Communauté et le réseau informel des «bilatéralismes multiples» entre les membres du Conseil européen. La préparation du Conseil européen était largement inscrite dans les

procédures normales de la Communauté et de la CPE; le Conseil européen tranchait normalement sur les documents préparés par la Commission, le Comité des représentants permanents (Coreper) et le Conseil. De nouvelles procédures spéciales, comme celles qui menèrent à la réunion d'Athènes, 1983, se sont révélées vaines ⁽¹⁶⁾. La procédure politique de rassemblement de trains de mesures était cependant facilitée par les réunions bilatérales régulières des chefs de gouvernement. Les prises de décisions au sein même du Conseil européen ne donnèrent lieu à aucune coalition permanente qui aurait couvert tous les points essentiels de l'ordre du jour. Le tandem Giscard d'Estaing/Schmidt – aidé, avant l'entrée de la Grèce, par le fait qu'ils se trouvaient assis côte à côte à la table de conférence – a certainement influencé l'atmosphère, même si, sur les questions de fond, ils divergeaient souvent sur des points essentiels.

La discussion est apparemment dominée par les dirigeants des trois plus grands pays, plus encore que dans les sessions du Conseil normal de la Communauté. Le président de la Commission, rendant visite à chaque membre du Conseil européen avant les réunions, a joué un rôle utile mais non décisif. Le rôle de la Commission est apparemment marginal dans la conclusion des accords; la stratégie de la Commission est fréquemment orientée vers la mise en œuvre de compromis même s'ils ne sont pas vraiment dans le droit fil des vues de la Commission quant à l'orthodoxie communautaire. Les tentatives de s'attribuer le rôle de gardien du Traité – comme à Fontainebleau en 1984, à l'encontre des subventions agricoles allemandes – n'ont pas toujours réussi. Une grande part de l'influence du président de la Commission dépendait de sa personnalité et des sujets en cours de délibération.

De plus, le président du Conseil a pu jouer, avec l'aide du Secrétaire général, un rôle central de plus en plus important en tant qu'initiateur et intermédiaire dans les trains de mesures ou les consensus négociés: l'histoire du SME, le mandat de Stuttgart et tout particulièrement l'accord de Fontainebleau donnent d'amples preuves de ce rôle, mais aussi de ses imperfections.

La doctrine du Conseil européen sur son style de travail était claire: aux jours de gloire de Giscard d'Estaing et de Schmidt en particulier, les nombreux fonctionnaires présents en temps normal aux réunions du Conseil étaient considérés comme une entrave à un échange de vues libre et confidentiel, et à la prise des décisions; relégués en coulisses, ils ne recevaient souvent que des informations dénaturées: seuls les fonctionnaires du secrétariat du Conseil et de la Présidence sont autorisés à entrer ainsi que, depuis Athènes, le Secrétaire général de la Commission. Même si ces rencontres en privé des dirigeants politiques peuvent avoir aidé à l'intimité de leurs délibérations, la mise en œuvre et le suivi de ces conversations sont difficiles semble-t-il, du fait que les renseignements sur ce qui a réellement été dit et décidé au Conseil européen sont rares et laissent parfois libre champ à diverses interprétations.

Le basculement de l'équilibre institutionnel

L'impact sur les autres organes de la Communauté

La crainte reste ancrée qu'en raison des activités du Conseil européen, la Commission soit privée de son droit de prendre des initiatives; que le Conseil bascule toutes les décisions normalement prises par les ministres vers les chefs de gouvernement; et que les droits de contrôle du Parlement et la coparticipation au budget soient, *de facto*, radicalement réduits.

L'image est, en réalité, plus mitigée. Dans de nombreux domaines, les procédures de la Communauté n'ont pas été «troublées» par le Conseil européen (par exemple s'agissant des politiques sur l'acier, la pêche et le commerce). Dans d'autres, le Conseil européen a traité les questions d'une manière générale, évasive, de sorte que le processus décisionnel normal de la Communauté n'a pas été touché. Le Conseil a été constamment impliqué dans la préparation des délibérations du Conseil européen et y a été présent par le truchement des ministres des Affaires étrangères; il a transformé les accords *de facto* du Conseil européen en instruments juridiques.

Pour ce qui concerne les politiques communautaires vitales, aucun schéma net d'une division du travail ne transparait. Dans certains domaines fondamentaux – comme l'acier – entraînant des répercussions lourdes au plan des répartitions, le Conseil européen ne s'est pas véritablement investi, alors qu'il a consacré beaucoup

de temps à d'autres questions de même nature – comme la PAC. Parfois, les chefs de gouvernement se comportent en «usurpateurs», cédant aux insistances de certains d'entre eux dans des domaines où les ministres semblent, simultanément, heureux de voir basculer leurs responsabilités vers le Conseil européen, agissant alors comme une cour d'appel, alors même que certains ministres de l'Agriculture se sentaient un devoir de «contrôler» les délibérations de leurs chefs de gouvernement.

S'agissant de la Commission, son rôle global dans la Communauté a changé mais n'a pas nécessairement décliné. Le président de la Commission a élargi son champ de manœuvre; il est intégré dans le réseau informel des bilatéralismes multiples des chefs de gouvernement. Il peut de cette façon réclamer pour lui-même un statut similaire à celui d'un chef de gouvernement. En outre, la Commission dispose d'une source supplémentaire la légitimant pour lancer des initiatives dans divers domaines et faire pression sur le Conseil et les fonctionnaires nationaux. S'agissant du monopole de l'initiative, les décisions du Conseil européen liées à la Communauté sont encore normalement prises sur la base de quelques propositions de la Commission soumises au Conseil, bien que la Présidence et les pays membres se soient de plus en plus chargés de présenter de nouveaux concepts et compromis; la Commission joue clairement un rôle moins important que dans le Conseil. Cependant, compte tenu du fait que le Traité n'énonce pas d'obligations claires dans de nombreux domaines d'activités de la Communauté, et de l'absence de consensus élémentaire entre les pays membres sur les activités majeures de la Communauté, ce n'est pas le Conseil européen en tant que tel mais tout l'environnement qui a donné à la Commission un ensemble de fonctions différent de ce que l'orthodoxie communautaire avait espéré pour elle.

Cependant, le Parlement européen semble être le perdant ⁽¹⁷⁾. Sa capacité à rendre plus transparentes les politiques de la Communauté est amoindrie, même si le président du Conseil européen lui fait rapport après chaque session, depuis 1981. Le pouvoir formel du Parlement européen, déjà faible, d'émettre un avis sur les actes législatifs, est réduit encore lorsque des points fondamentaux ont été décidés avant que le Conseil les prenne en considération, et certains droits consultatifs – tels que ceux accordés sur la nomination du président de la Commission – ne sont pas toujours respectés du fait de la dynamique du Conseil européen et de son style de travail. Les tentatives du Conseil européen de passer par-dessus les pouvoirs de codécision du Parlement sur le budget lui ont valu d'être réprimandé par le Parlement européen. Dans les principaux accords passés par les chefs de gouvernement sur le système budgétaire, le Conseil européen a pris soin de ne pas renforcer l'influence du Parlement européen. Et, pour ce qui concerne les pouvoirs colégislatifs dont celui-ci est détenteur, le Conseil européen a confirmé à nouveau dans l'Acte unique européen que le dernier mot devrait rester au Conseil, à savoir aux ministres.

Les résultats globaux du Conseil européen

La stabilisation par des interventions limitées

Le Conseil européen a donc modifié l'équilibre institutionnel en basculant le lieu des prises de décisions dans un schéma flou, le faisant passer de l'espace réservé du Conseil des ministres à une instance extérieure au Traité. Quel est donc l'effet global de cette «usurpation» sur la Communauté? Le Conseil européen devrait, comme toutes les constructions institutionnelles de la Communauté européenne, être analysé et évalué dans le cadre de l'évolution de l'ensemble du système communautaire et de son environnement politique. La principale conclusion est que le Conseil européen n'entraîne pas simplement une «intergouvernementalisation» des Communautés européennes mais une «communitarisation» des chefs de gouvernement. Faire participer les chefs de gouvernement à la Communauté et ouvrir davantage celle-ci aux chefs de gouvernement est un processus double qui caractérise un aspect fondamental et essentiel du système communautaire des années 70 et 80.

Des critiques majeures, en particulier celles émanant de l'orthodoxie communautaire, ont blâmé le Conseil européen pour s'être occupé de trop nombreux détails qui devraient être laissés aux ministres et aux fonctionnaires et pour s'être seulement concentré sur des questions – comme le lait – dont l'importance pour l'Europe occidentale est mineure, tout en ne traitant pas, de fait, les questions essentielles – comme le retard technologique et l'emploi. En agissant de cette manière, le Conseil européen troublerait l'équilibre institutionnel de la Communauté au détriment de sa capacité globale de prise de décisions. Si les droits

d'initiative de la Commission n'étaient pas réduits et si le(s) Conseil(s) des ministres pouva(i)ent travailler sans l'interférence du Conseil européen et/ou avec la possibilité simple de basculer la responsabilité finale aux chefs de gouvernement, alors la Communauté travaillerait (à nouveau) plus efficacement. Tout en étant valide du point de vue d'un modèle optimal pour la Communauté, un examen plus attentif de l'évolution de la Communauté pendant les deux dernières décennies pourrait déboucher sur une évaluation plus équilibrée des résultats du Conseil européen. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, les détails ne sont pas nécessairement seulement techniques, mais des controverses majeures dans les politiques communautaires trouvent souvent leur reflet dans les libellés exacts et les formules budgétaires. Toutes les fois où le Conseil européen s'est contenté de délivrer des lignes directrices, les formules utilisées ont laissé libre champ à de larges interprétations et se sont révélées la plupart du temps insuffisamment fortes pour permettre au Conseil des ministres ou aux fonctionnaires de prendre des décisions. Se concentrer sur les questions les plus importantes est bien entendu une revendication raisonnable mais les critères fermes sur ce qui est véritablement important varient d'un chef de gouvernement à l'autre. Dans les années écoulées, la nécessité de réformer la Communauté a été considérée comme une condition préalable avant de s'attaquer à de nouveaux défis. Les pressions politiques internes des lobbies influents sur chacun des chefs de gouvernement, chez eux, ont souvent poussé ces derniers à insister sur l'importance de domaines spécifiques dépassant le cadre du raisonnement objectif. Finalement, l'empreinte du Conseil européen n'est pas totale et n'embrasse pas tout; la Commission et le Conseil seraient en mesure de jouer leur rôle traditionnel dans des domaines essentiels. Le retour à l'équilibre institutionnel originel des traités, tel qu'il est demandé, n'est pas réalisable, en particulier parce que le champ des activités de la Communauté s'est développé bien au-delà des dispositions du traité.

Les avantages comparés du Conseil européen dans le processus de négociation avec le système communautaire doivent être soulignés, simultanément. Si une question spécifiquement communautaire est perçue comme d'intérêt national «vital», alors le chef de gouvernement concerné préférera jouer, et aimera être vu en train de jouer, un rôle vital à propos de celle-ci. Il est préférable dans ce cas d'y faire participer directement les acteurs et de leur faire prendre une responsabilité directe pour ce qui concerne les affaires de la Communauté, plutôt que de les laisser dans leurs propres capitales, d'où ils pourraient bloquer les négociations par des «veto» extérieurs et ainsi compliquer l'entièreté du processus de prise de décision. Lorsque les chefs de gouvernement sont à la table de conférence du Conseil européen, ils peuvent difficilement faire référence à leurs gouvernements nationaux. En même temps, ils sont dans la meilleure position pour formuler ces solutions globales qui sont les ingrédients fondamentaux de l'avancée des politiques communautaires et du processus d'intégration. Pour d'autres ministres – même dans les réunions du Conseil général – l'élaboration de ces trains de mesures intersectoriels est plus difficile, en particulier vis-à-vis de leurs collègues nationaux, qui surveillent jalousement leur domaine de compétence et d'influence.

Voyons aussi ce résultat global d'un point de vue plus élémentaire et général. Le rôle et le résultat du Conseil européen ne sont pas la conséquence d'actions mal dirigées mais reflètent les traits fondamentaux d'un système mixte national/communautaire que l'on peut qualifier de «rassemblement de souverainetés» ou – pour utiliser une analogie avec des systèmes dotés de plusieurs niveaux indépendants de gouvernement – de «fédéralisme coopératif» (Wessels, 1984; Bulmer et Wessels, 1987). Le Conseil européen n'est pas le créateur de ce système mais il en est l'expression la plus significative et le principal promoteur. Ce système plonge ses racines et ses limites dans l'interdépendance des États-providence d'Europe occidentale.

La Communauté des années 70 et de la première moitié des années 80 ne peut plus être caractérisée comme un système doté d'une division nette des pouvoirs entre le niveau national d'une part, et la Communauté d'autre part. L'élargissement et la croissance des activités communautaires en raison de l'augmentation de fait des interdépendances n'ont pas été accompagnés par un transfert juridique de compétences équivalent. L'article 235 du traité de Rome n'a que partiellement été utilisé. Il n'y a pas eu de renforcement des organes européens indépendants en matière de prise des décisions ou de leur mise en œuvre. De plus, les responsabilités originelles «exclusives» de la Communauté dans les domaines commercial et agricole ont été sapées, par les comités de gestion par exemple. Ainsi, pour les questions majeures auxquelles l'Europe occidentale est confrontée, les instruments et procédures nationaux et communautaires de résolution des problèmes étaient liés – voir comme indicateurs, par exemple, les traités mixtes (O'Keefe et Schemers,

1983) ou les formules du type: «Le Conseil et les ministres réunis dans le Conseil». Les niveaux nationaux et communautaires se sont trouvés de plus en plus contraints de travailler ensemble et des liens se sont créés, de ce fait, entre eux dans des structures et procédures administratives et politiques complexes. On peut discerner un rassemblement de souverainetés bidimensionnel: horizontalement, les pays membres travaillent ensemble plus étroitement dans un nombre croissant de domaines et, verticalement, les liens entre le niveau national et celui de la Communauté sont étendus à un nombre de plus en plus grand de domaines, et resserrés comme l'indique, par exemple, le nombre des comités ⁽¹⁸⁾. L'Acte unique européen n'a pas changé cette caractéristique fondamentale, mais l'a confirmée.

Par analogie avec les évolutions des fédérations existantes, le système communautaire pourrait donc être qualifié de «fédéralisme coopératif». Les éléments significatifs de ces systèmes sont des réseaux de projets politiques dominés par des bouquets sectoriels de membres de l'élite politique, de bureaucrates, de groupes d'intérêts et, pour partie, de comités parlementaires. Le processus bureaucratique de négociation, qui exige un temps considérable, est si complexe que les parlements et le public en perdent la maîtrise et que les résultats sont décevants (Scharpf, 1985, p. 323-356).

Avec le Conseil européen, les chefs de gouvernement ont finalement créé leur propre réseau direct après que la quasi-totalité des autres acteurs du système politique eurent installé leurs cercles communautaires réguliers. Avec leurs «clubs privés», certains politiciens de haut vol ont essayé de réduire l'influence bureaucratique «excessive» de ce réseau et pour prendre le contrôle des dynamiques inhérentes au système. Ainsi, le Conseil européen est avant toute autre chose un miroir et un produit de ce système de fédéralisme coopératif, dont il a renforcé certaines caractéristiques tout en essayant d'en corriger d'autres. En élargissant le champ des actions, les chefs de gouvernement ont souligné l'importance du système communautaire et travaillé au renforcement de sa croissance en Europe occidentale.

Le Conseil européen a réagi comme un sismographe à toutes les grandes crises et tous les grands défis internes et internationaux. Bien que les chefs de gouvernement aient trouvé peu de réponses constructives, ils ont au moins empêché la Communauté existante, et le réseau des relations bilatérales, de se détériorer ou de s'effondrer à l'épreuve des défis économiques et politiques – ainsi, le Conseil européen a stabilisé le système communautaire. En étant l'ultime ressort en matière de prise de décision, il a harmonisé quelques-unes des procédures éparses. En ne réussissant pas à créer une Union européenne, il n'a pas procuré au système communautaire les ressources institutionnelles, légales et financières qui auraient rendu ce système plus efficace.

Ces interventions limitées permanentes ont fait du Conseil européen un stabilisateur réactif de l'Europe occidentale pendant les dix premières années de son existence.

L'avenir du Conseil européen

Plonger son regard dans l'avenir est une tâche scientifiquement difficile, sans aucune certitude de pronostic. Ces exercices intellectuels sont pourtant indispensables pour montrer les conséquences éventuelles des décisions ou des non-décisions d'aujourd'hui. Nous faisons appel à divers scénarios pour stimuler notre réflexion sur le futur système communautaire.

Dans un scénario de Communauté surchargée, en crise, caractérisée par des divergences nationales quant aux réactions à apporter à la récession économique et aux tensions internationales, le Conseil européen pourrait devenir le gestionnaire de crise de dernier ressort, bien qu'il ne faille pas surestimer sa capacité à surmonter les positions nationales divergentes. Les chefs de gouvernement ne seront pas en mesure de faire des miracles si l'hétérogénéité grandit entre ses membres. Les longues expériences du travail en commun au Conseil européen aideront cependant les chefs de gouvernement à poursuivre la gestion des crises.

Dans un scénario de Communauté dynamique profitant d'un environnement positif caractérisé par des concepts convergents orientés vers le fédéralisme, dans une période de croissance économique où les défis extérieurs sont porteurs – n'induisent pas de divisions – le Conseil européen pourrait jouer un rôle fédérateur, par exemple en facilitant un saut qualitatif comme le projet de traité du Parlement européen, puis

en réduisant le rôle de la diplomatie de sommet aux interventions dans des événements particulièrement importants.

Dans un scénario de Communauté en situation agitée, caractérisée par un schéma mixte de positions nationales convergentes et divergentes, le Conseil européen restera un lieu d'échange central du système mixte national/communautaire. Les tentatives d'exclure les chefs de gouvernement des prises de décisions de la Communauté seront vaines et stériles dans la mesure où cela réduirait la capacité du système communautaire à réagir aux défis intérieurs et extérieurs.

Pour l'avenir proche, la position actuelle du Conseil européen est stable. C'est une pierre angulaire d'un «fédéralisme coopératif». Les expériences de l'Acte unique européen et les résultats qui en ressortent confirment cette évaluation: les chefs de gouvernement ont convenu de décisions dont la mise en œuvre réapparaîtra sur l'ordre du jour du Conseil européen dans les années suivantes. Même un usage plus intensif du vote à la majorité au Conseil ne réduira pas le rôle du Conseil de rassembleur de ces éléments, spécialement entre le marché intérieur d'une part et la cohésion sociale et économique de l'autre. Les questions comme le système financier de la Communauté européenne, que l'Acte unique européen n'abordait pas, dérangeront automatiquement les chefs de gouvernement, tout comme les demandes visant à davantage de réformes institutionnelles. L'Acte unique européen n'est donc pas un tournant qui changerait radicalement l'histoire du rôle du Conseil européen.

Parce qu'il est un miroir du système mixte, les adaptations pragmatiques semblent inutiles et les changements radicaux paraissent irréalistes. S'agissant de petits pas pragmatiques, aucune des suggestions avancées pour l'instant ne contient l'engagement de surmonter la faiblesse fondamentale du Conseil européen, à savoir les difficultés des chefs de gouvernement à produire conjointement des trains de mesures constructifs (Bulmer et Wessels, 1987).

Les exhortations lancées aux chefs de gouvernement de fixer des priorités plus claires dans leur travail et mieux se préparer personnellement aux rencontres sont fondées mais, compte tenu des contraintes qui s'imposent à eux, elles ne mèneront pas à un style de travail différent⁽¹⁹⁾.

Il est possible d'introduire davantage de rigueur dans les procédures de préparation et de mise en œuvre des réunions du Conseil européen; les chefs de gouvernement ne souhaitent pas devenir esclaves de procédures complexes. Le bon dosage entre préparation soigneuse et souplesse idéale est difficile à réaliser.

Ces mécanismes de procédure comportent:

- un résumé bref, non contraignant, dépassant le cadre de la déclaration finale du moment, qui pourrait être établi par le secrétariat du Conseil pour aider à parvenir à une interprétation commune et à une mise en œuvre plus efficace, bien que ceci puisse mener à de longs débats sur la formulation exacte;
- les rapports sur la mise en œuvre des décisions du Conseil européen, qui pourraient être rédigés par la Commission ou le Secrétariat général du Conseil, de sorte que les chefs de gouvernement puissent avoir connaissance du suivi national et à l'échelle de la Communauté de leurs décisions, bien qu'il ne faille attendre que peu d'effets directs de cette liste de «péchés»;
- compte tenu des instabilités nationales, une présidence d'un an au Conseil européen, qui pourrait mener à plus de stagnation encore. Les effets mobilisateurs de la Présidence seraient réduits dans la mesure où chaque gouvernement ne prendra en charge cette responsabilité qu'une fois tous les douze ans;
- la délégation de certaines tâches par la Présidence à d'autres membres du Conseil européen, qui pourrait aider dans un nombre limité de questions mais ne saurait remplacer le rôle du président en tant qu'initiateur et intermédiaire pour des trains de mesures;
- une Présidence du Conseil européen de type troïka, mais qui n'aurait qu'une valeur limitée, dans la mesure où l'on ne peut attendre qu'un chef de gouvernement puisse rester actif pendant 18 mois sous réserve qu'il conserve son poste;

- faire élire le président du Conseil européen par ses membres parmi le groupe des anciens hommes d'État réduirait l'effet mobilisateur de la Présidence et l'influence qu'un président peut investir dans sa charge;
- faire élire le président du Conseil européen par la population changerait la nature et les fonctions du Conseil européen, qui aurait besoin aussi de réformes dans l'ensemble du mécanisme institutionnel de la Communauté;
- faire du président de la Commission ou du Secrétaire général du Conseil le président du Conseil européen n'est guère recommandable. Entre plus de continuité et d'expertise d'une part, et la mobilisation personnelle des dirigeants nationaux d'autre part, la balance penche en faveur de ce dernier choix. Le président du Conseil devrait utiliser toute l'expérience et la perspicacité du président de la Commission aussi bien que celle du Secrétaire général, de sorte que le poids politique et l'expertise se combinent;
- un secrétariat permanent du Conseil européen serait fort utile. Il est extrêmement important pour le Conseil européen autant que pour le système communautaire que les préparations et les mises en œuvre soient aussi intégrées que possible dans les procédures normales de la Communauté et de la CPE. Un canal bureaucratique supplémentaire ne fera qu'accroître la complexité et pourrait conduire à davantage de «luttres internes» administratives;
- renforcer l'aspect organisationnel de la préparation et du contrôle de la mise en œuvre des décisions augmenterait la tâche du Secrétariat général du Conseil, alors que dans les affaires d'importance relatives à la préparation et à la mise en œuvre, le rôle de la Commission pourrait être accru. Ces deux améliorations dépendraient largement des personnalités des individus à la tête des deux institutions.

Tous ces changements et amendements dans les procédures ne peuvent remplacer le rôle essentiel des intermédiaires dans la négociation des trains de mesures, au sein du Conseil européen, qui ne peuvent réussir que s'il y a suffisamment d'intérêts convergents.

Réformer l'actuel paysage institutionnel pour en faire un système de Communauté européenne différent nécessiterait – à la lumière, du moins, de ce que montrent les expériences des dix dernières années – des mesures majeures et audacieuses de la part des chefs de gouvernement, notamment une forte réduction de leur propre position et de leur force. À regarder la situation présente, cet acte d'auto-sacrifice ne semble pas proche.

Douze ans après sa création, le Conseil européen a élaboré quelques «jeux de rôles» différents de ceux initialement prévus. À quelques variantes près, ce type de Conseil européen nous restera, indispensable pour les décisions vitales de la Communauté européenne – mais restera aussi un miroir de ses faiblesses intrinsèques.

Bibliographie

[...]

Notes

⁽¹⁾ Voir les bibliographies distinctes dans le présent ouvrage.

⁽²⁾ Voir le rapport Antoniozzi, Doc. 1-739/81 (Parlement européen, 1982, p. 484).

⁽³⁾ Voir ses remarques lors d'une conférence de presse le 10 juillet 1969.

⁽⁴⁾ Ce concept s'est manifesté à nouveau dans la résolution du Parlement européen sur l'Union européenne, en septembre 1983, et a disparu dans la version finale du projet de traité du Parlement européen établissant l'Union européenne.

⁽⁵⁾ Voir, par exemple, la Déclaration de Paris de 1974 (Parlement européen, 1982, p. 274) et la Déclaration solennelle de Stuttgart (Commission de la Communauté européenne, 1983, p. 24).

⁽⁶⁾ Voir le texte du sommet de Paris de 1974 (Parlement européen, 1982, p. 274).

⁽⁷⁾ Voir la Déclaration du Conseil européen de Londres sur son organisation, 1977 (Commission de la Communauté européenne,

1977).

⁽⁸⁾ Voir la Déclaration solennelle de Stuttgart (Commission de la Communauté européenne, 1983, p. 24).

⁽⁹⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁾ Ibid.

⁽¹¹⁾ Voir les documents de Paris et de Londres, op. cit. (notes 6 et 7).

⁽¹²⁾ Voir la Déclaration solennelle de Stuttgart (Commission de la Communauté européenne, 1983, p. 24).

⁽¹³⁾ Voir la Déclaration solennelle de Stuttgart et le document de Paris, op. cit. (notes 12 et 6).

⁽¹⁴⁾ Voir la Déclaration de Londres de 1977, op. cit. (note 7).

⁽¹⁵⁾ Voir la contribution de Jacqué/Simon au présent ouvrage.

⁽¹⁶⁾ Voir la contribution de Bonvicini/Regelsberger au présent ouvrage.

⁽¹⁷⁾ Voir une interprétation différente dans les contributions de Jacqué/Simon et Bonvicini/Regelsberger au présent ouvrage.

⁽¹⁸⁾ Entre 1970 et 1985 le nombre de comités a quasiment triplé; voir point 251 des budgets respectifs de la Communauté européenne.

⁽¹⁹⁾ Voir la contribution de Jacqué/Simon au présent ouvrage.