

Rapport de Javier Solana, Préparer le Conseil à l'élargissement (7 mars 2002)

Légende: Dans son rapport du 7 mars 2002, Préparer le Conseil à l'élargissement, Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, présente des propositions pour améliorer le fonctionnement du Conseil européen et du Conseil.

Source: SOLANA, Javier. Préparer le Conseil à l'élargissement, Rapport de M. Javier Solana, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, S0044/02. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, Secrétariat général, 07.03.2002. 5 p. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/69890.pdf.

Copyright: (c) Union européenne

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_javier_solana_preparer_le_conseil_a_l_elargissement_7_mars_2002-fr-1c606725-d683-472f-81bc-70b4286517aa.html

Date de dernière mise à jour: 18/08/2015

Préparer le Conseil à l'élargissement

Rapport de M. Javier Solana, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 7 mars 2002)

Introduction

Le Conseil européen de Göteborg a chargé le Secrétaire général du Conseil de présenter des propositions pour améliorer le fonctionnement du Conseil. Le présent rapport répond à cette demande. Il vise, pour quatre questions particulièrement importantes, à exposer les principaux problèmes et, pour chacun de ces problèmes, à identifier les améliorations possibles, sur la base de propositions déjà faites par des responsables politiques européens et notamment dans les communications du premier ministre Blair et du Chancelier Schröder ainsi que dans le memorandum du gouvernement suédois. Les autres questions que pose le fonctionnement du Conseil continueront à être traitées selon les procédures normales, afin d'y trouver des réponses avant le prochain élargissement.

I. Le Conseil européen

Le problème

Le Conseil européen est l'autorité politique suprême de l'Union. Il est le détenteur d'un pouvoir de décision légitime. Il assure l'unité la plus étroite entre l'Union, d'une part, et ses Etats membres, d'autre part. Sa mission est de "donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations politiques générales". Ceci suppose la clarté dans l'objectif, la transparence de la décision, le suivi dans l'action. Depuis quelques années, le Conseil européen a été détourné de son objet. Du fait des dysfonctionnements du Conseil, il est de plus en plus souvent invité à se livrer à de laborieux travaux de rédaction, qui ne sont pas de son niveau et qui affectent les procédures communautaires normales. La dérive de la pratique de la Présidence a transformé ses sessions en une approbation de bilan ou en un exercice hors de propos d'auto-congratulation des institutions.

Voies à explorer

Un recentrage du Conseil européen sur ses missions

- concentration sur son rôle de coordination et d'impulsion, en évitant, dans toute la mesure du possible, d'en faire une instance d'appel du Conseil ; le Conseil européen doit consacrer ses travaux et ses débats aux orientations et grandes décisions stratégiques de l'Union, c'est à dire aux décisions politiques majeures qui engagent l'avenir de l'Union ;
- suppression de tous les rapports, conclusions ou procédures parasites qui encombrant les sessions.

Une meilleure organisation des sessions du Conseil européen

- régularité des sessions du Conseil européen (4 par an) conçues comme des réunions de travail s'inscrivant dans le cadre normal des activités de l'Union ;
- application de certaines dispositions de procédure applicables aux sessions du Conseil (par exemple, ordre du jour) ;
- remplacement des actuelles "conclusions" par un bref relevé des décisions adoptées et des orientations stratégiques agréées ;
- limitation drastique de la taille des délégations et suppression en principe de toutes les activités annexes (réunions avec des tiers...).

Une préparation plus structurée

La préparation du Conseil européen ne doit pas être conçue comme une pré-négociation du résultat. Il faut en revanche qu'il ait à sa disposition l'ensemble des éléments d'appréciation nécessaires pour débattre des dossiers qui lui sont soumis et pour décider en toute connaissance de cause. Ceci passe d'abord par un meilleur fonctionnement des différentes formations du Conseil, dont il faudrait réduire le nombre. Ceci suppose en second lieu un travail méthodique de préparation qui n'existe pas aujourd'hui et qui pourrait incomber à une nouvelle formation du Conseil "Affaires générales" (voir infra).

Aucune de ces suggestions n'appelle de révision du Traité.

II. Le Conseil Affaires générales

Le problème

La fonction du Conseil affaires générales s'est considérablement alourdie avec l'extension et la diversification des compétences de l'Union. L'activité de ce même Conseil pour les matières relevant de la Pesc a en même temps pris une ampleur considérable. Malgré certaines mesures prises et certaines améliorations récentes, il résulte de ces deux facteurs que le Conseil affaires générales ne remplit plus aujourd'hui sa mission de manière satisfaisante.

Voies à explorer

Il existe une fonction horizontale et pluridisciplinaire du Conseil (questions institutionnelles, cadre financier de l'Union, élargissement, préparation du Conseil européen...). Cette fonction n'est pas exercée de manière satisfaisante. Les suggestions suivantes ont été faites pour remédier à cette situation :

- création d'une nouvelle formation du Conseil, composée de vice-premiers ministres ; cette proposition a rencontré de fortes objections ;
- création d'une nouvelle formation particulière du-Conseil,-composée-des Ministres/Secrétaires d'Etat pour les affaires européennes ;
- scission en deux formations de l'actuel Conseil des affaires générales, l'une chargée des relations extérieures, l'autre en charge des questions horizontales. Ces deux formations seraient régies par des calendriers, des règles de procédure et des modes de préparation distincts et différents.

Aucune des formules évoquées ci-dessus n'appelle de modification du Traité.

III. La présidence

Le problème

La présidence du Conseil, ainsi que des instances préparatoires, est exercée à tour de rôle par chaque Etat membre pour 6 mois. La fonction de la présidence s'est progressivement élargie. Elle assume aujourd'hui des rôles multiples : coordination, programmation et organisation des travaux, représentation du Conseil vis à vis des autres institutions, représentation externe de l'Union. Il y a une tendance à la confusion de ces missions différentes.

L'exercice de la présidence est désormais devenu un enjeu de prestige national. Chaque présidence établit ses propres priorités. La médiatisation de la fonction conduit à une dramatisation excessive et crée une "pression du bilan" qui nuit à la qualité des travaux. La présidence, qui était conçue comme un facteur d'équilibre et de continuité, est devenue une source de déséquilibre et de rupture permanents dans l'Union, et

le sera davantage encore après l'élargissement.

Voies à explorer

Les idées avancées pour la réforme de la présidence sont exposées ci-après. Elles pourraient dans une large mesure être combinées les unes avec les autres ou adoptées sélectivement, en fonction du niveau de l'instance ou de la nature de l'activité (législative ou gouvernementale). Elles devront bien entendu être précisées et les orientations ci-dessous sont de nature générale.

Formules applicables sans modification des Traités

- amélioration de la coopération entre les présidences successives par une programmation plus longue des travaux. Cette programmation pourrait être concrétisée par la création de fonctions spécifiques pour la ou les présidences suivantes ;
- désignation des présidents de certains groupes ou comités pour une période supérieure à 6 mois. Pour quelle durée ? Sur une base préalablement convenue, ou sur une base élective ?
- présidence par le Secrétariat général du Conseil de certains comités ou groupes spécifiques.

Formules nécessitant une modification des traités

- Election par les membres du Conseil européen de leur président pour une durée supérieure à 6 mois (2 ans 1/2 ?) ;
- désignation de certains/tous les présidents des formations du Conseil pour une durée supérieure à 6 mois :
 - sur une base élective ? Dans ce cas, comment assurer l'égalité entre les Etats membres ? Comment organiser la coordination nécessaire entre les différentes formations du Conseil ?
 - sur la base d'une rotation entre cinq ou six groupes d'Etats qui exerceraient concomitamment la présidence ; ces groupes devraient être composés de manière à garantir la représentativité et à préserver la stricte égalité des Etats ;

IV. L'activité législative du Conseil

Le problème

Le Conseil exerce de concert avec le Parlement une activité de nature législative en application de la procédure de codécision.

L'exigence générale d'une plus grande transparence pour les travaux législatifs pourrait conduire à ouvrir au public les sessions du Conseil, lorsqu'il agit en qualité de co-législateur. Si tel était le cas, il devrait en résulter une distinction claire des modalités de fonctionnement du Conseil, selon qu'il agit ou non en qualité de co-législateur.

Voies à explorer

- Faut-il ouvrir au public les délibérations du Conseil lorsqu'il agit en qualité de co-législateur ? Dans l'affirmative :

- Faut-il appliquer cette décision tout au long de la procédure ou à certaines seulement de ses phases (débat d'orientation, délibération finale avec vote et explications de vote ?) ;
- Par quels moyens matériels et techniques assurer l'accès du public à ces sessions ?
- Faut-il, dans ce cas-ci, adopter certaines règles et pratiques en vigueur dans les instances parlementaires (délais de parole, répartition des interventions...).

Ces différentes suggestions n'appellent pas de révision du Traité.

Conclusion

Le Conseil européen sera appelé à se prononcer à Séville sur les idées avancées dans ce rapport. Les réformes qui n'exigent pas une révision du Traité devraient être mises en œuvre immédiatement ou, au plus tard, le 1er janvier 2003. Les réformes qui nécessitent une révision du Traité devraient être considérées comme une contribution du Conseil européen aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union.