"L'organe de décision de la Communauté: le Conseil des ministres" dans 30 jours d'Europe (novembre 1976)

Légende: Paru en novembre 1976 dans la revue mensuelle 30 jours d'Europe, cet article décrit le rôle, la composition, le fonctionnement et les activités du Conseil des Communautés européennes. En particulier, il met l'accent sur les processus de décision et les difficultés que ceux-ci impliquent, sur le rôle des ministres des Affaires étrangères, du Coreper, de la présidence et du secrétariat, ainsi que sur les succès et les échecs de l'institution au fil des années. L'article présente par ailleurs le déroulement d'un marathon agricole et l'origine du Conseil européen.

Source: 30 jours d'Europe. dir. de publ. Fontaine, François ; RRéd. Chef Chastenet, Antoine. Novembre 1976, n° 220. Paris: Service d'information des Communautés européennes. "L'organe de décision de la Communauté: Le Conseil des ministres", auteur:Hellmann, Rainer; Ries, Adrien; Gazzo, Emanuele , p. 25-36.

Copyright: Libre reproduction, mention d'origine obligatoire.

URL:
http://www.cvce.eu/obj/l_organe_de_decision_de_la_communaute_le_conseil_des_ministres_dans_30_jours_d_europe_novembre_1976-fr-e663123b-ed4c-4da1-a6c9-d3e8381dbcbc.html

Date de dernière mise à jour: 14/08/2015

L’organe de décision de la Communauté: le Conseil des ministres

La réalisation des tâches confiées à la Communauté européenne est assurée par quatre institutions: le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de Justice et le Conseil des ministres de la Communauté. «30 Jours d'Europe», qui a déjà consacré des dossiers aux trois premières, présente dans ces pages la quatrième, qui réunit les représentants des gouvernements des Neuf et qui est l’organe de décision de la Communauté: le Conseil des ministres.

Lors du Sommet de décembre 1974, les chefs de gouvernement sont convenus de se réunir au moins trois fois par an en un Conseil consacré aux problèmes communautaires et à la coopération politique entre les Neuf. Ces réunions sont dénommées sessions du «Conseil européen».

Pour permettre à nos lecteurs de mieux comprendre le véritable rôle du Conseil des ministres de la Communauté, ce dossier s'attache à décrire le fonctionnement du Conseil et son dialogue avec la Commission européenne, à analyser la vie du Conseil et les problèmes qui se posent à lui en tant que législateur de la Communauté, à montrer — à titre d'illustration — le déroulement du dernier grand marathon agricole, à préciser, enfin, la signification du Conseil européen des chefs de gouvernement.

1. Comment fonctionne le Conseil des ministres

L'organe de décision de la Communauté, le Conseil des ministres, réunit les représentants des gouvernements des Neuf. Chacun des gouvernements y délègue un de ses membres. Sa composition peut varier selon les sujets traités. Si le ministre des Affaires étrangères est considéré, en quelque sorte, comme le «principal» représentant de son pays au Conseil, les ministres de l'Agriculture, des Transports, des Finances, de l'Industrie — et d'autres encore — participent fréquemment aux réunions, soit seuls, soit aux côtés de leur homologue des Affaires étrangères.

La présidence est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois. Le Conseil est assisté par un «Comité des représentants permanents» (COREPER) et de nombreux groupes d'experts. Formé des représentants permanents (ambassadeurs) des Neuf auprès des Communautés, ce comité a pour mandat de préparer les délibérations du Conseil.

La règle fondamentale du fonctionnement du Conseil des ministres de la Communauté en vertu du Traité de Rome est que toute décision de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par lui et qu'il ne peut, sauf dans un petit nombre de cas, se prononcer que sur proposition de la Commission européenne. Cette dernière a donc un devoir permanent d'initiative. Si elle ne soumet pas de propositions, le Conseil est paralysé et le progrès de la Communauté bloqué. Ce qui est vrai aussi bien en matière d'agriculture que de transports, de politique commerciale, d'harmonisation des législations...

Le dialogue avec la Commission européenne

Pour mesurer l'ampleur de l'activité du Conseil des ministres de la Communauté, on indiquera que l'an dernier, la Commission européenne lui a transmis 531 propositions, 125 projets et recommandations, 15 demandes d'avis conformes, 58 actes de nature budgétaire, 167 communications et mémorandums et 68 rapports, et qu'il a adopté (mis à part les actes de pure procédure, les budgets et les règlements financiers) 441 règlements, 49 directives et 106 décisions, c'est-à-dire autant de réglementations ou de lois européennes.

Le dépôt d'une proposition amorce le dialogue entre les neuf ministres membres du Conseil, qui expriment leurs points de vue nationaux, et l'organe européen qu'est la Commission, dont la vocation est d'exprimer l'intérêt communautaire et de rechercher des solutions européennes aux problèmes communs.

On pourrait craindre que ce dialogue soit faussé par une position trop faible de la Commission par rapport aux gouvernements, conscients de leur autorité et des attributs de leur souveraineté.

En fait, lorsqu'elle formule la proposition sur la base de laquelle le Conseil a à débattre — et il ne peut le

faire que sur cette base seule —, la Commission acquiert déjà une influence réelle. Mais il y a plus.

L'article 149 du Traité de Rome, qui est l'une des pièces maîtresses du système institutionnel de la Communauté, stipule: «*Lorsqu'en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité*».

Le Conseil des ministres, lorsqu'il est unanime, peut donc décider souverainement, même contre la proposition de la Commission européenne. Ce qui est raisonnable, puisqu'il exprime alors le point de vue commun de l'ensemble des gouvernements des Neuf.

En revanche, une décision prise à la majorité ne peut l'être que si elle est conforme à la proposition de la Commission. Autrement dit, les pays de la Communauté, s'ils ont des opinions divergentes, ne peuvent arriver à une décision majoritaire que s'ils rejoignent la proposition de la Commission européenne, sans pouvoir y apporter de changements. Dans un tel cas, seule la Commission peut modifier sa proposition. Ainsi, lorsque la règle de majorité peut jouer, la situation est la suivante: ou bien le Conseil adopte telle quelle, à la majorité, la proposition de la Commission, ou bien il prend une décision différente à l'unanimité, ou bien il ne parvient pas à prendre de décision. C'est dire que la Commission dispose d'un véritable pouvoir de négociation au Conseil des ministres. Le dialogue peut s'engager.

De la majorité à l'unanimité

Ce dialogue a sa dynamique propre. L'application de la règle de majorité — une expérience relativement large dans la Communauté le montre — ne signifie pas la mise en minorité «à froid». La Commission européenne, en élaborant sa proposition, a pris en considération les intérêts, souvent très divers, de nos différents pays et s'est employée à dégager l'intérêt général. Comme il est normal dans un «club» aussi restreint, tant les membres du Conseil des ministres que la Commission européenne préfèrent se retrouver sur une position commune. La perspective d'une décision majoritaire peut donc inciter un des membres à abandonner une position extrême ou isolée, tandis que le souci de la bonne entente peut inciter la Commission européenne et ceux des membres du Conseil des ministres qui se sont ralliés à sa proposition à faire les efforts nécessaires pour aider à un rapprochement. C'est ainsi — la pratique a confirmé cette conclusion un peu paradoxale — que la règle de majorité rend bien plus facile et plus rapide l'adoption à l'unanimité. Dans ce jeu délicat, la Commission européenne a, chaque fois, un rôle déterminant.

Ainsi, la Commission se trouve-t-elle dans une position centrale dans le Conseil, où elle peut jouer en permanence le rôle d'«honnête courtier», de conciliateur entre gouvernements, en exerçant l'impulsion et la pression nécessaires pour dégager des formules d'entente.

Il y a plus. Les propositions de la Commission européenne sont l'expression d'une politique arrêtée par elle dans la seule considération de l'intérêt commun de l'ensemble de la Communauté. La permanence de la Commission pendant la durée de son mandat assure la continuité de cette politique, le Conseil ne pouvant d'ailleurs se prononcer que sur les textes de la Commission qui font entrer cette politique dans les faits. Il n'est donc pas possible que le Conseil adopte à des majorités changeantes, au gré de coalitions d'intérêts ou de luttes d'influence entre gouvernements, des propositions contradictoires suivant les sujets. Il est également exclu qu'une majorité du Conseil, sans l'accord de la Commission, impose à un État minoritaire une mesure qui léserait gravement ses intérêts essentiels.

Au début de la mise en œuvre du Marché commun — de 1958 à la fin de 1965 —, l'unanimité était requise pour la plupart des décisions du Conseil. Mais il était prévu qu'à partir du 1er janvier 1966, les possibilités de décisions majoritaires s'étendent considérablement. C'est alors que l'application de la règle de la majorité est devenue l'élément central d'une crise très grave: était-il envisageable, faisait valoir l'un des gouvernements, celui de la France, de mettre en minorité un État de la Communauté lorsqu'un de ses intérêts essentiels était en jeu?

Les intérêts nationaux et l'intérêt général

Il n'est pas possible de répondre à une telle question par un simple renvoi aux textes, pas plus d'ailleurs qu'il n'est possible de donner de définition objective de l'«intérêt essentiel». En outre, si l'on se borne à raisonner en termes d'intérêts, on ne peut exclure, dans des matières où chaque État a renoncé à sa liberté d'action au profit de la Communauté, qu'opposer un veto à une décision communautaire au nom d'un intérêt national porte atteinte aux intérêts essentiels d'autres États membres, lésés par la paralysie de la Communauté. Par contre, celui qui accepte le système communautaire et fait confiance à sa logique interne, à ses institutions, à leurs règles et à leurs traditions peut y trouver les garanties raisonnables.

L'intérêt général des Neuf doit nécessairement tenir compte d'un intérêt essentiel d'un des membres de la Communauté. C'est donc le devoir des institutions de prendre un tel intérêt en pleine considération. L'union étroite des peuples, que la Communauté doit établir, ne serait d'ailleurs pas réalisable si l'un de ces peuples était gravement lésé dans ses intérêts essentiels. Enfin, le système de discussion au Conseil des ministres tend à conduire à l'accord le plus large possible. Inversement, même lorsque l'unanimité joue, aucun membre de la Communauté ne peut faire abstraction de l'intérêt général dans l'évaluation de son intérêt propre: l'unanimité dans la Communauté ne peut s'identifier à un droit inconditionnel de veto.

Ainsi, dans une Communauté vivante, l'abus de la majorité (de même probablement que l'abus d'unanimité) comporte un risque théorique que le resserrement constant des liens intérieurs, du fait même du développement de la Communauté, rend de moins en moins vraisemblable, tandis que la possibilité de décisions majoritaires assure souplesse et dynamisme à l'ensemble du système.

Au lendemain de la crise de 1965-1966, le recours aux décisions majoritaires est longtemps resté limité aux seules mesures administratives ou budgétaires. Quelques assouplissements ont ensuite été progressivement introduits. Cette tendance a reçu une vigoureuse impulsion lors de la réunion des chefs de gouvernement de décembre 1974, ceux-ci ayant estimé qu'il fallait renoncer à la pratique qui consistait à subordonner toute décision au consentement unanime des États membres. Depuis cette date, on peut voir assez couramment des décisions majoritaires ou «quasi majoritaires» (abstention de l'Etat en désaccord) intervenir pour des affaires d'une certaine importance.

La préparation des décisions

Saisi soit d'un mémorandum de portée générale présenté par la Commission européenne, soit d'une proposition portant sur un point bien défini, le Conseil des ministres confie la préparation de ses délibérations au Comité des représentants permanents, ou COREPER (un Comité spécial fonctionne toutefois pour l'agriculture), qui s'appuie sur de très nombreux groupes de travail ou comités, dont certains sont permanents.

Les décisions du Conseil ne peuvent être prises que par les ministres eux-mêmes. Toutefois, sur les questions moins importantes et lorsqu'un accord unanime est intervenu entre les représentants permanents et le représentant de la Commission, la décision est prise par le Conseil sans discussion.

En revanche, toutes les questions importantes ou de portée politique font l'objet de discussions approfondies dans le Conseil entre les ministres et les membres de la Commission, qui prennent part de droit aux réunions du Conseil.

Il ne s'agit pas de réunions de pure forme, comme le sont parfois les réunions ministérielles d'autres organismes internationaux, mais de séances de travail où la discussion est parfois acharnée et le résultat longtemps incertain. Les sessions du Conseil sont d'ailleurs très fréquentes et souvent fort longues.

L'an dernier, le Conseil a tenu 60 sessions pour un total de 67 jours et demi de réunions (y compris trois réunions du Conseil européen). Le Comité des représentants permanents s'est réuni 67 fois pour un total de 118 jours de réunion.

2. La vie du Conseil des ministres et ses problèmes

On ne trouve jamais que des qualités aux défunts. Tout ce qui suit est la preuve flagrante que le Conseil des ministres de la Communauté européenne est une institution bien vivante. Quand il se réunit, la presse et la télévision sont là: c'est qu'il se passe quelque chose.

Quand les ministres des Neuf quittent la salle de réunion, les flashes crépitent, les journalistes se rassemblent en grappes autour d'eux, leur tendent leurs micros et braquent leurs caméras de télévision. Les ministres des Neuf sont les informateurs que l'on interroge. Ce sont eux, en effet, qui prennent les grandes décisions communautaires, qui fixent les prix agricoles, qui arrêtent les réglementations européennes — autant de mesures qui, après publication au *Journal Officiel* de la Communauté, deviennent des actes juridiques, immédiatement applicables dans nos pays. Et ce ne sont pas des actes négligeables puisqu'en fait, ils concernent les droits, la protection ou le niveau de vie des 250 millions de citoyens d'Europe.

Le Parlement européen ne peut rien contre le Conseil des ministres de la Communauté et ses décisions, car c'est le Conseil qui est le véritable législateur (seule la Cour de justice européenne de Luxembourg peut, en dernière instance, annuler une décision du Conseil qui n'aurait pas été prise par les voies de droit). Pour faire les lois et fixer les prix, le Conseil des ministres de la Communauté n'a besoin que d'une chose, mais d'importance: une proposition de la Commission européenne. Il lui faut également l'avis du Parlement européen et du Comité économique et social. Mais quels que soient ces avis, ils sont juridiquement sans grand poids, le Conseil n'étant pas tenu de les respecter. Il faut simplement qu'ils soient là, sur sa table.

La maladie du Conseil

Si la Communauté européenne a un souverain au sens traditionnel, c'est bien son Conseil des ministres. Comme le seigneur à l'époque féodale et comme le Parlement en régime démocratique, le Conseil a le droit de faire des lois et de fixer le droit. Un droit qui ne s'applique pas uniquement dans un État, mais dans nos neuf pays en même temps. La puissance de ce souverain est sans exemple, comparable à celle de Charles Quint, qui possédait «*un empire sur lequel le soleil ne se couchait jamais*».

Certes, le Conseil des ministres européens est le législateur d'une Communauté fondée principalement sur l'économie. Mais dans le monde moderne, c'est l'économie qui, de plus en plus, détermine la vie politique: les conférences internationales au Sommet ne portent-elles pas le plus souvent sur des problèmes d'ordre économique et monétaire? De plus, le Conseil des ministres de la Communauté peut, par décision unanime, aborder des sujets qui ne sont pas formellement inscrits dans les traités européens et, après discussion, prendre des décisions, à condition toutefois que ce soit à l'unanimité.

Disposant de la puissance et de la force, le Conseil est un souverain qui ne semble toutefois pas en être conscient. Curieusement, il est exposé plus souvent qu'à son tour à de véritables crises de paralysie. Contrairement au despote qui impose sa volonté à ses sujets, il apparaît alors indécis, perplexe, sans volonté.

Pourquoi les décisions sont-elles si difficiles à prendre?

Si l'organe de décision de la Communauté européenne a tant de mal à prendre des décisions, c'est qu'il est complexe de nature. Une analyse un peu poussée fait ressortir que le Conseil des ministres procède d'une philosophie à neuf volets tout à fait originale, au moins aussi difficile à pénétrer que les arcanes du Kremlin.

Le Conseil des ministres de la Communauté se compose des représentants de neuf gouvernements de pays, en principe, égaux en droit. Cependant, la taille et la puissance de ces pays sont si diverses que les traités européens n'ont pas pu en ignorer les différences. Indépendamment de la formule simple «*un Etat, une voix*» pour les problèmes qui requièrent l'unanimité, les traités européens ont édicté pour le Conseil des règles de fonctionnement qui prévoient aussi le vote à la majorité simple et une pondération des voix pour les votes à la majorité qualifiée. Les quatre grands pays de la Communauté ont droit alors à dix voix, la Belgique et les Pays-Bas à cinq, le Danemark et l'Irlande à trois voix seulement et le Luxembourg à deux. La majorité qualifiée est de 41 voix.

Depuis 1966, on avance souvent que c'est le principe de l'unanimité au Conseil de ministres qui est la cause de son irrésolution. Cependant, le problème n'est pas aussi simple. Tout d'abord, la grande crise provoquée en 1965 par la politique française de la chaise vide ne s'est pas terminée en janvier 1966 à Luxembourg, alors que le Conseil des ministres de la Communauté décidait qu'il continuerait à l'avenir à appliquer la formule de l'Unanimité aux problèmes vitaux. Tel était certes le désir de la France, mais les cinq autres gouvernements n'ont fait qu'en prendre acte, sans s'y rallier. D'autre part, en décembre 1974 à Paris, les chefs de gouvernement des Neuf ont manifesté l'intention d'abandonner dans le plus de cas possibles la règle de l'unanimité, afin de permettre un meilleur fonctionnement de la Communauté.

Le Traité de Rome lui-même distingue cependant entre décision à l'unanimité et décision à la majorité. Les décisions à la majorité ne concernent, en règle générale, que les cas où il faut mettre en œuvre et gérer des politiques fixées préalablement à l'unanimité par les membres de la Communauté: par exemple, les organisations des marchés agricoles, le budget et l'octroi des contingents tarifaires.

Or, sur le nombre de projets qui sont soumis actuellement au Conseil pour décision, un tiers seulement environ ressort d'un vote à la majorité. Chaque fois que de nouvelles politiques communautaires doivent être définies et que les législations nationales doivent être rapprochées, on préfère se référer au principe de l'unanimité. Ainsi, pour que de nouveaux domaines puissent relever de l'autorité de la Communauté, il faut une décision à l'unanimité.

De plus, dans l'avenir, il ne sera pas tellement facile de ne pas tenir compte du principe de l'unanimité, car peu à peu toutes les politiques prévues par les traités européens ont été mises en œuvre, au point que tout progrès dans la construction européenne ne peut désormais être réalisé que par l'adoption de nouvelles politiques communes. Aujourd'hui donc, on progresse moins en faisant de simples déclarations de renoncement au principe de l'unanimité qu'en exerçant au Conseil des ministres une pression sur le pays qui ne va pas de l'avant. Cette pression n'est pas seulement le fait des huit autres gouvernements. C'est aussi celui de la presse qui harcèle les ministres à la sortie de la salle du Conseil, prête à mobiliser l'opinion publique au cas où un Etat ferait tout simplement opposition pendant un certain temps à des décisions destinées à faire avancer la construction européenne.

En réalité, si, sur des questions importantes, le Conseil des ministres de la Communauté ne prend pas de décision ou ne les prend pas assez rapidement, c'est moins en raison du système de vote que du fait qu'il a à aborder des sujets de plus en plus difficiles et de plus en plus liés aux intérêts nationaux.

Le nœud du problème: les prérogatives nationales

Affirmer que le Conseil de la Communauté ne prend aucune décision est facile à réfuter par les statistiques. Il ne cesse d'adopter des règlements, des décisions et des résolutions. Il n'en reste pas moins que 241 propositions de la Commission européenne sont encore en souffrance sur la table du Conseil des ministres, bien que le Parlement européen se soit déjà prononcé depuis plus d'un an sur 111 d'entre elles.

Un examen de ces propositions en attente fait apparaître le véritable nœud du problème. Elles concernent, par exemple, l'uniformisation du tonnage et du poids des camions, que le Conseil discute en vain depuis le début des années 60, ou l'harmonisation des impôts sur le revenu du capital. Elles concernent aussi la création de la société anonyme européenne et le rapprochement des législations relatives aux sociétés de capitaux. Il est clair que chacune de ces propositions modifiera des prérogatives nationales acquises depuis des dizaines d'années ou, plus simplement, des pratiques et des habitudes, pour adapter les particularités nationales aux exigences communautaires.

L'opposition manifestée à ces propositions par les pays concernés ou désavantagés retarde toute décision. Elle reste souvent plus profonde chez les gouvernements visés que la pression qu'ils subissent aux sessions du Conseil au nom de la solidarité européenne.

Parmi les propositions qui n'ont pas encore fait l'objet de décisions depuis des années, il faut également citer un important ensemble concernant la politique énergétique. La France croit au pouvoir de l'État qui, en tant

que principal acheteur et distributeur, doit assumer la responsabilité de l'approvisionnement et la faire valoir en bloc devant les pays producteurs de pétrole. Un autre groupe, avec l'Allemagne et les Pays-Bas, peut, au contraire, faire état des enseignements retirés de la crise du pétrole, durant laquelle les pays les mieux approvisionnés, aux meilleurs prix et pendant longtemps, ont été ceux qui ont laissé jouer les règles du marché pour la distribution et pour la formation des prix.

Cependant, en matière de politique énergétique, ce n'est pas seulement l'opposition théorique bien connue entre libéralisme et dirigisme qui retarde les décisions. En fait, il existe dans la Communauté un pays — la Grande-Bretagne — qui dispose depuis peu de ressources pétrolières, et huit autres qui restent essentiellement des pays consommateurs. Lorsqu'ils doivent en quelques heures arrêter une position commune conciliant des intérêts nationaux si fondamentalement différents, les ministres éprouvent un réel déchirement, même s'ils sont conscients que l'adoption d'une politique énergétique commune et d'une attitude commune vis-à-vis des pays tiers ne peut qu'être profitable à l'ensemble des Neuf. Dans ce domaine, la Communauté se trouve ainsi placée devant un problème crucial, qui n'a plus rien à voir avec l'efficacité des méthodes de travail du Conseil.

Il n'en reste pas moins que tant que le Conseil des ministres de la Communauté existera, on parlera de son manque d'efficacité et de l'insuffisance du contrôle que les citoyens peuvent exercer sur lui.

Certains réformistes voudraient remédier à cette dernière lacune en réclamant, par exemple, que les discussions soient publiques, au lieu de se dérouler dans un strict huis clos. Il est bien évident que cette formule ne ferait que compromettre davantage encore l'efficacité de l'institution: les gouvernements ne sont pas disposés à débattre de leurs intérêts devant un public d'observateurs attentifs.

Un cercle très restreint

Toutes les tentatives de rationalisation des méthodes de travail du Conseil communautaire ont, en réalité, toujours tendu vers une intensification du caractère confidentiel de ses travaux et une limitation encore accrue du nombre de personnes autorisées à assister aux sessions.

Avant chaque session, le président de la Commission européenne et le président du Conseil des ministres se rencontrent, après quoi la session du Conseil commence par une discussion restreinte du programme de travail, de façon que tout puisse se dérouler plus facilement par la suite. Mais, souvent, cette réunion préliminaire prend aux ministres toujours pressés un temps qui leur manquera ensuite pour épuiser l'ordre du jour. Dès que s'est ouverte la réunion plénière du Conseil, à laquelle participent plus de 100 personnes, son président cherche à en restreindre le nombre des participants. Parfois, il ne reste plus dans la salle que les ministres, leurs secrétaires d'État et les «représentants permanents». Parfois même, les neuf ministres se retirent seuls en «superconclave» avec un membre de la Commission européenne. Il n'est guère de décision importante qui ne soit prise au niveau de la Communauté sans donner lieu à un Conseil des ministres très restreint de ce genre.

L'esprit de corps des ministres de l'Agriculture

Le Conseil des ministres de la Communauté n'a pas les caractéristiques d'une unité organique. Certes, il n'y a officiellement qu'un seul «Conseil des Communautés européennes» qui intervienne comme législateur et définisse le droit européen sur proposition de la Commission européenne.

Cependant, ce Conseil se divise d'abord en onze conseils spécialisés, selon les matières à traiter (industrie, agriculture, affaires étrangères, etc.), chacun composé de neuf ministres qui s'entourent d'une équipe de secrétaires d'État, de hauts fonctionnaires, d'administrateurs et d'employés. Chacun de ces conseils a son originalité propre.

Certains d'entre eux, qui siègent fréquemment, ont développé un esprit de corps qui peut les aider à surmonter les divergences de caractère national. Par exemple, les ministres de l'Agriculture ont tendance à s'irriter lorsqu'ils sentent la menace d'une immixtion des ministres des Affaires étrangères dans leur

domaine. Ils cherchent alors à prendre la décision les premiers, bravant la perspective de trois ou quatre sessions-marathon s'étalant sur plusieurs nuits, mais qui leur permettent de régler leurs affaires entre eux, dans le cadre de réunions collégiales bisannuelles qui se tiennent dans le pays chargé d'assurer la présidence du Conseil. Les ministres des Affaires étrangères visitent des pays lointains et signent des accords commerciaux et des accords de coopération ambitieux avec la moitié du monde. Ils leur accordent souvent des contingents d'importation très généreux pour les produits agricoles. Mais ce sont les ministres de l'Agriculture qui doivent, ensuite, examiner à Bruxelles comment répartir équitablement ces charges entre nos pays.

Le Conseil de ministres de l'Économie et des Finances siège, comme le Conseil agricole, presque chaque mois, régulièrement. La dislocation du «serpent» européen et la diversité des taux d'inflation en ont cependant entamé l'esprit de solidarité. Les ministres des pays qui font partie du «serpent» tiennent leurs propres réunions, initiative peu appréciée des Britanniques, des Irlandais et des Italiens, qui ont quitté le «serpent» en 1972-1973, avant les Français.

Les ministres de l'Énergie, des Questions budgétaires, des Affaires sociales, des Transports, de l'Environnement se réunissent deux ou trois fois par an, ce qui n'est pas suffisant pour que se crée un esprit de corps. Ceux de la Justice et de l'Enseignement se rencontrent une fois l'an. Les secrétaires d'État des ministères des Finances, associés au Conseil des affaires budgétaires, se retrouvent, certes, solidaires pour corriger au crayon rouge les propositions budgétaires de la Commission européenne. Cependant, quand il s'agit d'appliquer l'unité de compte européenne unique au budget de la Communauté, les divergences d'intérêts de caractère national reviennent au premier plan. Les ministres de la Recherche et du Développement ont, eux aussi, certes, des objectifs communs, mais lorsqu'il s'agit de l'argent nécessaire à leur réalisation, la solidarité disparaît souvent comme par enchantement.

Des ministres des Affaires étrangères à deux chapeaux

Jusqu'en 1975, le Conseil des ministres de la Communauté n'était, en fait, qu'un ensemble de Conseils de ministres spécialisés, sous l'autorité incontestée du Conseil des ministres des Affaires étrangères. Ce dernier, qui siégeait tous les mois, avait en dernier ressort la responsabilité du succès des travaux des Neuf, et il ne se faisait pas faute d'utiliser la menace voilée pour s'immiscer dans certains domaines au cas où les hésitations avaient tendance à trop durer.

Les ministres des Affaires étrangères continuent à être confirmés dans leur rôle de surveillance. Ils ont, en effet, été chargés de coordonner la coopération politique, indépendamment de leur activité communautaire propre, prévue par le Traité. Tout d'abord, sous la pression du ministre des Affaires étrangères français Michel Jobert, ils avaient dû établir une distinction très stricte entre leurs tâches au Conseil de ministres de la Communauté et celles de coordinateurs de la politique étrangère souveraine de leurs pays. D'où la situation paradoxale d'avoir à siéger — comme ce fut le cas en pleine crise du pétrole — le même jour à Copenhague pour la coopération politique et à Bruxelles pour le Conseil de ministres de la Communauté et ainsi gaspiller du temps et... du carburant d'avion. Ce cas extrême a permis de mettre en lumière le caractère artificiel de la distinction. Aujourd'hui, les ministres des Affaires étrangères arrivent pratiquement à confondre leurs deux chapeaux de membre officiel du Conseil de la Communauté et de «participant» à une réunion informelle «dans le cadre de la coopération politique».

Plusieurs fois par an, ils se déplacent, d'ailleurs dans des châteaux enchanteurs aux tables bien garnies, pour réfléchir collégialement sur les problèmes qui se posent. Peu importe qu'il s'agisse de coopération politique ou de tâches communautaires proprement dites.

Les ministres ne peuvent en effet siéger en Conseil de manière permanente. Ils ont donc créé à Bruxelles un «Comité des représentants permanents des États membres», familièrement appelé le COREPER, organisme dont les traités européens ne parlent pas.

Le COREPER fait le tri

Ce Comité est le grand organe de tri de la Communauté. Par lui doit en effet passer tout ce qui peut devenir décision du Conseil des ministres. Seules les questions étudiées par les représentants permanents sont, en effet, abordées en session du Conseil de ministres.

Les représentants permanents sont toujours à la peine. Chacun d'entre eux fait sans cesse la navette entre la capitale de son pays et les centres d'activité européens pour servir d'intermédiaire entre les services nationaux et ceux des Eurocrates. On doit d'ailleurs noter que ce poste difficile conduit très souvent son titulaire aux fonctions de secrétaire d'État dans son pays ou de membre de la Commission européenne.

Les représentants permanents de la première heure ont fait pour l'Europe une œuvre considérable. Ils n'ont pas hésité à prendre eux-mêmes des responsabilités et à rendre les sujets les plus difficiles aussi agréables que possible à leurs ministres, de façon que ces derniers n'aient plus qu'à dire «oui». Aujourd'hui, dans la Communauté des Neuf, plus grande, plus ramifiée et plus bureaucratique, les représentants permanents continuent, certes, à préparer jusqu'à la dernière virgule plus de cent décisions pour que le Conseil n'ait plus qu'à les adopter «en point A», c'est-à-dire comme une simple formalité. En revanche, ils n'essaient plus de trouver de solution aux grands problèmes politiques. Comment le pourraient-ils quand les ministres des Finances et des Affaires étrangères font en sorte eux-mêmes de ne pas empiéter sur les domaines réservés aux chefs de gouvernement?

La présidence

Au-dessous des représentants permanents, les commissions du Conseil des ministres de la Communauté s'efforcent au cours de réunions spécialisées (2.000 en 1975) de faire avancer les projets de manière à les faire parvenir au Conseil par le canal étroit des représentants permanents. En 1975, pas moins de 10.000 experts nationaux sont venus assister à ces réunions spécialisées, tant à Bruxelles qu'à Luxembourg.

Chacun des neuf pays de la Communauté assure à tour de rôle la présidence du Conseil de ministres pour six mois. Pendant ces six mois, la présidence s'efforce de valoriser le mieux possible les résultats obtenus. En réalité, elle ne fait que présider, sans disposer du pouvoir de décider. Elle peut manœuvrer habilement et, par exemple, faire avancer dans les délais certains projets qu'elle désire voir aboutir avant la fin de son mandat. Mais tout autre pays peut venir bouleverser ses plans. Ainsi, le plus souvent, la présidence s'estime satisfaite lorsqu'elle a fait aboutir un tiers des projets qu'elle avait prévus initialement.

Présider est pour nos pays un travail d'organisation de plus en plus difficile. Les grands pays mettent en place un corps d'une centaine de fonctionnaires chargés de présider les diverses commissions spécialisées. Les petits pays ont les mêmes tâches à accomplir avec une douzaine ou une demi-douzaine seulement de hauts fonctionnaires. Pour les petits pays surtout, la présidence est une tâche qui dépasse tout ce que l'on peut exiger comme résistance physique de la part des représentants permanents et de leurs équipes.

L’infrastructure

Les auteurs du premier traité européen, celui qui créa la C.E.C.A., avaient voulu créer une Haute Autorité forte destinée à devenir la principale institution de la Communauté du charbon et de l'acier. Le secrétariat du Conseil des ministres devait, au contraire, selon Konrad Adenauer, être chargé de tâches purement techniques et, de ce fait, aller à un homme jeune, connaissant bien les conditions locales.

Aujourd'hui encore, le secrétariat du Conseil conçoit sa tâche comme éminemment technique. Mais la technique de l'organisation de cent journées de session du Conseil et de deux mille réunions de commissions spécialisées par an demande une administration propre. Celle-ci compte, traducteurs compris mais sans les interprètes, 1.500 fonctionnaires, répartis dans cinq directions générales et un service juridique. La force du Secrétariat du Conseil réside dans son ossature, restée la même depuis 1952.

Il apparaît aujourd'hui que si les tâches techniques du Secrétariat du Conseil n'avaient pas pu être accomplies de manière irréprochable, l'expérience européenne aurait dû être interrompue, tant elle est difficile à organiser.

Le Conseil des ministres des Neuf fait la pluie et le beau temps dans la Communauté. Les noms qui s'attachent à ses décisions depuis sa première heure et jusqu'à nos jours sont significatifs à cet égard: d'Alcide de Gasperi à Valéry Giscard d'Estaing, en passant par Konrad Adenauer, Jean Bech, Paul-Henri Spaak, Willy Brandt, Edgar Faure, Joseph Luns. Pas un seul grand nom ne manque dans ses annales.

Les cycles du Conseil

Années ou périodes d'échec ou de succès du Conseil des ministres de la Communauté forment des cycles qui alternent et qu'il est aussi difficile de déchiffrer que les cycles conjoncturels.

Les périodes favorables à l'organisation interne de l'Europe ont été les premières années de l'accélération de l'Union douanière et de la création du Marché commun agricole de 1959-à 1962.

L'échec de la première tentative d'adhésion de la Grande-Bretagne a précipité la Communauté, début 1963, dans une phase de ralentissement bientôt suivie par une phase de reprise. Cependant, la crise du deuxième semestre de 1965 et le nouveau refus de la France de 1967 en réponse à la deuxième demande d'adhésion britannique ont provoqué deux graves contrecoups. Il a fallu attendre les décisions relatives à la mise en place progressive de l'Union économique et monétaire et à l'ouverture de négociations d'élargissement en 1970-1971 pour que la Communauté connaisse une nouvelle période de relance. Cette phase a duré jusqu'à ce que la crise monétaire internationale ait engendré de nouvelles difficultés.

Après le creux de la vague de la crise pétrolière de 1974, la décision relative à l'élection directe du Parlement européen a dégagé une nouvelle perspective dans le domaine politique. Cependant, il faut encore attendre pour savoir si les conditions sont réunies pour un redémarrage sur le plan de l'organisation interne de la Communauté.

Des succès plus grands à l'extérieur qu'à l'intérieur

Les succès de la Communauté dans ses relations extérieures, portés par la confiance manifeste à son égard dans le monde entier, dessinent une courbe plus ascendante que les succès obtenus à l'intérieur.

Rien d'étonnant à cela, vu que les représentants des gouvernements de nos pays, réunis au sein du Conseil, considèrent d'abord la Communauté comme un moyen de représenter leurs intérêts nationaux ensemble vis-à-vis de l'extérieur, avec plus d'efficacité que s'ils se présentaient isolément. Ils accordent donc la priorité à la façade dont ils soignent l'éclat.

En revanche, il leur en coûte lorsque, sur le plan intérieur, il ne leur est pas possible de renoncer à des prérogatives gouvernementales nationales au profit de la Communauté.

Cependant, la Communauté européenne ne peut supporter longtemps une trop forte contradiction entre les succès spectaculaires à l'extérieur et une structure interne déficiente. Le Conseil des ministres des Neuf doit, par conséquent, comme tout gouvernement national, s'attacher à mener une politique intérieure communautaire. A la longue, les succès extérieurs se mesureront à la force et à la qualité de sa structure interne. Un Conseil qui ne se considère que comme une assemblée de représentants de gouvernements garantissant les intérêts de leurs pays ne peut définir de politique intérieure commune.

En dépit de l'origine nationale de ses neuf membres, le Conseil des ministres de la Communauté doit, comme le Parlement européen, la Cour de justice et la Commission européennes, se considérer comme un organe communautaire pour pouvoir mener à bien sa mission. S'il a tant de mal à y parvenir, c'est qu'il est contraint de fondre neuf mentalités dans un même corps.

Rainer Hellmann

3. Radiographie d’un marathon

Les marathons auxquels se livrent chaque année les ministres de l'Agriculture des Neuf constituent un exemple frappant du fonctionnement du Conseil des ministres de la Communauté. Aussi, pour illustrer ce dossier, allons-nous présenter à nos lecteurs une analyse du marathon homérique qui s'est terminé à l'aube du 6 mars dernier par la victoire *ex aequo* de neuf athlètes en proie à l'épuisement total.

Arrivés bien reposés à Bruxelles, les ministres de l'Agriculture des Neuf eurent à courir pendant quatre jours, du mardi 2 mars à 10 heures jusqu'au samedi 6 mars à 3h04, une course d'obstacles totalisant 54 heures d'âpres efforts, marquée par des points culminants dramatiques, mais se terminant par un *happy end* utile pour la Communauté européenne tout entière.

Comme tous les ans à pareille époque, il s'agissait de fixer des prix agricoles pour la prochaine campagne. Les ministres de l'Agriculture étaient pressés par le temps, car les propriétaires de vaches laitières et les producteurs de viande de bœuf attendaient les décisions sur les prix avec impatience. De plus, dans le sud de la France, la guerre du vin faisait des ravages, après avoir pesé pendant des mois sur les débats agricoles.

Les ministres étaient pleinement conscients des nombreuses difficultés de la situation. Mais ils savaient que l'enjeu dépassait de loin la politique agricole commune, les intérêts des paysans européens, ceux des consommateurs et des contribuables de la Communauté. L'enjeu, c'était en fin de compte l'existence même de l'ensemble du Marché commun et la poursuite des efforts d'intégration européenne sur la base du Traité de Rome. Ils savaient que les négociations seraient pénibles, les marchandages tenaces, mais ils étaient tous venus avec la volonté d'arriver à une solution de compromis dont nous retraçons ci-dessous l'itinéraire.

Lieu

Bruxelles, immeuble Charlemagne, 15e étage, salle b, 190, rue de la Loi (en face de l'immeuble Berlaymont qui héberge la Commission).

Participants

Les neuf ministres de l'Agriculture, c'est-à-dire le président du Conseil Hamilius (Luxembourg), les ministres Van der Stee (Pays-Bas), Peart (Royaume-Uni), Lavens (Belgique), Dalsager (Danemark), Ertl (Allemagne), Bonnet (France), Clinton (Irlande), Marcora (Italie) et M. Lardinois, membre de la Commission européenne, responsable des questions agricoles.

L'action

Mardi 2 mars 1976:

10h15: après que M. Hamilius ait ouvert la séance, le Conseil décide de poursuivre ses discussions en séance restreinte (six personnes par délégation). Les autres fonctionnaires et experts quittent la salle.
15h: après le déjeuner, les discussions continuent sur la base d'un document de 130 pages élaboré par le Comité spécial-agriculture.
20h: la séance est levée. Les participants vont passer la dernière nuit normale de la semaine.

Mercredi 3 mars 1976:

9h30: nouvelle réunion du Conseil.
15h: le Conseil poursuit les travaux de la matinée et examine les différents secteurs de production.
17h: interruption des négociations. M. Lardinois, membre de la Commission européenne, traverse la rue pour participer aux délibérations de la Commission sur les montants compensatoires.
20h: les délibérations du Conseil reprennent en cadre restreint.
21h30: le Président du Conseil se retire avec ses collaborateurs pour préparer la première proposition de compromis.

Jeudi 4 mars 1976:

4h: les ministres regagnent leurs hôtels, tandis que les propositions de compromis de la présidence sont traduites et reproduites par le Secrétariat général du Conseil.
9h: les secrétaires d'État se réunissent pour discuter le compromis sur le vin. Ils ont appris entre-temps que les manifestations dans le sud de la France ont coûté la vie à deux personnes.
11h: le Conseil se réunit en séance restreinte (trois personnes par délégation). Le Président explique sa proposition de compromis. Les délégations se retirent pour réfléchir. Les lignes de télex avec les capitales de la Communauté sont surchargées.
16h: le président Hamilius invite ses collègues à faire connaître leurs réactions. M. Lardinois note attentivement les différentes prises de position: le cadre du «politiquement possible» commence à apparaître.
23h: la séance est interrompue et la Commission européenne est invitée à soumettre une nouvelle proposition de compromis. M. Lardinois reçoit l'un après l'autre les ministres de l'Agriculture et se retire ensuite avec ses collaborateurs.

Vendredi 5 mars 1976:

8h: la proposition de compromis de la Commission européenne est envoyée à la traduction.
12h: le Conseil se réunit en cadre restreint, après de nouveaux entretiens bilatéraux de M. Lardinois avec les ministres.
16h: les neuf délégations font connaître leurs premières réactions.
18h: interruption .M. Lardinois modifie sa proposition de compromis.
21h30: le président Hamilius invite ses collègues à accepter cette nouvelle proposition. Huit ministres acceptent, un seul refuse. La séance est interrompue.
22h: les neuf ministres et M. Lardinois siègent seuls pour rechercher une solution dans un cadre informel.

Samedi 6 mars 1976:

3h: le Conseil se réunit à nouveau. Le neuvième ministre dit oui. Le président Hamilius lève la séance. Suivent des conférences de presse pour informer les journalistes qui attendent au rez-de-chaussée.

Epilogue

Le 15 mars, le Comité spécial-Agriculture élimine les difficultés de dernière minute. En effet, les ministres des Finances, réunis en Conseil, avaient déficelé en cinq minutes l'édifice péniblement élaboré en 54 heures en raison de difficultés monétaires. A 17 heures, le Conseil des ministres des Finances approuve, formellement les règlements parus au *Journal Officiel* n° L 67 de ce jour. L'année agricole peut commencer comme prévu, c'est-à-dire le 15 mars.

Adrien Ries

4. Le nouveau pouvoir: Le Conseil européen

Le «Conseil européen», formé des chefs de gouvernement des neuf pays de la Communauté, a fait son apparition dans la constellation des institutions européennes — tout en gardant un caractère *ad hoc*, comme nous le verrons plus loin — le 10 octobre 1974 à minuit, alors que le président Giscard d'Estaing déclarait devant quelques centaines de journalistes réunis avenue Kléber à Paris: «*Nous avons assisté au dernier Sommet européen et participé au premier Conseil européen. Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen!*»

D'une manière assez théâtrale, mais sans doute efficace, M. Giscard d'Estaing réussissait ainsi à imposer d'emblée à l'opinion publique une dénomination que ses collègues avaient contestée et qui, en fait, ne figure pas dans le document adopté alors par les Neuf. Ce n'est que plus tard, lorsque le Danemark cessa sa bataille d'arrière-garde, que cette dénomination de «Conseil européen» a été employée officiellement.

Il réussissait également à créer auprès de l'opinion publique le sentiment qu'un nouveau «pouvoir européen», plus efficace, plus concret, plus directement branché sur la réalité, avait enfin pris naissance. Il est significatif qu'en même temps qu'ils décidaient la création du «Conseil européen», les neuf chefs de gouvernement rendaient d'une part publique l'affirmation de leur volonté de réaliser «le plus tôt possible» l'élection au suffrage universel du Parlement européen, en citant pour la première fois la date de 1978 et, d'autre part, donnaient mandat à un de leurs collègues, M. Tindemans, le Premier ministre belge, de faire un rapport sur l'Union européenne, afin de permettre aux Neuf de se mettre d'accord au plus tôt sur une conception d'ensemble de cette Union.

Ces trois éléments, qui sont liés, ont constitué aux yeux de la plupart des observateurs un tournant historique dans le processus de la construction européenne.

Un bon dosage

Si l'on ne tient pas compte de la réunion de décembre 1974 — celle qui a marqué sa naissance —, on constate que le Conseil européen a jusqu'à présent tenu cinq réunions:
- les 10-11 mars 1975 à Dublin
(président Cosgrave)
- les 16-17 juillet 1975 à Bruxelles
(président Moro)
- les 1er-2 décembre 1975 à Rome
(président Moro)
- les 1er-2 avril 1976 à Luxembourg
(président Thorn)
- les 12-13 juillet 1976 à Bruxelles
(président den Uyl).

Il se réunira en outre les 29-30 novembre à la Haye (président Den Uyl), et l'on sait déjà qu'il se réunira, sous présidence britannique, les 21-22 février 1977 à Bruxelles et les 28-29 juin à Londres. Une troisième réunion se tiendra sans doute à Bruxelles, sous présidence belge.

Conformément au «communiqué» de décembre 1974, le Conseil européen se réunit donc trois fois par an, mais également «chaque fois que nécessaire». Sans que cela figure dans les textes publiés, les chefs de gouvernement sont convenus qu'ils se réuniraient une fois par semestre dans la capitale de l'État qui exerce la présidence du Conseil, et une troisième fois dans l'année, là où se réunit normalement le Conseil communautaire. Ce «dosage» doit donner satisfaction aux «orthodoxes», pour lesquels le Conseil européen aurait toujours dû se réunir à l'endroit où siège le Conseil des ministres de la Communauté, institution prévue par les traités.

Une petite phrase

Une autre concession à l'orthodoxie communautaire réside dans le fait que les chefs de gouvernement se réuniront «*accompagnés des ministres des Affaires étrangères*» (alors qu'au départ, l'idée était de tenir des réunions avec les «seuls» chefs de gouvernement) et, surtout, qu'ils se réuniront «*en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique*».

Cette dernière phrase est très importante et mérite un court commentaire. Elle signifie d'abord que les chefs de gouvernement n'ont pas voulu créer en droit une nouvelle institution européenne, qui aurait d'ailleurs nécessité une révision des traités. Ils ont apparemment accepté la thèse de ceux qui estiment que le Conseil de la Communauté prévu par les traités peut très bien se réunir au niveau des chefs de gouvernement, sans pour autant changer de nature. Ce point est très important dans la mesure où il implique que le Conseil européen suit les procédures communautaires, y compris la présence de la Commission européenne.

Cette petite phrase indique ensuite que les Neuf ont cherché à mettre fin à l'absurde dichotomie suivant

laquelle les réunions de «coopération politique» des ministres des Neuf, de caractère intergouvernemental et juridiquement fondées sur un «protocole diplomatique» (connu comme Rapport Davignon), devaient être soigneusement séparées (dans le temps et dans l'espace) de celles du Conseil des ministres de la Communauté. On se souviendra que ce souci de «séparation» avait conduit à des déroulements ridicules comme l'ubiquité imposée par M. Jobert aux ministres des Affaires étrangères ce jour de 1973, où ils devaient être à la fois à Bruxelles, et à Copenhague.

Il va de soi que les chefs de gouvernement peuvent traiter des problèmes communautaires autant que des problèmes de caractère intergouvernemental non bilatéraux, et que tel est le cas également pour les ministres des Affaires étrangères. C'est ainsi que le paragraphe suivant du communiqué indique que les ministres des Affaires étrangères «*chargés dans le Conseil d'un rôle d'impulsion et de coordination... peuvent se réunir à la même occasion au titre de la coopération politique*». Notons au passage la volonté, exprimée dans ces mots, de renforcer le rôle des ministres des Affaires étrangères, en leur confiant une tâche explicite de «*coordination et d'impulsion*» à l'égard des travaux dits «techniques» effectués dans le cadre des réunions du Conseil «sectorielles» (ministres de l'Agriculture, des Finances, des Transports, etc.).

Avant d'analyser dans quelle mesure ces caractéristiques essentielles du «Conseil européen» correspondent au rôle qu'il a réellement rempli depuis sa création, il est nécessaire de remonter un peu plus loin dans le temps afin de mieux comprendre pourquoi et comment a pris forme cette nouvelle «entité», qui n'est pas encore une véritable institution de la Communauté, mais qui pourrait le devenir.

Jean Monnet lance le Conseil européen

Les récents «*Mémoires*» de Jean Monnet (1) rendent pour la première fois public ce que quelques «initiés» savaient à l'époque. En août 1973, Jean Monnet fit effectuer un premier bilan de l'état d'exécution du programme décidé par le Sommet qui s'était tenu à Paris en octobre 1972 (cf. «30 Jours d'Europe» n° 184, novembre 1973). Il lui est alors apparu que «*rien n'avançait*». Les institutions de la Communauté «*n'étaient pas en mesure d'accomplir les tâches prévues*». Le Conseil des ministres de la Communauté n'était plus en mesure de décider, «*il n'était plus que le théâtre de discussions techniques fragmentaires que le maintien de la règle de l'unanimité empêchait de conclure*».

Face à cette situation, Jean Monnet rédigea fin août un texte dans lequel il suggérait que les neuf chefs de gouvernement décident de «*se constituer en gouvernement européen provisoire*». Celui-ci, dans le respect des traités en vigueur, aurait constitué une Commission d'organisation de l'Union européenne. Il se serait réuni une fois tous les trois mois. Il s'agissait pour Jean Monnet de faire sortir la construction européenne de l'ornière et — selon sa méthode — de modifier les données de base du problème, pour lui apporter une solution. Toujours en suivant sa méthode, il entreprit de persuader les principaux *leaders* de la Communauté d'accepter ses idées. Il en parla personnellement au chancelier Brandt et à M. Heath. Il obtint l'accord de principe de M. Pompidou par le biais de M. Jobert (qui avait remis le texte des propositions de M. Monnet au Président pendant la traversée aérienne qui le conduisait en visite en Chine).

Très rapidement, l'idée fut lancée publiquement par Ted Heath, d'abord le 13 octobre 1973 à Blackpool, puis par Georges Pompidou dans une conférence de presse. Willy Brandt, Mario Rumor et les autres chefs de gouvernement y apportaient leur accord de principe.

Certes, les formules vigoureuses de Jean Monnet s'étaient quelque peu transformées en route. On ne parlait plus de «*gouvernement provisoire*», ni de Commission pour l'organisation de l'Union européenne. La proposition formelle avancée par Georges Pompidou le 3 novembre était de «*tenir à intervalles réguliers des réunions entre les seuls chefs d'État ou de gouvernement*».

La première de ces réunions devait se tenir les 14 et 15 décembre à Copenhague (la présidence revenait alors au Danemark). Ceux qui se souviennent de la conjoncture politique et économique de l'époque (guerre du Kippour, embargo pétrolier, présence à Copenhague des dirigeants des pays pétroliers), ainsi que de certains facteurs psychologiques (maladie de Georges Pompidou, extrême faiblesse de la position politique de Heath) et de l'organisation un peu bâclée de ce Sommet «expérimental» ne s'étonnèrent pas de le voir aboutir à un

échec complet. En effet, si le «principe» de la périodicité des réunions y fut confirmé, il n'eut pas d'application pratique, notamment en raison de la mort de Georges Pompidou, du départ forcé de Willy Brandt de la Chancellerie, de la chute du gouvernement de Ted Heath. Le cadre politique européen était soudainement changé: d'autres *leaders* prenaient la relève...

La venue de Valéry Giscard d'Estaing au pouvoir ranima l'espoir. Et Jean Monnet revint à la charge. Il rencontra le Président français le 19 septembre 1974: «*Ce qui manque surtout dans les décisions européennes* — lui dit-il —, *c'est l'autorité: la discussion y est organisée, la décision ne l'est pas*». Valéry Giscard d'Estaing lui confirma sa volonté de poursuivre sa ligne européenne: «*Je suis favorable à des réunions régulières de chefs d'État et de gouvernement — un véritable Conseil européen. Je crois également qu'il faut fixer une date avant laquelle les élections européennes au suffrage universel devront être organisées. Et puis, il faudra un jour abandonner la politique de l'unanimité pour que les décisions soient prises à la majorité qualifiée*».

On en arriva ainsi à la réunion au sommet précédée par un «dîner intime» à l'Elysée, qui permit le large accord préalable des 9-10 décembre...

L'impulsion nécessaire est-elle venue?

Leo Tindemans, dans son Rapport sur l'Union européenne, observe que les chefs de gouvernement ont été conduits à se réunir d'abord occasionnellement, et ensuite régulièrement parce que «*les structures institutionnelles mises en place par les traités se sont révélées dans la pratique trop faibles pour assurer de manière permanente l'impulsion nécessaire à la construction européenne*».

D'autre part, l'ambassadeur Dondelinger, représentant permanent du Luxembourg auprès de la Communauté, dans une étude extrêmement pertinente qui n'a bénéficié que d'une circulation restreinte, remarque que «*le pas franchi en décembre 1974 n'est pas un coup de force visant à faire basculer le système institutionnel en place, mais une tentative d'occuper un vide apparent au cœur même d'un organisme manquant dangereusement de vitalité et courant chaque jour un peu plus le risque de sa propre décomposition*». M. Dondelinger ne voit pas la raison de ce vide apparent dans l'absence d'organes appropriés, mais dans l'incapacité de fonctionner correctement où se trouvent ceux qui existent.

C'est sur ce point qu'une analyse approfondie s'imposerait. Si ces organes de la Communauté ne fonctionnent pas, c'est probablement que la «volonté politique» de les faire fonctionner fait défaut. Comment supposer alors qu'elle se révèle et se dégage d'un coup, et comme par enchantement, des réunions des chefs de gouvernement?

Cette analyse n'est pas encore possible, la vie du Conseil européen n'offrant pas encore suffisamment d'éléments. Elle a connu des hauts et des bas, des difficultés dans l'organisation, des incertitudes de nature juridique et politique dans la nature même des «décisions» prises. Le sentiment général est que ce Conseil européen est progressivement amené à remplir le rôle d'une véritable institution européenne, mais dans un contexte qui doit comporter d'importants changements.

Une chose est certaine: dans la conception de certains, dont probablement le Président Giscard d'Estaing, le Conseil européen est destiné à constituer le «*centre du pouvoir politique*» d'une Europe confédérale et à avoir comme interlocuteur naturel un Parlement européen issu du suffrage universel.

Pour l'instant, il est difficile de dire si le Conseil européen a rempli son rôle «d'impulsion». On ne peut pas dire non plus qu'il a contribué, comme certains l'ont craint, à paralyser le processus décisionnel normal, en jouant le rôle d'une instance d'appel à laquelle sont renvoyés tous les cas «difficiles» ou estimés tels.

Il faut rappeler que lors de sa réunion de Dublin, en mars 1975, le Conseil européen a permis de surmonter les derniers obstacles dans le cadre de la renégociation avec le Royaume-Uni, que lors de sa réunion de Rome, en décembre dernier, la décision formelle sur les élections européennes est intervenue (elle a cependant eu besoin de neuf mois pour se traduire par un acte formel), que toujours à Rome, un problème

très important, celui concernant une représentation unique de la Communauté au dialogue Nord-Sud, a été tranché. En revanche, lors du Conseil européen qui s'est réuni à Luxembourg, en avril dernier, on a assisté à la remise en cause de l'accord sur les élections européennes, ainsi qu'à un désaccord manifeste sur des options de politique économique. La réunion de juillet qui s'est tenue à Bruxelles a eu, en revanche, une issue positive: accord total sur la composition du Parlement européen élu, et désignation (bien qu'informelle) de Roy Jenkins comme futur président de la Commission européenne. La réunion qui doit se tenir fin novembre à la Haye devrait surtout montrer que les gouvernements des Neuf ne veulent pas se soustraire à la responsabilité de prendre des décisions fondamentales en faveur de l'Union européenne, à partir du rapport que lui a remis en janvier le Premier ministre belge Leo Tindemans.

Et l'avenir? Le scepticisme dominé par l'espoir et par la volonté, la conviction intime que la volonté et l'action peuvent modifier le cours des événements inspirent les lignes de Jean Monnet: «*Rien n'égale la capacité de décision de neuf chefs d'État et de gouvernement se réunissant régulièrement autour d'une table avec le Président de la Commission européenne pour tenter de résoudre des problèmes posés en termes d'intérêt commun. S'ils échouent une fois, ou plusieurs fois de suite, cela n'aura rien de surprenant, car aucune entreprise de cette ambition ne va sans de grandes difficultés. S'ils ne trouvent pas entre eux la force d'aboutir, eh bien, on cherchera de nouvelles voies pour conduire à la décision commune*».

Voilà un encouragement à l'action, dans un but bien précis.

Emanuele Gazzo

(1) Éditions Fayard, Paris