



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES**  
**N O T R E E U R O P E**

**Président : Jacques Delors**

## **LE CONSEIL EUROPÉEN**

**Philippe de Schoutheete et Helen Wallace**

*Etudes et recherches N°19*  
*Septembre 2002*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud19-en>

© *Notre Europe*, septembre 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que ses auteurs. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## **Philippe de Schoutheete**

Ancien diplomate belge, il a été ambassadeur à Madrid, directeur général de la politique et, de 1987 à 1997, représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union Européenne. Il est aujourd'hui conseiller spécial de Michel Barnier, membre de la Commission Européenne, où il suit en particulier les questions institutionnelles. Il est professeur invité à l'Université Catholique de Louvain et au Collège d'Europe à Natolin (Pologne). Parmi d'autres publications scientifiques, il est l'auteur de « La Coopération Politique Européenne » (Bruxelles. Labor. 1986), « Une Europe pour Tous » (Paris. Odile Jacob. 1997) et « The Case for Europe » (Boulder. Lynne Rienner. 2000).

## **Helen Wallace**

Le Professeur Helen Wallace est directrice du Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen de Florence. Elle est Professeur associé à l'Institut européen du Sussex, dont elle a été précédemment fondatrice-directrice, puis co-directrice. Elle est également Professeur invité au Collège d'Europe de Bruges. Elle a écrit de nombreux ouvrages et articles sur l'intégration européenne et a activement participé à de nombreux groupes de travail, consultés en Grande Bretagne et à Bruxelles sur des questions européennes.

## **Notre Europe**

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.



## AVANT PROPOS

Il est frappant de constater que, dans le bouillonnement de réflexions et de propositions institutionnelles qui accompagne les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, pratiquement rien n'est dit sur la place et les fonctions du Conseil européen qui, depuis 1975, réunit régulièrement les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne. De même, dans l'abondante littérature consacrée aux institutions européennes, les références à cette instance font figure d'exception. Un peu comme si, aux hauteurs auxquelles se déroulent ces "sommets" de chefs d'Etat, l'air était suffisamment raréfié pour décourager les ardeurs investigatrices ou réformatrices. C'est dire si *Notre Europe* est reconnaissante à Helen Wallace et Philippe de Schoutheete de l'avoir aidé à combler une partie de ce vide surprenant.

D'autant qu'ils se sont livrés à cet exercice dans un souci de pragmatisme et de clarification qui me paraît parfaitement adapté au sujet. Le fait de n'avoir pas eu de base juridique de 1975 à 1986 et de continuer à se passer de ce qui pourrait s'apparenter, de près ou de loin, à un règlement intérieur, n'a en effet pas empêché le Conseil européen d'être à l'origine de toutes les décisions majeures depuis un quart de siècle, qu'il s'agisse de l'Union Economique et Monétaire ou de l'élargissement, pour ne citer que deux exemples. Ce n'est également pas le moindre des paradoxes que cette enceinte, intergouvernementale au point d'avoir suscité des craintes lors de sa création, ait été depuis le moteur permanent de l'approfondissement de l'intégration européenne.

Il est ainsi devenu évident que le Conseil européen joue, et doit continuer à jouer, un rôle irremplaçable d'impulsion dans la construction permanente de l'Europe politique. Il est tout aussi clair que les élargissements successifs ont conduit à des dysfonctionnements que le quasi doublement à venir des membres de l'Union risque de rendre explosifs. Pour reprendre la désormais fameuse formule de Tony Blair, " on ne peut pas continuer à travailler comme cela ". L'analyse très claire à laquelle se livrent nos auteurs des différentes fonctions de ce Conseil permet de cerner ces dysfonctionnements de manière féconde quant aux pistes de réformes qu'ils appellent.

Je remercie nos deux auteurs de ne pas avoir cédé à la tentation de propositions fracassantes, mais d'avoir cherché à baliser le champ du raisonnable dans les trois directions qu'ils ont retenues : l'instauration de règles de procédure, la revitalisation de la fonction "affaires générales" du Conseil des Ministres et la redéfinition du rôle de la Présidence. Dans le même esprit, leur travail est parsemé de considérations d'un bon sens bienvenu, telles que l'inutilité de charger l'ordre du jour avec des questions qui mènent à des échecs programmés et retentissants ou le danger d'une approche trop théologique de l'opposition entre intergouvernemental et communautaire, que toute l'histoire du Conseil européen nous invite à dépasser. A la condition que l'on laisse jouer à la Commission la plénitude du rôle que lui ont assigné les fondateurs de l'Europe. C'est en effet la Commission qui peut à la fois assurer la continuité de l'action et proposer des innovations, ou des pas en avant. C'est elle qui, comme le montre l'expérience, peut permettre au Conseil européen d'aller à l'essentiel et de ne pas se perdre dans un agenda trop chargé et illisible pour le citoyen.

Avec cette étude brève, claire et documentée, *Notre Europe* s'honore de rendre disponible, sur un sujet peu analysé " le document de référence qu'attendaient tous ceux qui s'intéressent aux institutions européennes ", comme on le dit souvent quoique de façon pas toujours aussi pertinente.

Jacques Delors



## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>HISTORIQUE : 1975-2002</b>	<b>3</b>
<b>LA BASE JURIDIQUE</b>	<b>7</b>
<b>COMPOSITION ET PREPARATION</b>	<b>10</b>
<b>FORCES ET FAIBLESSES</b>	<b>11</b>
Orientations stratégiques	11
Décisions communautaires	12
Politique étrangère	13
Décisions prises en dehors du cadre des traités	15
La méthode ouverte de coordination	15
Amendements des traités	16
La préparation des réunions du Conseil européen	17
<b>LA REFORME DU CONSEIL EUROPEEN</b>	<b>19</b>
L'organisation des travaux	20
Un nouveau Conseil Affaires Générales	21
La présidence	23
<b>CONCLUSION : POURQUOI REFORMER</b>	<b>27</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>29</b>



## INTRODUCTION

« Europa », le site Internet de l'Union européenne, propose aux internautes une description enthousiaste du Conseil européen. Il « *occupe une place originale dans l'architecture décisionnelle de l'Union européenne. (...) Seul le Conseil européen est actuellement réellement en mesure de donner « un souffle » à l'Union européenne (...). [Il] joue un rôle primordial dans tous les domaines de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'impulsion et de définitions d'orientations politiques générales ou de coordination, d'arbitrage ou de déblocage des dossiers difficiles. (...) Le Conseil européen a acquis une importance et une légitimité telles qu'il est aujourd'hui bien difficile d'imaginer qu'il fut une époque où il n'existait pas.* »

Cette description ne manquera probablement pas d'irriter tant les fédéralistes fervents que les eurosceptiques convaincus, mais elle est partagée par la plupart des observateurs politiques qui s'intéressent au processus d'intégration européenne. Dans un ouvrage récent, Peter Ludlow définit le Conseil européen comme « *l'arbitre du changement systémique, le principal décideur de l'agenda politique, l'ultime instance de négociation et le cœur de l'exécutif de l'UE* » (Ludlow, 2002, pp. 5-15). Pour d'autres auteurs, il est « *la source principale de la prise de décision historique* » (Peterson et Bomberg, 1999, p. 33) ou encore la « *force qui guide le processus d'intégration européenne* » (de Schoutheete, 2001, p. 40).

La haute estime dont jouit le Conseil européen s'explique en partie par le fait qu'il fonctionne mieux que les autres instances de l'appareil institutionnel de l'UE. Dans un nombre significatif de cas, il est parvenu à trouver des solutions alors que les procédures habituelles du Conseil restaient vaines. Au fil des années, il a effectivement rempli un rôle de coordination que les ministres des affaires étrangères avaient de plus en plus de mal à assumer au sein du Conseil Affaires générales. Ce sont finalement les chefs d'État et de gouvernement qui ont réussi à mettre un terme à des crises existentielles telles que le problème budgétaire britannique dans les années 1970 et 1980. Il est apparu qu'eux seuls étaient en mesure de lancer de nouvelles initiatives majeures, telles que l'union monétaire (Hanovre, 1988) ou l'élargissement (Copenhague, 1993). De l'avis général, le parcours global du Conseil européen, depuis sa création en 1975, est considéré comme une réussite.

Il faut bien entendu nuancer ce tableau idyllique. Le Conseil européen n'a pas toujours fait montre d'une grande efficacité, que ce soit pour prendre des décisions ou les mettre en oeuvre. Il a fallu plusieurs années d'âpres discussions pour mettre un terme à la question budgétaire britannique. Les négociations globales sur le financement communautaire ou la répartition géographique des institutions sont atrocement lentes et la nature et le niveau des arguments peu édifiants. Les discussions houleuses et parfois stériles sur les nominations de haut niveau ou le siège des agences font les gros titres des journaux. La modification des traités est devenue le pain quotidien des chefs de gouvernement, qui ne s'en tirent pas toujours très bien : Amsterdam s'est terminé sur une série de questions laissées en suspens et Nice s'est révélé à ce point chaotique que Tony Blair a déclaré : « *Nous ne pouvons pas continuer à travailler comme cela* ». De fait, ceci a conduit le Conseil européen à s'engager dans un débat sur sa réforme, lors de ses réunions de Barcelone et Séville en 2002.

L'indice le plus manifeste d'échec relatif est peut-être la création – par le Conseil européen lui-même (Laeken, décembre 2001) – de la Convention sur l'avenir de l'Union. La raison sous-jacente à la mise en place de la Convention tient à ce que, de l'avis général, deux

conférences intergouvernementales (CIG) successives, qui ont respectivement donné lieu aux traités d'Amsterdam et de Nice, n'ont pas réussi à adapter comme il se doit les institutions de l'Union pour les préparer aux défis de l'élargissement et de la mondialisation et pour leur permettre de regagner le soutien de l'opinion publique. Si ces traités avaient été jugés appropriés, la Convention ne siègerait pas en ce moment et il serait inutile de programmer une nouvelle CIG. La question est de savoir quel a été le moteur de ces négociations et, en fin de compte, l'arbitre ultime. La réponse à cette question ne fait aucun doute : il s'agit bien du Conseil européen. En décidant de charger une Convention de préparer la prochaine CIG, les chefs d'État et de gouvernement ont admis que les mécanismes dont ils disposaient pour modifier les traités, et dont ils étaient l'élément central et le plus déterminant, n'étaient pas vraiment satisfaisants.

Cet aveu justifie la réforme du rôle et des méthodes de travail du Conseil européen dans le cadre du processus d'intégration européenne. Si elle veut être efficace et s'acquitter de sa mission, la Convention doit prendre en considération tous les aspects de la prise de décision au sein de l'Union. Elle doit « *améliorer l'efficacité du processus décisionnel et le fonctionnement des institutions dans une Union de quelque trente États membres* » (Déclaration de Laeken). Personne ne peut nier que le Conseil européen est un élément extrêmement important de ce processus de prise de décision et du fonctionnement de ces institutions.

Notre objectif est de présenter le contexte historique dans lequel le Conseil européen s'est progressivement développé et qui explique la plupart de ses caractéristiques, de décrire les fonctions qu'il remplit aujourd'hui et son efficacité à s'acquitter de ses missions et, enfin, de proposer des solutions qui permettraient de pallier ses points faibles. Il s'agit d'une contribution à la grande réflexion institutionnelle qui va de pair avec la Convention. Nous traitons d'aspects qui nécessitent une révision des traités et d'autres qui n'en impliquent pas.

## HISTORIQUE : 1975-2002

Des réunions de chefs d'État et de gouvernement sont organisées depuis l'origine de la construction européenne, mais la décision de programmer des réunions *régulières*, au lieu de le faire de temps en temps, a été prise lors d'un sommet qui s'est déroulé à Paris en décembre 1974. La première réunion du Conseil européen s'est tenue à Dublin en mars 1975. Depuis lors, le Conseil se réunit entre deux et quatre fois par an (cinq fois en 2001). À ce jour, quelque quatre-vingts réunions du Conseil ont été organisées. L'impact de ces réunions sur l'Union telle que nous la connaissons aujourd'hui est de toute évidence extrêmement important.

L'objectif stipulé dans les conclusions du sommet de Paris était d'« *assurer le développement et la cohésion d'ensemble* ». Il est vrai qu'à l'époque, la Communauté, enfermée depuis plusieurs années dans le débat sur l'adhésion britannique, avait perdu de son dynamisme, en particulier parce que le compromis de Luxembourg empêchait *de facto* le vote à la majorité. De plus, la cohérence entre les activités communautaires et la récente « *coopération politique* » découlant du rapport Davignon d'octobre 1970 n'était pas facile à garantir étant donné que plusieurs participants, surtout les Français, insistaient sur une séparation absolue et permanente entre les deux sphères. Le rapport Tindemans, rédigé à la même époque, justifiait en ces termes la création du Conseil européen : « *les structures institutionnelles mises en place par les traités se sont révélées dans la pratique trop faibles pour assurer de manière permanente l'impulsion politique nécessaire à la construction européenne* ».

Aucun autre argument n'est avancé dans les conclusions, alors qu'il devait en être de plus importants. Valéry Giscard d'Estaing, alors Président fraîchement élu de la République française, voulait rester aussi directement impliqué dans les affaires européennes qu'il l'était auparavant en tant que ministre des Finances. Il a trouvé un allié précieux en la personne de Helmut Schmidt, nouveau Chancelier allemand, qui avait lui aussi été ministre des Finances et qui partageait son désir de continuer à participer activement au débat européen.

Par contre, les gouvernements du Benelux s'étaient longtemps opposés à l'organisation régulière de réunions au sommet. Contrairement aux systèmes politiques des grands États membres, leurs régimes avaient – et ont toujours – tendance à produire des gouvernements de coalition dont le Premier ministre n'était jamais qu'un *primus inter pares*, à l'époque rarement impliqué dans la politique étrangère. Ces gouvernements étaient toutefois également résolus à progresser sur la voie de l'intégration européenne et écoutaient Jean Monnet. Ce dernier en était arrivé dès 1973 à la conclusion que des réunions régulières des chefs d'État et de gouvernement étaient indispensables pour, disait-il, « *retourner aux sources du pouvoir* ». En raison de son rôle passé et de l'estime dont il jouissait, il a largement contribué à convaincre les gouvernements des petits États membres. Néanmoins, la diplomatie des petits pays membres a longtemps fait montre d'une certaine réticence à l'égard de la nature intergouvernementale du Conseil européen et du risque de *directoire* qu'il pourrait présenter. Peut-être cette réticence est-elle même encore présente aujourd'hui.

L'objectif initial était de faire en sorte que le Conseil européen soit aussi informel que possible. Willy Brandt aimait à assimiler ces réunions à des *Kamingesprächen*, à des causeries au coin du feu. Quant à son successeur Helmut Schmidt, il avait coutume de dire : « *keine Papiere, keine Beamten* » (pas de papiers, pas de fonctionnaires). L'idée était de

distinguer en tous points les sessions du Conseil européen des réunions ordinaires du Conseil. Le règlement intérieur du Conseil ne s'appliquait pas, la composition était différente, aucune base juridique ne figurait dans les traités. Ces réunions étaient donc placées sous le signe de l'exercice du pouvoir, exemptes de toute procédure juridique. Ses décisions elles-mêmes étaient rendues publiques « seulement » comme conclusions de la Présidence. À certains égards, cette approche avait l'heur de plaire à tous : les membres plus augustes du Conseil européen tenaient à éviter que leurs activités soient assimilées d'une quelconque manière aux marchandages quotidiens du Coreper et du Conseil, tandis que ceux animés par un esprit plus communautaire souhaitaient que le Conseil européen reste aussi éloigné que possible du cadre institutionnel de la Communauté, bien que le Président de la Commission ait toujours été membre à part entière du Conseil européen.

Au fil des ans, cette approche initiale a dû être en grande partie abandonnée dans les faits, même si elle subsiste dans l'esprit de certains comme le reflet d'un passé mythique. Le Conseil européen approuve régulièrement des centaines de pages de documents et les fonctionnaires fourmillent dans les couloirs. Et pourtant, en séance les chefs d'État et de gouvernement ne sont le plus souvent accompagnés que par leur ministre des Affaires étrangères et les arrangements pratiques sont tels qu'ils œuvrent à distance des fonctionnaires, aussi bien dans le temps que dans l'espace. En ce sens, les Conseils européens restent très différents des Conseils ordinaires, même au regard des discussions de la session de Séville en juin 2002. Ils sont libres de fixer leur propre ordre du jour et leur propre règlement.

Cette liberté d'action a été utilisée dans une certaine mesure à des fins politiques. À la fin des années 1980, une nouvelle pratique est entrée dans les usages, celle d'inviter le Président du Parlement européen à s'adresser au Conseil européen au début des réunions. On peut s'interroger sur l'effet pratique de cette mesure sur les conclusions des Conseils, mais son introduction revient à admettre la pertinence politique croissante du Parlement. Au milieu des années 1990, il est devenu habituel de convier les chefs d'État et de gouvernement des pays candidats à l'adhésion à déjeuner et à participer à de brefs débats le deuxième jour des réunions du Conseil européen. Ici aussi l'impact concret de cette innovation est difficile à évaluer, mais la portée politique et la valeur psychologique de ces réunions ne peuvent être sous-estimés.

Au fil des années, les réunions spécialisées du Conseil européen ont évolué.

- Les réunions informelles. La première réunion informelle a été convoquée par la présidence espagnole à Formentor (Majorque) en septembre 1995 pour évoquer les débats de la CIG de l'époque. Les réunions informelles sont généralement plus courtes que les réunions formelles. Elles ont pour objectif de permettre des échanges de vue et des réflexions en toute confidentialité, une pratique devenue progressivement impossible dans les réunions normales en raison de l'alourdissement permanent de la charge de travail. Les ministres des Affaires étrangères ne sont pas habituellement présents, ce qui est souvent pour eux une source de frustration (ce fut notamment le cas à Paris après la chute du mur de Berlin, ou plus récemment à Gand, en octobre 2001). En théorie, ces réunions informelles ne devraient pas donner lieu à des conclusions. Et pourtant, la réunion informelle du Conseil européen à Gand s'est conclue sur l'adoption de déclarations – à propos de la lutte contre le terrorisme, de l'analyse de la situation économique et de l'introduction de l'euro – dont le style ne se distingue guère de celui des conclusions des Conseils européens.

- Les réunions thématiques. Au cours de ces dernières années, le Conseil européen s'est réuni à plusieurs reprises pour évoquer des dossiers spécifiques, tels que la justice et les affaires intérieures (à Tampere, en octobre 1999) ou les affaires économiques et sociales (à Lisbonne, en mars 2000). Ces réunions témoignent de l'implication croissante du Conseil européen dans les dossiers politiques concrets. À Lisbonne, le Conseil européen a décidé de consacrer chaque année une réunion de printemps aux affaires économiques et sociales (paragraphe 36 des conclusions de Lisbonne). Conformément à cette décision, il s'est réuni à Stockholm en mars 2001 et à Barcelone en mars 2002. La nature « thématique » de ces réunions est toutefois contestable. À Stockholm, la présence du président Poutine a éclipsé (au moins pour les médias) le véritable objet de la réunion. À Barcelone, les chefs d'État et de gouvernement ont effectivement traité des affaires économiques et sociales, mais leurs conclusions font aussi état de l'amélioration des méthodes de travail, de l'avenir de l'Europe, de la dimension septentrionale, des droits de douane sur les importations d'acier aux États-Unis, de la ratification du traité de Nice, de Gibraltar, des Balkans occidentaux, de la Serbie et du Monténégro, de la Macédoine, du Moyen-Orient, du Zimbabwe, de l'Angola, du Congo et du Nigeria. La distinction entre ces réunions thématiques et les autres n'est pas évidente.
- Les réunions d'urgence. En raison de la prépondérance acquise par le Conseil européen dans le processus européen de prise de décision et de l'importance croissante des affaires étrangères pour l'UE, il était inévitable que des réunions extraordinaires soient convoquées dans l'urgence en cas de crises graves, malgré la difficulté de concilier les divers emplois du temps. Une session extraordinaire du Conseil européen a ainsi été organisée le 21 septembre 2001 à Bruxelles, dix jours après les attentats terroristes de New York et de Washington. Cette réunion a donné un signal politique et psychologique fort aux États-Unis et a galvanisé l'action européenne dans plusieurs domaines, notamment le mandat d'arrêt européen.

Avant de poursuivre l'étude des fondements légaux et des pouvoirs du Conseil, il est intéressant de souligner, au vu d'un quart de siècle de réunions du Conseil, que les craintes initiales – ressenties notamment par les petits États membres davantage animés par l'esprit communautaire – ne se sont pas confirmées.

L'une de ces craintes était que cette instance « intergouvernementale », « *explicitement conçue pour limiter, plutôt que développer, le potentiel d'action autonome des acteurs supranationaux* » (Moravcsik, 1998, p. 488), ne fasse dériver la Communauté vers une structure intergouvernementale. Dans les faits, l'Union de 2002 présente une structure supranationale nettement plus marquée que la Communauté des années 1970. Les éléments qui ont conduit à cette évolution (le marché unique, l'union monétaire, la codécision, la citoyenneté européenne, etc.) sont tous issus du Conseil européen et ont été décidés par lui. Une instance intergouvernementale très puissante a donc considérablement contribué à accentuer le caractère supranational de l'Union. Ce n'est que l'un des nombreux paradoxes de cette institution.

Une autre crainte était que la nouvelle instance devienne un instrument de domination pour les grands États membres leur permettant de créer un « directoire ». Même s'il est vrai que les différences de taille et de pouvoir sont plus manifestes dans des débats au sommet que dans des débats institutionnels classiques et que le couple franco-allemand a souvent joué un rôle prépondérant, aucun groupe d'États membres n'exerce de domination. Ainsi, Mme Thatcher était pratiquement toujours en désaccord avec ses partenaires, grands ou petits, au Conseil européen. Au fil des années, le Royaume-Uni s'est souvent retrouvé relativement isolé dans

ce forum. C'est à la session de Milan, en juin 1985, que le tabou interdisant le vote du au sein du Conseil européen a été brisé. Par contre, plusieurs chefs de gouvernement de petits États membres ont eu une influence considérable dans les Conseils européens. Citons à titre d'exemple MM. Dehaene, Juncker, Guterres et Kok. Rares ont été les réunions (Nice fut une exception à cet égard) qui ont opposé les petits États membres en tant que groupe à leurs partenaires.

## LA BASE JURIDIQUE

Le Conseil européen est difficile à étudier, à décrire et à classer comme instance de l'UE en raison des ambiguïtés et des paradoxes dont est empreint son développement, qui s'est étalé sur un quart de siècle. Ces ambiguïtés et ces paradoxes sont incontestablement significatifs : ils sont le reflet de l'histoire et le fruit de décisions politiques successives et ils doivent donc être pris en considération dans les réflexions sur l'avenir. L'un des plus grands paradoxes a trait à la base juridique de ces réunions.

Entre 1974 et 1986, le Conseil européen a joué un rôle important dans le processus européen de prise de décision (notamment dans le débat budgétaire britannique) sans s'appuyer sur une quelconque base juridique du traité. Cette situation, pour le moins singulière dans une Communauté fortement marquée par son ordre juridique, n'est pas un accident, mais le résultat de la volonté de certains gouvernements, en particulier ceux du Benelux, d'empêcher ce nouveau forum « intergouvernemental » de dominer le cadre institutionnel de la Communauté. À l'époque, on considérait que priver ce forum de toute base juridique dans les traités permettrait d'atteindre cet objectif.

L'Acte unique européen s'éloigne de cette approche dans la mesure où il définit la composition du Conseil européen. Toutefois, il s'abstient délibérément d'en préciser les pouvoirs. Ceux-ci découlent des traités de Maastricht et d'Amsterdam et, dans une grande mesure, de la pratique. Bien que les chefs d'État et de gouvernement n'attachent généralement pas une grande importance à l'aspect juridique de leurs réunions, il convient d'établir certaines distinctions dans la perspective d'une éventuelle réforme. En effet, ils se réunissent à divers titres :

- Réunis en « Conseil européen » au sens strict du terme, ils exercent désormais leurs activités sur la base de l'article 4 TUE (« *le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales* »).
- Des exemples précis de cette fonction sont donnés dans le traité : les grandes orientations de politique économique (art. 99 §2 TCE) et la situation de l'emploi (art. 128 §1 et 2 TCE)
- L'article 13 TUE leur confère une compétence similaire, mais plus précise, dans le domaine spécifique de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (« *le Conseil européen définit les principes et les orientations générales (...) [et] décide des stratégies communes* »).
- Dans des cas spécifiques stipulés dans le traité, les chefs d'État et de gouvernement ont le pouvoir de prendre des décisions juridiquement contraignantes en tant que « *Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement* ». Ils doivent alors respecter le règlement intérieur du Conseil, y compris les dispositions qui portent sur le lieu des réunions. Cela s'applique aux thèmes liés à l'union monétaire (articles 112, 121 et 122 TCE) et aux droits de l'homme (article 7 TUE). En conséquence, les conclusions de la réunion des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenue à Bruxelles le 2 mai 1998 pour décider de l'adoption de la monnaie unique ne sont pas des conclusions du Conseil européen (elles ne figurent pas dans la liste des conclusions de ce type sur le site Europa). Il s'agit de conclusions du Conseil.

- Lorsqu'ils décident de nominations ou de sièges, les chefs d'État et de gouvernement opèrent dans un cadre strictement intergouvernemental, même si leurs décisions sont mentionnées dans les conclusions du Conseil européen ou annexées à celles-ci. C'est le cas pour le siège des institutions : à Édimbourg (en décembre 1992), les « *représentants des gouvernements des États membres* » ont fixé le siège des grandes institutions à l'annexe VI des conclusions, et à Bruxelles (en octobre 1993), les « *représentants des États membres réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement* » ont pris des décisions similaires à l'annexe II des conclusions. La nomination de Romano Prodi au poste de président de la Commission est exprimée par les « *chefs d'État ou de gouvernement* » dans la deuxième partie des conclusions du Conseil européen de Berlin en mai 1999. Cependant, Javier Solana a été nommé Haut Représentant pour la PESC par le Conseil européen lui-même (paragraphe 4 des conclusions de Cologne de juin 1999). Il y a lieu de souligner que, selon la plupart des juristes, il n'est pas obligatoire de recourir à une prise de décision intergouvernementale pour fixer le siège des agences et des autres instances de l'Union : leur localisation pourrait aussi bien être inscrite dans la décision communautaire portant sur leur création, mais il n'est pas d'usage de procéder de la sorte.
- Lors de négociations sur la révision des traités (comme à Maastricht, Amsterdam et Nice), les chefs d'État et de gouvernement opèrent dans le cadre de l'article 48 TUE. Les conclusions les décrivent comme une « *conférence intergouvernementale réunie au niveau des chefs d'État ou de gouvernement* ». Pour convoquer une telle conférence, la présidence doit obtenir l'avis favorable du Conseil après consultation de la Commission et du Parlement. Le Conseil peut rendre un avis favorable par un vote à la majorité simple, un aspect des choses que Mme Thatcher a découvert à son grand désarroi lorsque le Conseil européen de Milan (juin 1985) a convoqué la CIG qui allait donner naissance à l'Acte unique.
- Le Conseil européen a évité d'être directement impliqué dans les négociations d'adhésion avec les pays candidats : celles-ci sont menées par les ministres des affaires étrangères. Mais il a joué un rôle dans la définition des positions de négociations des États-membres. A Bruxelles, en décembre 1993, il a fixé (annexe III aux conclusions de la Présidence) le nombre de commissaires, de voix pondérées au Conseil, de membres du Parlement, du Conseil Economique et Social, du Comité des Régions, etc. attribués aux pays candidats (Norvège, suède, Finlande et Autriche). Il a alors travaillé sur la base de l'article 49 §2 du TUE.
- Enfin, le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a codifié « *une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux, le Conseil européen jouant un rôle renforcé d'orientation et de coordination de manière que cette stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un suivi effectif* ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une nouvelle base juridique : elle peut, et probablement doit, s'interpréter comme une application des articles 99 et 128 du TCE cités plus haut à propos des GOPE et de la situation de l'emploi. Mais les conclusions de Lisbonne impliquent un nouveau rôle pour le Conseil européen : « *un rôle phare d'orientation et de coordination, qui lui permettra d'assurer la cohérence générale et un suivi effectif des progrès réalisés sur la voie du nouvel objectif stratégique* ». Au cœur de la « méthode ouverte de coordination », figure l'organisation d'une réunion du Conseil européen chaque printemps pour définir les missions pertinentes et garantir leur suivi. Comme nous l'avons vu plus haut, les conclusions de ces réunions de printemps ne sont guère différentes de celles des Conseils européens classiques. Mais l'idée d'attribuer un **nouveau** rôle au Conseil européen est de toute évidence présente.

Le fait que le Conseil européen opère sur la base de diverses bases juridiques, qu'il agisse tantôt à l'intérieur, tantôt à l'extérieur du cadre institutionnel, et que les conclusions ne soient pas toujours explicites à cet égard, est une source permanente d'ambiguïté. Deux autres points doivent être mentionnés dans ce contexte.

1. Les textes des traités mentionnés ci-dessus ne couvrent de manière adéquate ni les pouvoirs effectifs du Conseil européen, ni le rôle qu'il a joué au fil des années dans le processus d'intégration européenne. Après avoir longtemps opéré sans aucune base juridique, le Conseil européen exerce maintenant ses activités sur base d'articles des traités dans lesquels il est simplement décrit comme une instance qui donne des impulsions et est une source d'inspiration. Dans les faits, il est pourtant le décideur suprême dans toutes les affaires européennes, y compris celles qui sont juridiquement des affaires communautaires (telles que les paquets Delors de 1988 et 1992 et l'Agenda 2000). Le rôle du Conseil européen est beaucoup plus important que celui que laisse apparaître une interprétation stricte des textes des traités.
2. Hormis lorsqu'ils siègent en tant que « *Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement* », les membres du Conseil européen ne sont tenus au respect d'aucun règlement écrit. Il s'agit d'une conséquence de l'importance accordée dès l'origine au caractère informel des réunions. Les ordres du jour ne sont pas figés, les documents atterrissent sur la table sans avertissement préalable ou presque, les participants changent et des points qui n'ont pas été évoqués peuvent se retrouver dans les conclusions. Au fil du temps, une série de règles sont entrées dans les usages, mais le Conseil européen s'en écarte sans la moindre hésitation dès qu'il le juge opportun. Le Conseil européen de Gand, en octobre 2001, est un exemple édifiant de cette pratique. Il avait été programmé comme une réunion informelle et n'aurait donc pas dû, selon les règles habituelles, donner lieu à des conclusions. Or trois déclarations ont été formulées, à propos du suivi des événements du 11 septembre, de la situation économique et de l'introduction de l'euro. Elles sont intitulées « *déclarations des chefs d'État ou de gouvernement et du Président de la Commission* ». Ce titre dénote l'absence des ministres des Affaires étrangères, et donc la constitution incorrecte du Conseil européen au sens de l'article 4 TUE. Pourtant, dans le texte même des déclarations, c'est le « Conseil européen » qui affirme, souligne, confirme, prévoit, etc. En d'autres termes, bien que la pratique veuille qu'aucune conclusion ne soit formulée et bien que la composition du Conseil ne soit pas correcte, des déclarations sont émises au nom du Conseil européen et sont en fait des conclusions.

## COMPOSITION ET PREPARATION

L'une des caractéristiques du Conseil européen et l'un des points les plus flagrants qui le distinguent du Conseil de l'Union européenne est que le président de la Commission européenne en est un membre *de jure*. Certains présidents se sont servis de ce fait pour faire valoir leurs propres idées. Ainsi, Jacques Delors a lancé le processus devant mener au Marché unique (réunion de Milan en juin 1985), puis à l'union monétaire (réunion d'Hanovre de juin 1988). C'était une initiative personnelle. Aurait-il pu faire de même à un autre niveau ou sans être membre du Conseil européen ? Rien n'est moins sûr. Dans d'autres cas, la nature toute-puissante des sommets semble compromettre l'indépendance de la Commission et menacer sa liberté d'action. Les conclusions de la présidence évitent généralement de donner des instructions spécifiques à la Commission, mais les rapports de force sous-jacents sont manifestes et la Commission ne peut en réalité ignorer ces conclusions (son président prend une part active aux débats sur lesquels se basent ces conclusions). L'étude de la réforme du cadre institutionnel de l'Union impose de prendre en considération l'équilibre délicat entre le pouvoir du Conseil européen et l'indépendance de la Commission.

La préparation d'un Conseil européen incombe dans une grande mesure à la présidence. Le chef d'Etat ou de gouvernement qui exerce la Présidence fait généralement le tour des capitales, ce qui lui permet de cerner les priorités des différents États membres et d'esquisser ou de tester ses propres idées. Sur cette base, il rédige ensuite une lettre à l'intention de ses partenaires quelques jours avant la réunion. Ce courrier fait office d'ordre du jour. Lors de cet exercice, il est aidé avant tout par le secrétariat général du Conseil, qui l'accompagne lors de ses voyages et l'assiste dans la rédaction du projet de conclusions dans les semaines qui précèdent la réunion. Les contacts entre les conseillers des chefs d'État ou de gouvernement (les sherpas) sont souvent utiles, mais ils ne constituent apparemment pas un élément fondamental du processus. Le rôle de la Commission varie : il a été important à plusieurs reprises dans le passé, mais aujourd'hui la Commission n'est généralement plus activement impliquée dans les préparatifs des réunions. De même, le rôle du Conseil Affaires générales et du Coreper, initialement considérable, a perdu de son importance. Cette tendance reflète le fait que le Conseil Affaires générales a perdu la capacité (voire la volonté) d'exercer un rôle global de coordination en ce qui concerne les affaires de l'Union européenne. Dans la pratique, le contrôle sur le flux de documents en provenance des diverses formations du Conseil est limité et il n'y a presque pas de débats préliminaires sur la substance des questions soulevées, bien que les réformes décidées à Séville visent précisément à corriger ce fait. Il y a, bien sûr, des exceptions : il arrive que le Conseil Affaires générales joue un grand rôle dans les préparatifs. Ce fut notamment le cas avant le Conseil européen de Laeken (décembre 2001) lorsque le Conseil Affaires générales a confirmé le calendrier, la composition et le mandat de la Convention. Fondamentalement, il reste toutefois que la présidence, plus particulièrement le président du Conseil européen, est l'acteur le plus important de la préparation d'un Conseil européen, reposant souvent sur des contacts informels entre les « sherpas ». Ainsi que les présidents l'ont découvert tour à tour, ce rôle majeur implique qu'ils consacrent beaucoup de leur temps à cet événement.

## FORCES ET FAIBLESSES

Pour analyser l'efficacité et l'efficacité du Conseil européen de manière probante, il faut établir une distinction entre ses diverses fonctions et leur *modus operandi* et réfléchir à la façon dont les réunions sont préparées. Les principales fonctions du Conseil sont les suivantes :

- définir les orientations stratégiques et donner des impulsions politiques ;
- prendre des décisions politiques dans les domaines communautaires traditionnels ;
-  laborer une politique étrangère commune ;
- prendre des décisions intergouvernementales en dehors du cadre des traités ;
- poursuivre l'application de la méthode ouverte de coordination ;
- amender les traités.

### Orientations stratégiques

La tâche initialement confiée au Conseil européen, telle qu'elle est stipulée à l'article 4 TUE, est de définir les orientations stratégiques et de donner des impulsions politiques. C'est sans doute dans l'accomplissement de cette tâche que le Conseil s'est montré le plus efficace. En fait, voil  plus de 25 ans que le Conseil européen arrête l'ordre du jour de l'Union, surtout depuis que l'UE est allée au-delà des missions prévues par les traités originels. Aucune initiative déterminante n'a été prise sans son approbation. Tous les nouveaux projets ont été lancés à ce niveau, même si les premières propositions émanaient formellement de la Commission, du duo franco-allemand, du Benelux ou d'autres  tats membres, que ce soit individuellement ou collectivement. Ce constat s'applique aux nouveaux domaines d'activité, tels que la lutte contre le terrorisme (Rome, décembre 1975), les progrès sur la voie de l'union monétaire (Hanovre, juin 1988) ou la coordination ouverte de la politique économique et sociale (Lisbonne, mars 2000). Il en va de même pour les décisions successives à propos de l'élargissement (Copenhague, juin 1993, Luxembourg 1997, Helsinki 1999) et pour la révision des traités, de l'Acte unique européen (Milan, juin 1985)   la Convention (Laeken, décembre 2001).

Dans l'ensemble, il est difficile de nier que le développement de l'intégration européenne auquel nous avons assisté à la fin du vingtième siècle est un accomplissement stratégique majeur. « *L'Union européenne est une réussite* », affirme la Déclaration de Laeken. Le mérite de cet accomplissement revient – pas exclusivement certes, mais dans une grande mesure – au Conseil européen qui a joué un rôle fondamental dans ce cadre.

Toutefois, il y a lieu de souligner que si les chefs d'état et de gouvernement ont pris un certain nombre de décisions cruciales au bon moment, qui ont eu un impact perceptible sur la carte de l'Europe et sur la force et la cohésion de l'Union, ils n'ont pas réussi à définir clairement, ou du moins à maintenir dans la durée, la finalité de l'entreprise. Cet échec s'explique sans doute en partie par leur crainte de voir la définition d'une finalité commune susciter des désaccords. Mais cet échec est sans doute également imputable aux ordres du jour surchargés, aux conclusions interminables, au cirque médiatique déclenché par chaque réunion et aux innombrables conférences de presse qui ont masqué le processus de prise de décision au

niveau des chefs d'État et de gouvernement, à un point tel que l'opinion publique ne perçoit plus d'orientation stratégique. D'une certaine façon, les chefs de gouvernement ont été desservis par les institutions dans la mesure où il n'existe pas de mécanisme de transmission pour le suivi de leurs conclusions. Des décisions fondamentales et nécessaires ont été prises, mais elles n'ont pas toujours été perçues comme telles, noyées qu'elles étaient dans de multiples points mineurs, voire parfois délibérément minimisées pour plaire à quelque participant. La décision fondamentale d'élargir l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale en est un exemple parlant (Copenhague, juin 1993). Elle se justifie pleinement pour des raisons historiques, politiques, géostratégiques et commerciales, mais rien ou presque n'a été fait pour l'expliquer. Il est incontestable que dans la plupart des États membres, l'opinion publique a cessé de comprendre le processus d'intégration européenne, et de s'y fier, pendant la période où le Conseil européen en était manifestement l'acteur majeur. C'est l'un des problèmes les plus sérieux de l'Union. C'est donc cet acteur majeur qu'il faut blâmer pour cet échec, tout comme c'est à lui que revient le mérite des acquis. Expliquer et justifier la ligne poursuivie afin de convaincre l'opinion publique, n'est-ce pas là une composante essentielle de la politique ?

### Décisions communautaires

À l'origine, il n'était certainement pas prévu que le Conseil européen agisse comme un organe de décision important et régulier dans les matières communautaires. Le rapport Tindemans (1973) insistait sur le fait que le Conseil devait limiter son action à définir des orientations stratégiques générales et à donner des impulsions. Cette approche se retrouve dans la Déclaration de Stuttgart (1983) et dans le rapport Dooge (1985).

La réalité est bien différente. Le Conseil européen s'est progressivement engagé dans la prise de décisions détaillées. À titre d'exemple, citons les décisions concernant presque tous les aspects du marché unique au début des années 1980, les paquets financiers successifs (Delors I, Delors II et l'Agenda 2000) et les principaux éléments de l'union monétaire à la fin des années 1980. Il est devenu habituel de soumettre les problèmes épineux au Conseil européen. Une lecture superficielle des conclusions suffit pour constater que les décisions prises à ce niveau s'étendent parfois jusqu'à de menus détails financiers. La création des Conseils européens « thématiques » (à Lisbonne ou à Tampere) confirme que les chefs d'État et de gouvernement sont enclins à s'impliquer de plus en plus dans des décisions politiques concrètes. Beaucoup de formations sectorielles du Conseil se sont également empressées de transférer les difficultés au niveau supérieur.

Dans son rapport au Conseil européen de Barcelone (mars 2002), Javier Solana, Secrétaire général et Haut représentant, relève que « *[le Conseil européen] 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* ». Il considère les dysfonctionnements du Conseil des Ministres et la dérive de la pratique de la Présidence comme des défauts majeurs, que nous examinerons plus avant dans notre analyse.

Selon M. Solana, la situation actuelle a assurément un impact négatif sur le travail du Conseil européen, ainsi que sur son image et celle du cadre institutionnel en général.

- Le fait que d'importantes décisions stratégiques soient présentées à côté de points mineurs et de déclarations prolixes au sein de longues conclusions occulte le rôle stratégique de

cette instance. Il estompe la distinction entre le Conseil et le Conseil européen, contribuant ainsi à accentuer le sentiment répandu que personne ne sait qui fait quoi ou qui assume telle ou telle responsabilité.

- L'expérience a montré que les chefs d'État et de gouvernement faisaient preuve d'une certaine efficacité dans les grands exercices de marchandage, tels que les paquets financiers successifs. Cela vient peut-être du fait qu'ils sont les seuls à jouir de l'autorité au plan national pour leur permettre de conclure les accords requis. Mais il ne faut pas généraliser pour autant qu'elles soient dirigées efficacement, d'autres formations du Conseil (Affaires générales, ECOFIN) ont prouvé qu'elles étaient capables de résoudre des problèmes intrinsèquement complexes et importants. De plus, les chefs d'État et de gouvernement trouvent souvent dans leur agenda des points spécifiques qui, bien que sujets à controverse, ne sont pas intrinsèquement complexes ni d'une grande importance stratégique pour l'Union. Ils ne sont pas toujours très adroits lorsqu'il s'agit de les résoudre et manquent souvent de temps. Et lorsqu'ils ne parviennent pas à un accord (sur le siège de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ou les langues de l'Office des brevets, par exemple), leur échec est fortement médiatisé. L'indispensable compromis devient plus difficile à établir. L'impossibilité de trouver un accord ternit le prestige et l'image de l'institution. Au fil du temps la mauvaise maîtrise et la préparation insuffisante de l'ordre de jour sont devenues des faiblesses significatives.
- La curieuse pratique qui consiste à ajouter aux conclusions du Conseil européen une liste des « *documents présentés* » trahit également un manque de discernement. Parmi ceux-ci figurent des communications, des recommandations, des conclusions et des rapports conséquents qui émanent de la Commission, de la présidence du Conseil, de diverses formations du Conseil ou d'autres instances et qui sont adressés au Conseil européen. Dans un cas spécifique, le rapport annuel de la Banque Centrale Européenne, le traité lui-même précise qu'il doit être adressé au Conseil européen (art.113 §3 TCE). Bien que nul ne croie réellement qu'un seul membre du Conseil européen les ait tous lus, ni *a fortiori* approuvés, ces documents sont présentés en annexe des conclusions, probablement dans le but de les faire profiter d'une quelconque manière du prestige qui s'attache aux conclusions du Conseil européen. Le nombre de ces textes ne cesse de croître, tout comme leur ampleur. Ils étaient en moyenne une vingtaine ces dernières années, mais l'annexe 4 des conclusions de Laeken (décembre 2001) ne mentionne pas moins de 33 documents. Cette pratique ne semble présenter que des avantages marginaux, mais il est clair qu'elle contribue à accentuer le sentiment répandu d'opacité bureaucratique et à créer des malentendus sur ce que le Conseil européen est censé faire.

### Politique étrangère

Les conclusions de Paris (1974) stipulent que le Conseil européen doit se réunir « *au titre de la coopération politique* », ce qui signifiait à l'époque la politique étrangère, et la Déclaration de Stuttgart (1983), qu'il « *exprime de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures* ». La dimension de politique étrangère a été mise en évidence dès le tout début et a toujours été présente dans les délibérations au sommet.

Des déclarations du Conseil européen marquent des étapes importantes dans l'élaboration graduelle de positions communes en matière de politique étrangère. À titre d'exemple, citons celles de Venise (juin 1980) sur le Moyen-Orient, de La Haye (juin 1986) sur les sanctions contre l'Afrique du Sud, de Madrid (juin 1989) sur les relations avec l'URSS et les pays de l'Est, de Cannes (juin 1995) sur le siège de Sarajevo, de Berlin (mars 1999) sur le recours

possible à la force en Yougoslavie, ou de Bruxelles (septembre 2001) sur la lutte contre le terrorisme international.

Plus récemment, certaines réunions du Conseil européen ont été mises à profit pour organiser des rencontres au sommet avec des représentants de pays tiers. Cette pratique est appliquée régulièrement avec les pays candidats à l'adhésion, mais aussi avec les États-Unis (le président Bush à Göteborg, en juin 2001) et la Russie (le président Poutine à Stockholm, en mars 2001). Parmi les autres visiteurs occasionnels figurent les dirigeants de pays en crise, notamment le Président de la Macédoine, M. Trajkovski (Stockholm, mars 2001). Nelson Mandela, le Président d'Afrique du Sud, a été reçu à Cardiff (juin 1998) et son successeur, M. Mbeki, à Lisbonne (en mars 2000).

Dans ce domaine, il ne fait aucun doute que le Conseil européen joue un rôle important, donnant aux déclarations de politique étrangère ou aux réunions diplomatiques une visibilité et un retentissement auxquels elles ne pourraient prétendre à un autre niveau. La diplomatie moderne recourt de plus en plus aux déclarations et aux contacts de haut niveau et le Conseil européen est précisément l'instrument par lequel l'Union se livre à cette activité à l'échelle mondiale.

Dans ce cas également, il faut cependant se demander si le Conseil fait preuve suffisamment de discernement. Nous avons mentionné ci-dessus 11 points de politique étrangère qui figurent dans les conclusions de Barcelone (mars 2002). Cela n'a rien d'exceptionnel. Celles de Santa Maria da Feira (juin 2000) évoquent la stratégie à l'égard de la région méditerranéenne, la dimension septentrionale, la Russie, la Yougoslavie, le Kosovo, la Croatie, le Monténégro, Israël, la Syrie, le Liban, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie et l'Érythrée. La plupart des points mentionnés sont parfaitement pertinents, mais la question est de savoir s'il fallait vraiment les traiter dans une réunion au sommet. Si le rôle essentiel du Conseil européen dans la politique étrangère est de fixer des priorités et de définir de grandes stratégies – ce qui semble raisonnable – et d'en laisser la mise en œuvre aux ministres des Affaires étrangères, le fait de mentionner une dizaine de points dans les conclusions fait perdre de vue l'axe principal et jette la confusion. Fixer une dizaine de priorités revient généralement à n'en avoir aucune. C'est ainsi à tout le moins que ce phénomène peut être interprété, par l'opinion publique.

Depuis le traité de Maastricht et plus encore depuis la nomination de Javier Solana au poste de Haut Représentant, il est clair que la manière d'aborder les questions relevant de la politique étrangère et de la politique de défense est un défi majeur pour l'Union. Les premiers débats de la Convention donnent même à penser qu'il s'agit là du défi le plus important pour l'avenir. Les expériences vécues par le passé dans les affaires communautaires ne sont pas toujours pertinentes à cet égard. En effet, ce domaine nécessite généralement des décisions et des actes rapides, alors que la méthode communautaire est essentiellement conçue comme une procédure visant à établir des règles. De plus, ces décisions et actions sont proposées dans des domaines très délicats en termes de souveraineté nationale. Il semble évident qu'aucun progrès ne pourra être accompli sans la volonté, l'impulsion et l'autorité des chefs d'État et de gouvernement. Mais pour être efficaces, ils doivent limiter leur intervention à des principes, à des orientations et à des décisions stratégiques majeures et laisser les questions de fonctionnement quotidien aux ministres des Affaires étrangères, dont c'est le rôle de les faire avancer. Cela n'a pas toujours été le cas dans le passé.

### Décisions prises en dehors du cadre des traités

Comme nous l'avons dit dans la partie consacrée à la base juridique, les us et coutumes (plutôt que les contraintes juridiques) réservent aux chefs de gouvernement un nombre considérable de décisions sur les nominations ou sur le siège des institutions. Ces décisions sont prises par consensus en dehors du cadre juridique des traités. On sait que les chefs d'État et de gouvernement passent parfois beaucoup de temps à trouver des arrangements, généralement globaux, sur certaines de ces questions qui semblaient impossibles à régler à des niveaux inférieurs, telles que le siège des diverses institutions (à Édimbourg en décembre 1992 et à Bruxelles en octobre 1993). Il leur est aussi arrivé de connaître dans ce domaine des échecs retentissants : la nomination du président de la Commission à Corfou en juin 1994 ou, plus récemment, le siège de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, à Laeken en 2000.

Parvenir à des accords par consensus n'est jamais chose facile. La tâche se compliquera encore à mesure que de nouveaux membres adhéreront à l'Union. Le fait que le Conseil européen soit actuellement supposé prendre, régulièrement et sur la base d'une préparation minimale, des décisions de ce type dans beaucoup de domaines peut être considéré comme une perte de temps et une source de faiblesse.

Le traité de Nice a tenté d'atténuer ce phénomène en imposant que les grandes nominations, telles que celle du président de la Commission (article 214) et du Secrétaire général du Conseil / Haut représentant (article 207, par. 2), soient décidées par le Conseil (c'est-à-dire dans le cadre des traités) statuant à la majorité qualifiée (donc pas par consensus).

Il reste qu'à présent, des décisions d'une importance relativement mineure sont soumises au plus haut niveau. Guy Verhofstadt, qui présidait la réunion de Laeken, a probablement été bien inspiré de ne pas prolonger le Conseil européen pour débattre des mérites respectifs de Parme et d'Helsinki comme siège de l'Autorité de sécurité des aliments. Mais était-il vraiment nécessaire que le point soit inscrit à l'ordre du jour ? L'échec est spectaculaire lorsqu'il survient au niveau des chefs de gouvernement. De plus, il est abondamment relaté dans la presse. Il faut autant que faire se peut éviter ce type d'échec à tout le moins, car il tend à discréditer le Conseil européen et le cadre institutionnel en général.

### Méthode ouverte de coordination

Ce nouveau processus a été formalisé à Lisbonne en mars 2000. Il vise par essence à obtenir des gouvernements qu'ils travaillent ensemble pour relever une série de défis socio-économiques qui restent du ressort des autorités nationales ou infranationales des États membres et qui demandent des dispositions souples plutôt que des règles strictes afin de laisser une marge de négociation suffisante. Il a été admis que, dans la mesure où les réformes économiques sont concernées, le Conseil européen devrait devenir un forum – presque un « séminaire » – permettant de comparer les différentes situations et expériences nationales avec le programme de travail détaillé de l'année. Le processus ne se limite pas au niveau le plus élevé : il implique un travail substantiel au niveau du Conseil et des comités. Cependant, l'élément central de cette approche est une session spécifique de printemps du Conseil européen qui ne s'est tenue qu'à deux reprises, à Stockholm en 2001 et à Barcelone en 2002. Il est assurément trop tôt pour juger de l'efficacité de cette nouvelle méthode, mais plusieurs remarques méritent d'être formulées.

- Le processus vise à concilier la nécessité clairement ressentie d'une coordination plus étroite des politiques économiques et sociales des États membres et la *réticence, tout aussi* manifeste, à donner aux institutions européennes une nouvelle compétence dans cette matière, ne serait-ce que parce que les décisions nécessaires ne sont pas de nature législative.
- Les conclusions de Lisbonne expliquent que cet objectif peut être atteint sur la base des processus existants (grandes orientations économiques et processus de Luxembourg, de Cardiff et de Cologne). « *Il n'est nul besoin de nouveaux processus* ». Il est besoin en revanche d'une nouvelle méthode de coordination qui recoure aux orientations, aux calendriers, aux indicateurs, aux étalonnages, aux évaluations et aux examens mutuels. Il faut aussi que le Conseil européen joue un rôle important d'orientation et de coordination.
- La technique politique est assurément novatrice, même en l'absence de « nouveau processus ». Cette pratique a été appelée « *transgouvernementalisme intensif* », ce qui signifie que « *les acteurs principaux sont des décideurs nationaux de premier plan, opérant de manière hautement interactive et développant de nouvelles formes d'implication et d'engagement mutuel* » (Wallace, 2002, p. 341).
- Certains ont exprimé des doutes à l'époque sur la capacité de cette méthode à générer le résultat escompté (coordination étroite des politiques) sans transfert officiel de compétences, c'est-à-dire sans obligation, ni contrainte juridique. D'autres se sont demandés comment un système aussi élaboré et complexe pourrait fonctionner sur la base d'une seule réunion spéciale par an. Qu'ils soient conceptuels ou pragmatiques, ces doutes sont toujours exprimés aujourd'hui. Les sceptiques n'ont été convaincus ni par la réunion de Stockholm, ni par celle de Barcelone.
- Dans la pratique, le système semble renforcer dans ce domaine l'autorité du Conseil ECOFIN, et non celle du Conseil européen. Ici c'est en effet le Conseil ECOFIN qui a repris dans les domaines économique, financier et de plus en plus social, le rôle de coordination autrefois assuré, au moins en théorie par le Conseil Affaires générales réunissant les ministres des Affaires étrangères.
- Même les conclusions de Barcelone indiquent un certain mécontentement au plus haut niveau. « *[Le Conseil européen] constate des réalisations importantes, mais aussi des domaines où l'on a progressé trop lentement. (...) L'objectif maintenant est de simplifier et de consolider (...). Le Conseil européen engage le Conseil et la Commission à rationaliser les processus concernés (...). La Commission présentera, en temps utile avant le Conseil européen de printemps de 2003, des propositions pour mieux coordonner les politiques économiques.* »

La seule conclusion raisonnable est que la question n'est pas tranchée et que, à tout le moins, l'agenda de Lisbonne s'inscrit dans un processus décennal de réforme. Mais le Conseil européen n'a pas totalement convaincu de sa capacité à produire les résultats proposés dans les conclusions de Lisbonne. Certains en doutent encore, tant en son sein qu'à l'extérieur. De plus, ce processus de réflexion, que l'on peut aller jusqu'à qualifier de discursif, soulève une série de questions. Comment préparer ces réflexions ? À qui confier cette mission ? Quels mécanismes de suivi prévoir ? Sans oublier que beaucoup dépend de la capacité de la Commission à faire avancer le processus.

### Amendement des traités

Depuis 1985, les États membres sont engagés dans un processus quasi permanent de révision des traités. Ils ont pratiquement toujours été occupés à préparer, à négocier ou à ratifier des

modifications des traités originaux : l'Acte unique européen puis les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

Le Conseil européen a joué un rôle de plus en plus important dans ce processus. Lors de la négociation de l'Acte unique européen (1985-86), la principale contribution des chefs d'État et de gouvernement a été de lancer la première de ces CIG quasi-constitutionnelle, et de conclure que cet acte serait effectivement « unique », c'est à dire qu'il intégrerait dans un seul texte des articles liés à la coopération politique et aux activités communautaires qui avaient été négociés séparément. Dans le cadre des débats sur Maastricht (1990-91), plusieurs points essentiels ont été arrêtés au plus haut niveau et à la dernière minute. Pourtant, une grande partie du travail avait été effectuée par les ministres des Finances, pour ce qui est des articles sur l'union monétaire, et par les ministres des Affaires étrangères, en particulier concernant le deuxième pilier concernant la politique étrangère et de sécurité commune. Lors des négociations sur le traité d'Amsterdam (1996-97), puis lors de celles qui ont conduit au traité de Nice (2000), les ministres des Affaires étrangères n'ont eu qu'un faible impact. Pratiquement tous les problèmes qui n'avaient pas été résolus au niveau des représentants personnels ont été soumis au Conseil européen, qui est devenu l'ultime négociateur.

L'implication directe des chefs d'État et de gouvernement dans la négociation des traités a toujours été essentielle. Ils ont joué un rôle significatif dans la négociation du traité de Rome. Mais leur degré d'engagement dans les traités récents a révélé de sérieuses faiblesses.

Le processus de négociation, tel qu'il est désormais mené, aboutit à des textes complexes et excessivement détaillés, agrémentés d'innombrables protocoles et de dizaines de déclarations en annexe. A l'issue des Conseils européens, ces textes sont tellement obscurs ou ambigus qu'il faut des semaines de travail acharné aux juristes et aux linguistes, sous la direction du Coreper, simplement pour établir ce qui a été décidé. Et il reste malgré tout de nombreux problèmes non résolus – les fameux « points en suspens » – qui nécessitent de nouvelles négociations. Ce processus permanent de négociation, qui aboutit à des documents que tout un chacun ne peut comprendre, a contribué au désenchantement de l'opinion publique.

Il faut souligner que le travail qu'effectue le Conseil européen en tant que négociateur de traité diffère de ses autres tâches. Dans tous les autres domaines, le Conseil européen agit en qualité de décideur politique. Ici, en revanche, il modifie directement les traités, le droit primaire quasi-constitutionnel de la Communauté. La structure et le mode de fonctionnement du Conseil européen sont bien adaptés à la prise de décision politique. Mais ils ne conviennent guère à la rédaction détaillée de textes. Des sessions nocturnes fiévreuses, sans assistants présents, des débats multilingues à propos de textes qui apparaissent et disparaissent de la table des négociations sans avoir été étudiés en profondeur et des compromis globaux, au petit matin, sur des questions sans rapport les unes avec les autres ne peuvent aboutir à des textes légaux clairs. Aucune nation civilisée ne légifère d'une manière aussi désordonnée et risquée. Ce constat a amené Tony Blair à remarquer à la fin des négociations de Nice : « *Nous ne pouvons pas continuer à travailler comme cela* ».

### Préparation des réunions du Conseil européen

Le mode actuel de préparation des Conseils européens impose une très lourde charge à la présidence, en particulier au président du Conseil européen lui-même. En l'absence de règles précises et d'un organe efficace de préparation, tout ou presque dépend de l'engagement

personnel du chef de gouvernement exerçant la présidence. Concilier cette tâche avec les obligations nationales n'est pas toujours chose facile. Récemment, plusieurs présidents ont été critiqués dans leur pays pour avoir consacré trop de temps aux affaires « européennes ». Pourtant, il est manifeste que dans bien des cas les réunions du Conseil européen auraient eu beaucoup à gagner d'une préparation plus approfondie. Cette faiblesse s'accroîtra forcément avec l'élargissement. Aujourd'hui, il faut environ dix jours ouvrables pour boucler le tour des capitales. Il faudrait probablement trois semaines lorsque l'Union comptera 27 membres. Dans l'hypothèse de deux Conseils européens par présidence, le tour des capitales nécessiterait six semaines de déplacement par semestre de présidence, ce qui est difficilement envisageable. Une réforme radicale semble nécessaire pour que le système fonctionne correctement à l'avenir.

Le suivi des décisions du Conseil européen laisse souvent à désirer. Il n'existe pas de mécanisme adapté pour garantir que les échelons inférieurs de pouvoir mettent effectivement en œuvre les décisions prises. La rotation semestrielle de la présidence est évidemment un élément significatif à cet égard. Le Conseil européen est rarement présidé plus de deux fois par la même personne. Lors de leur entrée en fonction, les présidences cherchent davantage à prendre de nouvelles décisions sur des points qui présentent un intérêt particulier pour elles plutôt qu'à appliquer les décisions prises par la présidence sortante. Le Secrétariat du Conseil est un facteur de continuité et joue un rôle de plus en plus important, mais n'a pas suffisamment de pouvoir pour contrer un Conseil réticent. Cela explique pourquoi, dans l'ensemble, les résultats du Conseil européen sont mitigés : certains résultats spectaculaires dans des domaines extrêmement sensibles, mais aussi un nombre considérable de décisions restées sans suites, noyées dans la confusion du verbe, et dans beaucoup de cas une absence de direction politique du fait de l'absence de mécanisme effectif de suivi.

Tant la préparation que le suivi des sessions du Conseil européen sont insatisfaisants et doivent être revus.

## LA REFORME DU CONSEIL EUROPEEN

Il est un fait établi que le Conseil européen a joué un rôle fondamental pendant un quart de siècle. Personne ne disconvient véritablement qu'il doive continuer à le faire dans l'intérêt de la construction européenne. Que le Conseil européen ne se montre pas aussi efficace qu'il le devrait et que l'élargissement risque d'aggraver les choses est un constat plus contesté, qui n'en reste pas moins vrai. C'est ce que nous avons tenté de démontrer ci-dessus. Les observateurs ont quelque peu hésité à critiquer ce très haut niveau politique de l'Union en raison de ses résultats globaux. Mais les participants eux-mêmes – tant en public qu'en privé – se disent conscients de ses défauts. « *Le Conseil européen a été détourné de son objet* », écrit M. Solana dans son rapport à la réunion de Barcelone. Le rapport de la présidence soumis à la réunion de Séville (Polgen 25, 13 juin 2002) estime qu'il est généralement admis qu'après le prochain élargissement, le Conseil européen éprouvera de plus en plus de difficultés à s'acquitter de sa mission avec l'autorité, la cohérence et l'efficacité que l'on est en droit d'attendre de l'instance politique suprême de l'Union. Ces déficiences font partie intégrante du problème institutionnel auquel l'Union est confrontée.

Pour accomplir pleinement sa mission, la Convention sur l'avenir de l'Europe doit donc aussi s'intéresser au fonctionnement du Conseil européen, comme l'a déjà fait le Conseil européen de Séville dans l'annexe I de ses conclusions.

Il ressort des premières réunions de la Convention qu'à ce moment crucial du développement institutionnel de l'Union, des points de vue conflictuels apparaissent et risquent de dominer les débats. Les arguments (et les réactions instinctives) en faveur, ou à l'encontre, des solutions intergouvernementales ou supranationales sont connus depuis les années 1950. Il y a toujours eu quelque simplisme dans cette présentation et ceci est peut être accentué aujourd'hui par le sentiment que des décisions imminentes conditionneront l'évolution à l'avenir. L'équilibre entre les institutions est perçu comme étant menacé par la faiblesse d'une Commission qui ne s'est pas complètement remise du traumatisme causé par la démission de l'équipe Santer ou d'une dépendance croissante vis-à-vis de la majorité parlementaire. La confrontation entre les petits et les grands États, apparue en filigrane lors des négociations d'Amsterdam et au grand jour lors de celles de Biarritz et Nice, y a contribué. Les grands États donnent l'impression de s'identifier à des solutions intergouvernementales, peut-être dans le but de créer un *directoire*, tandis que les petits États sont soupçonnés de chercher une protection dans la structure supranationale, en l'occurrence surtout la Commission, et dans leur insistance sur leur droit de veto lorsque le principe de l'unanimité s'applique. Cette description trop simple est bel et bien présente dans l'opinion publique et se retrouve dans la réaction psychologique de nombreux participants. En un certain sens, le Conseil européen est au cœur de cette querelle, car il est *de facto* au cœur du système institutionnel de l'Union. Il y a donc lieu d'identifier les propositions de réforme avec le plus grand soin afin de réconcilier ces points de vue conflictuels, un objectif qu'il faudra atteindre tôt ou tard.

Tous ou presque s'accordent à reconnaître qu'il faut redonner au Conseil européen son rôle initial, celui de l'autorité politique suprême qui définit les orientations stratégiques de l'Union et de sa politique étrangère et qu'il faut l'ancrer dans le système institutionnel de l'Union. C'est le propos du rapport qui a été soumis par Javier Solana en mars 2002 et qui a été

approuvé à Barcelone. Il en va de même pour le rapport présenté par la présidence à Séville. Quels moyens mettre en œuvre pour atteindre cet objectif ? Ils portent sur :

- l'organisation des travaux du Conseil européen ;
- la création d'un nouveau Conseil Affaires générales qui serait chargé de préparer et d'appliquer les décisions du Conseil européen et, à cette fin, de coordonner les travaux des autres Conseils ;
- la présidence.

Le Conseil européen de Séville a pris quelques décisions à propos du premier point. Il a formulé des conclusions ambiguës sur le second et a laissé le troisième aux bons soins à la fois du nouveau Conseil affaires générales et de la Convention.

### L'organisation des travaux

Le Conseil européen souffre parfois de moments d'anarchie suscités par l'absence de procédures claires. Il est inconcevable qu'un futur Conseil de 30 membres travaille correctement sans que des règles raisonnables soient strictement appliquées. Dans son allocution au Parlement européen le 15 mai 2002, Javier Solana a insisté sur la nécessité pour le Conseil européen d'accepter un « code de conduite », comme les autres institutions de l'UE. La présidence espagnole a soumis au Conseil européen un rapport qui va dans le même sens. Des décisions utiles à propos de la préparation, de l'ordre du jour, du lieu, de l'importance des délégations, de l'organisation des débats et des conclusions figurent à l'annexe I des conclusions de Séville. Nous estimons que d'autres points doivent être pris en considération.

- Après l'élargissement, il serait préférable que seuls les chefs d'État et de gouvernement soient assis autour de la table, leur ministre ou conseiller derrière eux, pour qu'il reste un contact visuel minimum, indispensable pour faire avancer le débat.
- Le Conseil européen doit de toute évidence cesser de préparer lui-même des décisions ou des textes législatifs (point 9 des conclusions de Séville). Il doit également limiter le nombre de décisions intergouvernementales prises à ce niveau. En conséquence, les nominations importantes doivent être décidées dans le cadre des traités et à la majorité qualifiée (comme prévu par le traité de Nice et discuté à Séville) et le siège des nouvelles agences doit être arrêté systématiquement par le Conseil dans les textes légaux qui les créent.
- Parce qu'il n'a pas à légiférer ou à rédiger ses décisions, le Conseil européen n'a pas, en règle générale, à voter. Il doit cependant être en mesure de le faire dans les mêmes conditions que le Conseil, dans des cas particuliers (comme ce fut, rarement, le cas dans le passé). Dans une Union élargie, on peut penser que l'utilisation de concepts tels que « large consensus » ou « opinion majoritaire » pour la rédaction des conclusions, permettrait d'éviter les délais paralysants inévitablement liés à la recherche de l'unanimité ou du consensus complet sur tous les sujets.
- Si la réunion est bien menée et que des conclusions orales sont clairement formulées par le président sur chaque point, il doit être possible d'en terminer une fois pour toutes avec la discussion détaillée de conclusions écrites. Un bref relevé de conclusions pourrait être diffusé sous la responsabilité de la présidence un ou deux jours après la réunion.
- La liste des « documents présentés » doit disparaître (l'annexe VIII des conclusions de Séville n'en mentionne pas moins de 28). Le Conseil Affaires générales doit avoir en

permanence mandat d'étudier ces documents, d'en disposer à sa guise et de ne transmettre au Conseil européen que ceux qui sont techniquement nécessaires pour mener les débats à bien.

- Les déclarations du Conseil européen, y compris celles de politique étrangère, doivent se limiter à des points stratégiques d'un intérêt majeur qui ont effectivement été évoqués lors des réunions. Les ministres des Affaires étrangères ou les ministres des Finances peuvent naturellement préparer des déclarations séparées en marge du Conseil européen.
- La présidence doit jouir d'une certaine préséance lors des conférences de presse, les autres participants s'abstenant d'organiser des conférences de presse au même moment.
- En vertu de la décision de Nice d'organiser toutes les sessions du Conseil européen à Bruxelles, des dispositions devraient être prises pour que le Parlement européen se réunisse le lendemain de toutes ces sessions pour entendre le rapport des présidents du Conseil et de la Commission. Ce compte rendu rapide permettrait d'améliorer l'aspect démocratique des travaux. De même, les chefs d'État et de gouvernement devraient s'engager à informer leurs Parlements nationaux sans délai. En ce qui concerne le processus de Lisbonne, bien qu'il soit probablement trop tôt pour prendre des décisions définitives, il convient d'étudier la possibilité d'adopter différentes procédures (composition, préparatifs, lieu, etc.) pour les tâches très spécifiques acceptées par le Conseil européen dans le cadre de ce processus, qui a plus l'aspect d'un séminaire de haut niveau que celui d'un forum de décision politique. Le nouveau Conseil affaires générales (cf. infra) devrait, dans sa fonction de coordination, jouer un rôle important, du fait que les sujets à examiner par le Conseil européen vont bien au-delà des compétences des différentes formations du Conseil des ministres, ECOFIN inclus.
- Négociation des traités : de même, il y a lieu d'étudier la possibilité d'appliquer des procédures différentes lorsque les chefs d'État et de gouvernement se réunissent sous la forme d'une CIG de haut niveau (article 48 TUE). L'objectif doit être de soumettre un nombre limité de points, bien préparés au préalable, pour obtenir une décision politique au plus haut niveau. La rédaction détaillée doit être effectuée à un niveau inférieur avec l'aide de juristes spécialisés. Il convient également de tenir compte du fait que les travaux actuels de la Convention risquent de modifier la manière dont les CIG seront menées à l'avenir.

### Un nouveau Conseil Affaires générales

Il est incontestable que certaines des déficiences du Conseil européen proviennent du mauvais fonctionnement du Conseil et, en particulier, de l'inaptitude des ministres des affaires étrangères réunis en Conseil Affaires générales à assurer convenablement la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen, ce qui suppose la coordination entre les différentes formations du Conseil. Ce problème n'est pas nouveau : il a peut-être bien été au cœur des raisons qui ont motivé la création du Conseil européen. Mais il est devenu de plus en plus difficile à résoudre à mesure que la Communauté a grandi et multiplié ses champs d'action. L'élargissement ne fera qu'amplifier ce problème impliquant ainsi un nombre sans cesse croissant de ministres.

Nous nous limitons ici à envisager la réforme du Conseil dans la mesure où elle a trait au fonctionnement du Conseil européen. Sous cet angle, la proposition de diviser l'actuel Conseil Affaires générales en deux parties, un Conseil Affaires étrangères et un nouveau Conseil Affaires générales, est hautement pertinente. Cette nouvelle formation serait constituée des ministres chargés dans leur pays de la coordination des affaires européennes. Ces ministres se

rencontreraient très souvent à Bruxelles et traiteraient des questions horizontales actuellement soumises au Conseil Affaires générales. L'une de leurs missions principales serait d'assurer la préparation et le suivi des sessions du Conseil européen.

Le rapport soumis au Conseil européen de Séville par la présidence comporte une proposition qui s'inscrit dans ce sens tout en précisant que la division de l'actuel Conseil Affaires générales suscite une certaine opposition. La réunion des ministres des Affaires étrangères au Conseil Affaires générales qui s'est tenue le 17 juin à Luxembourg l'avait clairement démontré. Ces divergences de vues sont apparues à Séville et les conclusions du Conseil européen maintiennent, subtilement mais fermement, semble-t-il, la configuration actuelle. Toutefois, le paragraphe pertinent figurant à l'annexe II des conclusions mérite d'être cité dans son intégralité.

*« L'actuelle formation "Affaires générales" du Conseil est désormais dénommée Conseil "Affaires générales et relations extérieures". Afin d'organiser les travaux de façon optimale au regard des deux principaux domaines d'activités couverts par cette formation, celle-ci tiendra des sessions distinctes (avec des ordres du jour séparés et éventuellement à des dates différentes), consacrées respectivement :*

*a) à la préparation et au suivi du Conseil européen (y compris les activités nécessaires de coordination à cette fin), aux questions institutionnelles et administratives, aux dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques de l'Union, ainsi qu'à tout dossier transmis par le Conseil européen, en tenant compte des règles de fonctionnement de l'UEM ;*

*b) à la conduite de l'ensemble de l'action externe de l'Union, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune, la politique européenne de sécurité et de défense, le commerce extérieur, ainsi que la coopération au développement et l'aide humanitaire. »*

Le nouveau Conseil Affaires générales et relations extérieures (que l'on abrégera sans doute par CAGRE !) restera une seule formation du Conseil (qui, lui-même, est formellement une seule institution). Mais la partie de cette formation qui traitera de la préparation et du suivi du Conseil européen (y compris les activités de coordination) tiendra des sessions séparées, avec des ordres du jour différents, éventuellement à des dates différentes et, bien entendu, avec des ministres différents. L'avenir dira s'il existe une quelconque différence entre ce scénario et deux formations du Conseil et beaucoup dépendra de qui sera envoyé par les gouvernements aux différentes réunions. Cette différence n'apparaît en tout cas pas d'emblée.

Cette structure semble impliquer qu'il existe en fait désormais trois moyens pour accéder au Conseil européen :

- la réunion du CAGRE consacrée à la coordination ;
- la réunion du CAGRE consacrée aux affaires extérieures ;
- les « règles de fonctionnement de l'UEM », c'est-à-dire ECOFIN, la formation du Conseil constituée des ministres de l'Économie et des Finances.

Logiquement l'ordre du jour devrait être structuré en fonction de cette division. La conclusion serait d'identifier sur cette base le (seul) ministre accompagnant son chef d'État ou de gouvernement en fonction des différents points de l'ordre du jour.

Quelles que soient les modalités pratiques, l'idée d'une formation du Conseil chargée spécialement de la préparation des Conseils européens est pertinente. Accompagnée de règles

de procédure acceptées par tous, elle contribuerait dans une grande mesure à renforcer le système.

Le nouveau CAGRE devrait être investi du pouvoir de sélectionner les points à inscrire à l'ordre du jour du Conseil européen et de rejeter ceux qui ne le nécessitent pas. Il devrait annoter chaque point de l'ordre du jour (synthèse des options) pour faciliter les débats au sommet. Le cas échéant, il devrait aider la présidence à rédiger les conclusions. Il devrait assurer le suivi, et au besoin la coordination, de la mise en œuvre des conclusions et des orientations du Conseil européen par les diverses formations du Conseil. Il devrait accorder une attention particulière aux travaux préparatoires requis par la méthode ouverte de coordination pour permettre au Conseil européen de jouer le rôle très important et très spécifique qui serait le sien dans ce contexte. Il devrait prendre en charge et donner les suites utiles aux rapports, communications et autres recommandations adressés au Conseil européen qui finissent aujourd'hui en annexe des conclusions. Fondamentalement, il devrait être un instrument au service du Conseil européen dans l'exercice de sa mission essentielle qui est la gouvernance de l'Union.

### La présidence

Les vertus et les vices de la rotation semestrielle de la présidence sont au cœur des débats, en particulier au sein de la Convention. Des arguments peuvent être avancés dans différentes directions. Dans le cas du Conseil européen toutefois, les options de changement sont limitées. Il n'est pas raisonnable de supposer qu'un chef de gouvernement puisse exercer la présidence du Conseil européen pendant une période beaucoup plus longue, de deux ans et demi par exemple. À ce niveau, les responsabilités nationales sont par trop contraignantes. Il est déjà difficile de les concilier avec des responsabilités européennes pendant une courte période. Prolonger la période d'immersion dans les affaires européennes, avec l'éloignement que cela suppose à l'égard de la politique nationale, reviendrait dans de nombreux cas à un suicide politique. De plus, les missions de la présidence seront encore plus exigeantes après l'élargissement : davantage de contacts, de déplacements, de problèmes et d'obligations externes. Cela signifie que le système de la présidence collective préconisé par certains – la présidence des différents Conseils est partagée entre quelques pays pendant plusieurs années – ne pourrait être appliqué au sommet, car aucun chef de gouvernement ne pourrait assumer la présidence du Conseil européen pendant une longue période.

Dans la pratique, deux options peuvent donc être envisagées pour la présidence du Conseil européen :

- nommer un président qui a été chef de gouvernement, mais qui ne l'est plus ;
- conserver la rotation actuelle, mais accepter que le rôle du président soit limité à celui d'un président de séance.

### Nommer un président ?

L'idée avancée initialement par M. Chirac, puis par MM. Blair et Aznar de choisir un président à temps plein du Conseil européen parmi les anciens chefs de gouvernement pour une période de, par exemple, cinq ans permettrait certainement d'améliorer l'efficacité, la visibilité et l'autorité de la fonction. Ce président aurait le temps de préparer convenablement les réunions par de multiples contacts et par des travaux préliminaires. Il (ou elle) pourrait présider les réunions de coordination du CAGRE afin d'assurer le travail de suivi. Il (ou elle)

garantirait la continuité, acquerrait des connaissances approfondies sur les dossiers et les personnalités et développerait les compétences requises pour présider un grand groupe de personnalités politiques de haut niveau. Il (ou elle) donnerait aussi un visage à l'Union européenne, en son sein et vis à vis du monde extérieur.

Mais ce scénario présente des difficultés.

La première porte sur les divergences en matière de culture politique. La personnalisation du pouvoir, qui est implicite dans un système présidentiel ou quasi présidentiel de ce type, est un fait politique dans plusieurs grands pays d'Europe, mais n'existe guère dans la majorité d'entre eux, en particulier dans les petits pays, où les coalitions sont la règle et où les assemblées parlementaires jouent un rôle majeur. En raison de la crainte connexe que le président soit systématiquement choisi parmi les ressortissants des grands Etats, cette proposition pourrait accentuer le clivage entre les petits et les grands pays. Plusieurs des réactions préliminaires à cette proposition témoignent de ce risque.

La deuxième difficulté concerne l'impact sur l'équilibre institutionnel de l'Union et, en particulier, les relations entre le président du Conseil européen et le président de la Commission. Le système proposé amènerait au sommet le type de tension dont on sait qu'elle existe aujourd'hui entre les fonctions (et non entre les personnes) de MM. Patten et Solana, tension à laquelle la plupart des observateurs estiment d'ailleurs qu'il faudrait remédier. Si, perspective probable et souhaitable, le président de la Commission devait se voir conférer une plus grande légitimité démocratique par le biais d'un vote au Parlement européen, le conflit deviendrait inévitable. Il y aurait opposition entre la légitimité supranationale, accordée par le parlement, et la légitimité intergouvernementale, accordée par le Conseil européen. À nos yeux, l'Europe doit combiner et réconcilier ces deux légitimités et non les opposer.

La dernière objection n'aurait pas de raison d'être si, ainsi que l'ont proposé certains (Grant, 2002), le président de la Commission, désigné par le Conseil européen, présidait aussi cette instance. Sachant que le président de la Commission est le seul membre du Conseil européen à s'occuper exclusivement des affaires européennes et qu'il est aussi le seul à résider en permanence à Bruxelles (à l'exception du Premier ministre belge), il aurait le temps, l'occasion, les infrastructures et les connaissances techniques indispensables pour exercer cette mission. Le système en deviendrait plus dynamique, car l'impulsion viendrait d'une personnalité politique exceptionnelle, combinant les deux formes de légitimité, bénéficiant du soutien du Conseil européen, de l'approbation du Parlement et de l'indépendance et du savoir-faire technique de la Commission. Mais, quel serait l'impact sur le caractère collégial de la Commission ? Cela augmenterait-il ou diminuerait-il sa capacité à faire avancer des programmes ambitieux de réforme des politiques ? Les États membres sont-ils prêts à franchir une telle étape ?

### **Un président de séance au lieu d'un président du Conseil ?**

Aujourd'hui, les Conseils européens sont les points d'orgue des présidences. Ils permettent aux dirigeants politiques d'apparaître sur le devant de la scène et de montrer dans leur pays que l'adhésion à l'Union n'est pas un concept vide de sens et que l'autorité est exercée sur le même pied par les petits et les grands. Idéalement, ils devraient rapprocher l'Union des citoyens. Ils ont assurément un certain impact à cet égard, mais il est clair que les déficiences du système sont particulièrement visibles au niveau du Conseil européen. Six mois ne

suffisent pas à une personnalité, qui n'est pas toujours un acteur majeur ou qui est absorbée par la politique intérieure, pour imprimer sa marque sur la scène mondiale. Le temps manque pour prendre connaissance des détails complexes des dossiers communautaires et pour comprendre les raisons qui expliquent le point de vue de chaque gouvernement. La compétence politique au niveau national ne prépare pas nécessairement à présider et à diriger une instance internationale où se rassemblent des intérêts potentiellement conflictuels. Il est difficile de résister à la tentation d'utiliser la présidence pour défendre des préoccupations nationales ou se livrer à un « exercice hors de propos d'auto-congratulation » (Solana). En conséquence, les arguments avancés en faveur de l'abandon de la rotation semestrielle de la présidence du Conseil sont aussi valables, sinon plus, à ce niveau.

La plupart des problèmes découlent du rôle quasi exclusif que le président du Conseil européen joue traditionnellement dans la préparation, l'organisation et la gestion des réunions et dans la présentation des résultats à des audiences internes et externes, en l'absence de règles claires et sans l'aide d'une instance efficace chargée de la préparation. Les propositions formulées plus haut à propos des travaux et du rôle d'un nouveau Conseil Affaires générales (ou Affaires générales et Relations extérieures) permettraient de réduire la charge de travail de la présidence. Dans le même ordre d'idées, il faudrait pousser plus loin et étudier la possibilité de partager les tâches préparatoires et le rôle de gestion et de représentation de telle manière que le président du Conseil européen n'aie plus, comme tâche essentielle, qu'à présider une réunion de ses collègues, bien préparée à l'avance. Ce système permettrait de respecter le principe d'égalité entre les États membres, de donner une certaine visibilité aux présidents successifs et, partant, de conserver quelques-uns des avantages du système actuel tout en évitant sans doute la plupart de ses défauts réels ou potentiels.

À cet égard, trois propositions formulées séparément dans certains cercles méritent probablement d'être envisagées ensemble :

1. Le Conseil Affaires étrangères (ou le CAGRE opérant en mode de relations extérieures) devrait être présidé par le Haut représentant pour la PESC. Ce système permettrait de consolider la fonction que Javier Solana a progressivement établie comme porte-parole et acteur principal lorsque l'Union agit sur la scène mondiale. Il améliorerait également la cohérence et la constance de la politique étrangère, deux facteurs d'une extrême importance dans les relations extérieures.
2. Le Conseil Affaires générales (ou le CAGRE opérant en mode de coordination) devrait être présidé par le président de la Commission. Ce système permettrait de confier à un membre du Conseil européen, présent en permanence à Bruxelles, un rôle central dans la préparation des réunions et de combiner l'expertise de la Commission et du secrétariat du Conseil dans la préparation du Conseil européen.
3. D'autres Conseils, y compris le Conseil ECOFIN, pourraient disposer de présidences semi permanentes. Une solution, comme suggéré par la note de *Notre Europe* sur le gouvernement européen<sup>1</sup>, serait que ces présidents soient les membres correspondants de la Commission.

---

<sup>1</sup> « A la recherche d'un gouvernement européen », septembre 2002. Disponible sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

Dans un environnement de ce type, le président en exercice pourrait compter lors des Conseils européens sur l'aide et le savoir-faire du président de la Commission qui serait activement impliqué dans la préparation approfondie des sessions, sur l'aide et les relations du Haut représentant pour la dimension extérieure et, au besoin, sur les compétences des présidents semi permanents des Conseils sectoriels. Tous ces éléments apporteraient un certain degré de permanence et de durabilité, un gage de professionnalisme qui compenserait l'effet potentiellement affaiblissant d'une présidence tournante.

\* \* \*

## CONCLUSION : POURQUOI REFORMER

L'Union européenne en est arrivée à un stade critique de son évolution. La conjonction de l'élargissement et de défis urgents à relever dans des domaines politiquement délicats braquant les projecteurs sur le Conseil européen. C'est à ce niveau que l'on attend des plus hauts dirigeants politiques de l'Union qu'ils conçoivent des approches collectives et qu'ils engagent leur gouvernement et leur pays pour aboutir à des résultats tangibles. Ils ne peuvent, à eux seuls et directement assumer toutes les tâches qu'implique le gouvernement de l'Union mais ils doivent exercer un leadership stratégique et se concentrer de façon plus substantielle sur les questions clés.

Comme nous l'avons expliqué, nous estimons que le Conseil européen a été conçu précisément à cette fin, quoique dans des circonstances moins éprouvantes. Le Conseil européen a effectivement été l'artisan de nombreux accords importants et novateurs qui ont renforcé l'Union. Toutefois, il a souffert ces dernières années d'un manque avéré de leadership et d'un allongement incessant de l'ordre du jour. Trop de dossiers lui ont été soumis alors qu'ils auraient pu être réglés à un autre niveau du système institutionnel de l'Union. Les Premiers ministres se sont laissés surprendre par cette dérive et par un manque de coordination et n'ont pas toujours voulu ou pu dominer les débats menés dans leur pays à propos des priorités politiques communautaires. Il n'est guère surprenant que le citoyen conserve des doutes sur l'orientation stratégique et la finalité de l'Union.

Au cours de ces dernières années, ces problèmes sont devenus de plus en plus manifestes. Dans la perspective de l'élargissement de l'Union, certaines faiblesses, qui auraient pu être tolérées auparavant, deviennent inexcusables. C'est particulièrement vrai à l'heure où l'ordre du jour est si chargé dans le domaine de la politique étrangère et de défense et où l'Europe est mise au défi de démontrer sa capacité à agir et à prendre des engagements fermes et durables. L'agenda supplémentaire dans des dossiers très délicats liés à la justice et aux affaires intérieures ne fait qu'accentuer le besoin de leadership stratégique dans un domaine où les actions communautaires et nationales doivent être soigneusement combinées et portent sur des questions qui ont suscité des débats politiques houleux.

Nos propositions sont essentiellement dictées par le bon sens et le pragmatisme. Armer le Conseil européen pour lui permettre de fonctionner convenablement en tant que forum collectif offre la possibilité de progresser sur la voie de la réalisation de deux objectifs parallèles. D'une part, nos propositions visent à placer le Conseil européen dans une position telle qu'il pourrait se concentrer sur les priorités stratégiques tout en faisant en sorte que les rouages institutionnels de l'Union fonctionnent plus efficacement. D'autre part, l'attribution explicite de ce rôle stratégique au Conseil européen sert à encourager les Premiers ministres à faire de même dans leur pays, en s'engageant dans le débat national sur les politiques européennes.

Parmi les organes de l'Union européenne, le Conseil européen est celui qui se prête le plus facilement à une réforme pragmatique dictée par le bon sens. Il a été excellent lorsqu'il s'est livré à des négociations stratégiques portant sur des dossiers cruciaux. Nous estimons que ce devrait être sa fonction principale. De nombreuses mesures sont du ressort des chefs d'État et de gouvernement eux-mêmes ou de leurs collaborateurs immédiats. Il serait utile également que la Commission ait une vision stratégique plus claire des priorités, en raison de son

influence potentielle sur l'élaboration de l'ordre du jour et sur la coordination entre différentes politiques. En fait, seules une ou deux de nos propositions, celles sur la présidence en l'occurrence, nécessitent la révision des traités et, donc, la contribution de la Convention et de la prochaine conférence intergouvernementale. Nos propositions sont applicables quelle que soit la structure institutionnelle à laquelle aboutira ce débat plus constitutionnel. Dans l'intervalle, des réformes qui ne requièrent pas de révision des traités et des changements de comportement peuvent dès maintenant apporter le début d'une solution et contribuer à rétablir la confiance dans les plus hauts dirigeants politiques de l'Union et dans leur capacité à faire en sorte que l'Union fonctionne de manière efficace et résolue.

## BIBLIOGRAPHIE

de Schoutheete, Ph. (2001) *The European Council*, in “The Institutions of the European Union”, sous la direction de John Peterson and Michael Shackleton, Oxford University Press.

Grant, Ch. (2002) *Restoring leadership to the European Council*. Centre for European Reform. Bulletin April-May 2002.

Ludlow, P. (2002) *The Laeken Council*. EuroComment. Bruxelles

Peterson, J & Bomberg, E. (1999) *Decision Making in the European Union*. New York & London. Palgrave.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London & Ithaca, NY. UCL Press & Cornell University Press.

Wallace, H. (2002) *The Council: an Institutional Chameleon* in “Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions”. Vol. 15, N° 3, July 2002.

## LISTE DES « ETUDES ET RECHERCHES » DEJA PARUES

(les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)  
*Disponible en français et anglais (juin 2002)*
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)  
*Disponible en français et en anglais (juin 2002).*
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)  
*Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).*
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)  
*Disponible en français et anglais (décembre 2001).*
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).  
*Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).*
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).  
*Disponible en français et anglais (juin 2001).*
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).  
*Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).*
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).  
*Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).*
- **Les français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).  
*Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).*
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).  
*Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).*
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).  
*Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).*
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).*

- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).  
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).  
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (J.-L. Arnaud)  
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).  
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).