

Conseil européen et méthode communautaire

Philippe de SCHOUTHEETE

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Ημετα Ευροπα Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Conseil européen et méthode communautaire

Philippe de Schoutheete



Philippe de SCHOUTHEETE

Philippe de Schoutheete est ancien Ambassadeur de la Belgique auprès de l'UE, membre de l'Académie Royale de Belgique, et Senior Fellow du Département Europe à Institut Egmont (Institut Royal des Relations Internationales).

Il est membre du conseil d'administration de *Notre Europe*.

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidé par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Résumé exécutif

Ce *Policy Paper* de Philippe de Schoutheete s'inscrit dans la série de travaux consacrés par *Notre Europe* à l'évolution des institutions européennes au lendemain du traité de Lisbonne. Il s'attache au Conseil européen, dont le rôle est devenu central, à tel point qu'il semble désormais pertinent d'évoquer non pas un « triangle » mais un « trapèze institutionnel ».

La première partie revient sur l'histoire de cette institution, pour rappeler le rôle joué par Jean Monnet dans sa création. Elle souligne que, contrairement à ce que l'on affirme souvent, le renforcement progressif du Conseil européen ne s'est pas effectué au détriment de la méthode communautaire, dont le rôle s'est également accru, le traité de Lisbonne faisant même de la codécision la procédure législative ordinaire dans la plupart des domaines.

La seconde partie passe en revue les modifications introduites par ce même traité en ce qui concerne le Conseil européen et met en évidence le

rôle multiple joué par celui-ci. Sa transformation en institution consacre l'importance qu'il a prise. Les urgences auxquelles il a dû faire face ne lui ont guère laissé le loisir de définir les orientations de l'activité de l'UE, comme le prescrit le traité. En revanche, la création d'une présidence stable a contribué à assurer la continuité de ses travaux et à atténuer les tensions entre grands et petits États, entre ceux qui sont membres de la zone euro et les autres. Tout au long de la crise, le Conseil européen a été l'endroit où ont été adoptées les grandes décisions.

La troisième partie s'interroge sur le rôle que sera appelé à jouer le Conseil européen dans le futur. Le traité de Lisbonne n'a pas conduit à la simplification escomptée en matière de relations extérieures, où les rôles respectifs du président du Conseil européen, de la haute représentante et du président de la Commission ne sont pas clairement délimités. Par ailleurs, le rôle que le Conseil européen a joué dans la réponse à la crise et la légitimité qu'il a acquise de ce fait constitueront sans doute des éléments importants dans la construction progressive du gouvernement de l'Europe.

Table des matières

Introduction	p. 1
1. Un parallèle historique	p. 3
1.1. Aux origines, comme toujours : Jean Monnet	p. 3
1.2. La décennie de Jacques Delors	p. 5
1.3. De Maastricht à Lisbonne	p. 6
2. Le Conseil européen après le traité de Lisbonne	p. 11
2.1. Le Conseil européen devient institution	p. 11
2.2. La présidence du Conseil européen	p. 15
2.3. L'impact de la crise de l'euro	p. 18
3. Les perspectives d'avenir	p. 21
3.1. Et quand la crise se terminera ?	p. 21
3.2. La politique extérieure	p. 25
3.3. Le Conseil européen et la légitimité	p. 27
Conclusion	p. 31
Sélection de publications de <i>Notre Europe</i>	p. 35

Introduction

La méthode communautaire a récemment fait l'objet d'un séminaire co-organisé par *Notre Europe* et le BEPA (Bureau des conseillers de politique européenne) de la Commission européenne, dont les éléments de synthèse viennent d'être publiés¹. Au printemps 2011, *Notre Europe* avait déjà lancé le débat en publiant deux Brefs sur le sujet².

Ces travaux retiennent comme définition de la méthode communautaire celle qui ressort de la contribution faite en 2002 à la Convention européenne, au nom de la Commission, par Michel Barnier et António Vitorino : la méthode communautaire correspond à un système où la Commission détient le monopole de l'initiative législative (à savoir la capacité de proposer les actes législatifs), alors que le Conseil et le Parlement européen

1. Yves Bertoncini et Valentin Krellinger, « Séminaire sur la Méthode communautaire. Éléments de synthèse », séminaire du 28 février 2012 à Bruxelles, Préface de Jacques Delors, *Synthèse, Notre Europe*, mai 2012.
2. Paolo Ponzano, « Méthode intergouvernementale ou Méthode communautaire : une querelle sans intérêt ? », *Bref n° 23, Notre Europe*, février 2011 ; Philippe de Schoutheete, « Mode de décision dans l'Union », *Bref n° 24, Notre Europe*, mars 2011.

adoptent en codécision les lois européennes. Par ailleurs, le Conseil vote en règle générale à la majorité qualifiée, l'unanimité étant nécessaire pour amender la proposition de la Commission³.

Le Conseil européen, aussi, a retenu l'attention de *Notre Europe*. Il a fait l'objet, il y a dix ans, d'une étude à une époque où le sujet suscitait moins d'intérêt, et était moins fréquemment évoqué qu'aujourd'hui⁴.

Ce *Policy Paper* se propose de regarder le rapport entre ces deux sujets.

Toute réflexion historique conduite sur le développement graduel du rôle du Conseil européen amène à constater, dans la ligne du temps, un rapport dialectique entre la méthode communautaire et le Conseil européen. Tout se passe comme si chaque montée, ou chaque élaboration nouvelle, de la méthode communautaire, aurait, d'une certaine manière et en parallèle, un accroissement du poids des chefs de gouvernement dans le fonctionnement effectif de l'appareil institutionnel. Vu sous l'angle opposé, la montée en puissance du Conseil européen, qui est flagrante et incontestable sur quarante ans, s'accompagne très généralement, à chaque étape, d'un renforcement de la méthode communautaire. En dernière analyse le traité de Lisbonne reconnaît le Conseil européen comme une institution de l'Union, consécration d'une situation de pouvoir établie depuis longtemps; le même traité reconnaît la méthode communautaire comme « méthode législative ordinaire », consécration ultime du processus décisionnel qui remonte aux premiers traités européens.

Cette trame historique commune, assez singulière quand on y réfléchit, démontre l'ambiguïté profonde de la construction institutionnelle dont l'Europe s'est progressivement dotée.

3. Michel Barnier et António Vitorino, « [La méthode communautaire](#) », Secrétariat de la Convention européenne, Document CONV 231/02, 3 septembre 2002.

4. Philippe de Schoutheete et Helen Wallace, « [Le Conseil européen](#) », *Études et Recherches n° 19, Notre Europe*, septembre 2002.

1. Un parallèle historique

1.1. Aux origines, comme toujours : Jean Monnet

Chacun sait que l'origine de la méthode communautaire est contenue déjà dans le premier traité européen, sur la Communauté du charbon et de l'acier. Elle sort des propositions formulées par Jean Monnet pour structurer, en 1950, l'initiative lancée par Robert Schuman. Dans ses mémoires⁵, Monnet parle de « la clé de voûte de l'œuvre commune », qui est « le dialogue constant qu'elle organise entre les institutions nationales et les institutions communes dont les objectifs sont liés et qui ne peuvent plus avancer que solidairement ». Dans sa version initiale, encore primitive, elle comporte déjà l'essentiel : le triangle institutionnel constitué par la Haute Autorité (plus tard Commission) qui a le monopole d'initiative, le Conseil qui décide, sans pouvoir se substituer à l'initiative de la Commission, et le Parlement qui exprime, très timidement au départ, la voix démocratique. Monnet ajoute « ce dialogue inséparable

5. Jean Monnet, *Mémoires*, Arthème Fayard, Paris, 1976, 642 pages.

de la décision est l'essence même de la vie communautaire, et fait son originalité parmi les systèmes politiques modernes ». Il avait veillé personnellement à ce que cette méthode décisionnelle originale soit introduite dans le premier traité européen, celui de Paris. Dans la négociation du traité de Rome, en 1956 et 1957, il suit de près, sur ce point précis, la méthode décisionnelle, et se félicite du rôle de Paul-Henri Spaak, qui « ne pouvait être plus habile ». Cette méthode communautaire est véritablement son enfant.

On se souvient parfois moins du rôle joué par Jean Monnet dans la création du Conseil européen. Dans une note d'août 1973, il appelle les chefs de gouvernement à se constituer en « gouvernement européen provisoire » ; ce « gouvernement » arrête les instructions aux ministres siégeant au Conseil ; il se réunit une fois par trimestre ; ses délibérations sont restreintes à ses membres qui les gardent secrètes⁶. On reconnaît bien les traits essentiels de l'institution que nous connaissons aujourd'hui. « Il ne créait rien de plus qu'une méthode de décision, mais la seule qui fut efficace pour que les étapes assignées à l'Union européenne soient respectées ». « Le Conseil européen, par son caractère d'instance suprême, était chargé de grandes chances et de risques en proportion ». Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la République française, mentionne le soutien de Monnet « Il approuvait mon initiative de création du Conseil européen. La méthode ressemblait à la sienne : empirique en apparence, mais déterminée quant au fond »⁷.

Ce serait donc sans doute déformer la pensée de Monnet que de créer une opposition, ou un antagonisme, entre la méthode communautaire et le rôle du Conseil européen. En parcourant ses écrits on ne trouve pas de dogmatisme dans le domaine institutionnel, tant il était tendu vers le résultat, l'avancée, donc le pragmatisme. « Je ne me demandais pas où allaient mes préférences, question inutile quand les évènements commandent ». On

6. Cette citation et les suivantes sortent du chapitre xxi des *Mémoires* de Jean Monnet.

7. Valéry Giscard d'Estaing, *Le Pouvoir et la Vie*, Paris, Compagnie 12, 1988, T. I, page 119.

peut imaginer que beaucoup de chefs de gouvernement ont, des décennies plus tard, trouvé un écho à cette phrase dans certaines réunions de crise sur les affaires monétaires.

1.2. La décennie de Jacques Delors

Jacques Delors a toujours marqué une prédilection pour l'Acte unique, dont il a été l'initiateur. Dans ses *Mémoires*, il parle de son traité favori « qui n'a pas un pouce de graisse ». « C'est un traité court qui dit bien ce qu'il veut dire et se prête peu à des controverses sur sa portée et son interprétation »⁸. La disposition à laquelle il attachait la plus grande importance est l'introduction de la majorité qualifiée pour la mise en place du marché intérieur, ce qui était son objectif central. Certaines propositions introduites par la Commission étaient auparavant bloquées au Conseil, parfois depuis une décennie ou plus, par la règle de l'unanimité. La règle majoritaire, exercée dans le cadre de la méthode communautaire, a permis d'adopter, en quelques années, les 260 directives liées à la mise en place du « grand marché », qu'on a aussi appelé à l'époque : « l'Objectif 1992 ».

L'Acte unique est un renforcement évident de la méthode communautaire. Celle-ci connaît, peu avant et peu après le traité de Maastricht, une période glorieuse. La législation européenne, fondée sur cette méthode, connaît un développement sans précédent. Elle s'étend dans tous les secteurs de la vie économique et sociale des pays européens. On pourra dire au Parlement européen (peut-être imprudemment) que la législation européenne détermine, dans ces secteurs, l'essentiel de la législation nationale. Ce n'est qu'après cette période, que d'autres Commissions, plus tard, se donneront comme objectif de moins légiférer, ce qui veut dire moins fréquemment utiliser la méthode communautaire.

8. Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, page 227.

Mais cette décennie, qui consacre le triomphe de la méthode communautaire, voit aussi l'émergence du Conseil européen comme un véritable centre de pouvoir. Il n'a pas de statut juridique, pas d'existence dans les traités. Ses pouvoirs et son rôle sont peu, ou mal, définis dans les textes, mais ils sont très évidents, et pour tous les acteurs. Dès 1993, une monographie académique constate : « Rien de décisif ne peut être projeté ou entrepris sans son autorité »⁹.

Dans ses *Mémoires*, Jacques Delors souligne, à côté de la méthode communautaire, l'importance qu'il attache au Conseil européen : « Ma tâche essentielle était de m'assurer le contrôle intellectuel de l'agenda du Conseil européen »¹⁰. On retrouve, en 1985, dans la réflexion du président de la nouvelle Commission, les deux éléments que Jean Monnet avait juxtaposés en 1973.

1.3. De Maastricht à Lisbonne

Dans le débat autour de la méthode communautaire, il est évident que nous avons considérablement perdu en clarté conceptuelle au cours du temps. Il y a trente ans, alors que la coopération politique commençait à peine à se développer, dans le prolongement du rapport Davignon, la situation juridique était claire :

- Tout ce qui relevait de la compétence de la Communauté, était débattu au sein des institutions de celle-ci, et la décision normative y était prise selon la méthode *communautaire* ;
- Tout ce qui ne relevait pas de la compétence de la Communauté (par exemple la coopération politique) était débattu hors des institutions, et la décision était prise par consensus. On utilisait un néolo-

9. Béatrice Taulègne, *Le Conseil européen*, Paris, PUF, 1993, page 481. Il s'agit à ma connaissance de la première étude académique consacrée spécifiquement au Conseil européen.

10. Jacques Delors, *op. cit.*, page 226.

gisme inutile en qualifiant d'*intergouvernementale*, cette procédure qui n'est rien d'autre que la procédure habituelle de la diplomatie multilatérale.

Séparation claire, pas de débordement d'un secteur sur l'autre, simplicité conceptuelle¹¹.

Puis vint le traité de Maastricht, avec sa structure en piliers, qui introduisit une certaine confusion. On continuait à appeler « intergouvernemental », comme avant, ce qui se passait en dehors des institutions communes, par exemple la coopération Schengen, à l'époque en dehors du traité. Mais on appelait aussi « intergouvernementale », une autre activité qui se passait au sein des institutions, dans le deuxième ou le troisième pilier, selon des procédures autres que celle de la méthode communautaire. À partir du moment où le même mot décrit des réalités différentes, certaines dans les institutions et d'autres en dehors de celles-ci, nous acceptons l'ambiguïté, et cette ambiguïté n'a cessé d'augmenter dans le débat.

Les partisans convaincus et réfléchis de la méthode communautaire, c'est-à-dire, à l'époque, la quasi-totalité du personnel politique européen, reconnaissent à l'unisson les grands mérites de cette procédure. Ils s'interrogeaient parfois pourtant sur son application automatique aux tâches nouvelles confiées à l'Union. Ils reconnaissent aussi les limites de cette méthode en particulier sur deux points : elle est normative et elle s'applique mal à des situations de crise.

- Chacun sait que la méthode communautaire est un processus décisionnel normatif. Elle est conçue pour établir des règles, des directives, des lois. C'est bien pourquoi le traité actuel l'appelle la « procédure législative ordinaire » (art. 289 TFUE). La Communauté, puis l'Union, a toujours été une structure essentiellement juridique,

11. Cf. Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 1980 et 1986.

normative, régulatrice, et la méthode communautaire répond à ces besoins. Mais il va de soi que certaines décisions européennes ne sont pas normatives, elles échappent par nature à la méthode communautaire. Comme dans nos pays, des politiques différentes appellent un processus décisionnel différent : pensons à la concurrence ou encore la politique étrangère. Comme un point d'histoire, on peut préciser que le projet de traité présenté par la présidence néerlandaise en septembre 1991, qui a été considéré comme trop « communautaire » et écarté par une majorité des États membres, ne préconisait pas non plus la méthode communautaire en politique étrangère¹².

- D'autre part la vie politique connaît des crises : nous en vivons une, et elle est majeure ! La méthode communautaire n'a pas été conçue pour gérer des crises. Elle se fonde sur des procédures équilibrées, des jeux institutionnels, des lectures successives. Elle prend du temps pour être mise en œuvre. Or il est dans la nature d'une crise que le temps presse. Il faut bien en tenir compte.

Mais, sous ces réserves, les traités européens successifs ont certainement consolidé la méthode communautaire en augmentant, par paliers successifs, les compétences de la Commission, la majorité qualifiée au Conseil, la codécision avec le Parlement.

Toutefois, à la même période, le Conseil européen, qui n'est toujours pas une institution de l'Union, élargit aussi son rôle effectif. Il suffit de penser à son poids croissant dans les modifications du traité, dans la définition des perspectives financières, dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et dans bien d'autres domaines. Cette évolution et ses causes (notamment l'abdication du Conseil Affaires générales) ont été abondamment décrites.

12. Je dois à l'amabilité de Willem van Hasselt le texte, devenu difficile à trouver, du projet néerlandais de traité (doc SN 1079/1991). L'article B du titre I (PESC) écartait le monopole d'initiative de la Commission, et indiquait qu'une partie, non spécifiée, de la PESC continuerait à relever des dispositions intergouvernementales de l'Acte unique (titre III).

Bien avant l’approbation du traité de Lisbonne, toutes les analyses académiques concordent sur le poids immense du Conseil européen, comme le montre, en 2002, l’étude de *Notre Europe* citée ci-dessus¹³.

Le cheminement historique parallèle de la méthode communautaire et du Conseil européen, à chacune de ces étapes, mérite au moins réflexion.

13. Philippe de Schoutheete et Helen Wallace, *op. cit.*

2. Le Conseil européen après le traité de Lisbonne

2.1. Le Conseil européen devient institution

L'article 15 TUE a transformé la nature juridique du Conseil européen. Ce qui avait été, pendant trente-cinq ans, une réunion régulière de chefs d'État et de gouvernements est devenue une institution de l'Union.

À première vue, il s'agit d'une des innovations majeures du traité. Deux considérations doivent pourtant nuancer ce jugement :

- L'article précité dit que le Conseil européen « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales ». Cette formulation, copiée du projet de traité constitutionnel, ne diffère que marginalement de celle donnée par le traité de Maastricht. L'utilisation de mots identiques, à vingt ans d'écart, ne marque pas une volonté réelle de changement. Ce qui est plus important encore c'est que les fonctions effectivement exercées par le Conseil européen dans

la réalité quotidienne de l'Union, avant comme après le traité de Lisbonne, sont différentes du prescrit du traité et vont bien au-delà des termes utilisés¹⁴. Les chefs de gouvernement, depuis vingt ans au moins, ne se bornent pas à donner des impulsions ou à définir des priorités politiques. Qu'il s'agisse de la réalisation du marché intérieur, de la création de l'euro, de la politique d'élargissement ou des perspectives financières, le Conseil européen est très souvent entré en détail, parfois minutieusement, dans le processus décisionnel. Toute la méthode ouverte de coordination, initiée en 2000 sous le nom de « processus de Lisbonne », supposait une implication personnelle des chefs de gouvernement dans l'examen comparatif annuel des politiques économiques. Cela est vrai aussi pour les modifications du traité ou la définition de sièges des institutions, et chacun garde à l'esprit des exemples de débats au plus haut niveau qui ne relevaient pas vraiment des priorités de l'Union. On peut certes déplorer une évolution, qui est parfois considérée comme une dérive. Mais il n'y a aucune indication que le Conseil européen, en devenant une institution de l'Union, soit déterminé à modifier son comportement sur ce point. La novation n'est donc pas assurée.

- D'autre part, il faut bien admettre que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil européen, comme tout l'appareil institutionnel, vit en situation de crise. Presque chacune de ses réunions a été marquée par un péril imminent, ou une décision à court terme. Il a dû parer au plus pressé parce que la maison était en feu. Il serait imprudent de se fonder sur deux années d'expérience, et deux années de crise majeure, pour tirer une conclusion quelconque sur l'impact durable de l'article 15 TUE. Comment se comporterait le Conseil européen dans une période bénie, et future, où l'absence de péril imminent permettait une réflexion à long terme ?

14. Je me réfère au chapitre que j'ai rédigé sur le Conseil européen dans J. Peterson & M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Troisième édition, Oxford University Press, 2012.

Sous ces réserves, il va de soi que la création formelle d'une institution nouvelle n'est pas sans conséquence. Il est vrai que le Conseil européen jouait, *de facto* et depuis longtemps, un rôle important dans le processus décisionnel de l'Union. Il avait pris une part de l'initiative politique (pas de l'initiative législative) longtemps exercée par la Commission. Il avait pris une part de la décision politique, longtemps exercée par le Conseil. Mais la consécration juridique de cette situation, par le traité de Lisbonne, donne une dimension nouvelle aux pratiques anciennes.

Le triangle décisionnel traditionnel (Commission, Conseil, Parlement), qui était à la base de la méthode communautaire, devient un quadrangle. Comment passer d'une forme à l'autre ? Comment intégrer un nouveau joueur dans le jeu ancien ? La question fondamentale reste ouverte. Elle dépend de la vision que les uns et les autres peuvent avoir du Conseil européen. Et elle est compliquée par l'écart entre le principe et la pratique.

À suivre la lettre du traité, le Conseil européen doit se borner à donner des impulsions et définir des priorités. Certains en concluent que l'institution nouvelle, par principe, n'est pas un organe vraiment exécutif, certainement pas l'amorce d'un gouvernement européen, puisqu'il n'est pas formellement le lieu de la décision. Cette présentation conforte une longue tradition dans le débat européen, qui a des racines profondes : les mots « gouvernement européen » ont une charge émotive. Mais il faut pourtant bien reconnaître que le Conseil européen, en fait, décide de beaucoup de choses, sur beaucoup de sujets importants, aussi dans le domaine communautaire et depuis longtemps. N'est-ce pas justement la tâche d'un exécutif ? L'amorce d'un gouvernement européen ? Tant que cette contradiction fondamentale ne sera pas levée, il sera impossible d'aboutir à des conclusions agréées.

Dans sa réflexion institutionnelle, Jean-Louis Quermonne notait déjà il y a dix ans, que la méthode communautaire avait longtemps permis de se

passer d'un gouvernement européen. Il ajoutait que cette méthode, dont il reconnaissait toute l'importance, aboutissait à une forme de gouvernance, qu'il décrivait comme une fausse alternative au gouvernement. Sa conclusion était que la question du gouvernement européen devrait nécessairement un jour être abordée¹⁵.

C'est le genre de question que le monde politique n'aborde que sous la contrainte. Le débat serait resté sans doute académique, si la crise de l'euro ne l'avait relancé. Elle a démontré la faiblesse, un temps oubliée, du pilier économique de l'UEM, et le péril que cette faiblesse faisait courir¹⁶. On reparle donc d'un gouvernement économique, au moins pour la zone euro. Même si le nom déplaît, et fait peur, c'est bien ce qui se met graduellement en place par les décisions prises au fil de la crise de l'euro.

Comme chaque fois que la question du gouvernement européen est posée, le regard se porte naturellement vers le Conseil européen : déjà en août 1973, Jean Monnet appelait les chefs de gouvernement à se constituer en « gouvernement européen provisoire ». Mais le débat idéologique sous-jacent se perpétue. Le Président Barroso, dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2011, disait : « dans le cadre des compétences de la Communauté, la Commission est le gouvernement économique de l'Union »¹⁷. Le Président Sarkozy, parlant de la zone euro, déclarait un mois plus tard : « La France réclamait un gouvernement économique de la zone euro et que le gouvernement économique devait être constitué par la réunion des chefs d'État et de gouvernement »¹⁸. Ce débat peut-il vraiment avoir une réponse univoque ?

15. Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pages 73 et suivantes.

16. Philippe Maystadt, *Europe : le continent perdu ?*, Bruxelles, Avant-Propos, 2012, pages 102 et suivantes.

17. Président Barroso, « Discours au Parlement européen sur l'état de l'Union », 28 septembre 2011.

18. Cf. Conseil européen et réunion des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, conférence de presse de Nicolas Sarkozy du 27 octobre 2011.

2.2. La présidence du Conseil européen

La deuxième innovation principale concernant le Conseil européen dans le traité de Lisbonne consiste à le doter d'un président permanent, désigné pour une période de deux ans et demi, renouvelable une fois (art.15 § 5 TUE). La nature de la fonction, son importance, son rôle, son poids et sa place dans l'Union, faisaient, avant l'entrée en vigueur du traité, l'objet de commentaires qui passaient de l'hyperbole au sarcasme. Selon toute probabilité, ce poste sera à l'avenir, pour l'essentiel, ce que Herman van Rompuy en a fait dans son premier mandat.

Un malentendu persistant, entretenu par la presse en particulier au Royaume-Uni, concernait la visibilité du titulaire. Il était contraire à toute vraisemblance que les principaux dirigeants européens placent délibérément à la tête du Conseil européen une personnalité flamboyante dont le rayonnement médiatique leur porte de l'ombre. Tout titulaire aurait couru à l'échec, s'il avait essayé d'étendre son aura au détriment des dirigeants nationaux. Ceux-ci ne cherchaient pas un concurrent, mais un artisan de compromis, respecté et expérimenté, capable de mettre un peu d'ordre, de suivi et de cohérence dans l'organisation, chaotique et souvent improvisée, des travaux du Conseil européen. Ils attachaient manifestement plus d'importance à cette dimension interne (« une figure apte à créer un consensus et à diriger ») qu'à la dimension externe (« capable d'interrompre la circulation à Washington ou Pékin »)¹⁹.

Dans cette approche, la tâche essentielle du président est de préparer les réunions du Conseil européen, d'en conduire les débats, d'aboutir à des conclusions communes et de veiller à leur exécution. Les qualités requises sont l'autorité morale, la confiance des acteurs, le sens du consensus, la maîtrise des dossiers. C'est la combinaison de ces éléments qui démontre l'efficacité, et fait le succès.

19. « *The Treaty of Lisbon. A Second Look* », *Joint Study by Egmont-CEPS-EPC*, Brussels, septembre 2010, page 13. Traduction : *Notre Europe*.

Le premier geste du président nouvellement désigné a été de convoquer une réunion informelle du Conseil européen le 11 février 2010. Il affirmait par là son droit de convoquer une réunion et d'en fixer l'agenda. Il établissait une certaine autorité. Elle n'a pas été vraiment contestée depuis. Il n'est pas, comme certains le prévoyaient, un simple président de séance : il pèse sur la préparation, la discussion la conclusion des débats du Conseil européen. Mais il n'est pas non plus le président de l'Europe !

Pour la maîtrise des dossiers, il est aidé sans doute par son expérience passée de Premier ministre belge, et de ministre du Budget. Son avantage principal est qu'il a, plus que d'autres, du temps à consacrer aux dossiers européens. Comme il l'a dit dans son premier discours : « Le temps est l'élément primordial d'un responsable politique »²⁰.

Mais c'est sans doute surtout sur sa capacité de créer la confiance, et de trouver le consensus, qu'il sera jugé. Le poste, par sa nature, est le point focal des tensions et des conflits potentiels entre institutions et entre États. Ils semblent avoir été bien gérés :

- Le conflit entre le président de la Commission et le président du Conseil européen était programmé par les experts. Or, s'il y a eu des tensions, elles ont plutôt diminué avec le temps. Des contacts réguliers (les petits-déjeuners du lundi !) ont créé et consolidé une compréhension mutuelle. Plus important est l'appui donné, à des moments cruciaux, par le Président Van Rompuy au rôle de la Commission, contesté par certains États membres. C'est clairement le cas dans la préparation et le déroulement du Conseil européen (très important) de mars 2011 sur la gouvernance économique²¹. Dans l'autre sens, le président du Conseil européen ne peut pas se passer de l'aide et l'expertise des services de la Commission pour mettre en œuvre les mandats qui lui

20. Herman Van Rompuy, « Discours lors de la « Klausurtagung » du groupe local Wildbad Kreuth de la CSU », 7 janvier 2010. Traduction *Notre Europe*.

21. Peter Ludlow, « The European Councils of February and March 2011 », EuroComment, *Briefing Notes*, Vol 8. N° 5 and 6, August 2011.

sont confiés. Un intérêt mutuel, consolidé par une confiance suffisante, a déjoué les prévisions pessimistes.

- La crainte ancienne d'un directoire germano-français a été accentuée au cours de la crise de l'euro par des gestes médiatiques provocateurs. Cela va du « pacte de stabilité », convenu sans préavis à Deauville en octobre 2010, à la conférence de presse commune tenue, à Bruxelles, juste avant le Conseil européen de février 2011. Les réactions publiques des autres partenaires ont été plutôt modérées. Cela s'explique par le péril de la crise, et le poids de l'Allemagne dans celle-ci. On peut croire qu'en privé les réactions ont été plus vives. Et le geste inhabituel d'une lettre ouverte de douze chefs de gouvernement, dont Mario Monti et David Cameron, à la veille du Conseil européen de mars 2012 montre une certaine irritation. La présidence a su gérer ces tensions. D'une part elle a conservé, de toute évidence, un rapport de confiance avec le couple franco-allemand. D'autre part son implication effective, et souvent déterminante, dans la préparation des réunions, et la gestion équilibrée du débat en réunion, a contribué à rassurer les autres. Herman Van Rompuy, comme ancien Premier ministre belge, a un niveau d'engagement « communautaire » qui conforte ceux qui craignent le plus un directoire.
- La crise de l'euro, omniprésente dans les débats du Conseil européen, pouvait naturellement susciter des craintes de marginalisation dans les pays hors zone. Il faut se souvenir que, au cours de la Convention, la perspective de tenir des sommets de la zone euro avait provoqué une telle indignation qu'elle avait été rapidement abandonnée. Aujourd'hui c'est une réalité acceptée, et ces sommets sont présidés par Herman Van Rompuy. Beaucoup d'attention a été consacrée à la réduction des tensions potentielles. Peter Ludlow conclut : « il est raisonnable de supposer que beaucoup, voire tous les dangers inhérents au clivage entre les pays dans et hors zone euro peuvent être maîtrisés »²².

22. Peter Ludlow, EuroComment, *Occasional Notes*, 3 octobre 2011. Traduction *Notre Europe*.

Les acteurs, comme les observateurs, conviennent en général que Herman Van Rompuy a répondu aux attentes que les uns et les autres mettaient dans ce nouveau poste. Sa présence dans les discussions, les médias, les États membres, va de soi, ce qui est un signe de succès pour une fonction qu'il fallait créer *ab initio*. Le fait qu'on le charge de présider les sommets de l'euro est une marque de confiance qui n'allait pas de soi. Des problèmes, institutionnels ou personnels, surgiront bien évidemment. Mais il est raisonnable de supposer qu'ils trouveront des solutions dans le climat d'autorité consensuelle que le titulaire a su créer autour de sa personne.

2.3. L'impact de la crise de l'euro

L'évolution du Conseil européen au cours des deux dernières années a été marquée plus encore par la gestion de la crise de l'euro que par les innovations institutionnelles du traité.

L'engagement apparaît dès la première réunion, informelle, du Conseil européen sous la nouvelle présidence, en février 2010. La déclaration finale dit que « les États membres de la zone euro prendront des mesures déterminées et coordonnées, si nécessaire, pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ». Deux ans plus tard, pour le Conseil européen de mars 2012 : « les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro rappellent qu'ils sont résolus à faire tout ce qui est nécessaire pour assurer la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et qu'ils sont prêts à agir en conséquence ». La portée politique de ces déclarations est évidente, et la formulation similaire. Mais entre les deux textes on est passé des « États membres » aux « chefs d'État et de gouvernement ». Le changement n'est pas purement sémantique.

En réalité, les chefs de gouvernement ont assumé personnellement la responsabilité de la gestion de la crise, ce qui n'est pas leur fonction dans

la lettre du traité. Ils ont adopté, à leur niveau, par étapes successives, un ensemble impressionnant de mesures. Chacune, ou presque, aurait paru problématique ou improbable en 2007. Certaines de ces mesures relèvent du domaine communautaire, et ont été juridiquement adoptées par la méthode communautaire : c'est le cas des six actes législatifs adoptés en 2011 pour renforcer la gouvernance économique de l'Union (*Six-Pack*). D'autres sortaient du domaine communautaire et, malgré le silence du traité, ont néanmoins été adoptées par le Conseil européen : la création du Fonds européen de stabilité financière (FESF), ou encore les opérations successives de soutien à la dette souveraine grecque. Le fait même que l'on tienne des réunions de chefs de gouvernement de la zone euro, proposition à laquelle Mme Merkel s'opposait encore en 2008, confirme le rôle nouveau et dirigeant qu'ils voulaient assumer dans ce domaine particulier.

Les responsabilités assumées à ce niveau ont eu un impact considérable sur le fonctionnement du Conseil européen. En réalité il a été dominé par ce sujet, à l'exclusion presque de tout autre.

Ce transfert de responsabilités a aussi suscité des critiques. Pour certains acteurs, il s'agissait d'une remise en cause de la méthode communautaire. Derrière cette crainte, on sentait celle d'un directoire. Le président du Parlement européen, Martin Schulz, disait récemment : « les chefs d'État ou de gouvernement accaparent de plus en plus de décisions, délibèrent et décident dans le secret de petits comités, loin de l'opinion et au mépris de la méthode communautaire. »²³.

Il faut rappeler pourtant que, bien avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il arrivait fréquemment que des décisions importantes, de portée communautaire et parfois détaillées, soient prises politiquement au niveau du Conseil européen, avant d'être mises en œuvre juridique-

23. « [Allocution du Président Schulz devant les membres de la Commission européenne](#) », 25 avril 2012.

ment par les institutions communautaires. Ce fut le cas des perspectives financières ou des « paquets Delors ». Cette procédure ancienne est celle aussi qui a conduit en 2011 à l'approbation du « *Six-Pack* ».

On peut surtout se demander si, dans une crise d'ampleur sans précédent, les chefs de gouvernement avaient un autre choix. Était-il pensable de ne pas mettre dans la balance toute leur autorité ? De ne pas chercher dans les traités, comme dans les ressources nationales, des éléments de solution, ou des palliatifs, parfois même à la limite de la légalité ? Pouvaient-ils invoquer les compétences et les procédures ? Qu'aurait-on dit s'ils n'avaient pas exploré toutes les avenues possibles ?

Parlant à Sciences Po en septembre 2010, à l'invitation de *Notre Europe*, le Président van Rompuy exprimait ce point de vue : « Il est normal, quand on prend des décisions qui concernent les fondements de la monnaie et qui en plus engagent des sommes extraordinaires, que la responsabilité en soit assumée par un chef de gouvernement... Le Conseil européen est le lieu où les uns et les autres peuvent trouver des positions communes, donc européennes ». Il revient sur le sujet lors d'une conférence à l'Université Humboldt : « en temps de crise, nous atteignons les limites d'institutions fondées sur des compétences attribuées. Lorsque nous abordons des terres nouvelles et que de nouvelles règles doivent être fixées, le Conseil européen [...], est bien placé pour apporter sa contribution. C'est l'une des raisons qui ont présidé, dans les années 1970, à la création du Conseil européen »²⁴.

24. « [La découverte de la coresponsabilité : l'Europe à l'heure de la crise de la dette](#) », discours du président du Conseil européen Herman Van Rompuy à l'Université Humboldt à Berlin, 6 février 2012.

3. Les perspectives d'avenir

3.1. Et quand la crise se terminera ?

Depuis sa création, le Conseil européen avait pour vocation de prendre de la distance par rapport aux problèmes du quotidien, d'écarter la technicité, de réfléchir, dans une perspective à long terme, aux objectifs de l'intégration européenne, aux priorités plus qu'aux modalités. C'était l'esprit des « entretiens au coin du feu » chers à Willy Brandt. C'est encore la formulation du traité de Lisbonne qui parle d'impulsion et d'objectifs politiques généraux.

Le paradoxe est qu'il est possible de porter un jugement, positif ou négatif, sur la performance du Conseil européen dans la gestion de la crise de l'euro, mais qu'il serait très difficile de porter aujourd'hui un jugement quelconque sur la mise en œuvre des tâches formellement attribuées par le traité de Lisbonne à cette institution. Il a opéré dans l'urgence, sous la pression des marchés, sur des sujets souvent techniques, à la recherche de solutions requises à court terme, parfois même dans l'immédiat. Le long terme a dû être reporté.

L'efficacité du Conseil européen, dans le cadre défini par le traité et dans une période « normale » (si elle vient un jour !), est encore une question ouverte. Mais quelques réflexions s'imposent :

- Le Conseil européen est la réunion d'une trentaine de personnes, délibérant par consensus, dont chacune tient compte, fort naturellement, des échéances politiques nationales. Sous une contrainte forte, comme l'urgence extrême, les délais fixes ou la pression extérieure, celle des marchés par exemple, le Conseil européen a montré qu'il pouvait prendre des décisions importantes et difficiles. Mais d'autres réunions tendent, en l'absence de pression, vers les généralités inoffensives, ou les compromis obscurs et ambigus qui parsèment les textes européens. Aucune réunion aussi nombreuse n'est naturellement un lieu d'impulsion.
- Sous la pression des marchés, les débats récents du Conseil européen ont porté principalement sur des mesures concernant la zone euro. Ceci permet aux plus sceptiques, dont le Royaume-Uni, de s'abstenir puisqu'ils ne sont pas directement concernés. Quand on abordera des problèmes concernant tous les pays membres, par hypothèse sans pression imminente, est-on bien sûr qu'on pourra donner, comme dit le traité, des impulsions fortes, et définir ensemble des objectifs généraux ? Alors que les opinions divergent et les populismes montent ? Où alors faudra-t-il organiser des coopérations renforcées aussi au niveau du Conseil européen ? Comment et sur quoi ?
- Le Conseil européen est, par excellence, un lieu de pouvoir, l'endroit où les grands débats européens sont débattus en tête à tête. Et, comme dans tout jeu de pouvoir, la taille et la puissance des États est un argument fort. La méthode communautaire, par ses « *checks and balances* », tend à égaliser le jeu et fait obstacle à la domination des uns. Le Conseil européen, par la personnalisation du débat, tend, au contraire, à maximiser l'influence des grands, en particulier de certains grands. Il arrive que la capacité et l'expérience des hommes mitigent cette tendance. On a connu des diri-

geants de petits pays très écoutés, et des dirigeants de grands pays dépourvus d'influence. Mais ce n'est pas la règle générale, et cette tendance a été accrue par l'accroissement du nombre des acteurs, résultat de l'élargissement. Tous chantent dans le chœur, mais on entend plus la voix des ténors ! Cette réalité politique, à mon avis irréversible, est une source d'inquiétude pour certains. Elle explique, et sous-tend, les plaidoyers renouvelés pour la méthode communautaire. Ces voix s'élèveront plus fort encore quand nous sortirons de la tourmente. À terme il sera dangereux de les ignorer.

- Le fonctionnement pratique du Conseil européen a été certainement amélioré par un ensemble de dispositions adoptées à Séville en 2002. Mais l'ambivalence du traité de Lisbonne a aussi des conséquences à ce niveau. D'une part, il va de soi que le Conseil européen ne peut se couper des formations du Conseil qui lui fournissent souvent la matière de ses débats. D'autre part le rôle de la présidence rotative dans la préparation du Conseil européen (au niveau du COREPER et du Conseil Affaires générales) est paradoxal et peu efficace. Dans l'esprit du nouveau traité, la composition et le rôle du Conseil Affaires générales devaient être réformés. Ils ne l'ont pas été. Son rôle théorique est souvent contourné par des contributions directes des capitales, parfois improvisées, et toujours fragiles par nature, puisque fondées sur la bonne entente du moment entre certains dirigeants. L'utilisation occasionnelle de représentants personnels (*sherpas*), pratique ancienne et courante de la diplomatie multilatérale, n'apporte pas d'innovation importante. Le fait est que beaucoup de réunions du Conseil européen sont marquées aujourd'hui par des exercices de rédaction au plus haut niveau, que les règles de Séville s'efforçaient justement d'éviter.
- Une pratique, devenue assez courante, consiste à attribuer au président du Conseil européen des mandats à exécuter :
 - Lors de sa réunion du 20 mars 2010, le Conseil européen demande au président du Conseil européen de mettre en place, en coo-

pération avec la Commission, un groupe de travail composé de représentants des États membres, de la présidence tournante et de la BCE, qui présentera au Conseil, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un cadre amélioré de résolution de crise et d'une meilleure discipline budgétaire, en explorant toutes les options permettant de renforcer le cadre juridique.

- La réunion informelle du Conseil européen du 23 mai 2012 charge son président, en coopération avec les présidents de la Commission, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale, de faire rapport, pour le Conseil européen de juin, sur les éléments constitutifs d'une Union économique, ainsi que la méthode de travail pour y parvenir.

Pour la mise en œuvre de ces mandats, le président ne dispose d'aucune administration qui lui soit propre. Il ne dispose d'aucune prise directe sur les Conseils qui doivent exécuter les décisions du Conseil européen. La structure, telle qu'elle est conçue, paraît dépendante de bonnes relations personnelles, donc assez fragile.

Beaucoup de ces réflexions sont liées à une interrogation fondamentale à laquelle il est aujourd'hui impossible de répondre : comment cette institution nouvelle va-t-elle s'inscrire dans le cadre institutionnel rôdé que nous connaissons ? La période exceptionnelle que nous avons vécue ne permet pas de conclure sur ce point. Il semble improbable qu'il se cantonne strictement, à l'avenir, aux formules du traité, qui n'ont jamais été respectées à la lettre. Mais alors jusqu'où va-t-il aller ? On comprend certaines inquiétudes au Parlement et à la Commission, que le temps seul, et la pratique, permettront de dissiper, à condition de s'attacher à les résoudre.

3.2. La politique extérieure

Depuis l'origine, le Conseil européen a exercé un rôle important dans la relation extérieure de la Communauté, puis de l'Union. Pas de réunion, depuis trente ans, qui ne s'accompagne de déclarations, souvent nombreuses, parfois musclées : en mars 1999 sur le siège de Sarajevo, en septembre 2008 sur la Géorgie, en mars 2012 sur la Syrie. On a dit que, dans ce cadre, le Conseil européen, par ces déclarations politiques communes, agit en fait comme un chef d'État collectif.

Cette dimension extérieure, très présente dans la Convention, se retrouve dans le traité par la création du haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité, et d'une présidence permanente du Conseil européen, dont le rôle extérieur est affirmé. Les deux dispositions devaient accroître la visibilité extérieure. Certains parlaient de donner un visage à l'Europe.

L'articulation entre les deux fonctions est formulée dans le traité : « Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant ». L'imprécision et l'ambiguïté de ce texte auraient pu facilement conduire à des tensions ou des conflits, tant avec la haute représentante qu'avec le président de la Commission. Ceux-ci ne sont pas manifestes. Un accord conclu en mars 2010 entre le président Barroso et le président Van Rompuy règle les questions de représentation extérieure à leur niveau. La relation avec Mme Ashton ne fait pas d'éclats.

En pratique l'action extérieure du Conseil européen aujourd'hui est tout à fait similaire à celle qu'il exerçait avant le traité de Lisbonne. Chaque réunion se conclut par des considérations de politique étrangère : par exemple, en juin 2010 sur l'Iran, en mars 2011 sur le départ de Kadhafi, en mars 2012 sur le départ du président Assad.

Par contre le rôle du président du Conseil européen, par sa permanence, est évidemment nouveau dans ce contexte. Il participe à la représentation de l'Union dans les instances mondiales réunissant les chefs de gouvernement : G8, G20. Il assure la présidence des réunions régulières au sommet avec les partenaires stratégiques de l'Union : États-Unis, Chine, Russie, une dizaine au total. Il apporte de la continuité dans des exercices où la position de l'Union était auparavant affaiblie par la rotation des présidences semestrielles. La politique extérieure est évidemment très présente dans l'agenda du président, même si elle n'est pas le point focal de ses préoccupations.

Il reste que la performance de l'Union européenne en politique extérieure, au cours des dernières années, n'est pas convaincante. L'ambition du traité était de simplifier notre représentation extérieure. En fait, nos partenaires restent perplexes devant la complexité de nos structures. Les présidences tournantes sont toujours bien présentes. Elles veulent, et voudront, surtout celles des plus grands, conserver une visibilité extérieure, ce qui est, et sera, source de tensions, facteur d'incohérence.

L'impression, peut-être subjective, est que ni le Conseil européen, ni son président, ne mettent, depuis Lisbonne, la politique extérieure au sommet de leurs préoccupations. On les comprend. Le souci dominant, presque exclusif, est celui qui émane de la crise économique et financière. L'expérience a démontré que le Conseil européen, au cours de réunions courtes et espacées, ne pouvait traiter à fond qu'un seul problème à la fois.

Mais il faut dire aussi que la volonté des États membres de faire des progrès significatifs dans la direction d'une politique extérieure commune n'est pas évidente. Plus personne ne parle de mettre en œuvre la coopération structurée en matière de défense, prévue pourtant par le traité. De façon générale, l'appétit collectif pour une politique extérieure commune a diminué partout. Les gouvernements, conscients de la montée du natio-

nalisme dans les opinions, cherchent à garder leur autonomie entière d'action extérieure, surtout leur visibilité, quitte même à contrarier les efforts des institutions communes.

Le jugement porté il y a plus de quinze ans par Stuart Eizenstat, bon observateur américain de nos faiblesses, reste valable²⁵ : « Les principaux États membres ne souhaitent pas encore abandonner leurs prérogatives extérieures au profit d'une approche commune... Aussi longtemps que ce changement ne se sera pas produit la politique commune sera toujours inférieure à ce que promettait le traité ». Il parlait de Maastricht ! On a plutôt reculé depuis.

3.3. Le Conseil européen et la légitimité

Au cours des années 2010 et 2011 le Conseil européen s'est réuni, sous une forme ou une autre, une dizaine de fois par an. Bien que ces réunions soient toujours plus nombreuses, elles continuent à susciter un intérêt assez constant de la presse et de l'opinion. Peut-être par l'atmosphère de crise qui, récemment, a entouré chacune de ces réunions. Sans doute par la participation de figures qui sont connues, au moins dans leurs pays, parfois dans l'Europe entière. Peut-être par un reste de décorum qui entoure ces « sommets ». Mais le fait est que cette institution atteint un niveau de visibilité que n'atteint jamais une réunion de la Commission, du Conseil ou du Parlement. C'est, pour la grande majorité, la partie visible de l'iceberg institutionnel européen. Ce fait politique a des conséquences qui retiennent l'attention.

Ce qui frappe, au cours de la période en considération, c'est que ces réunions ont été présentées, le plus souvent, par la presse, comme des

25. *Financial Times*, 16 février 1996. Traduction : *Notre Europe*.

échecs ou des demi-échecs. Si par hasard, le scepticisme naturel des uns s’effaçait un moment, les marchés financiers se chargeaient, bien souvent, de rectifier le tir. Et pourtant, malgré tout, une attente expectative, parfois même une pointe d’optimisme, semble entourer chaque nouvelle réunion. Tout se passe comme si les citoyens européens considéraient que les chefs de gouvernement avaient une responsabilité collective pour prendre les décisions requises, particulièrement en cas de crise, et surtout si la crise devient permanente. Les Européens, pour la plupart, attendent que ces réunions aboutissent à des résultats, et veulent y croire. Cette attente, elle-même, donne une forme particulière de légitimité au Conseil européen. Philippe Maystadt en parle comme de « l’instance qui a de toute évidence le plus grand poids politique et qui apparaît comme la plus légitime aux yeux des citoyens »²⁶.

La source de la légitimité démocratique dans une structure aussi complexe et originale que l’Union européenne est un vaste sujet. Vivien Schmidt y a consacré un excellent livre²⁷ qui décrit l’Union comme a « *highly compound regional polity* » (« entité politique régionale hautement composite ») dans laquelle la démocratie, donc la légitimité, est naturellement fragmentée, provenant en partie de l’appareil institutionnel européen (le Parlement) et en partie des institutions nationales. Son analyse théorique porte sur l’application du concept de démocratie à un ensemble institutionnel plurinational comme l’Union. Elle note que ce concept de démocratie, avec ses variantes et ses différentes dimensions, a été conçu au départ, intellectuellement et politiquement, dans un cadre exclusivement national. Son extension à la structure européenne demande au moins une réflexion nuancée.

Dans son analyse théorique de la démocratie en Europe, Vivien Schmidt fait une distinction entre deux moments politiques :

26. Philippe Maystadt, *Europe : le continent perdu ?*, Bruxelles, Avant-Propos, 2012, pages 115-116.

27. Vivien A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Polities*, Oxford University Press, 2006, page 230, et 253 et suivantes.

- La négociation (*coordinative discourse*) : ce qui contient l'argumentation, le contenu substantiel, d'une politique négociée dans l'Union ; ce débat se déroule pour l'essentiel entre acteurs européens, entre experts et politiques ;
- La communication (*communicative discourse*) : celui qui communique au public l'objet ou le résultat d'une négociation en cours, ou achevée ; il va des acteurs vers les citoyens.

Il va de soi que le deuxième discours est essentiel au fonctionnement d'une démocratie. Jacques Delors faisait récemment la réflexion que la simplicité fait partie de la démocratie : « Être inventeur de simplicité c'est permettre aux citoyens de comprendre ce qui se passe »²⁸. On ne saurait prétendre que le Conseil européen soit toujours artisan de simplicité ! Mais c'est très souvent le point de convergence où se concentre l'essentiel d'un débat, très souvent aussi le point de convergence où se concentre l'attention des médias. C'est la pointe de l'iceberg. C'est un lieu privilégié pour le discours communicatif.

La formule, initialement proposée par Jacques Delors, qui fait de l'Union une « Fédération européenne d'États-nations » n'est pas éloignée de celle de Vivien Schmidt lorsqu'elle parle d'« une entité politique régionale hautement composite »²⁹. Quel que soit le langage utilisé, le caractère mixte de la dimension démocratique dans l'Union doit fonder l'analyse. Gaëtane Ricard-Nihoul, dans sa récente étude de la proposition de Jacques Delors³⁰, arrive, comme Vivien Schmidt, à la conclusion qu'on occulte une partie du débat sur la démocratisation de l'Union, si on ne parle pas de « l'articulation et le dialogue entre les niveaux européen et national de la démocratie ». Il s'agit d'un des aspects de ce dialogue constant, dont

28. Jacques Delors, « Pour un nouveau de l'Europe », *Tribune, Notre Europe*, 11 avril 2012.

29. Pour le Petit Larousse, un matériau composite est formé de plusieurs composants distincts dont l'association confère à l'ensemble des propriétés qu'aucun des composants pris séparément ne possède. L'application de ce concept à la construction européenne me paraît appropriée.

30. Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération d'États-Nations*, Larcier, avril 2012, 208 pages.

parlait Jean Monnet, entre les institutions nationales et les institutions communes « dont les objectifs sont liés et qui ne peuvent plus avancer que solidairement ». Dans cette articulation et ce dialogue, le Conseil européen joue son rôle. Il est un facteur de légitimité.

Conclusion

Helen Wallace a jadis décrit le Conseil comme un « caméléon institutionnel » en raison des visions différentes, des images différentes qu'on pouvait s'en former³¹. On peut en dire autant du Conseil européen : organe d'impulsion et d'orientation, parfois instance décisionnelle, gestionnaire de crise, chef d'État collectif dans la relation extérieure, facteur de légitimité : autant d'aspects différents qui sont les étapes d'un pouvoir croissant.

La relation entre cette croissance du pouvoir du Conseil européen et la contribution essentielle de la méthode communautaire au fonctionnement de l'Union est généralement perçue comme un affrontement. Au regard de l'évolution historique, ne s'agit-il pas en réalité d'une coexistence continue dans la diversité ?

31. Helen Wallace, « The Council: An Institutional Chameleon? », *Governance: International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 15, Issue 3, Blackwell Publishing, Oxford, July 2002, pp. 309-422.

L'ambivalence et l'ambiguïté des mots ne facilitent pas le débat. Le mot « intergouvernemental » couvre des choses bien différentes, et tout ce qui est « communautaire » ne relève pas de la méthode du même nom³². L'inquiétude répandue chez certains est que l'intergouvernemental soit en train de supplanter la méthode communautaire. Mais le résultat des années récentes de crise est que l'institution communautaire par excellence, la Commission, a acquis, comme le Président Barroso ne manque pas de le signaler, des responsabilités et des compétences qui vont bien au-delà de celles dont elle disposait il y a dix ou vingt ans. L'Union est plus « communautaire » que jadis, même si ce n'est pas toujours la « méthode » qui a conduit à cette situation. Les États membres de la zone euro acceptent aujourd'hui un contrôle « communautaire » sur leur budget et leur politique économique qu'on aurait pensé impensable il y a cinq ans. Cela résulte au départ de décisions « intergouvernementales », ensuite seulement de la méthode communautaire. Il faut se méfier des simplismes !

On peut se demander si le vrai débat n'est pas aujourd'hui entre la méthode communautaire et la décision intergouvernementale, mais entre la gouvernance et le gouvernement.

La Communauté, puis l'Union, a été essentiellement normative. L'union douanière a été faite par traité, le marché intérieur par directives, l'euro devait être consolidé par un « pacte », même la « méthode ouverte de coordination » est une forme de *soft law*. Ce sont des formes diverses de gouvernance, au sens donné à ce terme par le Livre Blanc de la Commission³³ « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir ».

32. C'est la raison pour laquelle je proposais dans un *Bref de Notre Europe* (n° 24 de mars 2011: « [Mode de décision dans l'UE](#) ») que l'on parle plutôt de « méthode institutionnelle ».

33. Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM 2001/428 final, 25 juillet 2001.

La directive et les cinq règlements (*Six-Pack*), adoptés en septembre 2011 pour la surveillance budgétaire dans la zone euro et la correction des déséquilibres macroéconomiques, donnent aux institutions européennes, essentiellement la Commission, un niveau de contrôle et de contrainte inusité, même sans précédent. La précision des mesures, l'automatisme et les modalités de décision, relèvent d'actes de gouvernement, plutôt que de formes de gouvernance. Ce ne sont pas seulement des normes que l'on prescrit. C'est bien l'exercice d'une forme de gouvernement économique dont il s'agit.

D'une autre façon, la conditionnalité précise et contraignante liée, par le Conseil européen, aux interventions collectives en soutien de la dette grecque, limite, en pratique, la souveraineté du pays. C'est aujourd'hui, au moins en partie, l'Union qui exerce le gouvernement économique et financier de la Grèce.

Cette notion de gouvernement économique fait polémique en Europe. Le concept fait peur, alors que l'idée de gouvernance est acceptée. Sans doute y a-t-il là un vrai débat. Mais, principalement sous la pression des marchés, des éléments de gouvernement économique, évidemment incomplets, se sont progressivement mis en place dans la zone euro. Il est probable que cette évolution s'étende et se renforce à l'avenir. Elle suscite une interrogation et une réflexion.

L'interrogation porte sur le contrôle démocratique de ce « gouvernement économique » qui se met en place. « La crise a accentué le besoin de légitimation des décisions européennes », dit Mario Monti. Cette légitimité dépend d'une bonne articulation entre la démocratie nationale et la démocratie européenne.

La réflexion porte sur l'espoir. Aucun système politique ne peut survivre sans donner de l'espoir aux citoyens. L'Europe a été un grand vecteur

d'espoir pour plusieurs générations, y compris la mienne. Et aujourd'hui ? Ce n'est pas l'espoir qui pousse à l'intégration, c'est la crainte des marchés. Est-ce bien suffisant ? Ce qu'on voit partout ce serait plutôt le désespoir. Beaucoup d'Européens ne voient pas de lumière au bout du tunnel. Qui portera un message d'espoir, si nos dirigeants et nos institutions ne le font pas ? Ici aussi le Conseil européen a un rôle à jouer.

Sélection de publications de *Notre Europe*



Séminaire sur la méthode communautaire. Éléments de synthèse, Yves Bertoncini, Valentin Kreilinger, *Synthèse*, mai 2012.

Pour une Fédération européenne d'États-nations la vision de Jacques Delors revisitée (ouvrage de Gaëtane Ricard-Nihoul préfacé par Jacques Delors), Yves Bertoncini, *Synthèse*, avril 2012.

Pour un renouveau de l'Europe, Jacques Delors, *Tribune*, avril 2012.

Le « TSCG » : beaucoup de bruit pour rien ?, António Vitorino, *Le Mot*, février 2012.

Les 20 ans du traité de Maastricht, Jacques Delors, *Tribune*, février 2012.

Le traité de Maastricht : 20 ans après, *Éléments de synthèse*, février 2012.

Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?, Paolo Ponzano, Costanza Hermanin, Daniela Corona, *Étude n° 89*, janvier 2012.

Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue, Stéphanie Novak, *Étude n° 88*, novembre 2011.

Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011, Alain Dauvergne, *Étude n° 87*, octobre 2011.

Le nouveau discours de la méthode, Jean-Paul Jacqué, *Tribune*, septembre 2011.

De la méthode communautaire, Richard Corbett, *Tribune*, septembre 2011.

La codécision et les « accords précoces » : progrès ou détournement de la procédure législative ?, Olivier Costa, Renaud Dehousse, Aneta Trakalová, *Étude n° 84*, mars 2011.

Mode de décision dans l'Union, Philippe de Schoutheete, *Bref n° 24*, mars 2011.

Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?, Paolo Ponzano, *Bref n° 23*, février 2011.

Des réformes institutionnelles à la politisation - Ou comment l'Union européenne du Traité de Lisbonne peut intéresser ses citoyens, Goran von Sydow, Gaëtane Ricard-Nihoul, *Bref n° 20*, novembre 2010.

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen, Andrew Duff, *Policy Paper n° 42*, octobre 2010.

Les partis politiques européens : le chaînon manquant, Julian Priestley *Policy Paper n° 41*, octobre 2010.

Des « partis politiques au niveau européen » ? État des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009, Francisco Roa Bastos, *Étude n° 71*, mai 2009.

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen, Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, *Notre Europe* et The Federal Trust, *Étude n° 70*, mai 2009.

De quelles marges de manœuvre dispose une Présidence de l'Union ?, Ana Mar Fernández, *Bref n° 9*, septembre 2008.

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne, Jean-Louis Quermonne, *Policy Paper n° 26*, mai 2007.

La politisation de l'UE : remède ou poison ?, Simon Hix et Stéfano Bartolini, *Policy Paper n° 19*, mars 2006.

La Commission européenne « élargie », John Peterson, *Policy Paper n° 11*, février 2005.

**Toutes nos publications sont disponibles gratuitement en français et en anglais
sur notre site Internet : www.notre-europe.eu**

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

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.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, juillet 2012

Philippe de Schoutheete

Philippe de Schoutheete est ancien Ambassadeur de la Belgique auprès de l'UE, membre de l'Académie Royale de Belgique, et Senior Fellow du Département Europe à l'Institut Egmont (Institut Royal des Relations Internationales). Il est membre du Conseil d'administration de *Notre Europe*.

VISIONS D'EUROPE

Conseil européen et méthode communautaire

Ce *Policy Paper* de Philippe de Schoutheete s'inscrit dans la série de travaux consacrés par *Notre Europe* à l'évolution des institutions européennes au lendemain du traité de Lisbonne. Il s'attache au Conseil européen, dont le rôle est devenu central, à tel point qu'il semble désormais pertinent d'évoquer non pas un « triangle » mais un « trapèze institutionnel ».

La première partie revient sur l'histoire de cette institution. Elle souligne que le renforcement progressif du Conseil européen ne s'est pas effectué au détriment de la méthode communautaire, dont le rôle s'est également accru, le traité de Lisbonne faisant même de la codécision la procédure législative ordinaire dans la plupart des domaines.

La seconde partie passe en revue les modifications introduites par ce même traité en ce qui concerne le Conseil européen, dont la transformation en institution consacre l'importance qu'il a prise. Si les urgences auxquelles il a dû faire face ne lui ont guère laissé le loisir de définir les orientations de l'activité de l'UE, comme le prescrit le traité, le Conseil européen est l'endroit où ont été adoptées les grandes décisions tout au long de la crise en cours.

La troisième partie s'interroge sur le rôle que sera appelé à jouer le Conseil européen dans le futur. Si le traité de Lisbonne n'a pas conduit à la simplification escomptée en matière de relations extérieures, les pouvoirs que le Conseil européen a exercés dans la réponse à la crise et la légitimité qu'il a acquise de ce fait constitueront sans doute des éléments importants dans la construction progressive du gouvernement de l'Europe.

www.notre-europe.eu

e-mail : info@notre-europe.eu