

Rapport sur les institutions européennes (Octobre 1979)

Légende: Le 5 décembre 1978, le Conseil européen confie à un Comité de sages le mandat "d'étudier des adaptations à apporter aux mécanismes et aux procédures des institutions qui sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des Communautés et pour progresser dans la voie de l'Union européenne". Les trois sages présentent leur rapport au Conseil européen en octobre 1979.

Source: Rapport sur les institutions européennes, Présenté au Conseil européen par le Comité des Trois (Octobre 1979). [s.l.]: Conseil des Communautés européennes, 1980. 93 p. ISBN 92-824-0041-7.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_les_institutions_europeennes_octobre_1979-fr-d1e23cf8-0d43-4ddd-81ba-8f4b61c0259d.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Rapport sur les institutions européennes

Présenté au Conseil européen par le Comité des Trois (Octobre 1979)

Avant-propos

Le 5 décembre 1978, le Conseil européen nous a confié le mandat d'étudier des adaptations à apporter aux mécanismes et aux procédures des institutions de la Communauté. Le texte complet du mandat du Conseil européen figure dans l'annexe 1. Nous expliquerons dans le corps du rapport quelle conception pratique de notre tâche et de ses limites nous a guidés dans notre travail. Nous voudrions cependant souligner ici deux points. En premier lieu, nous avons compris à la lecture du mandat que nous ne devions pas faire de proposition qui nécessiterait un amendement du traité. En second lieu, nous avons considéré la référence du Conseil européen à des «propositions concrètes... susceptibles d'être rapidement mises en oeuvre» comme un facteur déterminant pour le caractère des propositions que nous devions faire. Nous avons néanmoins abordé quelques réflexions plus larges dans le chapitre final de notre rapport.

Notre Comité s'est réuni pour la première fois à Bruxelles le 18 décembre 1978. Depuis lors nous avons visité tous les États membres de la Communauté et nous avons eu des conversations avec les Chefs d'État et de gouvernements ainsi qu'avec les ministres des affaires étrangères et d'autres ministres. Nous avons tenu des réunions avec le président du Parlement européen alors en exercice, le président de la Commission, la Cour de justice des Communautés, le Comité économique et social et la Cour des comptes, ainsi qu'avec le Comité des représentants permanents et le secrétariat du Conseil. Nous avons rencontré le Comité présidé par M. Spierenburg, chargé d'étudier le fonctionnement de la Commission. Nous avons aussi parlé séparément avec de nombreux autres interlocuteurs, Membres de la Commission, fonctionnaires de la Commission et des États membres ou personnes privées. Nous avons reçu un grand nombre de communications écrites.

Nous sommes reconnaissants aux chefs d'État et de gouvernement d'avoir consacré un temps considérable à nous expliquer les raisons pour lesquelles ils nous avaient invités à entreprendre cette tâche. Nous les remercions, ainsi que les autres membres des gouvernements, des institutions et des organes de la Communauté qui ont contribué à notre travail, pour l'hospitalité avec laquelle ils nous ont reçus, et pour la franchise avec laquelle ils nous ont exprimé leurs vues et leurs réflexions. Nous sommes reconnaissants envers tous ceux qui nous ont fait partager leurs idées et leur expérience. Nous adressons des remerciements particuliers aux membres du secrétariat du Conseil, spécialement M. Paul Guében, qui nous ont aidés dans l'organisation de nos travaux; et à nos assistants Alyson Bailes, Philippe Petit et Carlo Trojan, sans lesquels ce rapport n'aurait pu être réalisé dans les délais prévus par le mandat.

Avec ces mots d'explication, de reconnaissance et de remerciements, et sous notre propre responsabilité, nous présentons notre rapport au Conseil européen.

Octobre 1979

[signature]

Barend Biesheuvel

[signature]

Edmund Dell

[signature]

Robert Marjolin

I. Introduction

Ce rapport doit porter sur les adaptations des mécanismes et des procédures des institutions qui sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des Communautés et pour progresser dans la voie de l'Union

européenne. Ce mandat exprime, à nos yeux, un espoir et une crainte. L'espoir, d'une part, que la Communauté européenne, à travers les circonstances nouvelles que constituent l'adhésion de nouveaux membres, les élections directes du Parlement européen et le développement du système monétaire européen, pourra continuer à approfondir et à étendre la coopération entre ses membres, que l'on s'approchera de la réalisation des objectifs prévus dans les traités et au delà, et que de nouveaux objectifs pourront être définis. La crainte, d'autre part, que cela s'avère une tâche extrêmement difficile et que les méthodes actuelles de fonctionnement de la Communauté loin de permettre d'affronter les nouvelles échéances avec confiance, se révèlent inadéquates même pour répondre aux besoins d'aujourd'hui.

Les termes de notre mandat nous demandent de rechercher des adaptations des procédures et des mécaniques capables d'apaiser cette crainte et de permettre à cet espoir de se réaliser. Nous devons affirmer clairement dès le début que nous ne croyons pas qu'une solution puisse être trouvée en des termes aussi simples. Une analyse des motifs de craintes, des échecs, omissions et inadaptations dans le fonctionnement de la Communauté, montre que leurs causes les plus profondes ne sont pas dues aux mécanismes et aux procédures. Si le désir de progrès de tous les États membres ne se sont pas réalisés malgré les déclarations communes et les objectifs adoptés, ce n'est pas parce que les structures permettant de les mettre en œuvre n'existaient pas. Plus importantes ont été les contraintes économiques et politiques qui ont découragé l'initiative, la limitation des ressources, l'absence de claires perspectives de progrès qui existaient dans une période antérieure. Si les accords généraux sur des orientations de progrès n'ont pas été transformés en programmes d'actions spécifiques, en nouvelles «politiques communes» véritables, ce n'est pas parce que l'on manquait d'enceintes où les discuter. Les raisons se trouvent plutôt dans les circonstances politiques et dans des attitudes qui ont tantôt donné naissance à des conceptions antagonistes du chemin à suivre, et tantôt empêché toute conception de se faire jour.

Dans ces conditions, le rôle des mécanismes et des procédures institutionnels est strictement secondaire. Ils peuvent aggraver les problèmes de substance s'ils sont lourds et inadaptés. Nos conversations avec ceux qui ont l'expérience des affaires de la Communauté montrent que cette situation a trop souvent prévalu. Si c'est bien le cas, en corrigeant ce qui est déficient dans les mécanismes, nous pouvons espérer lever un obstacle supplémentaire et vain sur la voie du progrès. Mais nous ne pouvons garantir le progrès, ni dans la Communauté actuelle, ni dans la Communauté élargie. Pour cela, il faudrait surmonter les contraintes économiques et politiques sous-jacentes, qui constituent actuellement les principaux obstacles au progrès, et établir un consensus pratique sur le rythme comme sur les objectifs de développement. Une telle tâche dépasse de beaucoup le champ de notre rapport. Dans notre réflexion, nous nous sommes cependant trouvés confrontés à chaque instant aux grands problèmes de fond autant que de procédure qui s'opposent au progrès vers l'Union européenne, et nous avons été particulièrement frappés par la gravité des difficultés auxquelles la Communauté va se trouver confrontée dans les années 1980, quelle que soit son organisation interne. Nous consacrerons quelques réflexions à ce sujet dans le chapitre final de ce rapport après avoir présenté nos propositions pratiques.

La première partie de ce rapport consiste en une analyse du fonctionnement actuel des Communautés. Il n'est pas facile d'être objectif à propos de la Communauté d'aujourd'hui: les mêmes faits peuvent être rassurants pour certains, inquiétants pour d'autres. Nous nous sommes efforcés de ne tenir compte des divergences idéologiques que dans la mesure où, en faisant obstacle à des accords, elles ont été par elles-mêmes un frein au progrès.

État de la Communauté: l'aspect positif

L'aspect positif est présenté ici en premier lieu parce qu'il est trop souvent oublié ou sous-estimé. De fait, les réalisations de la Communauté sont impressionnantes aussi bien par leur richesse que par la manière originale dont elles ont été obtenues. Car la Communauté est une création sans précédent. Elle est peut-être moins qu'une fédération ou même qu'une confédération, mais elle représente beaucoup plus qu'une alliance ou qu'une organisation internationale traditionnelle. En créant la Communauté, les États membres ont accepté de lui transférer des pouvoirs importants, quoique dans un nombre limité de domaines. Il ne s'est pas agi d'un transfert unique, mais de transferts répétés à travers toute l'étendue de ce qu'est devenu le domaine communautaire. Un nouvel ordre juridique a été créé et des règles communes ont été appliquées à de

nombreux secteurs de l'administration publique. Une nouvelle entité d'une importance considérable – qui paraît souvent plus grande aux partenaires extérieurs qu'à ses propres membres – a pris place sur la scène internationale.

Les succès de la communauté peuvent être décrits dans quatre principaux domaines. D'abord, il est généralement reconnu que la plus grande partie des traités – qui paraissaient si ambitieux au moment de leur rédaction – est désormais mise en œuvre. La principale innovation a été la création du marché commun des produits industriels et agricoles, du travail, des capitaux et des services, qui, malgré ce qu'il lui reste d'imperfections est plus proche de l'établissement d'une zone économique homogène aux conditions de concurrence uniformes que cela n'avait jamais été le cas hors des limites d'un seul et même État. La Communauté est devenue aujourd'hui un des principaux ensembles commerciaux du monde. L'élaboration d'une politique commerciale commune constitue une réalisation majeure. On peut en dire autant de politiques communes comme celle qui s'applique par exemple au secteur de l'acier.

Deuxièmement, les six puis les neuf États membres ont réussi à coopérer de bien des manières que les traités n'avaient pas prévu de façon précise. Dans quelques cas, ils sont partis d'une disposition du traité pour aller au-delà de ce que le texte de base prévoyait: signature de la convention de Lomé, collaboration dans les négociations internationales comme le dialogue Nord-Sud, extension progressive du capital et des activités de la Banque européenne d'investissement. Dans d'autres cas, ils ont utilisé l'article 235 du traité pour lancer de nouvelles politiques et créer de nouveaux organes concourant à la réalisation des objectifs généraux des traités: le Fonds de développement régional, les facilités de crédit «Ortoli», la première ébauche d'une politique énergétique commune, le programme d'aide aux pays en développement non associés, en sont des exemples. Le système monétaire européen est une nouvelle création majeure utilisant en partie le cadre des obligations communautaires et en partie des mécanismes qui lui sont propres. Enfin, il y a des domaines où la coopération s'est développée entièrement hors du traité: la «coopération politique» qui se situe dans le domaine des affaires étrangères, ou les discussions entre les Neuf sur des questions judiciaires ou de sécurité.

Un troisième succès considérable a été le maintien de l'acquis à travers des circonstances économiques très différentes. Dans les années 1970, la Communauté s'est trouvée plongée dans une grave crise économique, à la fois extérieure et intérieure. Elle s'efforçait au même moment d'absorber trois nouveaux membres et n'avait pas de système économique ou monétaire commun sur lequel fonder un front uni. Malgré tout, elle a réussi à survivre et à garder intactes ses politiques essentielles et sa solidarité, épargnant ainsi à sa population toutes les conséquences d'une rupture des relations commerciales européennes.

Même dans le domaine du fonctionnement institutionnel – dont les défauts ont donné naissance à notre mandat – il y a des points positifs à opposer à toutes les critiques que nous avons présentées plus loin. Les institutions doivent faire face à une charge de travail beaucoup plus vaste et plus complexe aujourd'hui que dans les premières années, et dans l'ensemble elles permettent à l'essentiel du travail de se réaliser. Dans les quatre années 1975 – 1978, la Commission a présenté un total de 2 798 propositions législatives au Conseil et retiré 212 propositions (soit un solde de 2 586). Le Conseil a adopté quant à lui 2 481 actes (sur les 431 propositions de la Commission bloquées faute de décision du Conseil au 1^{er} février 1979, la grande majorité a été retardée ou écartée pour des raisons reconnues par la Commission et quelques unes seulement faisaient l'objet de sérieuses divergences de vues entre les institutions). Le système institutionnel lui-même a montré qu'il était capable de nouveaux développements et d'innovations. Deux nouveaux traités ont donné au Parlement européen des pouvoirs budgétaires accrus et ont créé un nouvel organe de contrôle financier, la Cour des comptes. L'élection directe du Parlement a finalement eu lieu. De nouvelles enceintes de discussion et de nouveaux types de contacts inter-institutionnels, comme la procédure de concertation ont été instaurés.

Problèmes et inquiétudes

L'aspect négatif ayant contribué à inspirer notre mandat, il a naturellement tenu une grande place dans les échanges de vues que nous avons eus avec les gouvernements des États membres. Les problèmes qu'ils ont mentionnés, et les inquiétudes sous-jacentes que nous avons décelées, peuvent être classées en quatre

catégories très proches de celles que nous venons d'examiner.

Il y a encore de nombreuses lacunes dans l'application des traités, notamment dans la politique des transports, dans les mouvements de capitaux et de services financiers, etc. Ces défauts révèlent la présence d'obstacles pratiques et politiques véritables qui se sont montrés jusqu'à présent plus forts que les meilleures intentions; mais ils causent encore de sérieuses inquiétudes dans certains milieux. L'inquiétude est même plus largement répandue, bien que pour des raisons diverses, au sujet du noyau des politiques communes déjà construites sur la base des traités. Quelques États membres ne sont pas satisfaits de leurs effets et de leur fonctionnement, au point quelquefois de mettre en question la logique de leur conception. D'autres sont désarmés par cette même tendance à critiquer ce qui leur paraît être l'essentiel de la construction communautaire.

Ce sentiment d'insécurité au sujet de l'acquis n'a pas été supprimé, mais plutôt aggravé, par le fonctionnement de la Communauté dans des domaines nouveaux. Tous les gouvernements ont confirmé que leur coopération n'est pas limitée à la lettre des traités. A côté des buts explicites établis dès l'origine, des objectifs communs implicites requièrent une activité dans des domaines toujours nouveaux. Quelques-uns de ces objectifs ont été numérisés de façon détaillée dans les déclarations des Sommets de 1972 et 1974. Mais les efforts entrepris pour assurer leur mise en œuvre par une extension ou une définition plus précise des compétences communautaires ont progressé avec lenteur et difficulté. Quelques résultats ont été obtenus, comme on l'a vu ci-dessus – quelques uns d'entre eux avec une remarquable célérité. Mais ces diverses initiatives n'ont pas, dans l'ensemble, totalement répondu aux déclarations initiales et n'ont pas débouché sur une ou plusieurs «politiques communes» véritables. Cette impuissance à maintenir l'élan vers l'intégration est une source de profonde inquiétude. La tendance à retomber dans une interprétation statique, étroite des traités peut apparaître comme un pas en direction d'un véritable démantèlement de l'acquis.

La Communauté a survécu à la crise économique, mais elle n'a pas été en mesure de beaucoup la combattre. Le chômage, l'inflation, les problèmes de croissance et de balance des paiements ont été constamment discutés dans les enceintes communautaires au cours des dernières années. Pourtant l'action entreprise au moyen d'instruments communautaires dans ce domaine a été extrêmement limitée. Il n'y a pas eu de réelle coordination de l'ensemble des politiques économiques, financières et monétaires des États. Les difficultés des années 1970, contrairement à ce qu'on aurait pu espérer, n'ont pas renforcé le désir de progrès dans ce domaine: bien au contraire, les États ont cherché à protéger leurs propres industries par des mesures spéciales qui ont rendu plus difficiles non seulement l'harmonisation des politiques économiques mais aussi le fonctionnement du marché commun lui-même. Un nouveau départ est maintenant donné par le Système monétaire européen. C'est une expérience d'une réelle portée sur le plan de la procédure comme sur le plan de la substance.

Ce que l'on reproche aux institutions n'est pas tellement de ne pas faire leur travail. Le problème, ce sont les efforts disproportionnés en termes d'énergie, de temps et d'argent, qui paraissent nécessaires pour obtenir un résultat même modeste. Sans parler du gaspillage, la lourdeur du système décourage tout espoir de meilleure productivité. Les participants n'ont pas le temps de prendre du recul et de mesurer la justification et l'efficacité de leur action, encore moins de discuter les orientations générales qui devraient guider leurs efforts.

C'est au niveau du Conseil que ces problèmes sont les plus apparents, car il est le principal centre de décision de la Communauté. Il y a actuellement trois ou quatre fois plus de réunions du Conseil qu'en 1958 et les rouages inférieurs du Conseil se sont multipliés encore plus vite. Pourtant, l'importance du travail accompli n'a pas crû en proportion. Beaucoup diraient qu'il a diminué. Le déclin de l'autorité de la Commission en est à la fois une des causes et un des effets. Au sein de ces deux institutions et dans le réseau de relations interinstitutionnelles qui les entoure existe une tendance à la fragmentation et à la disproportion du contrôle central. Tandis que les Conseils spécialisés et les Groupes de travail se sont multipliés, le Conseil «général» des affaires étrangères ⁽¹⁾ n'a pu rester à la hauteur de son rôle traditionnel de coordination générale. La Commission de treize membres n'a pas développé de vision d'ensemble cohérente qui lui soit propre et qui aurait concouru à ordonner et orienter le vaste flot de ses propositions. Ce phénomène général d'une charge excessive de travail, aggravée par la lenteur et la confusion dans laquelle

elle est exécutée, peut être résumée par le terme de «lourdeur», qui sera utilisé en ce sens dans la suite du rapport.

Naturellement ces problèmes ne sont pas passés inaperçus. Une mesure concrète majeure a été prise en réponse: l'établissement du Conseil européen, événement régulier, triennal. Les chefs d'État et de gouvernement ont créé cette enceinte spéciale, afin d'échapper à la bureaucratie qui pèse sur les autres institutions et pour orienter et diriger. Ils y ont réussi dans une mesure remarquable, concevant et lançant nombre d'initiatives intéressantes. Mais les incertitudes philosophiques et les problèmes pratiques liés à la création du Conseil européen ne sont pas encore totalement apaisés et ses relations avec les institutions du traité – y compris le Parlement – doivent encore être définies de façon satisfaisante.

L'existence du Conseil européen contribue aussi à étendre les inquiétudes relatives à la façon dont la Communauté accomplit aujourd'hui son travail. En raison de la variété croissante d'enceintes et de procédures dont nous venons de parler, les États membres atteignent de plus en plus souvent un accord par des méthodes qui s'écartent des règles du traité et du cadre traditionnel de la compétence communautaire. Personne ne peut dire précisément comment ces méthodes prendront place dans un modèle quelconque d'intégration. Ce manque de consensus sur le bon usage des méthodes du traité ou hors du traité est rendu plus sérieux par la crainte des petits États membres que tout écart par rapport aux normes du traité puisse modifier l'équilibre institutionnel et réduire leurs droits vis-à-vis de leurs partenaires plus puissants.

Les causes

En recherchant les causes de ces défauts, dans les politiques et dans les procédures, nous n'avons pas cherché de bouc émissaire. Il serait à la fois irresponsable et défaitiste de tout imputer au sabotage, à la mauvaise volonté délibérée des nations ou des individus. Nous avons l'intention d'identifier les facteurs historiques et matériels dont nous avons, en un sens, tous été les victimes.

Le premier facteur, et le plus important, est la profonde transformation de l'environnement politique et économique en Europe occidentale dans les dix dernières années. La période de «construction de l'Europe» à la fin des années 50 et dans les années 60 était une période de croissance soutenue et de relative stabilité monétaire. Les gouvernements de l'époque étaient assez sûrs de leur autorité pour prendre des risques ou pour consentir des sacrifices sur l'autel de l'intérêt commun. Depuis 1970, la tendance est à la récession, l'inflation et la croissance ralentie, accompagnée de sérieux troubles monétaires. Parmi les pays qui constituent la Communauté, on pouvait s'attendre à des réactions de défense, à un refus d'innover et à la préservation jalouse des ressources devenues rares. L'adversité économique et sociale a, de plus, tendu à affaiblir dans quelques pays l'autorité des gouvernements eux-mêmes et à réduire leur marge de manœuvre politique, précisément à un moment où l'intervention croissante des gouvernements dans les économies nationales avait rendu celles-ci plus dépendantes des décisions et des éventualités de nature politique. La chose remarquable dans ces circonstances n'est pas que le rythme de la construction européenne se soit trouvé ralenti, mais que les neuf États membres aient réussi à préserver leur solidarité et que les tentations de protectionnisme les plus manifestes aient été écartées.

Même dans un contexte économique plus favorable, la Communauté des années 1970 n'aurait pu échapper à deux autres types de difficultés: celles créées par la nature des matières traitées et celles créées par le nombre de ses membres.

Les matières traitées par l'activité communautaire se sont multipliées et sont devenues plus complexes qu'à l'origine, en partie à cause des succès de la période de construction. L'acquis créé à l'époque doit être administré, préservé, ajusté en fonction des demandes ou des critiques. Il faut trouver de nouvelles ressources pour financer les nouvelles actions et les nouvelles politiques. Les trois nouveaux membres de 1973 ont apporté de nouvelles idées et le désir de voir traiter de nouveaux thèmes. L'évolution du système institutionnel lui-même a élargi la gamme des activités. Par exemple, les ministres consacrent maintenant beaucoup plus de temps à communiquer de diverses manières avec le Parlement européen que ce n'était le cas à l'origine. Enfin, bien que l'expansion de la coopération politique et d'autres consultations entre les Neuf n'ait pas accru la charge des institutions communautaires proprement dites, elle a étendu le nombre des

tâches entre lesquelles les gouvernements membres doivent répartir les ressources, particulièrement lorsqu'ils exercent la présidence.

Les nouvelles zones d'activité qui se développent actuellement présentent des problèmes qui leur sont propres. On aborde des sujets sur la plupart desquels les traités ne fournissent pas d'indications précises, ce qui signifie qu'il n'existe pas au départ de définitions communément acceptées des compétences communautaires dans ce domaine. Etablir précisément ce que la Communauté devrait faire, et quel rôle précis chaque institution devrait jouer, devient un travail difficile où les occasions de divergences abondent. Dans quelques cas, les États membres ne se sont même pas lancés sérieusement dans une tentative de définition.

Faire état du nombre des membres comme du deuxième problème administratif majeur ne signifie pas pour autant mettre en question le bien-fondé du premier élargissement. Les adhésions de 1973 sont le résultat d'une décision politique prise par tous les intéressés sous leur propre responsabilité. Ceux qui ont pris la décision doivent aussi en accepter les conséquences. Il en va de même pour le deuxième élargissement. Mais, en dehors des difficultés opérationnelles causées par le simple accroissement numérique, les intérêts particuliers des nouveaux venus étaient de nature à rendre plus difficiles les accords sur des questions clefs comme les prix agricoles, la pêche ou l'énergie.

Comment les institutions elles-mêmes ont-elles réagi à ces problèmes: l'environnement hostile, la prolifération des matières et le nombre des participants? Le verdict doit être qu'en dépit de nombreuses études utiles et d'efforts de réforme, elles se sont trop souvent comportées de façon à aggraver les difficultés plutôt qu'à les résoudre. La réponse rationnelle à l'accroissement de la charge – concentration des moyens, coordination, division du travail – n'a pas toujours été clairement envisagée. Lorsqu'elle a été envisagée, elle n'a pas toujours été appliquée avec persévérance. Les institutions ont eu tendance à une certaine confusion et à éparpiller leurs efforts, aussi bien dans leurs propres rouages que dans le traitement des affaires. Une attitude bureaucratique est venue aggraver dans beaucoup de secteurs les causes profondes de lourdeur.

La portée des recommandations institutionnelles

Cette analyse devrait se suffire à elle-même dans l'énoncé des éléments sur lesquels se fonde notre rapport. Il peut être utile néanmoins de préciser très clairement à ce stade ce que nous pensons couvrir et ne pas couvrir par nos recommandations.

Le meilleur système institutionnel du monde n'aurait pu faire éviter à la Communauté des Neuf (ou des Six) la crise économique des années 1970. Aucune des réformes que nous pourrions suggérer ne peut faire disparaître le chômage, la croissance ralentie, l'inflation et les handicaps politiques qui en découlent. Ce sont pourtant là les obstacles les plus fondamentaux au bon fonctionnement des Communautés aujourd'hui.

Que pouvons-nous donc espérer réaliser par des adaptations des mécanismes et des procédures? Le seul problème que nous pouvons réellement traiter de cette façon est le quatrième problème mentionné plus haut: le handicap supplémentaire dû à l'inefficacité et la dispersion des efforts au sein même de l'appareil. Le but que nous nous sommes fixés est de s'assurer que les institutions et leurs procédures, au lieu d'aggraver les difficultés existantes, offrent les meilleures conditions administratives pour les surmonter. En termes généraux, ceci signifie s'assurer que les questions prioritaires sont clairement identifiées; que les responsabilités et les ressources destinées à les mettre en œuvre sont réparties de façon appropriée et cohérente; et que les résultats sont obtenus avec la plus grande économie d'efforts possible. En choisissant des critères de ce genre, nous avons délibérément renoncé à décrire un modèle idéal, philosophiquement satisfaisant, de la structure de la Communauté: un tel modèle aurait pu être approprié dans le passé et peut l'être à nouveau dans l'avenir, mais n'est pas une recette susceptible d'aider la mécanique communautaire à mieux fonctionner actuellement. Les adaptations que nous suggérerons à cette fin sont purement pratiques et dans l'ensemble d'une ampleur fort limitée. Le problème n'est souvent pas de trouver de bonnes idées nouvelles mais de s'assurer que les bonnes vieilles idées sont effectivement mises en œuvre.

II. Le Conseil européen

Remarques introductives sur les institutions

Notre rôle n'est pas de proposer de modifier l'équilibre des institutions tel qu'il existe aujourd'hui. Nous partons de la réalité et notre but est de faire fonctionner *chaque* institution aussi efficacement que possible dans son rôle. Les relations entre institutions sont cependant un élément essentiel de ce tableau. Tous les organes de la Communauté sont interdépendants – le processus législatif triangulaire dans lequel la Commission propose, le Parlement émet un avis et le Conseil décide en est un exemple classique – et chaque institution repose pour son fonctionnement quotidien sur la contribution des autres. Des relations satisfaisantes et équilibrées avec les autres organes sont donc la première condition de l'efficacité de chaque institution.

Dans ce chapitre et dans les quatre chapitres suivants, nous examinerons chaque organe séparément en étudiant ses problèmes internes et externes. Mais nos propositions sont fondées sur une approche des institutions qui consiste à les considérer non comme des organes isolés, mais dans toutes leurs relations complexes d'interaction et d'interdépendance. Il s'ensuit que les adaptations que nous suggérons seront plus fructueuses si chaque institution utilise le surcroît d'efficacité qu'elle pourra en tirer pour agir en harmonie avec les autres organes. Un certain niveau de rivalité et de tension est naturel dans toute grande organisation. C'est d'ailleurs un facteur de progrès. Il y aura des conflits de temps à autre. Le risque de les voir produire des effets plus destructeurs que constructifs ne sera évité que si toutes les institutions concernées agissent dans l'intérêt de l'Europe dans son ensemble; et si on identifie des objectifs auxquels toutes les institutions et tous les États pourront collaborer.

Le Conseil européen: rétrospective

Le Conseil européen existe sous ce nom depuis moins de cinq ans. Il est désormais reconnu qu'il est devenu indispensable au fonctionnement global de la Communauté. Il illustre la capacité d'auto-renouvellement de celle-ci dans des circonstances difficiles.

Le Conseil européen a été créé pour répondre aux besoins d'une période dans laquelle les dispositions du traité ne fournissaient plus d'orientations suffisamment précises, les circonstances extérieures étaient devenues hostiles et la capacité du Conseil et de la Commission de traiter ces problèmes avait décliné. L'ordre juridique communautaire s'étant étendu à des secteurs de plus en plus nombreux de l'administration nationale, les ministres des affaires étrangères ont perdu la responsabilité exclusive de la politique européenne de leur pays. Les ministres spécialisés ont acquis une compétence considérable et des intérêts propres dans leurs secteurs respectifs de l'activité communautaire – intérêts qui ont pu risquer parfois de s'opposer. Il était logique que les chefs des neuf gouvernements, qui pouvaient avoir une vue d'ensemble et parler au nom de tous leurs collègues dans une plus large mesure qu'aucun des autres ministres, décident de créer une enceinte dans laquelle ils puissent délibérer eux-mêmes des affaires communautaires.

Les premières réunions des chefs d'État et de Gouvernement se sont tenues à intervalles irréguliers et ont été qualifiées de «sommets». Ce que nous appelons aujourd'hui le «Conseil européen» n'a été constitué qu'au Sommet de Paris de décembre 1974. C'est à cette occasion qu'il a été décidé que les chefs de gouvernement se réuniraient trois fois par an et chaque fois que cela serait nécessaire «en Conseil des Communautés et au titre de la coopération politique». Les chefs de gouvernement seraient accompagnés des seuls ministres des affaires étrangères. La participation serait aussi strictement limitée que dans un Conseil des ministres national.

Depuis lors, le Conseil européen s'est réuni régulièrement trois fois par an, et il peut faire état de résultats significatifs. Il a résolu une série de difficultés qui menaçaient gravement la solidarité et le progrès de la Communauté. Il a lancé d'importantes initiatives nouvelles. Il a pris position sur les grands problèmes mondiaux. Sans le Conseil européen, ces résultats n'auraient peut-être pas été obtenus. En tout cas, ils l'auraient été beaucoup plus lentement et beaucoup plus difficilement. En conséquence, son droit à l'existence n'est plus contesté.

Pourtant des doutes et des craintes ont accompagné ici et là les premières réunions régulières du Conseil européen. Son existence était perçue comme mettant en cause la légalité communautaire, les droits des plus petits États membres et des institutions prévues par le traité; ses procédures devaient être inventées en totalité. Cinq ans sont une période bien courte pour l'intégration de tout organisme nouveau dans une structure aussi complexe que la Communauté européenne, et, à certains égards, le Conseil européen est perçu même aujourd'hui encore comme un «corps étranger». Les inquiétudes philosophiques qu'il suscite ne sont pas totalement oubliées. Une partie du terrain gagné dans la définition des procédures par l'accord informel entre États membres du début de 1977, a été perdu à nouveau, faute de persévérance dans leur application. Ses relations avec les institutions prévues par le traité doivent encore être régularisées et développées au mieux de leurs possibilités.

Dans ce chapitre, nous nous efforcerons de décrire le rôle et les fonctions du Conseil européen; de définir les principes généraux dont dépend l'exercice efficace de son rôle; d'envisager la façon dont son rôle de direction pourrait se développer; et, finalement, d'examiner quelques problèmes spécifiques qui se posent à lui.

Rôle et fonctions du Conseil européen

Le Conseil européen détient trois fonctions caractéristiques qu'il est seul à même de remplir. Il peut être le lieu d'échanges de vues libres et informels entre les principaux dirigeants des neuf États membres. Il peut délibérer à la fois de sujets qui relèvent de la compétence communautaire, de questions de coopération politique et d'autres sujets d'intérêt commun qui ne relèvent encore d'aucune sorte d'obligation. Il peut donner une impulsion générale, en faisant appel aux capacités de progrès de la Communauté. La quatrième tâche qu'il entreprend consiste à agir comme instance d'appel pour des dossiers qui lui sont renvoyés par les instances inférieures. N'étant qu'une extension du rôle du Conseil des ministres, elle est moins originale, et les chefs de gouvernement devraient être attentifs à ne pas la laisser envahir leurs ordres du jour.

Les échanges de vues informels entre chefs de gouvernement se déroulent en tête à tête et ne sont pas destinés à produire des décisions ou des déclarations publiques. Les discussions qui sont destinées à produire des décisions, à fixer des orientations pour les actions futures, ou à déboucher sur la publication de déclarations communes, peuvent conduire à trois types de résultats distincts sur le plan de la procédure:

- des orientations et des directives générales;
- des décisions en matière de coopération politique;
- des décisions spécifiques sur des sujets de compétence et d'intérêt communautaire.

Du point de vue de la jurisprudence communautaire, le Conseil européen est donc un organe hybride. Mais ses relations précises avec les règles de la Communauté et avec les traités ont été mieux définies et comprises avec le temps et des règles de travail ont été établies, qu'il n'est pas dans notre intention de mettre en question ni de changer. Ainsi, lorsque le Conseil européen emprunte la première des voies décrites ci-dessus, en formulant des directives générales et des orientations sur des matières de compétence communautaire – il agit clairement au sein du cadre communautaire et il crée des engagements politiques importants dans ce contexte. Il doit donc tenir compte des procédures de la Communauté. Mais il ne prend pas de décision ayant force de loi au sens des traités. Il laisse le soin à un autre organe, habituellement au Conseil des ministres, de donner force de loi aux vœux du Conseil européen en prenant les mesures législatives et exécutives appropriées.

Quant le Conseil européen agit au deuxième titre, ses délibérations et ses décisions n'ont pas de relations avec les traités puisque la coopération politique tout entière est en dehors de ceux-ci.

Dans la troisième hypothèse, quand le Conseil européen prend une décision spécifique juridiquement contraignante, il peut être regardé conformément à l'article 2 du traité de fusion comme une formation particulière du Conseil des ministres, exerçant l'autorité législative normale de ce dernier. Il est contraint d'observer toutes les règles du traité qui s'appliquent à une décision du Conseil – proposition de la Commission, publication au Journal officiel, etc. En fait, jusqu'à présent, le Conseil européen n'a encore jamais pris de décision de ce type et on voit mal comment cela pourrait se produire souvent.

L'exercice effectif du rôle du Conseil européen: principes généraux

Le Conseil européen a été établi pour échapper à la lourdeur qui paralyse les organes traditionnels de la Communauté. Il a réussi à ce titre, et restauré la spontanéité et la force d'impulsion politique de la direction de la Communauté au plus haut niveau, parce que ses propres procédures sont aussi légères et aussi informelles que possible. La première condition pour qu'il continue à bien fonctionner est de préserver la simplicité et la souplesse de ses procédures. Ce n'est qu'ainsi qu'il pourra remplir le rôle décrit ci-dessus et offrir plus et mieux qu'un Conseil des ministres ordinaire.

D'autre part, le Conseil européen ne peut pas agir dans une totale liberté car la plus grande partie de ses conclusions dépend d'autres organes pour leur exécution. Ses réunions sont rares et brèves et ont à leur ordre du jour des sujets souvent très complexes: elles nécessitent donc une préparation attentive. Ces considérations pratiques imposent une certaine discipline et certaines exigences minimales d'organisation. Le problème clé du Conseil européen est de trouver un juste équilibre entre liberté et discipline, de façon à ce qu'il conserve sa force d'impulsion, mais aussi à ce qu'il la transmette efficacement aux autres rouages.

Cet équilibre est important également comme moyen de défendre les petits États membres et les institutions du traité contre une atteinte à leurs droits. Il est difficile de garantir que le Conseil européen lui-même n'agira pas parfois en fonction d'un équilibre des pouvoirs nationaux et institutionnels différent de celui des traités. Mais si des liens satisfaisants sont maintenus entre lui et les institutions du traité qui préparent et appliquent ses délibérations, l'équilibre sera maintenu, assurant qu'il ne sera pas porté atteinte à la structure de la Communauté dans son ensemble.

Le rôle de direction du Conseil européen: un programme de priorités

Les relations appropriées entre le Conseil européen et les institutions du traité peuvent se déduire du deuxième principe ci-dessus. Le Conseil européen ne doit pas empiéter sur les compétences de ces institutions. Il doit les aider à mieux fonctionner en ordonnant, en orientant et en encourageant leurs efforts.

Le Conseil européen n'a pas encore développé toutes ses capacités dans ce rôle de direction. Pourtant le besoin s'en fera sentir plus que jamais dans les années à venir. En raison de la structure de ses ressources financières, la Communauté approche du moment où des décisions claires devront être prises sur l'ampleur des dépenses à venir et sur les priorités futures. Un consensus doit être réalisé sur les grandes lignes du développement des politiques communes, afin de montrer le chemin à suivre là où le traité ne fournit plus d'indications précises.

Nous proposons que le Conseil européen établisse un schéma explicite de *priorités pour l'action de la Communauté* dans les prochaines années qu'il devrait adopter avant la fin de 1980 ⁽²⁾. Ce schéma devrait couvrir toutes les tâches principales de la période en question: pas seulement les actions nouvelles mais aussi le maintien et, si nécessaire, l'adaptation de l'acquis. La liste doit être précise et concrète, déclaration d'intention plutôt que vœu pieux. Elle devrait indiquer non seulement des objectifs mais la voie à suivre pour les atteindre, et attribuer dans les grandes lignes la responsabilité de leur exécution. La liste ne sera pas figée ni exhaustive, et le Conseil européen devrait la revoir aussi souvent qu'il le jugera nécessaire – pas moins d'une fois par an environ. De cette façon, les priorités peuvent prendre la forme d'une sorte de «schéma directeur» permanent, auquel on pourra confronter les propositions spécifiques et à la lumière duquel les décisions à court terme seront prises.

La Commission doit collaborer étroitement à l'établissement du programme de priorités et pourrait soumettre un avant-projet aux chefs de gouvernement. Le Parlement devrait avoir la possibilité de débattre du programme à un moment ou à un autre. Une fois adopté, il servirait de cadre pour la politique à court terme et pour les programmes d'action qui devraient être dressés, pensons nous, par chaque institution en ce qui la concerne. Le programme semestriel de la présidence du Conseil, dont nous parlerons plus loin dans le chapitre relatif au Conseil, doit être fondé étroitement sur les priorités du Conseil européen. La Commission doit aussi en tenir compte dans la préparation de son propre programme, mais elle élaborera selon ses

propres idées les propositions qu'elle devra faire pour atteindre les objectifs agréés (3).

Relations avec le Conseil et la Commission

Quelque besoin qu'il ait de la direction du Conseil européen, *le Conseil des ministres* ne devrait pas être réduit à un rôle moins politique. Il joue un rôle de préparation et d'exécution sans lequel le Conseil européen lui-même ne pourrait fonctionner. Pour laisser aux chefs de gouvernement la liberté de faire ce qu'ils sont seuls à pouvoir faire, le Conseil doit continuer à résoudre de sa propre autorité tous les dossiers sauf ceux qui sont politiquement les plus épineux (4).

Le Conseil européen est d'abord apparu aux yeux de certains comme une menace pour la *Commission*. En lançant de nouvelles politiques, il semblait usurper le droit d'initiative de cette dernière. En recourant à des méthodes non prévues par le traité, il pouvait gêner la Commission dans son rôle de gardien de la légalité communautaire. En fait, la Commission paraît aujourd'hui satisfaite à la fois de l'existence du Conseil européen – étant donné ses réussites indéniables – et de sa propre participation à ses réunions. Elle trouve, dans ce nouveau contexte, une nouvelle manière de jouer son rôle traditionnel.

Les relations entre le Conseil européen et la Commission se sont ainsi stabilisées au cours des années. Mais la Commission n'a adapté que progressivement ses contributions aux débats du Conseil européen, et ses documents ont parfois perdu leur impact par le simple fait qu'ils parvenaient trop tard. Les documents de la Commission doivent être présentés de façon plus régulière et plus ponctuelle. L'autorité avec laquelle le président de la Commission s'exprime dans les délibérations du Conseil européen pourrait aussi être augmentée. Le renforcement de l'autorité du Président *au sein* de la Commission serait un apport positif en ce sens. Il ne peut être un interlocuteur valable pour les chefs de gouvernement s'il ne peut mobiliser la Commission dans son ensemble pour réaliser les objectifs fixés. Ce problème est examiné plus en détail dans le chapitre relatif à la Commission.

Le Parlement européen

Jusqu'à présent la seule information du Parlement sur les activités du Conseil européen est provenue du rapport fait par le ministre des affaires étrangères de la présidence après chaque session du Conseil européen. Il n'y a eu aucun contact personnel entre le Parlement et les chefs de gouvernement, jusqu'à ce que le premier ministre irlandais, avec l'accord de ses collègues, assiste à la session inaugurale à Strasbourg en juillet dernier du Parlement élu au suffrage universel direct.

Étant donné le rôle que joue désormais le Conseil européen dans le destin de la Communauté, il n'est pas raisonnable que cette faille évidente persiste dans ses relations avec les institutions du traité. Nous proposons que le président du Conseil européen se rende en personne (5) devant le Parlement une fois par présidence. Le ministre des Affaires étrangères peut faire rapport de la troisième réunion annuelle comme auparavant. Le but devrait être de donner au Parlement une idée claire des conclusions du Conseil européen et de leurs motifs, et d'examiner la façon dont les autres institutions pourraient contribuer aux travaux en cours. Le Parlement aura ses propres vues à exprimer dans le débat qui suivra et le Conseil européen devrait en prendre bonne note. De fait, dans toutes ses actions affectant les affaires de la Communauté, le Conseil européen devrait être plus attentif aux droits et aux désirs du Parlement. Il appartient à la présidence ainsi qu'à la Commission de rappeler fermement de tels éléments à l'attention des chefs de gouvernement. Ce n'est qu'ainsi que les relations entre le Conseil européen et le Parlement européen s'établiront sur une base plus solide de confiance et de coopération.

Questions spécifiques

Fréquence des réunions

Aucune règle rigide n'a été établie en 1974 sur le nombre des réunions du Conseil européen. Les chefs de gouvernement ont la possibilité de se réunir plus souvent – et sans doute aussi moins souvent – que trois fois

par an selon la quantité d'affaires à traiter. Le nombre de réunions pour une année doit être décidé après réflexion, à la lumière des besoins réels, au moment où les programmes sont établis.

L'ordre du jour

Le Conseil européen ne fait du bon travail que s'il en fait peu. On devrait demander aux chefs de gouvernement de ne consacrer leur temps qu'à des sujets sur lesquels ils ont une contribution nette et originale à apporter. En pratique, les débats de la plupart des réunions du Conseil européen sont concentrés sur un petit nombre de sujets considérés par tous comme essentiels. Mais un effort doit être fait pour identifier ces sujets aussi clairement que possible à tous les stades de la préparation. Si les chefs de gouvernement se trouvent néanmoins confrontés à un ordre du jour surchargé, ils détiennent eux-mêmes le remède. Ils devraient être libres de *ne pas* discuter un sujet qu'ils considèrent ne pas mériter leur attention, mal défini ou insuffisamment préparé. S'ils recourent résolument à cette possibilité, aucun d'entre eux ne pourra plus se plaindre qu'on lui ait forcé la main.

Préparation des réunions

L'accord réalisé en 1977 sur les procédures du Conseil européen a distingué différentes sortes d'activités et les diverses préparations qu'elles demandent. De telles distinctions sont entièrement justifiées et il est impossible d'établir un mode unique et rigide de préparation. Les «conversations au coin du feu» ne demandent presque aucune préparation, si ce n'est une brève notification des sujets. Lorsqu'il s'agit de formuler une orientation, un certain apport des rouages de la Communauté ou de la coopération politique selon les cas, est nécessaire. Et s'il s'agit de publier une déclaration ou une résolution, le texte doit être préparé et agréé dans la mesure du possible à l'avance. Ces préparations peuvent demander un apport de la part de différents rouages de la Communauté. Les Conseils spécialisés se sont naturellement chargés de la préparation de fond des interventions du Conseil européen dans leur domaine.

Cette souplesse et cette diversité dans la préparation doivent être maintenues. D'autres éléments peuvent parfois être utilement ajoutés, tels que des réunions ad hoc de hauts fonctionnaires destinées à travailler sur un sujet spécifique qui n'est pas traité par les rouages habituels.

Cependant, une *supervision d'ensemble* est également nécessaire pour éviter que la confusion s'installe et que les dispositions pertinentes du traité soient ignorées. Il doit y avoir un point de passage obligé où l'ensemble de l'ordre du jour doit être passé en revue, raisonnablement à l'avance. Ainsi les États membres pourront avoir le sentiment qu'ils comprennent la nature et la portée de chacun des points et que la préparation, quelle qu'elle ait été sa méthode, a été adéquate. En 1977, les chefs de gouvernement ont demandé aux ministres des affaires étrangères de prendre la responsabilité de cette préparation d'ensemble. La logique en est claire. Les ministres des affaires étrangères sont les seuls ministres qui assistent au Conseil européen. Ils sont informés aussi bien des affaires communautaires que de la coopération politique et ils ont une compétence particulière pour les questions institutionnelles. Ils disposent de l'aide constante que fournit à leur travail préparatoire le Comité des représentants permanents. Ainsi, au fil des ans, une pratique régulière s'est instaurée selon laquelle le conseil des affaires étrangères se réunit peu de temps avant le Conseil européen, avec à son ordre du jour le point «préparation du Conseil européen». Les contributions des autres conseils sont organisées autant que possible pour permettre de passer en revue la totalité de l'ordre du jour à ce stade. La discussion des ministres des Affaires étrangères est préparée, à son tour, par le COREPER et c'est au COREPER que le premier projet d'ordre du jour du Conseil européen est d'abord diffusé.

Nous ne voyons pas de raison de changer ces dispositions. Elles devraient être réaffirmées et appliquées avec plus de persévérance. La condition la plus importante du bon fonctionnement de ce système est le respect des délais. L'objectif devrait être de diffuser le premier projet d'ordre du jour trois semaines avant la réunion du Conseil européen. La règle, établie en 1977, selon laquelle tout projet de déclaration doit être distribué au moins deux ou trois semaines à l'avance doit être respectée. Deux semaines devraient être un minimum pour la diffusion des documents de travail, y compris ceux fournis par la Commission. Tous ces

textes doivent être disponibles dans toutes les langues officielles de la Communauté.

Participation aux réunions

La similitude entre les réunions du Conseil européen et celles d'un Conseil des ministres national a été préservée jusqu'à présent avec succès. La participation est limitée aux chefs de gouvernement et aux ministres des affaires étrangères, au président de la Commission et au vice-président et à un très petit nombre d'observateurs du secrétariat du Conseil et de la présidence qui ont pour tâche de prendre des notes. Ces dispositions sont essentielles pour le bon fonctionnement du Conseil européen et elles doivent être strictement observées. La seule modification que nous envisageons est l'admission d'un éventuel secrétaire d'État chargé de partager les tâches de la présidence (voir chapitre «Conseil» ci-dessous). Il n'y a naturellement pas de raison d'interdire à des groupes de fonctionnaires, ou de ministres, de se réunir séparément, pendant que le Conseil européen est en session, pour remplir une tâche spécifique pour les chefs de gouvernement, et de telles réunions séparées sont désormais fréquentes. Mais elles risquent d'entraîner confusion et double emploi: la présidence devrait s'efforcer de réduire le plus possible les réunions parallèles et de définir leur mandat et leur objet très clairement afin d'éviter une duplication des tâches.

Mise en œuvre

Dans le passé, le Conseil européen a quelquefois été accusé de parvenir à des conclusions trop vagues ne fournissant pas de base solide pour leur mise en œuvre. Les États membres n'ont pas toujours été d'accord après coup sur les termes des conclusions et sur leurs implications. Pour répondre à ce problème, la création d'un secrétariat spécifique du Conseil européen, chargé d'établir les conclusions de façon neutre et précise, a été suggérée.

Comme on l'a vu ci-dessus, le secrétariat du Conseil et la présidence prennent des notes pendant les sessions plénières (la «conversation au coin du feu» n'est pas enregistrée). La présidence diffuse, assez tôt pendant la session, un projet de conclusions qui est revu aussi bien par les fonctionnaires que par les chefs de gouvernement eux-mêmes avant d'être adopté sous la responsabilité propre de la présidence à la fin de la session. Tout texte précis adopté en session est naturellement retenu tel quel. Nous ne sommes pas convaincus du besoin de changer ce système ou de créer un secrétariat. Le Conseil européen agit et parvient à des conclusions suivant des modalités très diverses. Imposer un système rigide de secrétariat risquerait de bureaucratiser et de standardiser les procédures à un point où toute spontanéité et toute souplesse seraient perdues. Mais si on souhaite garder le système actuel, la présidence doit reconnaître l'ampleur de la responsabilité qu'implique le fait d'avoir le dernier mot sur les conclusions. Si la version finale qu'elle produit est imprécise, ou ne correspond pas à ce qui a été convenu au cours des débats, les autres États membres ne coopéreront plus à leur mise en œuvre et les résultats désirés ne seront tout simplement pas obtenus. Pour mieux atteindre la précision et l'impartialité nécessaire, la présidence devrait collaborer avec le secrétariat du Conseil, qui doit pour sa part se montrer à la hauteur de cette tâche importante.

Pour l'organisation de la mise en œuvre, le processus inverse de celui de la préparation s'applique. Les conclusions de la présidence sont transmises aux ministres des affaires étrangères, et ceux-ci veillent à ce que toutes les actions à entreprendre aient été confiées aux organes compétents. Ceci est plus facile si le Conseil européen indique lui-même à qui il s'adresse. Cet aspect du système a généralement bien fonctionné et n'a pas besoin d'être changé.

La présidence du Conseil européen

L'idée d'instaurer une présidence plus durable du Conseil européen a été émise. Si l'on conserve le système de rotation actuel dans la Communauté élargie, chaque chef d'État ou de gouvernement présidera tous les six ans une session ou, au mieux, deux sessions du Conseil européen.

Cette idée a été avancée dans le but d'éviter des changements aussi fréquents. La structure du Conseil

européen, contrairement à celle du Conseil des ministres, n'est pas définie dans le traité. Le Conseil des ministres tient de nombreuses réunions au cours des six mois d'une présidence et le même problème ne se pose pas pour lui. Une modification de la présidence du Conseil européen n'affecterait pas la rotation de la présidence du Conseil des ministres.

Dans cette hypothèse, le président du Conseil européen, au lieu de changer automatiquement tous les six mois, pourrait être désigné pour une durée plus longue, par exemple un ou deux ans, par les membres du Conseil européen. Une certaine alternance devrait être respectée, mais la continuité serait ainsi plus grande, notamment vis-à-vis de l'extérieur.

Nous avons examiné soigneusement cette idée et il nous est apparu qu'elle soulèverait de réelles difficultés dans l'état actuel de la Communauté.

Toutefois, une certaine continuité pourrait être obtenue, dès maintenant, dans la conduite des affaires si le président en exercice demandait à un ou plusieurs de ses collègues de s'occuper d'un dossier particulier, sous l'autorité du président. Nous formulons plus loin la même proposition pour le Conseil des ministres et les organes qui en dépendent. Ce partage des charges devrait être une option à laquelle la présidence pourrait recourir avec une très grande souplesse et de sa propre initiative.

Récapitulation

Nous pensons que de bonnes solutions ont déjà été trouvées à la plupart des problèmes relatifs au fonctionnement du Conseil européen. Nous nous sommes contentés de réaffirmer, et modestement de renforcer les pratiques que nous considérons comme essentielles pour maintenir l'équilibre entre liberté et discipline dans le fonctionnement du Conseil européen: des ordres du jour restreints, une participation limitée, une préparation et une mise en œuvre cohérentes, la diffusion des documents en temps voulu, la responsabilité de la présidence dans l'établissement des conclusions, etc. C'est dans les relations du Conseil européen avec les institutions prévues par le traité que nous avons trouvé le plus de possibilités et le plus grand besoin d'améliorations. Nos suggestions spécifiques – préserver un rôle approprié pour le Conseil, renforcer la Commission dans sa collaboration avec les chefs de gouvernement, établir des relations directes entre le Conseil européen et le Parlement – ont pour but d'intégrer le Conseil européen autant qu'il est possible dans le cadre normal des relations inter-institutionnelles, avec toutes les sauvegardes que cela implique. En proposant que le Conseil européen adopte avant 1981 un «schéma directeur» de priorités – en prévoyant une consultation préalable des institutions ainsi que la mise en œuvre par ces dernières nous avons eu pour objectif de développer pleinement les capacités de leadership politique du Conseil européen, afin qu'il puisse pousser et conduire la Communauté vers les voies les plus prometteuses.

Le choix des procédures

En raison de sa nature hybride – couvrant à la fois la Communauté, la coopération politique et d'autres formes possibles de coopération – c'est au Conseil européen que se pose de la façon la plus immédiate la question du choix des méthodes de travail, en particulier pour les domaines nouveaux.

L'expérience a montré que lorsque la Communauté, avec un nombre de membres accru, essaie de faire de rapides progrès dans une nouvelle direction, les règles strictes de procédure qui s'appliquent aux actions entreprises dans le cadre du traité peuvent constituer un frein pour certains membres et une pierre d'achoppement pour tous. Il est souvent difficile de faire entrer la matière dans le cadre juridique familier des politiques communes existantes et il peut être difficile de trouver des dispositions spécifiques du traité qui fournissent une autorité incontestable et une base juridique pour une action communautaire proprement dite. Quelques États répugnent à accepter des obligations juridiques contraignantes dans les premiers stades d'une collaboration. On nous a dit que cette réticence pouvait se trouver renforcée par l'idée que toute intervention de la Communauté dans un domaine nouveau peut être interprétée comme conférant à la Communauté une compétence extérieure exclusive dans ce domaine.

La solution souvent envisagée – le recours à des méthodes non orthodoxes et à des procédures qui

n'impliquent pas des engagements formels au titre du traité – doit être abordée avec réalisme et avec une grande prudence. Nous avons mentionné le souci largement répandu que l'apparition de formes plus souples d'engagements puisse porter atteinte aux politiques communes existantes, aux institutions de la Communauté et finalement au traité lui-même. Il y a aussi des problèmes concrets plus immédiats. La prolifération inconsidérée de nouvelles procédures et de nouveaux types d'engagement ajoute de nouveaux éléments au mécanisme, accroît la complexité des relations entre les États membres et multiplie ainsi les risques de confusion et de lourdeur. Elle rend aussi plus difficile la vision d'ensemble de la totalité de l'activité commune, l'identification des liens entre les différents domaines et l'harmonisation entre toutes ces activités.

Il devrait être possible, en tenant compte de l'expérience passée, de définir le rôle que peuvent jouer dans la Communauté élargie des méthodes non prévues par le traité, en reconnaissant leur utilité dans certaines circonstances et en évitant les dangers de prolifération. Nous suggérons une approche en trois points.

En premier lieu, la question du choix des méthodes dans un secteur nouveau doit toujours être tranchée par une décision claire et délibérée après considération de tous les facteurs. Dans cette considération, on doit donner la priorité à la possibilité d'appliquer l'article 235 du traité de Rome. Cet article résout le problème de la base juridique en donnant le pouvoir au Conseil de prendre les mesures appropriées pour établir des politiques dans des domaines où elles sont «nécessaires pour réaliser ... l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet». Ce n'est que dans le cas où il est clairement impossible de suivre la voie indiquée par cet article (qui exige l'unanimité), et où l'action en question peut néanmoins contribuer au progrès de la Communauté, que l'on devrait envisager de recourir à d'autres méthodes moins traditionnelles. Dans ce cas, aucune des solutions permettant aux États membres d'agir en commun ne devrait être à priori exclue.

En deuxième lieu, lorsque des méthodes et des obligations extérieures au traité ont été adoptées, elles ne doivent pas être menées isolément des affaires communautaires au sens strict. Le Conseil européen a une position unique pour surveiller tout le champ de la coopération, qu'elle soit communautaire ou hors traité, et les chefs de gouvernement – ensemble avec la Commission – devraient surveiller le développement des différentes formes d'activité et exercer l'influence coordinatrice si nécessaire. Quand, par exemple, des actions entreprises dans des cadres différents semblent se diriger vers des directions opposées, le Conseil européen devrait réaffirmer l'objectif politique essentiel que tous les intéressés doivent respecter. Cette coordination peut être particulièrement utile entre les politiques communautaires d'une part et la coopération politique d'autre part. Les États membres ont souvent des intérêts économiques et politiques communs à propos d'un problème extérieur particulier et les deux formes d'action commune correspondant à ces intérêts peuvent se conforter fructueusement l'une l'autre. Pour plus d'efficacité, une certaine souplesse à l'égard de l'examen conjoint de questions communautaires et de questions de coopération politique devrait continuer à être tolérée même à d'autres niveaux que celui du Conseil européen.

En troisième lieu, lorsque l'on recourt à des méthodes extérieures au traité, il devrait être clair qu'elles représentent (sauf dans le cas de la coopération politique) une solution provisoire, un premier stade de la coopération. En général, il sera possible d'en venir ultérieurement à la formulation d'obligations de nature communautaire, qui pourraient consister à réunir diverses actions distinctes en une seule politique commune. Quel que soit le temps que cela prendra, la tendance à aller de l'extérieur du cadre du traité vers l'intérieur devrait être la tendance normale.

III. Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres de la Communauté a une double nature. En tant qu'institution des Communautés, il doit accomplir les tâches qui lui sont confiées par les traités, ses pouvoirs découlent exclusivement des traités et il doit les exercer conformément aux règles qui y sont établies. D'autre part, le Conseil est, dans une large mesure, intergouvernemental. Il est composé de membres des gouvernements nationaux. Les deux phases de son activité qui correspondent à cette double nature - l'harmonisation des points de vue et des intérêts nationaux de ses membres et les décisions juridiques collectives qui s'ensuivent - devraient en principe participer d'une même activité constructive.

Si le Conseil n'a pas toujours travaillé aussi harmonieusement et aussi efficacement qu'il l'aurait dû, la faute en incombe peut-être en partie à l'accumulation particulière des tâches qu'il a eu à remplir. La quantité de travail qu'un seul organe non permanent de neuf membres peut accomplir est limitée, et les résultats et tout le rythme du développement communautaire sont limités en conséquence. Il y a eu aussi une tendance croissante au décalage entre les deux phases de l'activité du Conseil. Beaucoup plus d'énergie et d'ingéniosité ont été consacrées à la négociation au sein du Conseil, et le sens de la responsabilité collective en faveur de résultats utiles a décliné. Le style de la négociation elle-même est devenu étroitement national, et donc d'un caractère plus intergouvernemental. Ce sont là des symptômes d'une évolution générale de l'attitude des États qui a affaibli le rôle des institutions les plus «supranationales» et accru l'importance du Conseil par rapport à la Commission au sein des mécanismes communautaires.

Les problèmes

Ayant acquis plus d'importance, le Conseil n'a pourtant pas fourni de meilleurs résultats. Le problème général – l'excès d'efforts déployés au Conseil et dans ses organes subsidiaires, et l'insuffisance des résultats – a déjà été mentionné. Il doit être analysé ici un peu plus en détail.

Les faiblesses du Conseil peuvent être classées en quatre grandes catégories.

Premièrement, la quantité de travail est devenue impossible à maîtriser, et la façon dont elle est traitée n'a guère arrangé les choses. Les ordres du jour sont surchargés et mal organisés, ne faisant souvent aucune distinction entre points essentiels et points mineurs. Les règles de procédure et de préparation agréées sont constamment négligées, ajoutant au gaspillage et à l'éparpillement des efforts. La présidence, qui devrait prendre la responsabilité d'imposer la discipline dans ces domaines et plus généralement dans la conduite du Conseil vers des résultats rapides et positifs n'a manqué que trop souvent elle-même de discipline et de cohérence. Le contrôle central ferme, objectif et politiquement avisé que la présidence tournante devait garantir n'a pas encore été réalisé de façon régulière. Des plaintes relatives à la partialité politique et à l'inefficacité administrative ont alterné et se sont parfois cumulées. On prétend parfois que la capacité de nuire d'une mauvaise présidence est strictement limitée et cela peut être vrai en ce qui concerne les fautes par action. Mais les véritables fautes d'une telle présidence sont des fautes par omission. Elle ne parvient pas à établir un schéma de travail cohérent ni à inspirer aux nombreux organes qu'elle préside une claire compréhension de leur tâche. Elle ne parvient pas à instaurer de discipline dans les débats, à identifier les obstacles réels et à faire pression en faveur de solutions. Elle ne parvient pas à faire régner le sens des réalités et des proportions et à dénoncer les États qui bloquent les travaux pour des motifs injustifiés. Les résultats décevants parlent d'eux-mêmes.

Deuxièmement, le rôle du Conseil, principal centre d'autorité dans la hiérarchie verticale, s'est érodé. Il a renvoyé beaucoup de décisions importantes au Conseil européen, apparemment de son propre chef plutôt qu'à la demande des Chefs de gouvernement. On se rend moins souvent compte de la façon dont l'échec du Conseil à assurer le contrôle sur les groupes de travail qui lui sont subordonnés a compromis sa responsabilité générale dans la prise des décisions. Comme nous le verrons plus loin, il est bon qu'une large part de l'examen technique des propositions soit déléguée à de tels groupes, qui préparent la décision finale du Conseil. Mais trop de groupes de travail semblent être devenus aujourd'hui des centres de négociations autonomes, où des fonctionnaires nationaux de rang subalterne peuvent bloquer tout progrès en invoquant des obstacles «politiques» que leurs autorités politiques ne retiendraient peut-être pas. Les défauts d'une présidence faible ou incohérente sont amplifiés à ces niveaux inférieurs, et les dossiers peuvent y languir vainement pendant des années sans que les ministres aient la moindre possibilité de se prononcer à leur égard.

En troisième lieu, un problème affecte principalement le Conseil des affaires étrangères: l'atteinte à la collégialité qui découle de participations irrégulières. Les ministres, lorsqu'ils viennent, viennent souvent pour une partie seulement de la session, et ceux qui arrivent au début ne savent jamais exactement qui ils vont rencontrer et avec qui ils vont négocier. Aucun principe sérieux n'a été appliqué au contrôle du nombre des fonctionnaires présents. Il est caractéristique que les ministres des affaires étrangères aient dû organiser des réunions «informelles» régulières pour avoir réellement quelque chance de parler entre eux. Ces

réunions peuvent peut-être faciliter le travail juridique du Conseil proprement dit mais elles ne peuvent l'accomplir elles-mêmes.

Quatrièmement, la structure du Conseil a subi une sorte de désintégration horizontale, l'activité de la Communauté s'étant divisée en secteurs séparés avec des travaux très détaillés et des habitudes de travail particulières. Les réunions des Conseils spécialisés se sont multipliées, et des comités préparatoires spéciaux de fonctionnaires sont apparus qui font double emploi avec le COREPER ou empiètent sur ses fonctions. Aucune force de coordination ferme n'est apparue au niveau du Conseil pour s'opposer à ces tendances. Le conseil «général» des ministres des affaires étrangères a cessé d'être général aussi bien au sens d'une direction du travail des différents conseils, qu'au sens d'une enceinte de discussion pour tous les sujets nouveaux et importants. Il conserve au moins trois fonctions importantes qui lui sont propres. Il agit comme un conseil «spécialisé» pour les questions institutionnelles et les affaires extérieures; il est une enceinte «politique» où l'on peut discuter des sujets politiquement très sensibles (par exemple l'énergie nucléaire); et il prend des décisions dans un certain nombre de secteurs pour lesquels on ne réunit pas de formation spéciale du Conseil (acier, textiles). Mais il ne peut diriger, et encore moins dicter leurs décisions à d'autres formations comme les conseils de l'agriculture ou des finances. Des procédés comme les Conseils conjoints ⁽⁶⁾ ou la procédure «La Marlia» ⁽⁷⁾ n'ont pas modifié le cours de cette évolution. Les conflits entre les principales formations du Conseil ne peuvent être résolus aujourd'hui qu'au niveau du Conseil européen.

Propositions d'amélioration

Notre attitude à l'égard des problèmes du Conseil peut être énoncée très simplement. Ce n'est pas l'équilibre des pouvoirs institutionnels qui demande à être changé, quand bien même cela serait possible. Cet équilibre aujourd'hui inclut le Conseil européen, organe placé au dessus du Conseil des ministres et qui modifie nécessairement le rôle de ce dernier. Certaines tâches qui dépendaient du Conseil à l'origine de la Communauté ne peuvent donc plus être exercées tout à fait de la même façon. Mais il conserve des devoirs indispensables au progrès dans la Communauté. Point n'est besoin pour les traiter de nouvelles solutions en matière d'organisation ou de techniques de gestion, en dehors de celles qui ont été inventées au cours de l'évolution de la Communauté et en faveur desquelles les États se sont souvent explicitement engagés. La tâche véritable est de faire respecter ces procédures et de faire fonctionner les structures au mieux de leur capacité. Ceci ne peut être obtenu *sans définition plus nette, et mise en œuvre plus efficace et plus constante des responsabilités dans la conduite des affaires.*

Le rôle de la présidence

Pour améliorer l'efficacité du Conseil, la première priorité est de renforcer la présidence dans son double rôle de contrôle de l'organisation et d'impulsion politique. Ce n'est pas par hasard que les fonctions de la présidence ont été à la fois étendues et plus largement reconnues ces dernières années. La direction centrale qu'elle peut exercer offre le moyen le plus naturel de compenser les tendances centrifuges au sein du Conseil. C'est elle qui a la responsabilité de s'attaquer à la prolifération des affaires spécialisées, à la complication des relations interinstitutionnelles, aux divergences d'intérêts et d'attitudes entre les États membres. La faillite virtuelle du travail du Conseil sous quelques présidences particulièrement «mauvaises» (que leur défaut ait été la faiblesse ou une attitude trop autoritaire, ou les deux) a montré que si la présidence ne fait pas son travail, personne d'autre ne peut combler ce vide.

Comment améliorer le rôle de la présidence et comment le renforcer? Le premier pas consiste à reconnaître que l'Etat chargé de la présidence a *des responsabilités déterminées* dans la direction du travail du Conseil et le bon fonctionnement de la Communauté dans son ensemble et qu'il a avant tout le devoir de les assumer.

La deuxième étape consiste à s'assurer que la présidence a *l'autorité* d'imposer le bon ordre et la discipline dans le travail du Conseil et de ses organes subordonnés. Cette autorité, naturellement, est conditionnelle et non point absolue. Elle doit être consacrée à faire respecter certaines règles que tous les États ont comprises et acceptées à l'avance. La présidence elle-même est également tenue par ces règles et peut être rappelée à l'ordre si elle les néglige.

La troisième étape consiste à donner à la présidence les *ressources* dont elle a besoin en termes d'organisation et de personnel pour assurer sa tâche. A cause des différences de moyens et d'organisation administrative entre les États membres, il appartient finalement à chaque présidence de régler elle-même sa propre répartition des tâches. Mais certains principes généraux peuvent être établis dans ce domaine, et certaines possibilités intéressantes peuvent être mentionnées.

Chacun des trois points sera développé en détail ci-après.

1. Responsabilité de la présidence

Les références formelles au rôle de la présidence, dans les traités et le règlement intérieur du Conseil, sont extrêmement brèves. Le développement complexe de ses responsabilités actuelles est le résultat d'une évolution pragmatique, reflet des grandes tendances de l'évolution institutionnelle. La définition ci-dessous des principales tâches que devrait remplir la présidence est d'ordre pratique et non juridique.

- a) Elle convoque les réunions du *Conseil des ministres*. Elle est responsable de la préparation de l'ordre du jour, de la circulation des documents nécessaires, de la répartition du temps au cours de la réunion et de la conduite des débats, de la formulation et de la mise en œuvre des décisions. Le devoir fondamental de la présidence dans ce domaine est simplement d'obtenir des résultats. Pour ce faire, elle doit travailler avec efficacité technique, mais aussi exercer un contrôle ferme et politiquement avisé des travaux. Elle doit choisir pour l'ordre du jour les points les plus urgents, les plus importants, et les mieux préparés. Elle doit éviter les pertes de temps et la confusion au cours des réunions. Elle doit conduire le débat à sa conclusion en utilisant les moyens les plus appropriés à sa disposition (pression, médiation, proposition de compromis, limitation du temps, vote).
- b) La présidence joue un rôle semblable au *Conseil européen*, où le cadre procédural est moins rigide, mais où le besoin de conduite et d'organisation efficace du travail est encore plus pressant en raison de l'importance des résultats potentiels. La présidence a la responsabilité de s'assurer que les pratiques agréées pour la préparation des réunions du Conseil européen sont respectées. Elle doit conduire les travaux avec le mélange approprié de souplesse et de sens des responsabilités. Elle doit s'assurer que les conclusions sont établies en termes appropriés et que leur mise en œuvre est organisée selon les filières appropriées. (Les détails figurent dans le chapitre précédent relatif au Conseil européen).
- c) La préparation et les suites du Conseil européen dépendent largement de la bonne coordination du travail des différents conseils spécialisés et des autres organes. Cette *coordination horizontale* au sein des rouages du Conseil est une responsabilité permanente de la présidence. Elle ne peut être réalisée que si les représentants de la présidence – par exemple les présidents des conseils spécialisés – travaillent eux-mêmes de façon coordonnée. (Les méthodes et les limites de cette coordination sont examinées plus loin dans ce chapitre).
- d) La *coordination verticale* est aussi une responsabilité de la présidence. Elle implique que les présidents des organes subordonnés du Conseil travaillent en fonction des mêmes principes et des mêmes objectifs que le président du Conseil lui-même. La présidence doit mettre en œuvre des procédures de contacts entre les différents niveaux, dont dépend une bonne coordination verticale. Par exemple, elle doit maintenir une relation et un partage des tâches appropriés entre le Conseil et le COREPER, et s'assurer que les groupes de travail sont efficacement dirigés et supervisés. (Voir plus loin la section sur la coordination verticale).
- e) *Dans les relations avec les autres institutions*, la présidence doit agir avec efficacité et neutralité comme porte-parole du Conseil dans son ensemble. Ses principaux devoirs à cet égard sont la collaboration avec la Commission et le contact et la consultation avec le Parlement, y compris l'organisation de réunions conjointes entre le Conseil et ce dernier (sur le budget et pour la concertation). Elle doit aussi donner le ton juste, et trouver les bonnes procédures pour les relations du Conseil avec une série d'autres organes impliqués dans le processus de décision (y compris le CES et la Cour des comptes). Lorsque ces relations sont essentielles pour le succès des efforts du Conseil lui-même – comme il en va par excellence de la

Commission, mais aussi du Parlement quand son avis est requis – le contact doit être maintenu non seulement au niveau du Conseil mais à tous les stades de la préparation. C'est un autre aspect important de la coordination verticale.

f) La présidence a certaines responsabilités dans la représentation de la Communauté dans le reste du monde. Sa charge la plus lourde dans le domaine extérieur est l'administration de la *coopération politique*. Il n'existe pas de secrétariat permanent de la Coopération politique et le rôle de la Commission est également beaucoup plus limité que dans le cadre des traités. La présidence est donc seule responsable de la conduite des affaires, depuis l'organisation pratique des réunions jusqu'au déploiement d'un courant d'idées et d'initiatives. Même pour le plus grand des États membres, faire marcher efficacement et à plein rendement l'appareil de la coopération politique signifie y consacrer des ressources considérables. Des efforts ont été entrepris de temps en temps dans le cadre de la coopération politique pour partager ou au moins alléger la charge de la présidence. Nous n'entrerons pas en détail dans ces possibilités, mais il est clair qu'une telle amélioration dans l'administration de la coopération politique aiderait chaque État à supporter les charges de la présidence dans son ensemble et servirait l'objectif général que nous avons en vue.

Programme de la présidence

Cette description a montré la multiplicité et la complexité des devoirs de la présidence dans la Communauté moderne. Un des plus grands problèmes pour l'État qui prend la présidence est de se faire une idée générale des tâches qui l'attendent et d'établir un plan cohérent pour les aborder. La plupart des pays l'ont résolu en dressant une liste des «objectifs de la présidence» qui peut être plus ou moins publique et plus ou moins explicite. Nous proposons que l'on demande à l'avenir à chaque présidence de le faire, avec deux exigences principales. La liste doit être explicite et dirigée par certaines règles; et les priorités définies par le Conseil européen, dont nous avons parlé au chapitre précédent, doivent être respectées. Le programme de la présidence doit couvrir les actions nouvelles, les actions à poursuivre et celles à renouveler dans tous les domaines de l'activité communautaire. La présidence devrait diffuser ce programme au Conseil pour l'information de tous les États et de tous les organes subordonnés et spécialisés. Le texte peut être révisé plus tard si nécessaire pour tenir compte de nouveaux développements. Vers la fin du semestre, la présidence devrait faire rapport au Conseil sur les progrès réalisés dans la réalisation du programme dans son ensemble et sur les tâches et les problèmes qui demeurent. La présidence suivante devrait naturellement être étroitement associée à cette partie de l'exercice, pour assurer la continuité. Il est normal et utile que le programme de travail de la présidence soit débattu au Parlement européen au début du semestre. La présidence devrait informer à nouveau le Parlement des progrès accomplis à la fin de la période.

Un moyen supplémentaire de systématiser les efforts de la présidence et de leur permettre d'être appréciés par tous les États membres – un rapport de l'état des travaux aux échelons inférieurs – sera proposé plus loin. On peut ajouter ici que la principale condition pour l'exercice cohérent de toutes les responsabilités de la présidence énumérées ci-dessus – et aussi pour la rédaction d'un «programme de travail» qui vaille quelque chose — est une coordination interne efficace *dans* l'État qui exerce la présidence. Le problème général de la coordination dans les États membres sera examiné plus loin dans le présent chapitre.

2. Autorité pour faire appliquer les règles

Les États membres ont déjà établi nombre de règles satisfaisantes pour la préparation et la réalisation du travail du Conseil, y compris les dates ultimes auxquelles les ordres du jour et les documents destinés à une réunion précise doivent être diffusés à l'avance. Ces dispositions ont reçu une nouvelle force contraignante avec la récente publication du règlement intérieur du Conseil. Des directives semblables, bien que moins formelles, ont été établies pour la préparation du Conseil européen. Le problème est que toutes ces règles ont été impunément négligées, régulièrement par quelques États, et quelquefois plus ouvertement encore par la présidence elle-même. Il en est résulté des informations données à la dernière minute, des discussions mal préparées, la confusion sur l'ordre du jour et une perte générale de temps et d'énergie.

La première étape pour y mettre bon ordre consiste à s'assurer que les règles nécessaires existent et sont

clairement comprises. Le règlement intérieur du Conseil fournit une base, mais les États membres devraient se mettre d'accord tout aussi clairement sur le calendrier et les étapes de la préparation de toutes les réunions qui sortent des règles habituelles, y compris celles du Conseil européen. Lorsque la Commission fournit des documents, il va sans dire qu'elle doit prendre ses propres dispositions internes pour satisfaire à des délais non moins stricts que ceux qui s'imposent aux États membres.

Une fois que les règles existent, la présidence doit être reconnue comme l'autorité ultime chargée de les faire appliquer et les États membres doivent se plier à son jugement. Il y aura inévitablement des cas exigeant une dérogation par rapport aux règles, mais les exceptions ne doivent être consenties que pour des raisons vraiment exceptionnelles. Le principe inverse doit aussi naturellement s'appliquer. De même que la présidence peut rejeter la contribution d'un État ou d'une institution qui arrive trop tard, les États membres doivent avoir la possibilité de refuser de discuter une contribution de la présidence qui ne soit pas conforme aux règles de procédure.

La sélection des sujets à inscrire à l'ordre du jour du Conseil est d'une particulière importance. Elle détermine non seulement les résultats du Conseil, mais aussi le prestige et le ton des discussions et, par là, la volonté des Ministres de lui consacrer une part de leur temps. L'objectif doit être de réduire l'ordre du jour à quelques sujets d'une véritable portée politique, qui se prêtent à une décision immédiate ou à une contribution concrète que seuls les ministres peuvent donner. La présidence, en consultation avec la Commission, a une responsabilité particulière pour faire régner la discipline à cet égard. Elle doit le faire naturellement sur la base d'un intérêt «européen» objectivement perçu – et non de son propre intérêt – ce qui signifie en tenant compte des orientations du Conseil européen et des vues des autres États membres exprimées dans la discussion. Sur cette base, nous pensons qu'il serait justifié d'accepter comme une pratique régulière (sans toucher au plan juridique) le renforcement des droits de la présidence sur l'ordre du jour, expérimenté lors de quelques réunions passées. C'est-à-dire que la présidence devrait être en mesure de rejeter tout sujet proposé par d'autres pour l'ordre du jour, en consultant la Commission si nécessaire. Tout État qui souhaiterait néanmoins soulever un point supplémentaire ne pourrait le faire que sous forme de «point divers».

3. Des ressources appropriées

Tout État qui reçoit la présidence doit prendre ses propres décisions sur les ressources supplémentaires à mettre de côté pour des tâches communautaires dans les six mois à venir. Il peut avoir à faire venir de nouveaux fonctionnaires, ou il peut simplement redéfinir le rôle de ceux qui sont déjà là, en les libérant peut-être temporairement d'autres responsabilités. Le ministre des affaires étrangères de la présidence, qui présidera le conseil des affaires générales et assistera au Conseil européen, est particulièrement responsable envers la Communauté de veiller à ce que les dispositions nécessaires soient prises. Dans la plupart des pays, bien que ce ne soit pas le cas dans tous, il coordonnera aussi les préparations administratives nationales. Bien que les choix finaux lui appartiennent, il peut exploiter dans l'intérêt d'une efficacité maximale d'autres aides disponibles.

i) *Le secrétariat du Conseil* a des ressources dont tous les États membres pourraient faire avantageusement un usage plus régulier et plus complet. Il possède une connaissance des procédures, une vue générale du mécanisme, et une capacité d'appréciation objective de l'attitude des autres États membres que même la plus puissante des administrations nationales ne peut égaler. Il est particulièrement bien placé pour aider la présidence à préparer les programmes de travail et les rapports d'exécution, dont nous avons suggéré qu'ils soient établis à l'avenir de façon régulière et transparente. Plus loin nous suggérerons qu'il reçoive des responsabilités supplémentaires dans l'organisation du travail aux niveaux subalternes. La définition d'un soutien plus productif et plus constant du secrétariat du Conseil à la présidence est le complément d'une meilleure définition des devoirs généraux de la présidence. Le secrétariat du Conseil doit se préparer à ce rôle plus étendu, non pas en augmentant ses effectifs, mais en s'assurant qu'il a à sa disposition des agents compétents à tous les niveaux.

Ce développement de la contribution du secrétariat du Conseil à l'organisation du travail du Conseil ne doit,

bien évidemment, affecter en aucune manière la contribution très différente et plus indépendante apportée par la Commission. Pour s'assurer que les divers organes travaillent en harmonie et qu'il n'y a pas de risque de double emploi, le Secrétariat du Conseil doit continuer sa pratique de consultations très étroites avec les responsables de la Commission au niveau des services.

ii) *Le partage des charges* est une possibilité dont la présidence peut user, avec une souplesse totale, à sa propre discrétion. Il ne doit pas être obligatoire ni conforme à un schéma préétabli. Le but est de combler, cas par cas, des lacunes éventuelles dans les ressources et les capacités. Par exemple, le président d'un groupe de travail peut avoir acquis une grande expérience du traitement d'un dossier particulier sous la présidence précédente. S'il y a une perspective de mener le dossier à bonne fin en quelques mois supplémentaires, la nouvelle présidence devrait avoir la possibilité de lui demander de continuer à présider aussi longtemps qu'il sera nécessaire. Au Conseil, ou au Conseil européen, il peut y avoir diverses façons de partager la charge sans céder totalement la présidence. La présidence peut par exemple demander à un collègue ou à des collègues d'exercer temporairement au nom du Conseil la responsabilité de l'accomplissement d'une tâche ou du traitement d'un dossier particulier.

iii) *Des secrétaires d'État*, habituellement issus du ministère des affaires étrangères, ont été nommés par plusieurs États membres pour assister les ministres des affaires étrangères dans leur tâche aussi bien pendant la présidence qu'aux autres périodes. Ceci n'est pas également nécessaire, ni convenable pour tous les États pendant la présidence, mais pour beaucoup une solution valable leur est ainsi offerte pour faire face au poids et à la fréquence accrues des devoirs présidentiels. Lorsqu'on y recourt, cependant, deux grands principes doivent être respectés. D'abord, le secrétaire d'État ne se substitue pas au ministre. Son existence ne dégage pas le ministre des affaires étrangères (ou tout autre ministre) de la responsabilité de présider le Conseil, de préparer le Conseil européen et d'appliquer ses décisions, d'être le principal porte-parole du Conseil dans son ensemble et de superviser de façon générale l'exécution des tâches de la présidence. Deuxièmement, la part des tâches que le secrétariat d'État doit accomplir doit être définie clairement et publiquement. En ce cas seulement les autres États et les institutions avec lesquels il doit traiter comprennent les limites précises de son autorité, et lui donnent l'accueil et les moyens dont il a besoin pour seconder efficacement son président. Par exemple, le secrétaire d'État peut consacrer une attention particulière à la procédure de coordination horizontale et verticale, et au maintien des contacts réguliers avec le Parlement européen qui seront encore plus nécessaires après les élections directes. Nous pensons qu'il serait particulièrement utile qu'il accompagnât le ministre des affaires étrangères aux réunions du Conseil européen pendant la période de présidence. Cela lui donnera l'impression la plus claire possible des priorités politiques qui doivent orienter le travail de la présidence à tous les niveaux, et l'aidera à transmettre le message approprié aux autres organes avec lesquels il traite. Le président du COREPER sera le collaborateur et l'intermédiaire naturel du secrétaire d'État pour la plus grande partie de son travail. Il est particulièrement important qu'il tienne les organes du Conseil largement informés de ses intentions et de ses activités. Son rôle n'est pas celui d'un franc-tireur, mais d'un collaborateur du ministre des affaires étrangères dans la représentation de la volonté et des intérêts du Conseil dans son ensemble.

4. Autres options

Ces propositions sont fondées sur l'idée que le système actuel de rotation semestrielle de la présidence, chaque État membre prenant seul la responsabilité à tour de rôle, se poursuivra. Nous avons examiné diverses options consistant à changer la durée ou la structure de la présidence, et nous ne pensons pas qu'aucune d'entre elles serait d'un grand secours.

Une présidence plus brève entraînerait un gaspillage de ressources puisque chaque État aurait à mettre en place le même appareil, mais ne l'utiliserait que pendant une période plus brève. Il aurait trop peu de temps pour déployer des stratégies, et les risques de discontinuité seraient multipliés. Une présidence d'un an ralentirait intolérablement la rotation dans la Communauté élargie. Chaque État membre ne verrait revenir son tour que tous les douze ans. Le *seul* changement technique dans la rotation que nous voudrions recommander aux États membres est un changement dans les dates de passation des pouvoirs. Actuellement, la présidence qui commence le 1^{er} juillet a un mois pour se mettre en route, puis il y a un vide d'un mois dû

aux vacances, et elle doit pratiquement prendre un nouveau départ en septembre. Il serait plus raisonnable de commencer une présidence le 1^{er} août et l'autre le 1^{er} février. Ce changement ne demande pas de modification du traité et pourrait être mis en oeuvre très simplement, en demandant à la présidence en exercice de rester en fonctions un mois de plus jusqu'à la nouvelle date de rotation. Il est vrai que ceci introduirait une coupure dans les travaux budgétaires au niveau des ministres, dont les principales étapes sont en juillet et en novembre, mais cet inconvénient peut être réduit par une bonne coordination entre les présidences successives.

En ce qui concerne la structure de la présidence, nous pensons que la rotation des États individuels a, dans les meilleures conditions, un double mérite. Elle donne à l'État intéressé une nouvelle expérience et une vue d'ensemble des affaires de la Communauté, et elle donne à la Communauté le bénéfice de l'énergie nouvelle et de la ferveur politique de cet Etat. Une présidence permanente ne présenterait pas ces deux avantages. Une présidence multiple, comme le système de la «troïka» (la présidence en exercice flanquée de «vice-présidents» issus des présidences précédente et suivante) s'est montrée utile pour certaines tâches spécifiques dans la Coopération politique et a quelquefois été mise en avant en tant que solution plus générale. Son but serait de réaliser un partage régulier des tâches et de garantir une grande continuité d'une présidence à l'autre. Utilisée de façon systématique dans le contexte communautaire, elle poserait cependant des problèmes qui, à notre avis, dépassent les avantages. Elle diluerait l'autorité politique de la présidence et affaiblirait le désir de succès de l'État chargé de la présidence. Elle créerait un niveau supplémentaire de négociation et compliquerait grandement l'administration. Nous préférons chercher les avantages d'un partage des tâches et de la continuité grâce aux solutions plus limitées et plus souples déjà décrites.

Alléger la charge

La lourdeur de l'appareil du Conseil doit quelque chose au fait que le Conseil – et la Communauté dans son ensemble – essaient de trop faire. La capacité de travail du Conseil, étant donné sa double tâche définie plus haut, est limitée; les effets divers de l'élargissement accroîtront encore cette charge, à moins que des mesures ne soient prises pour les pallier. Le premier pas pour restaurer l'efficacité du Conseil, et celle de l'appareil dans son ensemble, doit donc être de fixer de claires priorités et d'observer une plus grande sélectivité dans le choix des cas où intervenir. Les principes et les méthodes à mettre en oeuvre sont discutés dans d'autres sections de ce rapport.

La méthode de travail actuelle, qui échoue dans la recherche du niveau approprié pour prendre les décisions et ne parvient pas à distinguer entre grands et petits problèmes, ni à utiliser les procédures les plus expédientes pour les régler, constitue une cause secondaire de lourdeur, qui sera traitée ici.

Trouver le bon niveau de décision implique un usage plus conscient et plus fréquent des possibilités de délégation. Le Conseil tente aujourd'hui de prendre beaucoup trop de décisions de nature mineure, technique ou récurrente. Elles pourraient être prises par d'autres organes ou d'une autre façon, sans atteinte au principe du contrôle politique.

Il y a deux solutions principales pour réduire la charge du Conseil dans la prise de décisions. Elles devraient toutes deux être utilisées plus fréquemment. La première solution, la plus classique, est *la délégation à la Commission*. La seconde consiste à *laisser les organes subordonnés au Conseil trancher les questions d'importance politique mineure ou nulle*. Le recours à ces deux options sera examiné successivement.

a) Délégation à la Commission

La délégation peut consister à confier purement et simplement une tâche à la Commission, ou à établir une procédure permettant à celle-ci de prendre des décisions quotidiennes en consultation avec les représentants des États membres (dans des «comités de gestion» ou d'autres comités du même genre). Un grand nombre de délégations ont été consenties et continuent de l'être suivant ces deux formules, mais de sérieuses difficultés sont apparues récemment pour l'établissement de comités du type des comités de gestion dans des domaines nouveaux. Il est dans l'intérêt des deux institutions concernées de surmonter ces difficultés si on veut éviter

que le Conseil ne succombe entièrement sous la charge et on veut conserver une possibilité raisonnable de progrès.

Cependant, les inquiétudes qui ont entraîné des difficultés dans certains cas ne sont pas difficiles à comprendre. Quand la Communauté aborde un nouveau domaine d'activité, il est difficile aux États d'imaginer tous les problèmes qui peuvent apparaître en cours d'exécution; de petites décisions d'application peuvent entraîner, semble-t-il, des difficultés politiques ou altérer les effets de la politique elle-même de façon imprévisible. D'où la réticence de certains États à déléguer des pouvoirs d'application à la Commission si l'on ne s'est pas mis d'accord sur une procédure d'urgence permettant d'évoquer les cas politiquement difficiles. Si on ne fait rien pour répondre à de telles inquiétudes, il n'y aura pas de délégation du tout.

Notre approche pour tenter de résoudre ce problème délicat est la suivante:

- i) Dans les domaines où des pouvoirs ont déjà été délégués à la Commission, les arrangements antérieurs doivent se poursuivre. Il ne peut être question de revenir sur le degré d'indépendance dont la Commission jouit, par exemple, dans la gestion quotidienne de la politique agricole commune.
- ii) On doit reconnaître que les exigences pratiques diffèrent selon les domaines dans lesquels la Commission pourrait se voir attribuer de nouveaux pouvoirs délégués. Les nécessités quotidiennes qui s'imposent aux comités de gestion agricoles ne sont pas les mêmes que celles qui s'imposent aux comités de réglementation, aux comités pour l'adaptation des directives au progrès technique, etc. Quelques formules type devraient être préparées par le Conseil et la Commission afin de couvrir chaque catégorie distincte de comités. La formule appropriée pourrait ainsi être sélectionnée et insérée sans difficulté dans chaque nouveau règlement portant délégation de pouvoirs.
- iii) Dans les cas où les États membres nourrissent les inquiétudes décrites plus haut à propos de problèmes qui pourraient surgir dans l'exercice des pouvoirs délégués (comme c'est actuellement le cas pour divers dossiers liés à l'exécution du budget), la Commission devrait se prêter à un arrangement avec le Conseil permettant de couvrir toute difficulté véritable. Les institutions pourraient convenir de recourir à la possibilité qui est toujours ouverte d'évoquer devant le Conseil un projet de mesure d'application de la réglementation en question qui semblerait présenter de sérieuses difficultés politiques ou de principe.

b) Répartition des responsabilités au sein de la structure du Conseil

Le Conseil peut alléger sa propre charge en s'autorisant lui-même à prendre des décisions récurrentes selon une procédure plus simple et plus rapide. Ainsi, dans certains règlements, adoptés à l'unanimité par exemple, en vertu de l'article 235 du traité et établissant de nouvelles politiques, le Conseil est convenu de prendre à la majorité qualifiée toutes les décisions réitérées et de routine qu'appelle cette politique. Cette pratique doit être poursuivie autant que possible.

Le plus souvent, cependant, la solution résidera dans une *plus grande responsabilité du COREPER et des organes qui lui sont subordonnés*. Les États membres ont accepté dans le passé que le COREPER soit, sur instructions, capable de trouver des solutions à un plus grand nombre de questions mineures ou de routine. De telles décisions peuvent être soumises au Conseil sous forme de point «A» ou par la procédure écrite, systèmes qui permettent au Conseil d'adopter des décisions sans discussion à moins qu'un État membre ne fasse connaître une objection de dernière minute. Les points «A» sont déjà très nombreux. Ils se sont montrés très utiles pour épargner le temps et les efforts des ministres. Si on doit y recourir plus encore et rendre plus efficace la délégation au COREPER, la présidence doit user de son autorité afin d'éviter que les sujets soient transmis du COREPER au Conseil quand ils ne méritent pas réellement l'attention de ce dernier. Les représentants permanents ont aussi besoin de se voir reconnaître un statut et une liberté de négociation, dans le cadre de leurs instructions, qui reflètent leur rôle pivot entre l'appareil de la Communauté d'un côté et les gouvernements de l'autre. Nous ne pensons pas que ce rôle serait mieux assuré si le statut de représentant permanent était formellement modifié, par exemple en nommant au COREPER des secrétaires d'État. Il est probable au contraire que leur rôle deviendrait impossible. Le facteur le plus

important pour permettre au COREPER de bien fonctionner est, en fait, une coordination efficace des affaires communautaires dans les capitales. C'est le seul moyen d'assurer que les divers intérêts nationaux pourront être évalués et conciliés assez tôt pour que les représentants permanents soient dotés d'instructions leur permettant de mettre au point des solutions définitives au niveau du COREPER. C'est aussi le moyen d'assurer l'information des Représentants permanents sur les activités des organes établis à côté du COREPER, de manière à ce que les instructions données à ces organes n'échappent pas à ses orientations générales ou ne les contredisent pas. (L'importance de la coordination dans les capitales sera examinée plus en détail à la fin du présent chapitre).

Le COREPER lui-même est un niveau trop élevé pour certaines décisions. Les nombreux sous-comités et groupes de travail établis sous l'autorité du Conseil ont pour but de le soulager d'une partie du fardeau, en se chargeant de l'examen détaillé des propositions de la Commission, de questions de procédures, etc., et en résolvant par avance le plus de difficultés possible. Ils le font quelquefois de façon efficace. Le plus souvent, ils renvoient au niveau supérieur des points qu'ils auraient pu régler eux-mêmes, ou ils les traitent avec une lenteur excessive. Ceci tient en partie à l'inefficacité des méthodes de prise de décision (voir plus loin). Mais ceci reflète également l'incapacité des États membres à apprécier les conditions qui permettraient à ces organes subsidiaires de trouver eux-mêmes autant de solutions qu'ils le pourraient. Ces conditions sont exactement les mêmes que pour le COREPER: une marge de manœuvre adéquate pour les représentants des États membres et une préparation des positions coordonnée assez tôt dans les capitales nationales.

Les procédures les plus expédientes de prise de décision soulèvent inévitablement le délicat problème du vote. Il est peut-être nécessaire de souligner à nouveau, avant d'aborder ce sujet, que nous nous efforçons dans ce rapport de résoudre des problèmes concrets au moyen de solutions pratiques. Nous ne concevons pas notre rôle comme consistant à défendre ou combattre aucune thèse philosophique particulière.

Il ne peut y avoir de doute que le «compromis de Luxembourg» – qui est en fait un constat de divergence – est devenu une réalité de la vie dans la Communauté. Dans la réalité de la Communauté d'aujourd'hui, le vote ne peut être utilisé pour contraindre un État membre sur une matière qu'il considère comme un intérêt très important pour lui.

Il ne peut non plus y avoir de doute qu'une atmosphère s'est développée dans laquelle, même sur des questions mineures et dans des enceintes modestes, des États peuvent faire obstacle à un accord pour des raisons qu'ils savent très bien être insuffisantes, mais qui ne sont jamais exprimées ouvertement à moins d'être sérieusement contestées par les autres.

Les États membres ont publiquement reconnu (déclaration de Paris de décembre 1974) que la solution à ce problème est de cesser d'exiger *de facto* l'unanimité sur toutes les décisions et, par conséquent, de recourir plus souvent au vote. Naturellement ce n'est pas une solution pour *tous* les problèmes. Sur beaucoup de sujets importants l'unanimité est la règle prévue par le traité et elle doit continuer à s'appliquer. Les votes majoritaires *en tant que tels* ne sont pas possibles au COREPER et dans les groupes subordonnés. Ces instances doivent trouver une méthode plus informelle de consensus pour coopérer efficacement à la solution des problèmes. Mais si la procédure de vote doit contribuer autant qu'il est possible à l'efficacité du Conseil, il faut trouver un moyen de mettre en application pratique l'engagement général de la déclaration de Paris. Nous suggérons le principe de travail suivant. Dans tous les cas où le traité n'impose pas l'unanimité, et où des intérêts très importants ne sont en jeu pour aucun État membre, le vote devrait être la pratique normale après qu'un effort convenable mais limité ait été fait en faveur du consensus. Ceci ne signifie pas qu'un vote véritable aura lieu chaque fois. Souvent la simple perspective de recourir au vote encouragera les États à se rallier à un compromis.

Cette règle est sujette à l'importante exception reflétée dans le «compromis de Luxembourg». Nous sommes opposés à la recherche d'une définition de catégories précises de décisions «importantes» et «sans importance», ainsi qu'à rendre le vote entièrement automatique pour ces dernières. Chaque État doit rester juge de ce qui est pour lui un intérêt très important. Il pourrait autrement être mis en minorité sur une affaire qu'il considère sincèrement comme essentielle. Ce n'est que lorsque tous les États auront le sentiment que ceci ne peut arriver qu'ils accepteront tous de suivre les procédures normales de vote sur les autres questions.

Cependant, la façon d'invoquer le «compromis de Luxembourg» doit être mieux définie. Un État qui veut éviter un vote en raison d'un intérêt très important devrait le dire clairement et explicitement, et prendre la responsabilité des conséquences au nom de tout son gouvernement.

L'application de ces solutions se trouve entre les mains de la présidence. Le président du Conseil est le mieux placé pour apprécier si et quand on doit passer au vote. Souvent la façon la plus efficace pour le président de «normaliser» le vote sera pour lui d'annoncer au début de chaque Conseil les points de l'ordre du jour sur lesquels il a l'intention de faire voter. A d'autres occasions, on peut reporter à plus tard dans le débat la question de savoir s'il convient de voter. Le vote deviendra un instrument comme un autre dans l'arsenal d'une présidence efficace, à utiliser avec souplesse et si nécessaire en combinaison avec d'autres (formules de compromis, négociations de couloir). L'effet global doit être d'augmenter la fréquence des votes, au-delà du domaine budgétaire où ils sont déjà de pratique courante. Pourvu que cette augmentation soit liée à l'acceptation du «compromis de Luxembourg» comme une réalité de la vie, nous pensons qu'aucun État ne peut faire autrement que d'en bénéficier.

Un principe semblable devrait s'appliquer *mutatis mutandis* aux niveaux de travail inférieurs. Aux groupes de travail et au COREPER, la présidence doit faire en sorte que le travail sur un sujet soit terminé dès lors qu'une bonne majorité de travail se sera fait jour. Si une minorité fait constamment obstacle à un accord, ceci ne devrait pas être une raison pour abandonner la recherche d'une solution, mais pour renvoyer le dossier au niveau supérieur.

Coordination verticale et horizontale

Une bonne *coordination verticale* commence par une bonne relation entre le Conseil européen et le Conseil des ministres et elle en dépend avant tout. Nous avons expliqué dans la section précédente la forme que cette relation devrait prendre selon nous.

La communication verticale au stade suivant, entre le Conseil des ministres et le COREPER, ne semble pas poser de problème majeur. Elle est fermement fondée sur la participation des représentants permanents ou de leurs adjoints aux réunions du Conseil. La difficulté ici est de trouver un bon partage des tâches entre le niveau politique et celui des fonctionnaires, de sorte que les seconds préparent le travail du premier efficacement, sur le plan du calendrier et de la substance. Ici à nouveau la présidence ne peut éviter la responsabilité ultime.

Le domaine le plus difficile est celui des *relations entre le COREPER et les organes qui en dépendent*. Nous avons déjà souligné la nécessité pour les groupes de travail de jouer leur rôle dans la prise de décisions en éliminant le plus grand nombre possible de problèmes techniques. Nous avons mis en lumière le changement d'attitude des représentants nationaux, l'amélioration de leurs instructions, et la conduite plus ferme de la part de la présidence, qui sont nécessaires pour y parvenir. Mais comment peut-on veiller à la réalisation de ces changements, et assurer un contrôle politique sur tout ce pesant appareil?

La solution est en deux points: la façon dont les tâches sont déléguées vers le bas, et les possibilités de les renvoyer au niveau supérieur.

On ne devrait pas – comme c'est trop souvent le cas actuellement – confier une tâche à un groupe de travail sans un mot de commentaire. Les groupes de travail ont besoin d'orientations claires sur le contexte politique de la proposition qu'ils doivent examiner, l'urgence que lui reconnaissent les États membres et les éléments principaux qu'ils soutiennent ou qu'ils souhaitent voir modifier. Pour les propositions qui relèvent des principaux axes du travail des Communautés, les organes supérieurs devraient pouvoir situer l'activité des groupes dans le contexte du programme de travail général de six mois, basé à son tour sur les priorités du Conseil européen. Pour les nouvelles propositions importantes, pour lesquelles ces orientations n'existent pas, le COREPER (ou même le Conseil) devrait tenir un débat spécial d'orientation pour établir le cadre dans lequel elles seront traitées. Ce débat doit, naturellement, être fondé sur des instructions substantielles et réfléchies des capitales et la présidence devrait refuser de clore la discussion tant que de telles instructions n'ont pas été obtenues. Des délais spécifiques pour référer au COREPER (ou à l'organe qui a donné le

mandat) devraient être fixés chaque fois qu'il est possible.

En dépit de ces instructions – ou, pour les dossiers plus anciens, en leur absence – le travail au niveau technique peut parfois aboutir à une impasse. Il faut un mécanisme pour s'assurer que le contrôle est exercé d'en haut dans de tels cas et qu'on ne laissera pas les retards s'accumuler. La responsabilité formelle de renvoyer un dossier au niveau supérieur appartient à la présidence et doit lui rester. C'est avant tout au président du COREPER et à ses collaborateurs de s'assurer que les présidents des organes subordonnés leur font rapport dès qu'ils ont épuisé leurs propres moyens de rechercher une solution. La présence du secrétariat du Conseil est néanmoins un contrôle supplémentaire utile. Le secrétariat du Conseil devrait être autorisé et encouragé à appeler l'attention du président de l'organe immédiatement supérieur sur tout délai qu'il considère comme excessif, en même temps que sur sa propre analyse des problèmes en cause. La Commission a naturellement ses propres moyens d'obtenir un résultat semblable. Peu importe qui prend l'initiative, le but dans de tels cas devrait être de revoir le dossier à un niveau – COREPER ou équivalent – suffisamment élevé pour permettre d'apprécier à leur juste valeur les obstacles dressés par les experts pour des raisons «politiques» et pour mettre en lumière toute position nationale déraisonnable. Le dossier ne devrait plus être renvoyé au groupe, si ce n'est avec un mandat très précis et limité dans le temps.

Il sera utile, au moins jusqu'à ce que la transmission verticale des priorités ait commencé à fonctionner de manière régulière, que la présidence présente au Conseil au début et à la fin de chaque semestre – c'est-à-dire au moment où est examiné le programme de travail général – un tableau complet du travail accompli aux niveaux inférieurs. Ce rapport devrait montrer clairement si les délais et les priorités ont été respectés. Il donnera au Conseil dans son ensemble une occasion de contrôler le fonctionnement de l'appareil qui dépend de lui.

La *coordination horizontale*, comme on l'a suggéré, est essentielle pour compenser la fragmentation croissante de l'activité communautaire. Il faut apporter un correctif au développement d'«empires» spécialisés dotés de leurs propres particularités de procédure et de leurs propres notions de priorité. Mais ceci doit être traité avec un esprit réaliste. Un système de coordination qui canaliserait tout le flot des affaires à travers de nouveaux points de passage artificiels aurait plus d'inconvénients que d'avantages. Une approche plus rationnelle consisterait à observer les endroits vers lesquels les différents courants d'activité tendent déjà à converger, et à concentrer les efforts pour y exercer un contrôle global.

Dans la Communauté aujourd'hui, le seul lieu où puisse s'exercer une coordination complète des *politiques* est le Conseil européen. Nous pensons que ce pouvoir de coordination du Conseil européen devrait être reconnu et plus régulièrement exploité dans l'avenir. Le programme de priorités que nous avons proposé plus haut constitue un pas dans cette direction.

Une fois que les lignes politiques sont fixées, cependant, il y a besoin d'une coordination procédurale et administrative pour s'assurer que les priorités agréées sont respectées dans l'ensemble de l'appareil. Les *ministres des affaires étrangères* ont à cet égard un rôle spécial à jouer.

Ils sont présents au Conseil européen et doivent prendre la responsabilité de voir si ses vœux sont bien transmis et pris en compte par les intéressés. Venant s'ajouter à leur rôle spécial de décision en matière institutionnelle, ceci leur donne une *position centrale* dans les ramifications du Conseil. Ceci leur donne également le droit de connaître ce qui se passe dans les domaines spécialisés, de sorte qu'ils sont à même d'apprécier les contributions des autres Conseils à la préparation du Conseil européen, et de surveiller l'ensemble de la réalisation des programmes de travail de la présidence. La présidence doit se mettre en mesure de rassembler cette information par les meilleurs moyens dont elle dispose.

Nous ne voyons pas de raison, pour autant, d'essayer de rendre au conseil des «affaires générales» la *position dominante* qu'il avait pendant les premières années. Les ministres des affaires étrangères ne peuvent plus prétendre imposer leur volonté à leurs collègues spécialisés dans leurs domaines particuliers. La réconciliation des intérêts sectoriels opposés est passée au niveau des chefs de gouvernement.

Nous pensons que le rôle du conseil des affaires générales peut et doit cependant être renforcé à l'égard des

nouveaux conseils spécialisés. Ceux-ci se sont multipliés dans les récentes, beaucoup plus rapidement que la charge concrète de travail qu'ils avaient à assumer, et aucun principe constant n'a été adopté en vue de proportionner le nombre et la fréquence de leurs réunions aux besoins réels.

Nous pensons qu'aucun Conseil ne devrait se réunir sans que l'on ait une idée claire de l'objectif qu'il cherche à atteindre. Les Conseils qui se réunissent le moins souvent sont particulièrement enclins à manquer d'un tel objectif, soit parce qu'ils s'occupent d'un domaine traditionnel dont le contexte a profondément changé, soit parce qu'ils s'intéressent à de nouveaux domaines dans lesquels il y a peu de consensus sur le chemin à suivre. Il faut trouver le moyen de débattre d'une façon ou d'une autre de ces questions fondamentales d'objectif et d'orientation politique, soit dans les conseils spécialisés eux-mêmes, soit au conseil des affaires générales, soit au niveau du Conseil européen. L'histoire récente du conseil énergie a montré l'effet stimulant et l'utilité pratique pour le travail de tels conseils d'une claire déclaration de la part des chefs de gouvernement. Pour aider les conseils spécialisés à concentrer leurs ordres du jour sur de vrais problèmes de politique et à limiter leurs réunions aux occasions où de tels problèmes existent, un plus grand usage devrait être fait, d'après nous, de la possibilité d'inscrire les réglementations mineures de leur domaine à l'ordre du jour du conseil des affaires générales mensuel lorsqu'elles sont prêtes à être adoptées. Les ministres spécialisés pourraient y assister et participer à la prise des décisions s'ils le souhaitent. Le principe selon lequel il ne faut pas réunir de conseil lorsqu'il n'y a pas suffisamment à faire s'applique bien entendu tout autant aux conseils affaires étrangères, finances et agriculture.

Ces recommandations ne conduisent pas à créer un véritable centre de coordination au niveau du Conseil. Son absence ne doit pas nécessairement être une faiblesse, pourvu qu'il y ait un point de contrôle en aval où le travail puisse être localisé et supervisé. Ce point de contrôle existe, au moins potentiellement, c'est le COREPER. Le Comité des représentants permanents est destiné à occuper une fonction encore plus centrale que le conseil des affaires générales qui le supervise, dans la mesure où, dans ses diverses formations, il discute l'ordre du jour de toutes les réunions du Conseil. Une part de son contrôle de fond sur des domaines séparés a été abandonné irrémédiablement au profit de nouveaux organes de «haut niveau». Mais il devrait encore pouvoir retrouver une fonction de surveillance sur les phases techniques du travail assez semblable à celle du Conseil européen sur le plan politique.

On a suffisamment parlé déjà des responsabilités du COREPER en relation avec les groupes de travail, et dans la préparation et l'allègement de l'ordre du jour du Conseil. Le problème qui demeure est celui des organes «parallèles» établis pour mettre au point la préparation de haut niveau du travail des conseils spécialisés. Nous ne pensons pas qu'il soit possible, ni nécessaire, de supprimer les mieux établis de ces organes (le comité spécial de l'agriculture, les divers comités dépendant du Conseil ECO/FIN) pas plus que les conseils agriculture ou finances eux-mêmes ne doivent être supprimés. Ce qui est important c'est que le COREPER devrait en temps voulu recevoir et être libre de discuter une information sur leurs activités. Ceci dépend en partie de la qualité des liaisons au sein des représentations permanentes et des administrations nationales.

Une coordination efficace sur ces bases demande une maîtrise de l'information et un bon jugement de la part des représentants de tous les États, particulièrement au conseil des affaires générales et au COREPER. Elle implique l'existence d'une capacité correspondante de synthèse au sein des gouvernements nationaux (voir à ce sujet le passage ci-dessous). Mais les responsabilités qu'elle implique reposent surtout sur la présidence, qui aura besoin de faire plein usage de l'aide du secrétariat du Conseil. La collaboration la plus étroite est également nécessaire entre ceux qui organisent le travail du Conseil et leurs homologues de la Commission. La Commission, comme on le verra plus loin dans le chapitre qui lui est consacré, peut, par une coordination efficace de ses propres efforts, apporter une contribution décisive au fonctionnement cohérent du Conseil lui-même.

Récapitulation

L'approche générale que nous proposons est la même pour le Conseil et pour les autres institutions: identification des priorités d'ensemble et d'une autorité centrale claire pour répartir les moyens en fonction de ces priorités et surveiller leur mise en œuvre. Les suggestions relatives au programme de travail régulier

de la présidence et aux améliorations de la coordination verticale et horizontale sont liés au thème du «schéma directeur» dont nous avons parlé dans le chapitre relatif au Conseil européen.

Pour lutter contre la lourdeur, dans les formes caractéristiques qu'elle revêt au Conseil, nous avons identifié quatre idées principales d'amélioration:

- renforcement de la présidence, de son autorité pour faire appliquer les règles communes et de sa capacité à mobiliser les ressources nécessaires;
- usage plus large des procédures normales de vote sur des sujets qui ne comportent pas d'intérêt très important;
- recours plus étendu au COREPER pour seconder le Conseil et superviser les rouages inférieurs;
- extension des pouvoirs de gestion délégués de la Commission, exercice de ces pouvoirs dans des domaines nouveaux selon des formules convenues.

Ces divers types d'adaptations devraient s'équilibrer et se renforcer l'un l'autre. Ils pourraient être encore confortés par l'assurance que toutes les administrations nationales concernées par les affaires communautaires jouent leur rôle plus efficacement, question que nous aborderons dans les dernières pages de ce chapitre.

Règlement intérieur

Il a été suggéré que le meilleur moyen d'obtenir des améliorations dans la pratique du Conseil, et de les rendre permanentes, serait d'introduire les dispositions appropriées dans le règlement intérieur du Conseil. Celui-ci n'a été adopté que très récemment sous une forme définitive.

Nous avons eu plusieurs fois l'occasion dans ce chapitre de souligner la nécessité d'une meilleure définition, entre autres, des droits et devoirs de la présidence. Inscrire ces définitions dans le règlement intérieur serait évidemment une façon de les mettre en vigueur. Quelques-unes des idées spécifiques que nous avons avancées (par exemple la possibilité pour la présidence de maintenir dans ses fonctions un président précédent) pourraient en tout état de cause nécessiter un amendement de ce règlement.

Notre principal souci est cependant de voir appliquer rapidement les améliorations nécessaires. On ne devrait pas attendre que les États membres tentent de se mettre d'accord sur une formule précise à insérer dans les règles qui sont dès maintenant contraignantes. En tout cas, beaucoup de nos propositions demandent une souplesse et une liberté d'action que les formules écrites pourraient gêner plutôt que faciliter.

Nous espérons donc que les États membres verront d'abord quelles améliorations ils souhaitent apporter aux pratiques du Conseil. Ensuite, de façon subsidiaire, et les améliorations une fois lancées, ils pourraient discuter de l'insertion de certaines d'entre elles dans le règlement.

La responsabilité des capitales nationales

Nous avons déjà souligné l'importance fondamentale pour le fonctionnement des Communautés de ce qui se passe dans les capitales. Le moment est venu d'examiner cette question de plus près. Quelle contribution les capitales peuvent-elles apporter, par des dispositions internes, à un meilleur fonctionnement des institutions communautaires?

La «bureaucratie de Bruxelles» est surtout constituée d'experts nationaux qui viennent à Bruxelles pour se rencontrer de façon plus ou moins fréquente. Les principaux organes de décision – le Conseil et ses organes subsidiaires – sont formés de délégations nationales. Il est donc clair que l'efficacité de la prise de décisions par la Communauté dépend au plus haut point de la nature – ou de l'absence – des instructions établies par les capitales.

Nous avons étudié, à l'aide d'informations fournies par les États membres, les dispositions prises dans les diverses capitales pour traiter les affaires communautaires. La diversité en est la principale caractéristique. Il y a des différences substantielles dans l'attribution de la responsabilité principale de la coordination, dans le

nombre et la fréquence des réunions au niveau des ministres, dans l'importance du rôle joué par les Parlements nationaux. Cette variété est le reflet des divers facteurs historiques, constitutionnels et politiques en jeu. Il ne serait ni réaliste ni justifié de tenter de l'éliminer et d'imposer un modèle «harmonisé» de système de coordination dans les différentes capitales. Les systèmes qui marchent d'ores et déjà de façon satisfaisante sont eux-mêmes fort différents les uns des autres. Chaque État membre obtiendra les meilleurs résultats avec les solutions qui correspondent le mieux à ses traditions et à ses besoins propres. Cependant, les *tâches* qui incombent à chaque administration nationale sont virtuellement les mêmes. La Communauté en tant que telle ne peut fonctionner de manière efficace que si *tous* les États parviennent à un niveau satisfaisant dans leur exécution. Il n'est donc pas sans intérêt de préciser les fonctions que, selon nous, chaque administration devrait être à même de remplir.

La tâche principale consiste à préparer les instructions qui seront transmises aux représentations permanentes ou dont seront munis les fonctionnaires qui se rendront à Bruxelles. En premier lieu, ces instructions doivent être établies *en temps voulu*, comme d'ailleurs toute autre contribution des États membres aux débats. Si l'on tarde à donner des instructions dès les premiers stades de l'examen d'un dossier à Bruxelles, ce sera contraire à l'économie des efforts. Les États membres seront contraints à opérer en toute hâte des ajustements au dernier stade de la procédure, lorsqu'apparaîtront des obstacles qui n'auront pas été identifiés auparavant. Cela interdirait par ailleurs d'atteindre des solutions au niveau le moins élevé possible, ce qui nous paraît essentiel pour le bon fonctionnement de la mécanique du Conseil. En second lieu, les instructions doivent être *réfléchies*. Elles ne devraient pas se fonder sur une réaction instinctive, souvent purement défensive, mais sur une évaluation appropriée des mérites de l'affaire examinée, tant du point de vue national que du point de vue communautaire. Une évaluation attentive de ce genre n'aurait pas seulement pour effet de réduire les risques de changements de position ultérieurs. Elle permettrait aussi d'apprécier l'affaire avec un sens convenable des proportions, et de donner des instructions qui laissent aux négociateurs toute la souplesse que tolèrent les intérêts nationaux. Enfin et surtout les instructions doivent être *cohérentes*, aussi bien à l'égard des positions prises à tous les niveaux qu'à l'égard des différents domaines connexes de l'activité communautaire. Ce type de coordination des positions et des procédures dans les capitales est, en dernière analyse, presque plus important que la coordination au niveau communautaire. Même si le système institutionnel de Bruxelles est parfaitement cohérent, il ne parviendra pas à fonctionner si les instructions en provenance de diverses sources dans un État membre donné se contredisent entre elles. A l'inverse, la multiplication des enceintes au niveau communautaire peut être tout à fait compensée, en termes administratifs, par l'envoi d'instructions parfaitement cohérentes de la part d'un même État membre pour les différentes sortes de réunions.

Un aspect devrait être mentionné qui a une contribution à apporter à la coordination dans *tous* les États membres. Il s'agit de la participation du représentant permanent et de ses conseillers à la définition des positions nationales. Le représentant permanent a une position unique qui lui permet à la fois de connaître la totalité des instructions envoyées à Bruxelles par les ministères nationaux et d'apprécier leur impact sur les intérêts de son pays dans les affaires communautaires. Il devrait d'abord avoir accès aux informations nécessaires pour procéder à cette appréciation. Il devrait ensuite avoir la possibilité de faire profiter ses autorités, aux niveaux politique et administratif, des leçons qu'il a lui-même tirées. Les États membres qui invitent régulièrement leur représentant permanent aux Comités de conception de haut niveau ont porté témoignage de l'avantage de cette pratique.

Le besoin de définir des tâches uniformes, tout en gardant quelque souplesse dans le choix des moyens de les remplir, est un thème constant de notre chapitre relatif au fonctionnement du Conseil. Il est sous-jacent à nos recommandations sur l'établissement d'une liste de priorités et d'un programme de travail, sur le renforcement du contrôle des ordres du jour, sur la régularité accrue de la préparation et de la mise en œuvre des travaux du Conseil européen, etc. L'application régulière de ces procédés fera apparaître de plus en plus nettement les dispositions internes exigées de tous les États membres. Nous espérons qu'ainsi ils seront incités à trouver rapidement dans les capitales des remèdes aux insuffisances qui ont été mises en lumière au cours des travaux.

Le Conseil parmi les institutions

Nous nous sommes beaucoup étendus sur les problèmes internes du Conseil et le point que nous avons mentionné en introduction au chapitre II doit être souligné à nouveau dans la conclusion. Le Conseil ne peut atteindre sa pleine efficacité dans l'isolement. Il dépend de façon décisive de la Commission pour la plus grande partie de son activité, qui repose sur les propositions de cette dernière. La Commission peut changer la productivité du Conseil du tout au tout suivant la qualité de sa contribution initiale et suivant la façon dont elle intervient dans la discussion ultérieure – y compris par des amendements éventuels ou par le retrait de ses propositions. Le système triangulaire de consultations fondé sur le traité, dont le troisième sommet est occupé par le Parlement européen (et souvent par le Comité économique et social) peut soit enrichir la décision finale, soit la compliquer et la retarder, selon l'esprit dans lequel les différentes institutions coopèrent. C'est pourquoi la conduite avisée et efficace des relations avec les autres institutions est une responsabilité vitale de la présidence, et en vérité du Conseil dans son ensemble. Son importance sera de nouveau soulignée et des améliorations seront proposées dans les chapitres suivants, relatifs à la Commission et au Parlement.

IV. La Commission

Introduction

Sans la Commission, la Communauté n'aurait jamais pu être construite. Sans la Commission, elle ne pourrait pas fonctionner, même avec l'efficacité limitée qui est la sienne aujourd'hui.

Le rôle de la Commission, d'après les traités, a trois composantes principales. Tout d'abord, le droit d'initiative excepté dans des cas très rares, tout acte législatif du Conseil est fondé sur une proposition de la Commission. Deuxièmement, la Commission est la gardienne des traités et a le pouvoir d'agir en cas de violation de leurs dispositions (par exemple d'interdire les aides des États contraires aux règles de concurrence). Troisièmement, la Commission est destinée par le traité à être le bras exécutif de la Communauté. En vue d'assurer le bon fonctionnement et le développement du marché commun, elle peut recevoir des pouvoirs délégués non seulement pour appliquer les décisions du Conseil, mais aussi pour prendre de sa propre autorité les mesures nécessaires au jour le jour pour assurer le fonctionnement et l'actualisation des politiques communes.

Au cours des années qui se sont écoulées depuis la signature des traités, les circonstances dans lesquelles la Commission exerce ces trois fonctions ont changé profondément. L'effet de beaucoup de ces changements a été, indéniablement, de réduire la position et l'autorité de la Commission par rapport au niveau très élevé auquel elles se situaient les premières années. L'équilibre du pouvoir entre la Commission et le Conseil a penché de plus en plus en faveur de celui-ci et la Commission a perdu beaucoup de son prestige propre.

Nous entreprendrons d'abord dans ce chapitre d'analyser les causes réelles du déclin de la Commission. Dans quelle mesure sont-elles externes, et irréversibles? Dans quelle mesure reflètent-elles des faiblesses internes de la Commission et son incapacité à s'adapter aux changements de circonstances? Nous examinerons ensuite comment l'organisation de la Commission peut être améliorée pour éliminer cette seconde source de faiblesse. Finalement, nous essaierons de montrer quel rôle la Commission peut et doit jouer dans la Communauté d'aujourd'hui, dans l'intérêt de l'efficacité aussi bien que des progrès futurs, et quelles conditions doivent être remplies pour permettre à sa contribution potentielle de se réaliser pleinement.

Éléments du déclin de la Commission

Les facteurs externes qui tendent à affaiblir la Commission sont les mêmes qui ont freiné le développement de l'Europe dans son ensemble. Ils ont déjà été analysés dans l'introduction de ce rapport.

Les conditions de l'exercice du rôle d'initiative de la Commission se sont trouvées changées à mesure que les indications précises contenues dans le traité avaient déjà rempli tous leurs effets. La Communauté a dû se tourner vers de nouveaux domaines pour maintenir son élan et répondre à des défis nouveaux. Ces domaines n'étant pas couverts par des dispositions détaillées du traité, le rôle d'interprète des traités n'était plus pour la Commission une source de pouvoir aussi certaine. La Commission pouvait naturellement proposer de

nouvelles règles, mais il n'était pas sûr que celles-ci correspondraient à la conception des États membres sur le chemin à suivre. Lorsque ce n'était pas le cas, les États membres ont tendu de plus en plus à établir eux-mêmes les traits des nouvelles politiques, en recourant parfois à des méthodes extérieures au traité, qui, de surcroît, réduisent le rôle de la Commission dans la mise en œuvre des politiques.

Dans le cadre même des traités, les perspectives d'élaboration et de mise en œuvre par la Commission des obligations communautaires ont été constamment réduites. Les difficultés économiques qui ont affaibli les positions politiques et sociales des États ont conduit les gouvernements vers des attitudes plus nationalistes du point de vue de la politique communautaire en général aussi bien qu'à l'égard du travail quotidien des institutions. Ceci a affecté directement la Commission, dans la mesure où les États étaient moins désireux de tenir compte de ses avis ou de la laisser administrer les affaires dans «l'intérêt de l'Europe». Le poids de la Commission dans le processus législatif en a aussi été indirectement affaibli. Un Conseil dans lequel les États membres luttent pour des intérêts nationaux étroits n'est pas un lieu où la Commission puisse facilement arbitrer en faisant appel aux intérêts communs. En raison de la rareté des votes et de la prééminence du recours au consensus, la Commission n'a plus pu décider de l'issue en ajustant ses propositions jusqu'à ce qu'une majorité d'États membres se prononcent en leur faveur. Le plus souvent le Conseil a amendé lui-même, à l'unanimité, les propositions de la Commission selon les lignes définies par un compromis de la présidence.

Manquant d'un pouvoir indépendant pour décider de nouvelles politiques, la Commission n'avait aucune chance de surmonter ces obstacles. Son essentielle dépendance à l'égard du Conseil, qui est l'organe de décision, n'a jamais pu être plus que partiellement compensée par l'envergure et l'efficacité du personnel de la Commission. La faiblesse de la Commission a été dans cette mesure le résultat d'attitudes du Conseil, qui à leur tour étaient déterminées en partie par des tendances économiques et politiques.

Cependant, les contraintes externes pesant sur l'efficacité de la Commission ont été accompagnées par un manque de cohérence et par une bureaucratisation croissante dans son fonctionnement interne. Depuis l'élargissement de la Commission en 1967, les méthodes de travail de ses membres ont perdu en collégialité et la coordination interne s'est révélée inadéquate. L'augmentation du nombre des commissaires n'a pas permis de leur donner à tous des portefeuilles aussi intéressants. Ceci a conduit en pratique à une surcharge de travail pour quelques commissaires, à la frustration pour d'autres. La Commission ne donne pas vraiment l'image d'une équipe: ce sont les actes du président ou ceux de membres individuels qui ont fait le plus d'impression sur le monde extérieur. On constate de manière générale un manque de direction collégiale et une absence d'approche collective dans son organisation. Une programmation d'ensemble inadéquate et le manque de communications entre les commissaires et les autres niveaux de l'administration ont eu un effet négatif sur l'efficacité comme sur le moral du personnel de la Commission.

La combinaison de tous ces facteurs a affaibli le rôle de la Commission dans chacun des trois domaines mentionnés ci-dessus. La Commission n'intervient plus avec autant de fermeté et de souplesse qu'autrefois dans le processus de négociation du Conseil. Le développement des comportements nationaux décrits ci-dessus pose des problèmes croissants à la Commission dans l'exercice de son rôle de gardienne des traités. Le rôle de gestion de la Commission est poursuivi effectivement là où il existait déjà. Son développement a été freiné principalement par la difficulté d'obtenir l'accord du Conseil sur certaines délégations dans des domaines nouveaux. La mise en œuvre de certaines politiques en a quelquefois été gênée.

S'attaquer aux faiblesses internes

Les problèmes internes de la Commission ont fait l'objet d'une étude entreprise récemment par un comité nommé par la Commission elle-même et présidé par M. Spierenburg. Le rapport de ce groupe, publié il y a quelques semaines, nous semble avoir trouvé la bonne approche envers tous les principaux défauts d'organisation mentionnés ci-dessus. Il serait inutile que nous entrons dans le détail à propos des mêmes sujets. Nous ne ferons que mentionner brièvement les principaux points du rapport du «comité Spierenburg» que nous aimerions reprendre à notre compte.

1. Nous sommes d'accord pour dire que continuer à accroître le nombre des membres de la Commission sur

la base actuelle après l'élargissement pourrait être fatal à la cohérence et à l'efficacité de cette institution. On ne pourrait trouver de portefeuilles appropriés pour 17 commissaires et de plus en plus de membres de la Commission seraient réduits, dans les faits, à un statut subalterne. Tout espoir de fonctionnement collégial serait perdu. C'est pourquoi nous soutenons la proposition selon laquelle la Commission devrait être composée à l'avenir d'un membre par pays (le président étant pris parmi eux). Nous acceptons aussi que le passage à ce nouveau principe puisse se faire au moment du prochain renouvellement de la Commission, qui coïncide heureusement avec l'adhésion de la Grèce (janvier 1981). Si on ne peut trouver d'accord pour agir à ce moment, on ne le trouvera certainement pas plus tard.

Nous reconnaissons que ce changement, quoique sa signification pratique soit claire, a aussi des résonances politiques. Il consistera à renoncer au deuxième commissaire actuellement nommé par chaque grand pays et à perdre ainsi l'élément de «pondération» au sein de la structure de la Commission. Nous croyons que tous les États membres verront à la réflexion que ceci ne portera pas nécessairement atteinte à leurs intérêts de façon significative. La Commission n'est pas destinée à la représentation directe des vues nationales. Ceci se fait déjà au Conseil des ministres, qui a le pouvoir final de décision. Le rôle propre de la Commission consiste à représenter dans toutes ses activités l'intérêt commun de l'Europe. L'utilité de ses propositions ne dépend pas tant du nombre et de la nationalité de ses membres que de la façon dont ils coopèrent et parviennent à une conception politiquement équilibrée de leur tâche. Dans une Commission où tous les problèmes politiques importants sont discutés collectivement, chaque membre peut avoir dans tous les domaines autant d'influence que le justifie son rayonnement personnel. Il revient à chaque État membre de désigner une personne qui apportera une contribution d'un poids approprié à la pensée globale de la Commission.

2. La structure de la Commission doit être allégée et rationalisée à tous les niveaux. Le nombre des directions générales devrait être réduit aussi rapidement que possible et mis en relation simple et rationnelle avec le nombre des portefeuilles. C'est le meilleur moyen de garantir qu'une impulsion plus cohérente émanant du collège des commissaires se fera sentir à travers tous les rouages de la Commission.

3. Le collège des commissaires doit être plus homogène. Les portefeuilles devraient être répartis de façon aussi égale que possible. Le collège devrait délibérer collectivement des questions importantes. Ceci demande que les commissaires consacrent plus de temps que cela n'a été le cas récemment à discuter entre eux, et ils doivent à cette fin être disponibles à Bruxelles.

4. La coordination administrative doit être renforcée au sein de la Commission. On doit donner à la présidence de la Commission les moyens et la capacité d'affecter les ressources de cette institution en fonction des priorités. Le rattachement direct des services centraux - budget, personnel, administration, etc. - à la présidence est un pas logique en ce sens. Un membre du collège des commissaires devrait se voir confier la responsabilité particulière de seconder le président dans ses tâches administratives: ce doit être quelqu'un avec qui le président puisse travailler en étroite collaboration.

5. Le besoin se fait sentir d'une meilleure gestion du personnel et d'une programmation plus rationnelle des besoins futurs de la Commission en personnel. Toute procédure introduisant un élément plus objectif dans l'estimation des besoins en personnel serait une amélioration appréciable. (Les responsables de la gestion du personnel au secrétariat du Conseil, au Parlement européen et dans les autres organes devraient examiner soigneusement cette partie des conclusions du rapport du Comité Spierenburg, dans la perspective d'identifier les idées d'amélioration qui pourraient mutatis mutandis être utiles à leurs propres institutions).

6. L'autorité du président de la Commission demande à être renforcée de toutes les façons possibles. Dans notre conception des relations inter-institutionnelles, il devrait avoir une autorité personnelle lui permettant de jouer pleinement son rôle dans les affaires de la Communauté au plus haut niveau, y compris aux réunions du Conseil européen auxquelles il assiste de plein droit. Il devrait être en mesure d'ordonner efficacement les ressources de son institution.

Le président de la Commission devrait continuer à être choisi personnellement par le Conseil européen au moins six mois avant les autres membres. Les États membres devraient choisir en consultation étroite avec

lui les commissaires qu'ils ont l'intention de désigner. Nous partageons l'idée qu'un gouvernement ne devrait pas s'obstiner à proposer un candidat auquel le président a objecté. Mais la position du président pourrait être encore renforcée dans le domaine de la répartition des portefeuilles, sur lequel il a déjà une influence considérable. Nous aimerions voir cette autorité renforcée par l'accord de tous les intéressés pour qu'en cas de difficulté sur l'attribution des portefeuilles, le président ait finalement le dernier mot. Mieux que toute nouvelle procédure de nomination, un arrangement à ce sujet conduirait les États membres à réfléchir soigneusement aux candidats qu'ils désignent. S'ils espèrent obtenir un portefeuille particulier, ils devront proposer quelqu'un qui soit indiscutablement qualifié pour le recevoir.

Un rôle effectif pour la Commission dans la Communauté d'aujourd'hui

Quel rôle pourrait jouer dans l'équilibre actuel des institutions une Commission plus compacte et plus fermement dirigée? Le danger de la voir réduite au rôle technique d'un «secrétariat» doit être évité à tout prix. Pour une meilleure efficacité, il convient que chaque institution ait une «ligne» d'action claire et cohérente sur la base de laquelle elle puisse dialoguer avec les autres institutions. La contribution caractéristique de la Commission à ce dialogue consiste à faire des propositions qui comportent plus qu'une approximation des intérêts distincts des États membres. Elle devrait montrer quel genre d'action reflèterait le mieux les intérêts de l'Europe dans son ensemble. C'est naturellement le Conseil qui décide en fin de compte.

a) Le rôle d'initiative et le travail législatif

La Commission doit exercer son rôle d'initiative avec plus de *cohérence*, dans le cadre des priorités décidées par le Conseil européen. Le calendrier et le contenu de ses propositions devrait être déterminé par un programme d'objectifs généraux et d'objectifs opérationnels, adopté en début d'exercice et révisé au moins une fois par an. Le programme d'ensemble devrait déterminer l'affectation des ressources administratives et, en termes généraux, la quantité et le type de propositions législatives que devrait produire chaque service de la Commission. Le rythme des propositions de la Commission a une influence décisive, en bien ou en mal, sur le fonctionnement des rouages du Conseil et il doit être programmé avec une perception claire des nécessités et des capacités de ce dernier. Le meilleur moyen de l'assurer est une consultation entre les présidences des deux institutions, avant et après la formulation de leurs programmes de travail respectifs. La production et le traitement des propositions «d'harmonisation», qui constituent une large proportion de la charge de travail aux niveaux inférieurs de la hiérarchie du Conseil, posent quelques questions pratiques plus spécifiques qui seront traitées dans l'annexe 2 de ce rapport.

La Commission doit élaborer ses propositions de manière plus *indépendante*. Il n'est pas facile de définir précisément comment et jusqu'à quel point cette indépendance peut être réalisée. Lorsqu'il est nécessaire de consulter les États membres sur l'accueil général qu'ils réservent à une idée, cette consultation devrait se situer à un niveau politique et on devrait éviter les doubles emplois qui découlent de consultations répétées au niveau des experts. Il est raisonnable et parfois essentiel que les services de la Commission consultent des experts, nationaux ou autres, sur les aspects purement techniques d'une proposition. Mais ils ne devraient pas, comme cela se produit si souvent à l'heure actuelle, se laisser aller à négocier avec eux pour trouver une forme supposée acceptable de la mesure envisagée. L'expérience montre que les fonctionnaires nationaux utilisent souvent ces négociations pour se livrer à l'obstruction gratuite et, même lorsqu'on parvient à un accord, il peut fort bien être dénoncé dans le cadre du Conseil. Si le projet de proposition appelle des modifications pour des raisons politiques, celles-ci devraient être apportées, de façon cohérente et en toute connaissance de cause, au moment de l'examen du projet par le collège des commissaires.

Il y a place pour une plus grande *intervention* de la Commission dans le travail du Conseil et de ses organes subordonnés lorsqu'ils examinent des projets de textes. La Commission devrait être à l'affût des occasions de favoriser les progrès en amendant ses projets et en proposant des compromis entre les États membres et entre les institutions. Ses propres procédures pour approuver les changements de position (particulièrement aux niveaux inférieurs de discussion) ne devraient pas être si lourdes qu'elles lui fassent manquer de telles occasions, faute de pouvoir réagir en temps voulu.

b) La fonction de gestion

On doit réaffirmer le principe selon lequel la Commission est l'organe exécutif naturel de la Communauté. Elle a déjà eu l'occasion d'exercer de très larges pouvoirs de gestion – le fonctionnement quotidien de la politique agricole commune serait inconcevable sans elle – et elle les a bien exercés. Les activités de la Communauté devenant plus détaillées et plus variées, le besoin devient plus urgent de confier les charges administratives aux organes qui sont les plus qualifiés pour les mener à bien. En particulier, le Conseil ne peut voir s'accroître sa charge de travail déjà excessive, et nous avons suggéré au chapitre précédent quelques moyens de surmonter les obstacles qui s'opposent encore à de nouvelles délégations en faveur de la Commission.

c) Relations avec le Parlement

Le Parlement européen a le droit de révoquer collectivement la Commission. La Commission doit donc considérer le maintien de bonnes relations avec le Parlement comme une priorité essentielle. Quand elle prend ses fonctions et prépare son programme d'action initial, elle doit aller devant le Parlement présenter son programme et participer à un débat sérieux. Le succès de ce débat et les termes de toute résolution qui en sera issue seront essentiels pour l'établissement de relations satisfaisantes entre les deux institutions dès l'origine. Mais il ne faut pas s'arrêter en chemin, et le président de la Commission et ses collègues devraient continuer à consacrer une part suffisante de leur temps et de leur énergie aux contacts avec le Parlement. Les commissaires ont eu des comportements différents à cet égard et une amélioration sensible serait nécessaire (voir également le chapitre suivant).

V. Le Parlement européen

Son rôle et son développement historique

La position du Parlement européen dans le système institutionnel de la Communauté est, en termes de statut juridique et de pouvoirs officiels, beaucoup plus faible que celle du Parlement d'aucun État d'Europe occidentale. Il n'est pas une Assemblée législative et il ne nomme pas d'exécutif. Le rôle concret qu'il joue aujourd'hui a été déterminé par trois éléments: la façon dont il a fait usage de ses pouvoirs fondamentaux, l'extension de ces pouvoirs qu'il a pu obtenir, et l'influence qu'il peut exercer au-delà de ses droits officiels.

Quand le Parlement a été créé, son rôle était perçu le plus souvent comme consistant à superviser la Commission et à dialoguer avec elle. Le traité lui donnait le droit de révoquer collectivement la Commission à la majorité des deux tiers. Il pouvait poser des questions écrites et orales aux Commissaires et leur demander des explications sur la façon dont ils remplissent leurs fonctions. Il pouvait adopter des avis proposant des amendements aux propositions de la Commission, et offrir à la Commission des idées pour de nouvelles propositions dans des résolutions adoptées de la propre initiative de l'Assemblée.

Au cours des années, le Parlement a cessé de se satisfaire de cette relation avec la Commission comme véhicule suffisant de son influence. Cette évolution a été due en partie au fait que la Commission elle-même n'a pas respecté uniformément les vues du Parlement, ni même pris la peine de rester étroitement en contact avec lui dans divers domaines d'action. C'est aussi en partie un reflet de l'affaiblissement du rôle de la Commission dans la prise des décisions. Même si la Commission accepte un amendement du Parlement et l'incorpore dans son projet de texte, elle ne peut garantir ce que sera le résultat de la discussion en Conseil sur ce texte. Le Parlement a donc tourné de plus en plus son attention directement vers le Conseil, cherchant à influencer les décisions là où elles sont effectivement prises.

Le texte original des traités a donné au Parlement un rôle vis-à-vis du Conseil, dans la mesure où celui-ci, comme la Commission, devait prendre note des avis du Parlement sur les projets de textes. Mais cette obligation s'est avérée dans l'ensemble purement formelle. Le Parlement a dû trouver d'autres moyens de

faire connaître ses vues et de les faire prendre au sérieux par les ministres. Il a toujours eu la possibilité de poser des questions écrites et orales au Conseil et d'inviter le président à y répondre en séance plénière. Récemment, des représentants de la présidence ont commencé à assister aussi aux réunions des commissions du Parlement. Comme les activités communes des États membres se sont étendues au-delà des limites des traités, le Parlement est parvenu à établir des canaux de contacts et d'information comparables, par exemple sur le résultat des sessions du Conseil européen et sur le développement de la coopération politique.

Mais le principal changement dans les relations entre le Conseil et le Parlement provient de l'extension des pouvoirs budgétaires de ce dernier. Les amendements successifs au traité de 1970 et 1975 ont donné au Parlement le dernier mot sur les dépenses «non obligatoires»⁽⁸⁾, sous réserve de quelques règles complexes sur l'augmentation générale annuelle. Étant donné que la catégorie des dépenses non obligatoires représente maintenant plus de 20 % du budget et couvre la plus grande partie des projets et des politiques communautaires, en dehors de la politique agricole commune, ceci place le Parlement dans une position solide pour exprimer, face au Conseil, sa propre conception des actions à entreprendre. De nouvelles possibilités de conflit institutionnel sont aussi ouvertes de la sorte. La perspective de voir la règle sur les «dépenses non obligatoires» transformer en objet de conflit entre le Conseil et le Parlement les dépenses relatives à presque toutes les nouvelles politiques a découragé plusieurs États membres d'accepter certaines politiques nouvelles. Dans ce domaine plus que dans tout autre, la rivalité entre les institutions devra être freinée si on veut éviter que le progrès ne soit entièrement bloqué. Le Conseil comme le Parlement portent à cet égard une lourde responsabilité.

C'est en partie pour prévenir et pour éviter des conflits budgétaires que la procédure de «concertation» a été instaurée par une déclaration commune des trois institutions en 1975. Elle prévoit que des rencontres auront lieu entre le Parlement et le Conseil pour discuter des divergences de vues sur certaines mesures ayant des implications financières avant que celles-ci ne soient adoptées. La déclaration commune reconnaît en fait le lien logique qui existe entre les pouvoirs budgétaires et législatifs dans le domaine des dépenses non obligatoires; un contrôle budgétaire efficace ne va pas sans avoir un mot à dire sur les actes qui sont à l'origine de ces dépenses. L'application pratique de la procédure de concertation a suscité un certain nombre de problèmes depuis 1977 et personne n'a été entièrement satisfait de son fonctionnement.

En résumé, à côté de ses relations traditionnelles avec la Commission, le Parlement a maintenant établi des relations avec le Conseil qui vont bien au-delà des formalités de consultation et ont jeté les bases d'un véritable dialogue politique. Mais l'exercice des pouvoirs du Parlement a suscité quelques problèmes pratiques dans le fonctionnement de la Communauté. Il n'a pas eu un succès constant dans ses efforts pour exercer une influence, à cause de problèmes liés aussi bien aux mécanismes qu'aux attitudes.

Les élections directes

C'est dans ce contexte qu'a eu lieu en juin dernier la première élection du Parlement au suffrage universel direct. Elle a été saluée comme un événement qui, tout en n'affectant pas les pouvoirs officiels du Parlement, ouvre la voie à une extension importante de son influence. Il n'est pas encore clair de savoir comment cette nouvelle possibilité se traduira en termes pratiques de fonctionnement des institutions. Les traités actuels sont assez souples pour permettre un nouveau développement de l'exercice de l'influence du Parlement dans plusieurs directions. La force de cette influence dépendra beaucoup de l'usage que les membres du Parlement feront de ces possibilités et de l'intérêt qu'ils pourront rencontrer dans l'opinion publique. Les traits distinctifs du nouveau Parlement sont qu'il est à la fois représentatif et européen: il apportera une contribution originale à l'équilibre institutionnel – augmentant par là son prestige et son influence – dans la mesure où il parviendra à agir comme un Parlement véritablement européen et à se consacrer à la construction de l'Europe.

Cependant, il ne nous appartient pas de conseiller ni de prédire l'avenir du nouveau Parlement. Il se conduira selon son propre jugement, et le temps seul montrera quels changements peuvent en résulter pour le fonctionnement des institutions. Nous avons donc choisi d'examiner dans le reste de ce chapitre les problèmes des relations du Parlement avec d'autres institutions, en partant de la situation qui prévalait jusqu'en juin de cette année. Nous espérons que les suggestions pratiques présentées ne perdront pas tout

intérêt dans leur nouveau contexte.

Les relations entre les membres du Parlement européen et leurs Parlements nationaux respectifs posent de nouvelles questions pratiques, maintenant qu'un quart seulement d'entre eux détiennent un double mandat. Ces relations sont nécessaires pour les uns aussi bien que pour les autres si les partis et les groupes politiques doivent développer leur approche des affaires européennes de façon cohérente et constructive. Étant donné les limites des droits du Parlement européen dans le traité, ce sont encore les Parlements nationaux qui portent la responsabilité principale de l'exercice du contrôle démocratique sur leurs *propres* ministres siégeant en Conseil. Le nouveau Parlement européen n'interrompra pas ce contrôle par les Parlements nationaux, bien qu'il puisse influencer – en répercutant les points de vue et les informations – les lignes selon lesquelles ce contrôle s'exercera à l'avenir. Il appartient aux partis et aux groupes concernés de trouver le meilleur moyen d'établir les contacts nécessaires dans chacun des pays.

Relations avec la Commission

Le concept général de la responsabilité de la Commission devant le Parlement est clairement inscrit dans les traités, et en termes strictement pratiques le Parlement n'a pas besoin d'une attribution de pouvoirs supplémentaires pour le rendre effectif. Il est avant tout nécessaire que la Commission adopte une ligne de conduite conséquente à l'égard du Parlement. Elle sera mieux placée pour le faire si sa direction et sa coordination centrales sont renforcées, comme nous le proposons au chapitre précédent.

En ce qui concerne le contenu des relations Commission-Parlement, les quatre points suivants nous paraissent particulièrement importants.

- i) La Commission devrait continuer à présenter son programme général de travail au Parlement en vue d'un débat à intervalles réguliers, ordinairement une fois par an. Dans la section précédente nous avons souligné l'importance du premier programme présenté par la Commission après sa prise de fonctions. De tels programmes aideront le Parlement non seulement à développer sa propre «ligne» mais aussi à contrôler l'action ultérieure de la Commission dans ses réalisations.
- ii) Tous les six mois environ, des représentants de la Commission devraient avoir des conversations avec ceux qui sont chargés d'organiser les travaux du Parlement (et du Comité économique et social) en vue de tracer un programme de consultations pour la période suivante. Les principales propositions législatives à venir devraient être identifiées, de façon à ce que le Parlement puisse prévoir la répartition de son temps de débat et des autres ressources qui sont nécessaires pour la préparation des avis. Un observateur de la présidence du Conseil devrait pouvoir assister à ces entretiens.
- iii) Tous les commissaires devraient être prêts à se présenter en personne devant le Parlement, que ce soit en séance plénière ou en commission, lorsque des sujets de quelque importance doivent être discutés. De tels contacts ne peuvent être laissés aux fonctionnaires.
- iv) La Commission dans son ensemble devrait avoir des réactions d'un niveau plus élevé et plus conséquent aux résolutions du Parlement. Lorsque celles-ci contiennent des avis sur les projets de textes, la Commission devrait expliquer sa réaction à tout changement proposé par le Parlement, et informer le Parlement régulièrement du cours ultérieur des négociations avec le Conseil. Lorsque les résolutions sont du type «initiative propre» comportant de nouvelles idées du Parlement, la Commission devrait dire si elle entend leur donner une suite et si non pourquoi.

Relations avec les rouages du Conseil

Dans le chapitre relatif au Conseil, nous avons mentionné l'organisation des relations avec le Parlement parmi les responsabilités clefs de la présidence. C'est la présidence qui parle au nom du Conseil devant le Parlement à l'heure des questions, qui participe aux sessions plénières et envoie des représentants aux réunions de commission les plus importantes. Tout un réseau de contacts a ainsi été établi. Les principales exigences pour le rendre satisfaisant pour les deux parties sont les suivantes: a) que la présidence soit

présente dans toutes les occasions où des sujets d'intérêt réel pour les deux institutions sont en jeu et b) que le représentant de la présidence ait le niveau et l'expérience appropriés. Remplir consciencieusement ces conditions demandera beaucoup du temps et de l'énergie des principaux membres de l'équipe de la présidence du Conseil. C'est pourquoi nous pensons qu'un secrétaire d'État, s'il y en a un, pourrait être particulièrement utile en assumant la tâche essentielle qui consiste à assurer la liaison avec le Parlement. Ceci ne dispenserait pas les ministres des affaires étrangères et d'autres ministres d'être présents dans des occasions importantes, mais les secrétaires d'État auraient plus de temps disponible et pourraient acquérir une compréhension approfondie de la position du Parlement.

Il appartient également à la présidence de prendre l'initiative de l'amélioration des réactions du Conseil aux résolutions du Parlement, celles qui contiennent des avis comme celles qui sont du type «initiative propre». Trop souvent elles sont classées par les délégations et n'ont aucune influence sur les travaux du Conseil. L'influence concrète des résolutions dépend de leur bien-fondé et de leur qualité, mais la présidence devrait s'assurer qu'elles sont au moins portées à l'attention des États membres. A propos des actes les plus importants, le Conseil devrait honorer l'engagement qu'il a pris d'expliquer pourquoi il a retenu ou écarté les observations du Parlement. Cette explication peut facilement être fournie à l'occasion des divers contacts de la présidence avec le Parlement.

Dans les cas où s'applique la procédure de concertation, la présidence et le Parlement ont une lourde responsabilité conjointe. Il dépend d'eux que les contacts soient positifs ou perturbateurs. Les difficultés de cette procédure sont multiples. Nous avons rassemblé quelques suggestions à leur sujet dans une annexe séparée (annexe 3).

Le triangle

Dans cette analyse nous avons délibérément choisi d'écartier l'hypothèse d'une collaboration de plus en plus étroite entre la Commission et le Parlement, qui s'isoleraient du Conseil et risqueraient de s'opposer à lui. Les élections directes ont ajouté un nouvel élan aux relations entre ces deux institutions, mais elles ne sont plus autant que dans les premières années des alliés prédestinés et la Commission pourrait bien subir elle-même, un certain nombre de critiques de la part des Parlementaires élus. Un résultat plus naturel serait une sorte de schéma *triangulaire* qui s'est déjà dessiné dans les années qui ont précédé les élections directes, le Parlement cherchant à établir des relations étroites et directes avec le Conseil aussi bien qu'avec la Commission. Cette approche serait efficace en termes de fonctionnement de la Communauté, dans la mesure où elle favoriserait un équilibre institutionnel plus complet et plus stable. Mais pour le faire fonctionner, le Conseil doit reconnaître qu'il a lui aussi la responsabilité d'offrir un niveau satisfaisant de contact et de coopération.

En outre, le triangle ne peut être considéré comme achevé de nos jours sans un contact direct entre le Parlement et le Conseil européen. Il est bon que le Parlement soit en mesure de communiquer directement avec ceux qui dirigent le destin politique de la Communauté au plus haut niveau. Un rapport semestriel du Président du Conseil européen en personne donnerait cette occasion au Parlement; et rien n'empêche celui-ci de faire connaître ses vues sur de grands problèmes aux chefs de gouvernement par écrit en d'autres occasions. Pour peu que les relations se développent en respectant convenablement les compétences de toutes les institutions concernées, elles pourraient conduire à une coopération fructueuse dans le lancement de grandes initiatives et aider le Parlement à tirer le meilleur parti de sa capacité de refléter les grands problèmes du moment.

L'impact de l'opinion publique

Les limites de la démocratie peuvent être élargies considérablement en associant de plus près l'opinion publique aux débats. La publicité peut être un important instrument de démocratisation dans la Communauté et toutes les institutions devraient y consacrer une beaucoup plus grande attention. Le travail du Parlement et ses relations avec la Commission offrent des occasions particulièrement intéressantes. La Commission – et aussi le Conseil – devraient se prononcer sur les grandes questions lors des séances plénières du Parlement, qui pourraient ainsi devenir des occasions importantes d'informer le public pour qu'il se sente concerné. Le

Parlement devrait aussi pouvoir procéder si nécessaire à des auditions publiques en Commission sur des sujets plus spécialisés.

VI. Autres institutions et organes

La structure institutionnelle de la Communauté n'est pas limitée au triangle Conseil-Commission-Parlement. Dans notre étude nous avons examiné trois organes qui ont des rôles importants, quoique spécialisés, à jouer – la Cour de justice, la Cour des comptes et le Comité économique et social (CES).

La Cour de justice est l'une des institutions les plus fondamentales et indispensables de la Communauté. Ses membres travaillent dans une étroite collégialité et elle a peu de problèmes de coordination interne. La principale condition de son efficacité, maintenant et à l'avenir, est le maintien de sa parfaite indépendance à l'égard des gouvernements et des autres institutions de la Communauté. Ceci ne signifie pas qu'elle n'ait pas de problèmes administratifs: depuis quelques années, elle se heurte à une disproportion croissante entre ses moyens administratifs et sa charge de travail. Mais elle a présenté ses propres suggestions à ce sujet, et nous ne voyons pas de raison de douter que seront trouvées des solutions permettant à la Cour de continuer à s'acquitter de ses devoirs essentiels.

La Cour des comptes existe seulement depuis 1977. Elle bénéficie dans son organisation interne d'une structure aussi collégiale que celle qui caractérise la Cour de justice. Elle commence seulement à explorer les limites précises de sa compétence au sein des mécanismes communautaires. Elle a éprouvé quelque difficulté à définir une base harmonieuse de relations avec diverses institutions, peut-être en partie parce qu'elle n'a pas encore elle-même le statut d'une institution à part entière. Des incertitudes de ce genre ne peuvent être résolues que par un dialogue constructif et patient entre les intéressés, et il est important qu'elles soient résolues de la sorte, bien que nous n'ayons pas nous-mêmes de recommandation à présenter à ce sujet.

Le Comité économique et social pose des problèmes d'un autre ordre. Il a été établi en vue d'offrir une enceinte aux consultations socio-économiques dans une Communauté dont les activités ne pouvaient manquer d'affecter les groupes d'intérêts économiques de multiples façons. Le traité de Rome lui a donné le droit d'être consulté, comme le Parlement, sur divers types d'actes et il est souvent consulté à propos d'autres questions sur une base volontaire. Le CES a néanmoins rencontré des difficultés de plusieurs ordres dans la définition et l'exercice d'un rôle satisfaisant. Ses responsabilités consultatives lui imposent une lourde charge de travail approfondi, et pourtant les avis qu'il émet sont sous-estimés et parfois simplement ignorés par la Commission et le Conseil. Son rôle plus large en tant qu'enceinte de discussion des problèmes sociaux est limité par l'envergure restreinte des efforts propres de la Communauté dans le domaine social. La composition du CES comprenant trois éléments – le troisième étant celui des «autres intérêts» –, ce n'est pas un instrument prédestiné pour le dialogue entre travailleurs et employeurs, et un mécanisme supplémentaire a été créé dans les cas spécifiques où un tel dialogue s'avérait nécessaire (par exemple la Conférence tripartite). Les groupes d'intérêts individuels qui sont concernés par les activités socio-économiques de la Communauté préfèrent souvent exercer directement des pressions sur les institutions qui détiennent le pouvoir de décision.

L'élaboration d'une politique socio-économique au niveau communautaire appelle, même à son stade embryonnaire actuel, un mécanisme bien rodé de concertation entre les institutions centrales de la Communauté et les organisations européennes de travailleurs et d'employeurs. Tout accord entre les deux parties prévoyant des contacts réguliers serait utile de ce point de vue.

Parmi les enceintes destinées à la concertation socio-économique dans la Communauté, le CES lui-même, en tant qu'institution prévue par le traité, devrait occuper une place centrale. Les problèmes de fond qui s'y posent ne sont pas de ceux que nous pouvons résoudre ici. Ils sont liés au développement limité de la politique sociale de la Communauté, et à la façon dont le rôle du CES a été défini initialement dans le traité. Notre mandat ne nous incite pas à proposer des changements substantiels au traité. Les suggestions que nous pouvons faire concernent des adaptations administratives qui n'auront, nous l'admettons, qu'une portée modeste.

Il serait bon, par exemple, que les organisations européennes représentant des intérêts socio-économiques particuliers participent au travail du CES. Les États membres devraient garder ceci à l'esprit – en utilisant la possibilité de consulter ces organisations – lors du choix des candidats à ce Comité. Mais si on souhaite que leur participation soit durable, le travail du CES doit être mené de façon à retenir l'intérêt des principales personnalités au sein des trois groupes. Les questions de détail doivent être examinées au niveau des sections spécialisées, de façon à ce que les débats en séance plénière soient consacrés aux grands problèmes de fond. Le CES devrait user plus largement de la possibilité d'adresser de sa propre initiative des résolutions au Conseil, afin de centrer ses débats sur de grandes questions et de leur donner plus de publicité. Le Conseil et la Commission doivent prêter une plus grande attention à ses travaux et à ses avis. Finalement, le CES devrait faire un effort particulier de coopération avec le Parlement, non seulement au niveau politique général, mais aussi dans les procédures de consultation sur le détail des textes, qui pourraient offrir aux sections du CES et aux commissions du Parlement des occasions de se partager le travail.

La conférence tripartite annuelle entre le Conseil des ministres et les organisations de travailleurs et d'employeurs a été instituée pour donner à ces organisations un contact plus étroit avec l'élaboration des actions de la Communauté dans le domaine qui les intéresse le plus. Cependant, les conférences qui ont déjà eu lieu se sont enlisées dans les problèmes de procédure et ont manifestement échoué à satisfaire toutes les parties.

Il faudra trouver un moyen de rendre plus efficace la préparation de ces conférences et la façon dont elles parviennent à des conclusions, tout en conservant la marge de manœuvre de la Commission. Les propositions de la Commission continueront à fournir la base des discussions à la conférence, mais le mécanisme de préparation devrait donner à toutes les parties une chance d'exprimer leurs vues sur les thèmes et les sujets à inscrire à l'ordre du jour. Le Conseil devrait arrêter une position commune sur les documents et présenter autant que possible un front uni dans les débats. Les procédures d'adoption et de publication des conclusions de chaque conférence devraient être de nature à donner le plus de substance possible aux débats, et à atteindre le plus grand degré possible d'engagement pour toutes les parties concernées.

Le comité permanent de l'emploi a un rôle clé à jouer dans le maintien des contacts entre les partenaires sociaux et les ministres responsables des affaires sociales dans la Communauté. Il peut apporter une contribution considérable à la continuité entre les conférences tripartites, ainsi qu'à la discussion d'autres sujets courants de la politique de la Communauté et des États membres. Les représentants des travailleurs et des employeurs devraient avoir l'occasion d'exprimer leurs vues dans la préparation des réunions du CES et de demander l'inscription à l'ordre du jour de questions d'intérêt mutuel pour eux. Une manière de le rendre possible serait de tenir des discussions préparatoires régulières dans un groupe plus restreint, entre les réunions plénières du CES, en utilisant peut-être l'expérience acquise dans l'organisation des conférences tripartites.

Les divers comités paritaires qui réunissent les représentants des travailleurs et des employeurs de secteurs dans lesquels existe un intérêt communautaire particulier ou une dimension européenne particulière ont prouvé leur utilité et devraient être étendus à d'autres industries où existent les conditions requises. Leur fonctionnement pourrait être encore amélioré en vue d'assurer un véritable dialogue et de se concentrer sur des tâches clairement définies. Une idée qui mérite d'être examinée serait que le Comité économique et social recevrait de la Commission la tâche de convoquer et d'organiser ces réunions. Ceci renforcerait la position du CES, en tant que plaque tournante des consultations socio-économiques dans la Communauté, et l'expérience acquise pourrait réagir favorablement sur les propres études et les débats du CES. La Commission continuerait naturellement à jouer un rôle clé dans ces travaux.

VII. L'élargissement

Effets de l'élargissement sur le fonctionnement des Communautés

Notre mandat nous demande de tenir compte de la perspective de l'élargissement de la Communauté à douze membres, ainsi que de l'expérience déjà acquise. Notre analyse des problèmes et nos propositions spécifiques ont naturellement été fondées surtout sur l'expérience déjà acquise, qui fournit un ensemble de

données susceptibles de servir de base aux travaux. Cependant, la Communauté comprendra dans quelques années trois membres de plus, et ceci représente un engagement d'une grande portée historique pour tous les intéressés. Toutes les conséquences, et tous les problèmes qui en découleront, sont dans une certaine mesure incalculables à l'heure actuelle. Nous ne pouvons faire plus qu'attirer l'attention sur les difficultés les plus probables, et les examiner comme nous l'avons fait pour les problèmes de la Communauté actuelle. Quelles solutions seront les plus pratiques et d'intérêt immédiat, et comment laisser la voie ouverte à de nouveaux progrès?

Nous pouvons distinguer deux facteurs principaux qui peuvent gêner le bon fonctionnement des institutions après l'élargissement:

– L'accroissement *numérique* créera en lui-même des problèmes, comme nous l'avons vu pour le premier élargissement. Chaque institution ou organe aura plus de membres à abriter, plus d'opinions à entendre. Les coûts et la complexité administrative seront accrus. La «lourdeur» déjà si apparente dans la Communauté des Neuf s'accroîtra aussi, à moins que l'on ne prenne des mesures pour l'éviter.

– L'éventail des *intérêts* à concilier s'élargira. Les nouveaux membres accroîtront la diversité géographique, économique, culturelle. Ils modifieront l'équilibre entre le Nord et le Sud, entre les grandes unités économiques et les plus petites. Ils auront certainement des idées qui leur seront propres sur de nouveaux domaines d'action pour la Communauté ou sur les voies dans lesquelles progresser. Leur présence pourrait aider à améliorer les conditions permettant d'aboutir à des consensus ou des compromis sur certaines questions, mais c'est faire preuve de réalisme que de s'attendre à ce que, sur de nombreuses autres questions, de nouvelles divergences apparaissent ou que les anciennes soient aggravées.

En d'autres termes, les obstacles de procédure et de fond à une prise de décision efficace dans les Communautés seront aggravés alors que le fardeau purement administratif sera également très lourd. Il convient de garder à l'esprit que nous ne parlons pas ici d'une transformation simple et unique. L'adhésion de la Grèce se fera au début de 1981 et celle du Portugal et de l'Espagne quelque temps plus tard seulement, de sorte qu'il n'y aura pas passage de la Communauté des Neuf à celle des Douze en une seule étape. Il y aura une période assez longue pendant laquelle il y aura dix membres, où les dispositions de l'adhésion de la Grèce (période de transition, etc.) devront être mises en œuvre, tandis que la Communauté mènera encore des négociations d'adhésion séparées avec deux autres États. Cette période demandera à ceux qui organisent le travail de la Communauté la plus grande efficacité technique aussi bien que la plus grande sensibilité aux facteurs politiques. Elle commencera quinze mois à peine après la présentation de ce rapport.

Si la Communauté veut être en état d'accueillir la Grèce dans quinze mois, de s'attaquer aux tâches de la période intérimaire et d'affronter les nouvelles expériences qu'apportera l'adhésion des deux autres États, elle devrait sans délai mettre de l'ordre dans ses affaires. Nous avons déjà dit dans le chapitre sur la Commission que le passage décisif à une nouvelle structure du collège ne devrait pas se faire plus tard que janvier 1981. Beaucoup des autres aménagements que nous avons suggérés devraient être appliqués bien avant cela si l'on veut qu'ils facilitent les choses. En particulier, les systèmes que nous avons proposés pour une organisation coordonnée du travail du Conseil — les priorités adoptées par le Conseil européen, les programmes semestriels de la présidence, les compte-rendus d'exécution des rouages inférieurs — devraient déjà être devenus pratique courante à la fin de 1980. Le Conseil devrait être en mesure d'accueillir son nouveau membre avec un ensemble de règles claires, une charge de travail supportable et une vision cohérente des principales tâches que les Dix devraient entreprendre ensemble.

Considérations générales

Nous avons dit qu'il n'y avait pas de solution magique aux problèmes de la Communauté des Neuf. Il n'y en a pas non plus à ceux de la Communauté des Dix ou des Douze.

Une approche *générale* a été évoquée de temps à autre, et bien qu'elle n'ait jamais atteint le stade de la proposition formelle, elle doit maintenant être exposée au grand jour et examinée. Il s'agirait d'introduire une *différenciation* permanente et systématique dans la position des différents États au sein de la Communauté,

aboutissant à créer implicitement ou explicitement une Europe à deux vitesses. Les États forts, constituant le noyau central, ou la «vitesse supérieure», maintiendraient l'élan de l'intégration en participant à toutes les tentatives de nouvelles politiques. Ceux de la «vitesse inférieure», ou de la périphérie, seraient dispensés de participer en partie ou totalement aux nouvelles politiques et verraient leurs obligations juridiques ajustées en conséquence.

Nous croyons que ce genre de système doit être rejeté carrément, que les deux vitesses y soient implicites ou explicites. Il va sans dire que toute limitation *institutionnelle* des droits des États à participer à l'activité de la Communauté, en dehors du système traditionnel de la «pondération», est totalement hors de question pour une Communauté qui veut se considérer comme démocratique. Mais une limitation systématique de la participation à la *substance* de l'intégration, entraînerait elle-même, à notre sens, de sérieuses menaces pour la cohésion des Douze.

Il est vrai qu'il existe déjà des différences dans l'application des mesures parmi les Neuf. Il existe des dérogations permanentes à certaines dispositions du traité (par exemple sur les mouvements de capitaux). On a recouru à des ajustements ou à des mécanismes de compensation spéciaux qui ne s'appliquent en pratique qu'à quelques États à la fois (mécanisme correcteur du budget, prêts bonifiés pour certains participants au mécanisme de taux de change du SME). Le système monétaire européen est lui-même l'exemple d'une opération importante dans laquelle la participation n'est à l'heure actuelle ni complète ni uniforme. Il serait irréaliste de supposer que les raisons d'adopter de telles solutions dans des cas particuliers ne continueront pas à exister dans une Communauté plus large. Elles seront plutôt renforcées. Mais la multiplication incontrôlée de tels procédés pourrait créer de nouveaux obstacles à la libre concurrence et à la liberté de circulation des personnes et des biens. Elle pourrait compliquer jusqu'à la paralysie le réseau des obligations et la jurisprudence de la Communauté en général. De façon plus indirecte, comme certains s'intéressent plus que d'autres aux consultations sur l'exécution des opérations à participation limitée, elle pourrait conduire à reconstituer, dans la prise des décisions, les deux zones, centrale et périphérique, que nous avons rejetées il y a un instant. Nous croyons donc que l'on ne devrait pas laisser les solutions «différenciées» se multiplier, soit à dessein, soit par négligence, après l'élargissement. Elles ne devraient être adoptées que lorsqu'il n'y a pas d'alternative possible, après avoir soigneusement envisagé les effets négatifs éventuels, et les quatre principes suivants devraient toujours être appliqués en guise de sauvegarde. Premièrement, les mesures doivent être prises dans le cadre de la Communauté, tous les États participant à la discussion. Deuxièmement, elles ne doivent pas porter atteinte au fonctionnement du marché commun, qui est la réalisation commune la plus fondamentale de la Communauté doit le rester. Troisièmement, les États qui ne participent pas doivent garder la possibilité de se joindre ultérieurement à l'opération. Quatrièmement, on devrait autant que possible inscrire dans les mesures une clause de réexamen régulier afin de pouvoir contrôler tout effet de division imprévu. Nous suggérons que la Commission prenne la responsabilité de surveiller tout le réseau des obligations variées et ses effets au sein de la Communauté afin de tirer la sonnette d'alarme si ce qui devrait être un réseau d'engagements nationaux différents suivant les cas risquait de se transformer en une division en deux blocs.

Améliorations des mécanismes et des procédures

Il devrait être clair à la lecture des précédents chapitres de notre rapport que nous sommes quelque peu réservés quant à l'utilisation de moyens purement mécaniques ou procéduraux pour résoudre les problèmes de l'élargissement. Les règles et les procédures n'ont pas réussi à dissiper les problèmes de substance des Six ou des Neuf. Ils ne pourront guère plus y parvenir dans une Communauté plus large.

Cependant, nous n'en sommes pas moins convaincus que de bonnes procédures peuvent et doivent aider à résoudre les problèmes de substance. Ceci s'applique à la Communauté des Douze aussi bien qu'à la Communauté des Neuf. En retenant les propositions pratiques présentées aux chapitres précédents, nous avons surtout recherché celles qui pourraient compenser, au niveau administratif, les augmentations répétées du nombre des participants et de la complexité des sujets traités. Les éléments généraux que nous considérons comme les plus efficaces à l'égard des problèmes de l'élargissement sont:

– la clarification de la répartition et de l'identification des responsabilités;

- l'amélioration de la coordination au niveau communautaire et au niveau national;
- l'établissement de priorités politiques au plus haut niveau, et une répartition rationnelle des moyens de les mettre en œuvre.

Parmi nos propositions plus détaillées, nous pourrions dans ce contexte appeler l'attention sur:

- le recours plus fréquent aux décisions prises à la majorité sur les sujets qui n'engagent pas d'intérêt très important;
- la délégation plus fréquente des tâches de gestion à la Commission;
- l'attribution plus fréquente de décisions aux niveaux inférieurs de la hiérarchie du Conseil, y compris l'accroissement d'autorité du COREPER.

Nous avons aussi songé à la difficulté que représente pour les nouveaux États membres qui n'en ont pas d'expérience antérieure, l'adaptation aux procédures de la Communauté. Les règles et les méthodes de travail de l'appareil institutionnel de la Communauté sont devenues extrêmement complexes et nos propositions, qui sont plutôt destinées à assurer la transparence et la cohérence (les devoirs de la présidence en sont un bon exemple), ne les rendront pas moins complexes. Les contraintes en question sont lourdes même pour les plus expérimentés des États membres actuels; tandis que les nouveaux États membres doivent partir de rien pour la création à Bruxelles et dans leur capitale de l'appareil nécessaire à l'exercice d'une participation pleine et entière à l'élaboration des décisions. Pour y parvenir, ils ont besoin d'une information complète et objective sur les tâches qu'ils devront accomplir et sur les ressources que leur offre la procédure. Un certain échange d'informations a évidemment lieu au cours des négociations d'adhésion, lorsque l'on parle de la représentation numérique du nouvel État membre dans les institutions. Nous ne sommes pas certains que cela puisse être, en soi, suffisant. Notre suggestion serait que chaque nouveau membre la possibilité de demander à la Communauté, au cours de la période qui suit la signature du traité d'adhésion, d'organiser l'intention de ses représentants un séminaire sur le fonctionnement quotidien des institutions, les devoirs de la présidence, etc. S'il est fait droit à cette demande, l'équipe communautaire responsable du séminaire devrait être constituée par la présidence du Conseil et le secrétaire général de la Commission (ou leurs représentants).

Langues

Le problème des langues entraîne déjà de lourdes charges administratives pour la Communauté des Neuf. On nous a exposé qu'il causerait des problèmes bien plus grands, peut-être insurmontables, après l'élargissement. La situation de fait est la suivante. La Communauté des Neuf a six langues officielles, dont l'égalité statutaire a été garantie par un règlement de 1958, amendé en 1973. Il est prévu qu'avec l'adhésion des nouveaux membres, les langues grecque, portugaise et espagnole viendront s'ajouter à la liste officielle, portant ainsi le nombre total à neuf. Les conséquences administratives pour la *traduction* des documents ne sont pas insurmontables; il faudra recruter 200 à 250 traducteurs pour chaque nouvelle langue, soit une augmentation totale (toutes institutions comprises) d'environ 50 % du personnel de traduction. Le problème de la *traduction simultanée* au cours des réunions est beaucoup plus sérieux. La traduction simultanée de six langues vers six langues demande de 13 à 16 interprètes différents. La traduction simultanée de neuf langues vers neuf langues exige au moins 30 personnes – le double du chiffre précédent. Les frais de personnel et de fonctionnement (qui s'élevaient en 1978 à environ un demi-milliard de francs belges pour les services linguistiques de la Commission et à près de un milliard et demi de francs belges pour l'appareil du Conseil) devraient donc être au moins doublés. La prédominance actuelle des tâches linguistiques au sein de l'appareil des diverses institutions serait renforcée: 60 % du personnel employé par le Conseil, le CES et la Cour de justice se consacrent déjà au travail linguistique. Il faut ajouter à cela les dépenses que représenteraient l'adaptation des bâtiments anciens ou la construction de nouveaux bâtiments pour permettre l'installation des cabines d'interprètes supplémentaires et les autres équipements indispensables. La qualité risque sérieusement de baisser, car les interprètes ne dominent pas toutes les combinaisons linguistiques nécessaires devront traduire non pas à partir de l'original, mais partir de la traduction dans une autre langue, ou même avec deux relais successifs.

Ces faits sont effrayants. Ils devraient être plus largement connus. Mais de sérieux obstacles s'opposent à

une solution radicale. Une langue n'est pas seulement un élément mécanique, un aspect de l'organisation du travail. Elle est porteuse de valeurs culturelles et intellectuelles qui forment la trame de la civilisation de l'Europe, avec la richesse et la variété qu'elle entretient dans un espace géographique restreint et qui constituent sa qualité la plus remarquable. Le rôle de la Communauté n'est pas de détruire cette variété ni de rejeter la contribution que toute langue et toute culture apportent au patrimoine commun. Nous pensons donc que tout ressortissant d'un État membre quelconque qui participe à une activité communautaire a le droit de s'exprimer dans sa langue nationale. Vouloir limiter, systématiquement et de façon autoritaire, l'usage de certaines langues dans un secteur donné de l'activité communautaire, serait injuste aussi bien que politiquement impossible. En particulier, nous pensons qu'il est essentiel que tous les textes de caractère législatif ou assimilé soient disponibles dans toutes les langues aux divers stades de la Commission puisqu'ils seront finalement opposables à toutes les administrations nationales et aux citoyens.

D'un autre côté, le coût énorme d'un régime de traduction simultanée de 9 vers 9 devrait inciter chaque gouvernement à rechercher les assouplissements envisageables en pratique et ce qu'il pourrait consentir lui-même pour limiter les dépenses excessives. D'ores et déjà, dans les quelques 6 000 réunions tenues chaque année dans le cadre du Conseil et de la Commission, 18 régimes différents de traduction simultanée sont utilisés (dans lesquels certaines langues ne font pas l'objet d'une traduction ou seulement d'une traduction passive) suivant les besoins réels des participants, qui peuvent être notifiés à l'avance au secrétariat du Conseil. Notre avis est que chaque institution devrait aller aussi loin que possible dans la mise en œuvre d'une souplesse pragmatique de ce genre, dans le cadre du règlement de base, et il est clair que les institutions qui ont une composition plus stable ou plus collégiale pourraient sans doute aller plus loin en ce sens que les autres.

VIII. Le mouvement vers l'Union européenne

Dans le mandat qui nous a été donné par le Conseil européen, nous sommes invités, entre autres choses, à «réfléchir aux adaptations des mécanismes et procédures des institutions qui sont nécessaires pour assurer les progrès dans la voie de l'Union européenne».

Il s'agit là d'un terme qui, au cours des dernières années, a donné lieu à beaucoup de logomachie. Sans épuiser le sens dont le chargent certains observateurs, nous nous en sommes tenus pour les besoins de ce rapport à l'approche pratique et immédiate selon laquelle tout ce qui renforce l'unité interne de la Communauté et son unité ainsi que celle des Neuf, dans les relations avec le reste du monde est un progrès vers l'Union européenne.

Quand on parle d'Union européenne, on parle donc moins d'un objectif déterminé que d'un mouvement vers une Communauté, qui se comporterait d'une façon de plus en plus solidaire, dans ses efforts pour résoudre les multiples difficultés auxquelles la Communauté elle-même et les États membres ont à faire face dès maintenant, et qui ne peuvent que s'aggraver dans les années qui viennent.

Mais on ne peut parler de solidarité dans l'abstrait. Celle-ci se définit et se mesure par rapport aux obstacles qui doivent être surmontés.

Nous avons ainsi été amenés à réfléchir aux difficultés qui existent aujourd'hui, et à celles dont l'apparition dans un avenir proche présente un très haut degré de probabilité. Nous avons ensuite essayé de prévoir les dangers qu'une telle situation présentera pour l'unité de l'Europe.

Cette analyse des dangers qui menacent la Communauté nous a conduit à préciser quelques unes des priorités qui s'imposent en conséquence à son action. Nous avons souligné ci-dessus – dans le chapitre sur le Conseil européen que la Communauté aura besoin à chaque étape d'un schéma directeur de priorités. Nous souhaitons que nos remarques puissent contribuer à l'élaboration d'un tel programme pour les années à venir.

Avant de développer ces idées, nous tenons à présenter quelques remarques qui nous semblent essentielles.

En premier lieu, les priorités qui ont été ou seront retenues ne le seront pas une fois pour toutes. Nous vivons

dans un monde qui change rapidement. La Communauté devra savoir s'adapter au changement.

En second lieu, quelque ambitieux que l'on soit pour l'Europe et ses institutions, force est bien de reconnaître que l'action communautaire n'est pas également efficace dans tous les domaines. Dans certains, elle est même difficilement imaginable.

La réalité européenne actuelle est telle que, même en matière économique, financière et monétaire, la Communauté ne dispose que d'attributions et de pouvoirs limités. Les gouvernements ont à faire face à des situations qui varient considérablement de pays à pays et où les considérations économiques se mêlent étroitement à des considérations de politique intérieure. Malgré une interdépendance croissante et une concertation systématique des politiques, les décisions économiques, financières et monétaires sont restées et resteront très probablement essentiellement des décisions nationales dans la période que nous étudions.

Est-ce que cela signifie que la Communauté doit s'en désintéresser? Évidemment non, à condition cependant qu'elle ait conscience des limites de l'action européenne possible. Un excès d'ambition, surtout quand il se limite à des affirmations verbales, engendre confusion, frustration et, finalement, indifférence.

La Communauté offre un cadre où tous les problèmes, même ceux qui ne sont pas de sa compétence, peuvent et doivent être discutés, à partir du moment où ils se posent à plusieurs pays. Cette discussion peut ne pas rester académique. Le Système Monétaire Européen, qui revêt la forme d'une coopération entre gouvernements et banques centrales, en est un exemple.

En outre, il existe parmi les règles communautaires, deux règles non écrites, dont l'importance est probablement aussi grande que l'ensemble des traités et qui expriment toutes les deux la solidarité profonde qui unit les pays membres de la Communauté.

La première, que l'on pourrait appeler «règle de solidarité active», peut prendre des formes multiples. Certaines ont été indiquées dans les traités et dans les décisions communautaires ultérieures. On peut la définir ainsi: si un pays membre se trouve en grande difficulté, soit du fait des circonstances, soit du fait de l'application de certaines règles de la Communauté, soit même en raison de ses propres erreurs, il est du devoir et de l'intérêt des autres pays de la Communauté de l'aider à trouver des solutions ou de lui porter assistance par tous les moyens en leur pouvoir, dans le cadre d'un programme qui vise à redresser la situation.

La seconde règle pourrait être définie comme une «règle de solidarité passive». Chaque État membre doit s'abstenir, dans toute la mesure du possible, de tout acte qui pourrait, directement ou indirectement, rendre plus difficile la vie d'autres États membres et de la Communauté dans son ensemble. Nous sommes conscients du fait que l'application de cette règle n'est pas toujours possible. Un État qui procède à une opération d'assainissement financier pourra rarement éviter un ralentissement temporaire d'activité qui gênera ses associés dans la Communauté. L'essentiel est que, dans chacune de ses décisions importantes, chaque État membre ait présentes à l'esprit les conséquences possibles de son action pour la Communauté et les autres États membres. Dans une Communauté où le degré d'intégration commerciale est de plus en plus grand, les effets «boomerang» sont de plus en plus fréquents.

Peu importe le caractère des mesures de solidarité nécessaires, qu'elles soient ou non prescrites par les traités. Il s'agit ici d'un concours mutuel, au sens le plus large du terme, qui résulte simplement de l'appartenance à la Communauté et qui est l'expression de l'intérêt bien compris de tous les pays membres.

On sort ici d'une conception étroite de la Communauté, teintée de formalisme juridique, pour adopter une conception politique, qui exprime la réalité profonde d'une Europe en devenir.

Après ces remarques préliminaires sur le caractère essentiellement national des politiques économique, financière et monétaire, ainsi que sur la solidarité profonde qui unit les pays membres et qui leur impose d'avoir, en toutes circonstances et dans toute la mesure du possible, un comportement communautaire, nous sommes en mesure, sans risque de malentendu, d'analyser les grands problèmes qui se posent à l'Europe ou

qui se poseront avec certitude dans les années qui viennent et dont la solution conditionnera les progrès vers l'Union européenne.

Perspectives 1980-1985

L'Europe, après avoir subi une crise profonde en 1974 et 1975, ne s'est jamais relevée complètement. Les dernières années ont été marquées par une croissance lente, des taux d'inflation élevés, un chômage important, des investissements insuffisants. Au moment où nous écrivons ce rapport, l'espoir d'une reprise économique générale, que l'on avait conçu en 1978, s'est évanoui: l'inflation s'est de nouveau accélérée et l'activité économique est sérieusement menacée.

On peut trouver l'origine de la crise dans les années 60. Il apparaît clairement aujourd'hui que l'année 1973 a été la fin d'une époque, qui avait duré vingt-cinq ans et au cours de laquelle l'économie européenne avait progressé à pas de géant, dans une stabilité monétaire relative. Des taux de croissance de l'ordre de 5 ou 6 %, dans certains pays, appartiennent à un passé que l'Europe ne pourra retrouver dans un avenir prévisible. Elle devra se satisfaire, au cours des prochaines années, de taux moyens sensiblement plus faibles, comparables probablement à ceux qu'elle connaît depuis 1975.

Les raisons qui nous amènent à cette conclusion sont multiples. Nous en indiquons ici les plus importantes.

Tous les pays sont d'accord aujourd'hui pour reconnaître que l'inflation est le mal principal qu'ils doivent combattre. Les politiques monétaires sont orientées en ce sens et les politiques budgétaires sont devenues plus prudentes. Aussi longtemps qu'un ralentissement sensible de la hausse des prix ne se sera pas produit, il serait vain d'espérer une accélération sensible de la croissance économique. Or, les anticipations inflationnistes sont encore très vives et il faudra plusieurs années avant qu'elles ne s'apaisent.

Les taux d'inflation sont partout élevés, mais ils diffèrent considérablement de pays à pays, variant de 4 à 16 ou 17 % environ. Cette situation combinée avec une grande abondance de liquidités internationales, est génératrice de troubles monétaires profonds. Le marché des changes est périodiquement agité de violentes secousses, qui conduisent un nombre important de gouvernements et de banques centrales à prendre des mesures restrictives pour protéger leur monnaie.

Enfin les tensions sur le marché de l'énergie aggravent encore une situation déjà très difficile. L'année 1979 aura été marquée par la seconde crise de la décennie dans ce domaine. La hausse des prix du pétrole qui vient de se produire a des effets comparables à celles de 1973 – 1974: elle accélère l'inflation, déprime l'activité économique et bouleverse profondément les balances des paiements. Il faudrait beaucoup d'optimisme pour penser qu'elle est la dernière. Tout permet de croire, au contraire, que les prix du pétrole continueront de s'élever au cours des prochaines années, en termes nominaux et aussi en termes réels.

La raison principale en est qu'au cours de la période considérée, même dans l'hypothèse d'une croissance économique générale relativement faible, l'équilibre du marché du pétrole restera précaire. Il est difficile d'imaginer que les pays producteurs, considérés globalement, puissent ou veuillent augmenter sensiblement les quantités extraites. D'autre part, la demande continuera à croître lentement. Tout accident politique au Moyen-Orient provoquerait inévitablement une crise des approvisionnements.

Ces différentes raisons, lutte contre l'inflation, troubles monétaires, hausse du prix de l'énergie, nous amènent à penser que la croissance économique en Europe sera faible au cours des prochaines années.

L'Europe devra s'accommoder de cette situation. Mais elle éprouvera de grandes difficultés sur le plan de l'emploi. Une croissance relativement faible se combinera, en effet, au moins jusqu'au milieu de la prochaine décennie, avec une augmentation rapide de la population active pour produire un chômage élevé. Des tensions sociales et politiques sérieuses en résulteront. Ainsi, sous tous ces aspects, les prochaines années seront des années très difficiles.

Les dangers pour la Communauté

La Communauté est ainsi confrontée à une situation de crise, actuelle et future. En conséquence, des tensions se manifestent déjà et pourraient bien s'aggraver dans un avenir proche, tant à l'intérieur de la Communauté que dans les relations de celle-ci avec le reste du monde.

La plus évidente est la concurrence entre pays membres pour s'assurer un approvisionnement en pétrole ou en gaz naturel qui leur permette de maintenir un taux d'activité économique maximal. Le danger serait particulièrement grand dans l'hypothèse de troubles dans un ou plusieurs pays producteurs de pétrole, qui entraîneraient, pour une durée plus ou moins longue, une nouvelle rupture des approvisionnements.

Il est inévitable également que les pays industriels s'efforcent de compenser l'accroissement du coût de leurs importations de pétrole en développant au maximum leurs propres exportations. S'ils parviennent à élargir leur part du marché international, ils obtiendront le double bénéfice d'une réduction du chômage et d'une meilleure balance des paiements. Ceux qui réussiront le moins bien dans cette course à l'exportation s'efforceront de limiter leurs importations. Aussi longtemps que les moyens employés pour accroître les exportations ou réduire les importations ne contreviendront pas aux règles des traités, il est impossible de formuler des objections. Mais il est clair que les tensions à l'intérieur de la Communauté risquent fort néanmoins de s'accroître et que le danger de certaines mesures protectionnistes ne peut pas être complètement écarté. Il en est ainsi, en particulier, de l'augmentation des aides des États aux entreprises publiques et privées.

Ce danger est plus manifeste encore dans les rapports entre la Communauté et les pays en voie de développement, surtout ceux qui sont en train de se doter d'industries à forte capacité compétitive. Dans une Europe en croissance rapide, il eût été relativement facile de faire une place aux productions nouvelles de ces pays. Dans une Europe à croissance lente et à chômage élevé, le problème sera beaucoup plus difficile. Certaines mesures destinées à régulariser des importations en provenance de pays en voie de développement ont déjà été prises. L'objectif devrait être cependant de laisser le marché européen aussi ouvert que possible aux productions industrielles des PVD.

Dans la perspective de l'élargissement, ce problème revêt un aspect particulier pour la Communauté: l'Espagne, la Grèce, le Portugal sont des pays qui n'ont pas atteint le même degré d'industrialisation que l'Europe du Nord, bien que l'industrie espagnole soit plus puissante et plus avancée que celle des deux autres candidats. Il faudra beaucoup d'intelligence politique et de générosité de la part de tous les membres de la Communauté élargie pour résoudre les problèmes d'ajustement qui découleront de l'élargissement. Les décisions fermes de demander et d'accepter l'élargissement manifestent la volonté de chacun des Douze de faire preuve précisément d'une telle intelligence.

Enfin, il est difficile de concevoir un monde où les taux d'inflation seraient à la fois élevés et inégaux, les surplus et déficits de balance des paiements importants, les mouvements de taux d'intérêt divergents, sans qu'il en résulte de grands troubles monétaires, comme nous en connaissons depuis 1971. Il est probable que le dollar continuera à être au centre de ces désordres, parce qu'il est la monnaie de loin la plus utilisée en tant que mesure des valeurs, monnaie de transaction et monnaie de réserve.

Il est aussi la monnaie de l'économie la plus puissante du monde et, comme tel, soumis aux obligations de la politique intérieure américaine. Il est impossible qu'à certains moments ces obligations internes et la nécessité d'une monnaie internationale stable n'entrent pas en conflit. C'est une situation analogue à celle dans laquelle la livre sterling s'est trouvée placée il n'y a pas si longtemps.

Or, les crises du dollar ont une gravité particulière pour l'Europe et le reste du monde, en raison du rôle dominant de cette monnaie. Elles affectent non seulement les relations de change entre le dollar et les autres monnaies, mais aussi, de multiples façons, les relations des autres monnaies entre elles.

L'Union européenne

L'Union européenne, quelle qu'en soit la définition, se bâtira dans la crise, dans l'effort de la Communauté et

des pays membres pour faire face aux dangers dont nous venons de donner une liste incomplète. Nous essaierons maintenant d'énumérer quelques uns des impératifs qui devront dominer l'action des uns et des autres au cours des prochaines années.

La première priorité est le maintien de la cohésion de la Communauté et des pays membres, en vue de préserver l'acquis communautaire, notamment la libre circulation des marchandises industrielles et agricoles, des services, des capitaux, de la main-d'œuvre et les politiques communes qui servent ces buts. Ce souci primordial ne saurait évidemment exclure les changements qui pourraient se révéler nécessaires sur tel ou tel point particulier. On peut citer, par exemple, le besoin de corriger certaines imperfections dans l'application de la politique agricole commune. La consolidation et le développement de la Communauté exigeront une grande capacité d'adaptation à un monde en voie de transformation continue.

Tous les grands problèmes qui se posent aujourd'hui à l'Europe unie, qu'il s'agisse de l'équilibre monétaire, de l'approvisionnement en énergie ou de la nouvelle division internationale du travail, sont des problèmes mondiaux, qui exigent souvent des négociations et des accords à l'échelle du monde ou avec des ensembles économiques extérieurs à la Communauté, États-Unis, Japon, AELE, Asie du Sud et de l'Est, pays producteurs de pétrole, pays en développement non producteurs de pétrole. Il est vital que dans ces différentes relations la Communauté et les Neuf se comportent comme une unité.

Problèmes économiques et problèmes politiques sont étroitement liés. C'est dire l'importance qu'il faut attacher au maintien et au renforcement de la Coopération politique. L'unité dans les négociations économiques avec l'extérieur et une coopération politique accrue augmenteront le poids de l'Europe dans le monde et représentent l'unique moyen de faire que l'Europe puisse influencer le cours des choses.

Un autre impératif, déjà indiqué plus haut, est l'impératif de solidarité. Une Communauté qui ne serait pas solidaire dans l'adversité ne serait plus une Communauté. Or, quelle que soit l'intelligence que nous mettions à résoudre nos problèmes, la Communauté connaîtra inévitablement, dans les années qui viennent, des moments difficiles. Il en sera presque certainement ainsi pour ce qui est de l'approvisionnement en énergie, domaine dans lequel les pays membres sont inégalement pourvus. La concurrence pour l'approvisionnement énergétique ne doit pas dégénérer en une rivalité détruisant toute idée de solidarité communautaire. Nous ne voulons pas ici suggérer de règle quelconque. Mais il doit être clair que le malheur de quelques uns serait le malheur de tous. Des efforts nationaux coordonnés à l'échelle communautaire, pour économiser l'énergie et développer les énergies de substitution, devraient être poursuivis ou entrepris sans délais.

L'éventualité d'une pénurie d'énergie renforce la nécessité de la solidarité communautaire. Une pénurie d'énergie devrait déclencher l'obligation de concours mutuel. Il en serait ainsi également pour d'autres situations de crise qu'il est aujourd'hui impossible de prévoir. Le concours mutuel ne doit pas être nécessairement dans tous les cas une affaire communautaire, mais la capacité de la Communauté à contribuer efficacement à la solution de problèmes de cet ordre dépendra du volume de ses ressources financières et de la disponibilité des États membres de les utiliser à cette fin. La contribution de la Communauté au concours mutuel pourrait prendre la forme de dons, de prêts, de garanties ou de bonifications d'intérêt et pourrait nécessiter d'aller au-delà des possibilités actuelles de la Communauté dans le cadre des engagements en cours. Nous n'ignorons pas naturellement que les propositions d'augmentation des ressources de la Communauté soulèvent une série de problèmes que la Communauté n'a pas encore résolus.

Des actions concrètes limitées sont possibles dans des domaines qui sont définis parfois d'une façon un peu ambitieuse, de «politique industrielle», «politique régionale» ou «politique sociale». Nous sommes résolument en faveur, dans ces domaines comme dans celui de l'énergie, de toute action précise, soigneusement définie, qui exprime clairement l'unité de la Communauté. Un exemple clair en est la politique que la Commission, avec l'appui du Conseil, a poursuivie pour assainir l'industrie sidérurgique européenne. Mais nous mettons les pays membres et les institutions en garde contre des projets vastes ou mal définis, qui ne correspondraient pas à l'état de développement actuel de la Communauté et consommeraient beaucoup d'efforts et d'argent sans résultats appréciables. De tels projets doivent être appréciés selon leurs propres mérites et non comme un moyen de corriger les déséquilibres budgétaires au

sein de la Communauté.

Enfin, le système monétaire européen a été considéré par huit États membres comme le moyen le plus efficace, sinon d'unifier leurs politiques économiques et monétaires, du moins d'en assurer la convergence vers des objectifs communs de stabilité. Il représente un facteur puissant de discipline. Sans qu'il puisse garantir que les gouvernements résisteront efficacement aux pressions d'éléments politiquement irresponsables qui s'exercent constamment sur eux, il leur donne des arguments pour le faire, ainsi qu'une mesure objective des divergences résultant de la situation économique et des erreurs qu'ils peuvent commettre.

A cet égard, le SME représente pour ceux qui y participent, un progrès considérable par rapport au système des taux de change flottants. Le SME prévoit des examens réguliers de son fonctionnement et tous les États membres de la Communauté prendront certainement ces réexamens en considération dans la détermination de ses développements ultérieurs.

Les quelques réflexions qui précèdent sur le mouvement vers l'Union européenne apparaîtront peut-être à certains comme insuffisamment ambitieuses. Notre réponse est double. D'une part, le Conseil européen nous a demandé de formuler des propositions concrètes, susceptibles d'être mises rapidement en oeuvre. D'autre part, le temps nous semble mal choisi pour les grandes fresques futurologiques, qui supposent presque toujours une transformation profonde et rapide des esprits à l'intérieur de la Communauté, dont la probabilité au cours des prochaines années nous semble très faible. Nous avons préféré concentrer notre effort de réflexion sur quelques formes d'action propres à protéger la Communauté contre les dangers qui la menacent constamment dans un monde incertain, tout en posant les jalons de progrès futurs.

Annexe 1

Texte du mandat

Conformément à la proposition faite par le président de la République française, le Conseil européen est convenu de faire appel à des personnalités particulièrement informées des affaires européennes pour engager une réflexion à ce sujet.

Le Comité ainsi constitué comprend les personnalités suivantes:

Messieurs Barend BIESHEUVEL
 Edmond DELL,
 Robert MARJOLIN.

Le Conseil européen invite le Comité à réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des institutions qui sont nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des traités, y compris leurs systèmes institutionnels, le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'Union européenne. Il souligne l'intérêt qu'il attache à pouvoir disposer à cet égard de propositions concrètes, susceptibles d'être rapidement mises en oeuvre et qui tiennent compte de l'expérience acquise ainsi que de la perspective de l'élargissement de la Communauté à douze États membres.

Le Conseil européen prie le Comité de lui faire part de ses conclusions lors de sa session d'octobre 1979.

Annexe 2

L'harmonisation

Étendue et effets sur le plan institutionnel

1. L'article 3 du traité instituant la Communauté économique européenne, qui énumère les principaux domaines d'action de la Communauté, mentionne entre autres:

«h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun.»

Ainsi, l'action en matière de «rapprochement des législations», plus souvent appelée «harmonisation», vise en premier lieu l'élimination des entraves réelles ou potentielles aux échanges dans la zone douanière commune. L'essentiel des mesures d'harmonisation est constitué par des directives adoptées au titre de l'article 100 du traité instituant la Communauté économique européenne, qui établissent des normes communes pour la production de certains produits industriels (ou pour certaines pratiques industrielles) de sorte que ces produits puissent être mis en circulation dans tous les États membres. Les traités prévoient également une harmonisation en vue d'atteindre des objectifs spécifiques dans d'autres domaines tels que la politique douanière, l'agriculture, la libre circulation des personnes, la politique sociale, la politique fiscale, etc. Récemment, on a vu présenter des propositions qui visent à l'adoption de mesures d'harmonisation dans des domaines nouveaux, tels que l'environnement, la protection des consommateurs, etc., et qui sont moins directement fondées sur des dispositions du traité.

2. Les propositions en matière d'harmonisation sont nombreuses et leur adoption nécessite de longues procédures de consultation et de négociation. Des blocages peuvent apparaître à de nombreux stades de ces procédures. Les statistiques révèlent que la plupart des retards qui provoquent le grippage des rouages du Conseil sont enregistrés à l'occasion de propositions de ce type: les deux tiers des propositions que la Commission avait présentées avant 1976 et que le Conseil n'avait pas encore adoptées en février 1979 concernaient le domaine de l'harmonisation. Trente propositions relatives à l'harmonisation dans le domaine industriel sont restées à l'examen pendant six années ou davantage.

Remèdes possibles

3. Les problèmes que pose l'harmonisation dans le domaine purement procédural n'ont pas un caractère spécifique. Il serait possible de les atténuer dans une large mesure en mettant en œuvre les suggestions présentées dans le corps du présent rapport, par exemple:

- en rationalisant les procédures de consultation de la Commission;
- en améliorant la supervision, par le Conseil lui-même et par le COREPER, des travaux des rouages de base du Conseil, notamment par le contrôle des dossiers «gelés» et leur renvoi aux instances supérieures;
- en recourant davantage à la procédure de la délégation qui se traduit, par exemple, par la création de comités pour l'adaptation des directives d'harmonisation au progrès technique.

4. Cependant, le moyen le plus efficace, en soi, d'alléger la masse des travaux d'harmonisation auxquels les institutions doivent faire face serait que la Commission s'efforce en premier lieu de rendre plus rationnel le rythme de production de ses propositions. Dans ce domaine, comme partout ailleurs, les priorités doivent être clairement définies. L'harmonisation affecte la vie quotidienne de millions de citoyens davantage peut-être qu'aucune autre activité communautaire à l'exception de la PAC et son rôle dans la formation de l'image qu'ils se font de la Communauté est tout à fait disproportionné. Les institutions communautaires doivent démontrer que leur action est fondée sur de bonnes raisons et que toute dépense, tout inconvénient qu'elle entraîne sont justifiés par les avantages spécifiques qu'elle vise.

Suggestions

5. Le principe le meilleur et le plus simple sur lequel la Commission pourrait se fonder pour justifier sa politique d'harmonisation peut être défini comme suit. L'élimination des entraves aux échanges qui contrarient matériellement le fonctionnement du marché commun constitue, avec les autres cas spécifiques énumérés dans le traité, le point de départ de toute activité d'harmonisation et la priorité lui revient incontestablement. Lorsqu'une proposition ne relève pas directement de ces objectifs spécifiques, il conviendra d'en démontrer le bien-fondé séparément.

6. Même dans les cas où une entrave non tarifaire aux échanges existe indiscutablement, la réaction de la

Communauté ne devrait pas être rigide ou automatique. Si un État membre a suscité une telle entrave par sa propre action, il doit apporter la preuve que son intervention satisfait aux critères prévus à l'article 36 du traité instituant la Communauté économique européenne; dans la négative, la Commission ne doit pas hésiter à le poursuivre pour infraction. La procédure de «standstill» devrait être pleinement exploitée (cette procédure permet de retarder l'introduction d'une nouvelle norme nationale pendant que les autres États tentent d'adapter leurs propres normes ou de convenir de normes communautaires) et la période de «standstill» pourrait être prolongée dans certains cas. Si une entrave particulière n'affecte que les échanges entre deux États, on pourrait envisager des arrangements bilatéraux à titre de solution temporaire, quitte à les étendre à l'ensemble de la Communauté à partir du moment où d'autres États interviendront dans les échanges de ces mêmes produits.

7. Lorsqu'elle envisage d'introduire une mesure d'harmonisation dans un domaine qui ne touche pas directement aux échanges ou qui ne relève pas directement d'autres dispositions spécifiques du traité, la Commission devrait accorder une attention particulière à sa justification tant pratique que théorique pour être en mesure d'en faire ressortir la logique auprès des autres institutions.

8. La forme des directives d'harmonisation devrait être suffisamment souple pour donner les meilleures chances de parvenir rapidement à un accord et d'obtenir une efficacité pratique maximale dans chaque cas particulier. Une harmonisation complète et obligatoire sera quelquefois la seule démarche appropriée. Cependant, dans beaucoup d'autres cas, on pourra obtenir de bons résultats en commençant soit par une harmonisation «facultative», soit par l'adoption d'une directive à caractère très général laissant aux États membres une marge de manœuvre et des délais suffisants pour adapter progressivement leurs pratiques, soit par des mesures spécifiques à caractère restreint s'attaquant uniquement au problème essentiel qui se pose dans un domaine particulier.

Annexe 3

La procédure de concertation: améliorations d'ordre administratif

1. La présente note contient des suggestions en vue de résoudre les problèmes pratiques qui se sont posés dans la mise en œuvre de la procédure de concertation depuis le début de 1978. Par «concertation», nous entendons le processus de consultation entre le Conseil et le Parlement, avec la participation de la Commission, dont certaines propositions de caractère législatif font l'objet et qui a été inauguré par une déclaration commune des institutions le 4 mars 1975. Les présentes observations ne s'appliquent nullement à la «concertation» sur le budget communautaire, qui relève d'un tout autre mécanisme.

2. Les principaux problèmes pratiques que pose la mise en œuvre de la «concertation» sont les suivants:

différends sur la question de savoir si certaines mesures particulières justifient l'application de ce mécanisme;

– retard dans l'organisation des réunions après qu'il a été convenu d'appliquer la procédure de concertation;

– difficulté de parvenir à un accord lors de ces réunions, de sorte que la «concertation» doit se poursuivre pendant plusieurs mois et que l'adoption des mesures en question s'en trouve retardée;

– difficulté de coordonner des procédures de concertation se déroulant simultanément alors que des problèmes similaires y sont en jeu.

Certains de ces problèmes pratiques reflètent sans aucun doute des divergences de vues profondes entre les institutions (et peut-être entre les États) quant à l'objet et aux implications réels de la procédure de concertation. Il s'agit là d'un différend qu'il n'est pas en notre pouvoir de régler et, tant qu'il ne le sera pas, aucune amélioration d'ordre purement administratif ne pourra apporter la garantie que la procédure se déroulera sans heurt. Dans la mesure où la difficulté tient à certaines ambiguïtés inhérentes à la déclaration commune elle-même, et faute de pouvoir concilier les différentes conceptions, il se pourrait qu'il n'y ait en définitive d'autre solution que de rouvrir la négociation sur la déclaration, avec toutes les conséquences que

cela implique. Dans le meilleur des cas, les suggestions pratiques que nous avançons pour remédier à la situation pourraient permettre d'éviter de devoir avoir recours à une solution aussi extrême.

Suggestions: rôle de la présidence du Conseil

3. L'expérience montre que la concertation s'est déroulée de la manière la plus satisfaisante lorsque le Conseil, pour arrêter sa position commune, a pris en compte dès le départ l'avis du Parlement. Cela permet d'aller au-devant des divergences de vues et soit de les prévenir, soit de les intégrer dans un cadre de négociation rationnel. Les contacts informels entre les présidences des différentes institutions se sont également révélés très utiles que ce soit avant, pendant ou après la tenue des réunions de concertation. Étant donné que, dans les deux cas, c'est surtout à la présidence du Conseil qu'il incombe d'agir, on pourrait manifestement améliorer la situation en définissant les tâches spéciales qui lui reviennent dans le processus de concertation et en s'assurant que celles-ci sont correctement exécutées.

4. La présidence devrait notamment:

(i) porter à l'attention des États membres l'avis rendu par le Parlement sur toute mesure susceptible de faire l'objet d'une procédure de concertation dès le démarrage des travaux du Conseil (c'est-à-dire au stade du groupe de travail);

(ii) soulever également dès le départ la question des modalités de la concertation avant que le Conseil n'ait arrêté une position rigide sur les différents problèmes en jeu (c'est là peut-être le point le plus important);

(iii) examiner de manière informelle avec le Parlement les problèmes et les solutions éventuelles avant la tenue des réunions de concertation;

(iv) fournir aux États membres les documents nécessaires, y compris les formules de compromis éventuels, *bien avant* chaque réunion;

(v) mener des négociations informelles en vue d'élaborer des compromis, tant au sein du Conseil qu'avec le Parlement, au fur et à mesure que la procédure se déroule.

Lorsqu'un État membre a confié à un secrétaire d'État une partie des tâches qui lui incombent au titre de la présidence, celui-ci devrait attacher un intérêt particulier à la mise en œuvre de la procédure de concertation à tous les niveaux et se tenir prêt à intervenir lui-même en tant que médiateur dans les derniers stades de la procédure. A cet égard, il devrait agir en étroite coopération avec la Commission, qui joue un rôle essentiel en s'entremettant pour éclaircir les problèmes.

Coordination

5. Le déroulement de procédures de concertation relatives à différentes mesures d'ordre législatif doit être bien coordonné de part et d'autre. Lorsque des procédures parallèles mettent en jeu des problèmes similaires, les solutions retenues doivent être compatibles. En outre, la procédure elle-même devrait être appliquée de manière cohérente: donner chaque fois une nouvelle interprétation de la déclaration commune serait vain et multiplierait les risques de litiges.

6. Le COREPER, avec l'assistance du groupe «affaires générales» pour le détail des travaux, joue désormais, dans le cadre du Conseil, un rôle essentiel dans cette coordination. Ce rôle doit être clairement reconnu et renforcé. La «position commune» du Conseil devra toujours être examinée quant au fond dans le cadre des organes spécialisés compétents pour les domaines politiques concernés. Il conviendrait cependant que ces organes produisent leurs conclusions en temps utile pour que les représentants permanents (ou leurs adjoints), qui accompagneront les ministres lors de la réunion de concertation, puissent revoir la position de négociation en adoptant une ligne de conduite plus «politique».

7. Nous ne préconisons pas de confier à une formation déterminée du Conseil, en l'occurrence le conseil

«affaires générales», le soin de mener toutes les réunions de concertation. Il est bon en effet que, dans les conseils spécialisés, les ministres acquièrent une expérience directe du dialogue avec le Parlement. Cependant, dans le cas où un secrétaire d'État est plus particulièrement chargé, au nom de la présidence, des tâches qui concernent le Parlement, il est logique qu'au moins il assiste à toutes les réunions de concertation, qu'il fera bénéficier de sa connaissance des procédures.

8. Le Parlement élu au suffrage universel direct examinera sans aucun doute quels sont les arrangements internes nécessaires pour lui permettre de son côté de tirer les avantages que l'on peut attendre d'une coordination.

Délais

9. La plus grande difficulté qu'a suscitée jusqu'à présent la mise en œuvre de la concertation a été de trouver et d'appliquer une interprétation raisonnable du passage de la déclaration commune indiquant que le processus ne devrait durer que trois mois. Ce délai a été quelquefois respecté, mais le plus souvent dépassé, et parfois dans des proportions considérables, d'où de l'incertitude et le risque de voir réduire à néant les efforts de toutes les institutions concernées.

10. Il serait erroné, et d'ailleurs impossible, que le Conseil ou le Parlement tentent d'imposer unilatéralement un délai plus rigoureux. Une solution doit être trouvée par accord entre les trois institutions concernées. Pour offrir une base de discussion, nous voudrions suggérer, à titre d'exemple, la démarche suivante:

- a) lorsque la position commune du Conseil sur une mesure susceptible de faire l'objet d'une concertation a été communiquée au Parlement, celui-ci devrait indiquer dans un délai déterminé (par exemple six semaines) s'il souhaite tenir une réunion de concertation;
- b) le délai ouvert pour le déroulement de la procédure commencerait à courir à compter de la date de la première réunion;
- c) la procédure devrait prendre fin soit au bout de trois mois, *soit* après trois réunions entre les institutions, la période retenue étant la plus brève des deux;
- d) si, à l'expiration du délai, l'une des deux institutions souhaitait poursuivre la procédure, les présidences du Conseil et du Parlement devraient tenter de se mettre d'accord sur une prorogation convenable du délai. Si les deux institutions n'y parvenaient pas, la procédure serait close.

(¹) Cette formation du Conseil des Communautés européennes qui réunit les ministres des affaires étrangères est appelée conseil des affaires étrangères, ou des affaires générales ou des ministres des Affaires étrangères, etc. Nous emploierons l'une ou l'autre de ces expressions, suivant le contexte, dans le cours de ce rapport.

(²) Voir aussi le chapitre sur l'élargissement.

(³) Voir le chapitre «Commission» ci-après.

(⁴) Sur les relations entre le Conseil et le Conseil européen voir aussi le chapitre «Conseil» ci-après.

(⁵) Il faudra tenir compte à cet égard du cas particulier du président de la République française.

(⁶) Des conseils conjoints des ministres des affaires étrangères et de l'agriculture ont été réunis dans le passé et des conseils conjoints des ministres des affaires étrangères et des finances se réunissent chaque année pour discuter des priorités budgétaires.

(⁷) La procédure «La Marlia» consiste en une présentation par la présidence, au Conseil des ministres des affaires étrangères, d'un rapport sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées dans d'autres formations du Conseil, qui peut servir de base à une discussion.

(⁸) Définies dans le traité sur les «pouvoirs budgétaires» du 22 juillet 1975 comme des dépenses autres que celles «découlant obligatoirement du traité (CEE) ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci.»