

Rapport Trumpf/Piris, Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie (10 mars 1999)

Légende: Rapport du groupe de travail institué par le secrétaire général du Conseil, Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie, présenté le 10 mars 1999 conformément aux conclusions du Conseil européen de Vienne des 11 et 13 décembre 1998. Le rapport est connu sous l'appellation de "Rapport Trumpf/Piris", des noms respectivement du président et du vice-président du groupe de travail chargé de l'élaborer, Jürgen Trumpf, secrétaire général du Conseil, et Jean-Claude Piris, jurisconsulte du Conseil.

Source: Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, B-1048 Bruxelles/Brussel, rue de la Loi/Wetstraat, 175. Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie, Rapport du Groupe de travail institué par le Secrétaire général du Conseil. SN 2139/99. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne. Le Secrétaire général, 10.03.1999. 82 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999-fr-0bcead79-7ce6-45fa-972f-71860c4bf8b3.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie (Bruxelles, 10 mars 1999)

Rapport du Groupe de travail institué par le Secrétaire général du Conseil

AVANT-PROPOS

Dans leur majorité, les citoyens de l'Union européenne exigent aujourd'hui que des solutions soient trouvées au niveau européen, et non plus national, pour de nombreuses questions dans les domaines économique, social et politique. Les sondages d'opinion effectués par Eurobaromètre le confirment. Ainsi, la construction européenne, qui fut au départ l'œuvre des gouvernements et des diplomates, est devenue l'affaire des citoyennes et des citoyens.

Le traité d'Amsterdam tient compte de ce changement politique important. Son article premier (ex article A) dispose que "Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, *dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.*"

Bien entendu, les exigences adressées de tout temps aux institutions de l'Union européenne, à savoir d'agir rapidement, efficacement, de manière cohérente et à moindres frais, n'en sont pas devenues moins importantes.

Les grands défis posés par l'élargissement et par les nouvelles missions de l'Union dans les domaines de la politique extérieure, de la défense, de la justice et des affaires intérieures imposent également au Conseil de l'Union européenne de soumettre ses structures et ses méthodes à un examen approfondi.

Le bon fonctionnement du Conseil exigera une volonté politique renforcée des gouvernements des Etats membres. Il requerra également beaucoup d'imagination administrative et organisatrice, sans négliger pour autant les principes démocratiques de transparence et de proximité par rapport aux citoyens.

Le présent rapport du Secrétaire général ¹ présenté conformément aux conclusions du Conseil européen de Vienne doit aider le Conseil à tirer les conclusions qui s'imposent. J'espère qu'il se révélera être une contribution stimulante à l'accomplissement de cette tâche exigeante.

Jürgen TRUMPF

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

PARTIE I : STRUCTURE ET FONCTIONS DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPEEN

1. LE CONSEIL EUROPEEN
2. LE CONSEIL "AFFAIRES GENERALES" (QUESTIONS HORIZONTALES)
3. LE CONSEIL "AFFAIRES GENERALES" (RELATIONS EXTERIEURES)
4. LE CONSEIL "AFFAIRES ECONOMIQUES ET FINANCIERES" (ECOFIN)
5. LES CONSEILS SPECIALISES
6. LA FONCTION LEGISLATIVE
7. LA COMMUNICATION EXTERIEURE

PARTIE II : PREPARATION ET DEROULEMENT DU CONSEIL

8. LA PREPARATION DU CONSEIL : LE COREPER ET LES AUTRES COMITES ET GROUPES DE TRAVAIL

9. LES METHODES DE TRAVAIL ET DE NEGOCIATION

10. LES ETATS MEMBRES

11. LA PRESIDENCE

12. LE SECRETARIAT GENERAL

13. LE CADRE MATERIEL

CONCLUSIONS

INTRODUCTION

Le processus de la construction européenne, engagé par la création des Communautés au début des années 50, connaîtra son développement le plus important au cours de la prochaine décennie, avec l'élargissement de l'Union à de nombreux nouveaux membres. La perspective de leur quasi doublement et la nécessité de remédier à certaines faiblesses qui se manifestent déjà obligeront l'Union à adapter ses institutions et leur fonctionnement à ce nouveau défi.

Lors de l'élaboration du traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, il n'a pas été possible de parachever la réforme des institutions dans la perspective de cet élargissement. Les questions qui relèvent d'une révision des traités ne sont pas abordées dans le présent rapport. Il est cependant évident que, pour préserver l'efficacité d'un Conseil composé de 25 à 30 membres, elles devraient recevoir des réponses appropriées, auxquelles ne sauraient se substituer les suggestions évoquées dans ce rapport. Celles-ci devraient se borner à précéder ou à accompagner ces réponses et à apporter une contribution au débat sur l'amélioration du fonctionnement du Conseil que le Conseil européen de Vienne a prévu pour sa réunion d'Helsinki, sachant cependant que certaines de ces suggestions – telles que par exemple celles relatives au rôle du Secrétaire général du Conseil / Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune – devraient être examinées à une échéance plus rapprochée.

*

**

Dans ce contexte, l'objet du présent rapport est d'analyser, d'une façon systématique et cohérente, les différents aspects du fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie et de présenter d'une façon ordonnée les suggestions faites en vue de son amélioration, dans la mesure où elles ne nécessitent pas une modification des traités.

*

**

Le Conseil s'est penché sur son fonctionnement à de multiples reprises depuis une vingtaine d'années. Il a adopté plusieurs séries de mesures en 1975, en 1988, en 1992 et en 1995. Cependant, au cours des derniers mois, cette problématique a pris une acuité nouvelle, notamment dans la perspective du prochain élargissement². Les déficiences présentes du Conseil résultent des effets combinés de l'accroissement du nombre de ses membres et de l'expansion de ses domaines d'activité, tant sur l'efficacité de ses délibérations que sur la cohérence entre les décisions prises par ses diverses formations, ainsi que sur la charge de

travail de la Présidence.

En premier lieu, eu égard à l'accroissement du nombre de ses membres et de ses activités, le Conseil a atteint l'extrême limite des possibilités que lui donnent son organisation et ses méthodes actuelles pour préserver son efficacité.

En second lieu, les avantages indéniables de l'unicité de la Présidence sur toutes les formations du Conseil et sur tous ses rouages font peser une lourde charge sur l'Etat qui l'exerce, charge qui sera encore amenée à s'accroître après l'élargissement ; en outre, le système de Présidence semestrielle présente des inconvénients notables pour la continuité.

En troisième lieu, le Conseil compte de nombreuses formations composées de ministres différents. Les fonctions horizontales du Conseil "Affaires générales" et du Coreper ont du mal à être exercées pleinement, les formations spécifiques du Conseil ayant acquis une forte autonomie. Lorsque la coordination nationale entre les différents ministères est insuffisante, et en cas de difficultés entre deux Conseils, la tentation est forte de se tourner vers le Conseil européen pour qu'il arbitre. Telle n'est cependant pas la vocation de ce dernier, sauf dans les cas particulièrement importants. Son rôle est de donner à l'Union, au plus haut niveau, les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations politiques générales.

Le Parlement européen et la Commission sont également fortement impliqués lors de la préparation et du déroulement d'une session du Conseil. Le Parlement européen, même s'il n'est pas physiquement présent, joue un rôle croissant dans le processus décisionnel et la nature et l'intensité de ses relations avec le Conseil se sont profondément modifiées. Quant à la Commission, elle a toujours été un acteur présent, actif et central lors des sessions du Conseil et de ses instances préparatoires. Suite à la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, la Commission a indiqué qu'elle préparerait un rapport sur son organisation interne et son fonctionnement dans la perspective d'une Union élargie. Il est clair que Conseil et Commission, qui doivent travailler de concert, devraient se tenir mutuellement informés des projets de réforme qu'ils entendent apporter à leur organisation et à leur fonctionnement.

*

**

S'il n'était pas accompagné de réformes importantes, le formidable défi d'un quasi doublement des membres du Conseil accentuerait excessivement les faiblesses existantes, l'effet du nombre s'ajoutant à l'hétérogénéité croissante des intérêts en présence. Pour relever ce défi, il importe d'agir selon une vision d'ensemble, par un faisceau de mesures dont aucune à elle seule ne sera déterminante, mais dont l'effet combiné et la cohérence accroîtront l'efficacité. Le présent rapport a pour but de contribuer à la préparation de ces réformes. Son ambition n'est pas tant de proposer des idées nouvelles que de décrire, ordonner et trier celles qui ont déjà été avancées. L'efficacité des réformes dépendra de la volonté et des moyens mis en œuvre pour y donner suite. Nombre de mesures décidées jusqu'ici n'ont guère produit d'effet, faute d'avoir été respectées dans la pratique. Il importera de veiller à ce que, parallèlement aux décisions de principe, soient arrêtées des dispositions concrètes et précises propres à en garantir l'application effective. Il n'appartient pas à ce rapport de suggérer la suite à y donner. L'adoption des solutions qui seront retenues relèvera d'autorités différentes, du Secrétaire général jusqu'au Conseil et même au Conseil européen. De ce fait, il importera, le moment venu, de traiter chaque question dans l'enceinte la plus appropriée. Toutefois, afin de préserver la cohérence nécessaire au succès des réformes à entreprendre, sans doute conviendrait-il de confier l'étude préliminaire de l'ensemble à une enceinte unique dont les conclusions seraient transmises aux instances politiques compétentes.

PARTIE I

STRUCTURE ET FONCTIONS DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPEEN

1. LE CONSEIL EUROPEEN

HISTORIQUE

Alors qu'il est aujourd'hui l'organe politique le plus important de l'Union, le Conseil européen n'a pas été créé par les traités originaires. Sa création, son évolution, le renforcement progressif de son autorité n'ont pas été imposés par des textes juridiques, mais ont été le résultat, étape après étape, de la pratique politique.

Dès 1961, les premières réunions des Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont marqué le fait que les Communautés européennes ne dépendaient plus de la responsabilité exclusive des ministres des affaires étrangères. De fréquence irrégulière jusqu'en 1974, ces réunions étaient connues sous le nom de "Sommet". C'est au Sommet de Paris en décembre 1974 que la décision a été prise qu'elles se tiendraient à intervalles réguliers, trois fois par an, et que les ministres des affaires étrangères pourraient assister les Chefs d'Etat ou de Gouvernement. L'étape suivante fut franchie le 19 juin 1983 à Stuttgart où la "Déclaration solennelle sur l'Union européenne" a donné une définition et une description des fonctions du Conseil européen. Celui-ci fut enfin consacré juridiquement, d'abord dans l'Acte unique de février 1986 (définition), puis dans le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht en février 1992 (définition et description des fonctions). Il faut souligner que ce dernier traité, de même que le traité d'Amsterdam d'octobre 1997, ont conféré des fonctions précises (et même juridiques) au Conseil européen, dans le domaine de l'union économique et monétaire (UEM), de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la coopération renforcée et du respect des droits de l'homme.

ANALYSE

Le Conseil européen est désormais devenu le symbole de l'Union européenne. Il constitue l'instance suprême de l'Union, dont la légitimité démocratique, ainsi que l'autorité pour assurer la cohérence entre les différentes politiques et actions de l'Union sont admises par tous. Conformément aux termes du traité, il "*donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales*". D'une façon générale, on peut considérer qu'il joue d'une manière satisfaisante le rôle qui est le sien pour le bon fonctionnement de l'Union, sans pour autant empiéter sur les compétences du Conseil. En effet, la machinerie communautaire est bâtie sur des règles politiques et juridiques complexes, qui constituent la garantie de certains équilibres entre Etats membres et entre institutions, ainsi que de la légitimité démocratique et juridique des politiques et actions de l'Union.

Fonctions

Le Conseil européen est à la fois :

- une instance d'impulsion politique, d'arbitrage et de décision finale pour les questions essentielles de la vie de l'Union : révision des traités, élargissement, orientations générales des politiques internes, perspectives financières à moyen terme, certaines nominations, décisions prévues par le traité (UEM, PESC, emploi, droits de l'homme, coopération renforcée) ;
- le principal rendez-vous de l'Union européenne avec les grands médias : la session "ordinaire" semestrielle du Conseil européen, qui attire 2000 à 3000 journalistes dans l'Etat de la Présidence, est le moment fort de chaque Présidence et l'occasion pour elle de valoriser les résultats du semestre écoulé ; c'est aussi l'occasion de faire le bilan de l'état de l'Union et de traiter des questions d'actualité, notamment en matière de politique étrangère.

Fréquence, format et déroulement des sessions

En ce qui concerne la fréquence des réunions, le traité prévoit que "*le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an*". En fait, depuis 1995, il se réunit quatre fois par an, soit deux fois au cours de chaque Présidence. Le nombre de sessions ne devrait cependant pas être excessivement accru, pour éviter la tentation que pourraient avoir les formations du Conseil de renvoyer les points difficiles de leur ordre du jour au Conseil européen. Une telle évolution aurait pour effet de dévaloriser le rôle du Conseil européen et

de bousculer les équilibres institutionnels prévus par les traités.

Quant au format des réunions, le traité prévoit que les membres du Conseil européen, qui sont les Chefs d'Etat ou de Gouvernement et le Président de la Commission, sont assistés des ministres des affaires étrangères et d'un membre de la Commission. Depuis Maastricht, les ministres de l'économie et des finances ont souvent participé à tout ou partie des réunions. Le Secrétaire général du Conseil siège à la table du Conseil européen³. Dans une Union élargie à 30 Etats membres, cela représenterait déjà 63 personnes à table, et 93, lorsqu'il y a deux ministres à table.

Par ailleurs, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement se réunissent parfois, en application du traité, en session formelle du Conseil siégeant à leur niveau. Enfin, au cours de la période la plus récente, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont décidé plusieurs fois de se réunir informellement et seuls (réunions de Paris et de Formentor en 1995, de Pörschach en octobre 1998 et de Petersberg en février 1999).

Pour ce qui est, enfin, du déroulement des sessions, la durée d'une session normale est, selon la pratique actuelle, d'un jour et demi, une première journée étant consacrée aux délibérations et une demi-journée à l'adoption des conclusions.

Préparation

Depuis la déclaration de Stuttgart de 1983, le Conseil "Affaires générales" a la responsabilité de coordonner la préparation finale des travaux du Conseil européen ; la préparation dépend du type d'activités :

- pour l'UEM, l'emploi et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI), la préparation quant au fond est faite par les formations spécialisées du Conseil ;
- pour les dossiers multidisciplinaires touchant aux politiques internes comme les "paquets Delors" et l'Agenda 2000, le Conseil "Affaires générales" est responsable de la coordination et de la synthèse, d'autres formations du Conseil participant activement à la préparation ;
- les questions de politique extérieure, tant économiques que politiques, ainsi que les questions institutionnelles et les travaux relatifs aux conférences intergouvernementales de révision des traités, sont préparées dans le cadre du Conseil "Affaires générales".

Le Conseil européen fait également l'objet d'une préparation informelle, via divers contacts personnels ou réunions politiques et le traditionnel tour des capitales effectué par le Président du Conseil européen, auquel est associé le Secrétaire général du Conseil. Quelques jours avant la session, le Président du Conseil européen adresse à ses collègues une lettre dans laquelle il annonce les points qu'il souhaite aborder au cours de la session, ainsi que l'ordre dans lequel se dérouleront les travaux.

Dans l'ensemble, la préparation du Conseil européen telle qu'elle est conçue aujourd'hui répond de manière satisfaisante à la double exigence de souplesse et de confidentialité qui permet de garantir l'efficacité de ses travaux. Cependant, l'expérience montre que cette préparation plutôt pragmatique peut se révéler insuffisante, voire inadaptée lorsque le Conseil européen est appelé à négocier directement sur des textes juridiques complexes touchant les fondements mêmes de l'Union (révision des traités) ou sur des arrangements relatifs à la réforme de ses politiques et aux modalités de leur financement. Par ailleurs, la tendance à envoyer des rapports au Conseil européen est devenue excessive, alors que celui-ci n'est pas à même d'en débattre, voire d'en prendre connaissance.

Les résultats des travaux : décisions et conclusions du Conseil européen

Les décisions prises par le Conseil européen ont un grand poids politique. Ce poids n'est pas amoindri par le fait que ses conclusions n'ont pas un caractère juridique, qu'elles relèvent de la seule responsabilité de la Présidence et que leur texte ne fait pas l'objet d'une négociation collective préalable.

Dans la pratique la plus récente, ces conclusions ne sont que pour partie le reflet des discussions intervenues le premier jour de la session. Pour le reste, elles reprennent des textes relatifs aux relations extérieures, mis au point par les ministres des affaires étrangères, et un tour d'horizon des questions d'actualité de l'Union, qui constituent un bilan du semestre écoulé préparé par la Présidence. En effet, on a estimé que le public attendait du Conseil européen une prise de position sur tous les problèmes d'actualité, surtout dans le domaine de la politique étrangère. De ce fait, les conclusions sont devenues trop longues (30 ou 40 pages), leur approbation est parfois difficile et certaines de leurs parties n'ont plus la portée politique et médiatique qu'elles devraient avoir.

Des efforts sont entrepris régulièrement pour les rendre plus attractives et plus opérationnelles, en utilisant un langage moins technocratique et en les limitant aux seuls sujets effectivement débattus par le Conseil européen. Ces efforts n'ont pas été, jusqu'ici, suivis d'effets suffisants.

Conférences intergouvernementales de révision des traités

L'expérience a montré que la préparation et le déroulement d'une conférence intergouvernementale (CIG) de révision des traités au niveau des Chefs d'Etat ou de Gouvernement sont adéquats lorsque cette dernière est ciblée sur un nombre restreint de sujets (1985, Acte unique). En revanche, ils se sont révélés imparfaits lorsque la CIG porte sur des sujets nombreux et des textes juridiques complexes (1991, Maastricht et 1997, Amsterdam).

VOIES A EXPLORER

Mieux adapter aux besoins la fréquence et le format des sessions

- 1. Conforter la pratique actuelle, en prévoyant systématiquement la tenue de deux sessions par semestre, l'une d'entre elles pouvant être soit informelle (voir point 2 ci-dessous), soit consacrée à un seul sujet, à l'instar de celle qui s'est tenue à Luxembourg en novembre 1997 sur l'emploi et de celle qui se tiendra en octobre 1999 en Finlande sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.*
- 2. Prévoir la possibilité de réunions "informelles", regroupant les 15 Chefs d'Etat ou de Gouvernement et le Président de la Commission (éventuellement accompagnés des ministres des affaires étrangères), soit pour préparer la session formelle suivante, soit pour des débats portant sur un ou deux thèmes de réflexion, y compris sous la forme d'un simple dîner de travail ; les réunions "informelles" ne devraient pas donner lieu à des conclusions écrites.*
- 3. Préserver le format restreint et confidentiel des sessions formelles tel qu'il existe aujourd'hui ; envisager de limiter à deux au maximum le nombre de places à table par délégation.*

Mieux adapter la préparation à la nature des décisions à prendre

- 4. S'agissant des **activités "courantes"**, maintenir la souplesse de la préparation actuelle (contacts bilatéraux), tout en renforçant le rôle de coordination du Conseil "Affaires générales" (voir chapitre 2) et du Coreper (voir chapitre 8) qui doivent être pleinement informés des intentions de la Présidence en ce qui concerne les sujets traités et le niveau d'ambition recherché ; sauf cas particulier (voir point 6 ci-dessous), continuer à éviter toute discussion formelle collective préalable de tout ou partie des conclusions.*
- 5. Envisager de renoncer, dans certains cas, en fonction du nombre des Etats membres, au traditionnel "tour des capitales" du Président du Conseil européen, au profit de rencontres dans la capitale de l'Etat exerçant la Présidence, voire de vidéo-conférences.*
- 6. S'agissant d'**activités plus complexes** débouchant sur l'adoption de décisions juridiques ou opérationnelles (Agenda 2000, révision des traités, élargissement), prévoir une préparation spécifique*

(conclaves, Conseil "Affaires générales", Coreper) sur la base de textes préalablement négociés permettant de concentrer la discussion au Conseil européen sur les sujets cruciaux.

7. Utiliser pleinement les mécanismes institutionnels prévus par le traité pour assurer une préparation adéquate des travaux et, dès lors, ne pas formaliser le rôle du réseau officieux existant dit des "sherpas européens" : ce groupe est utile pour un échange d'informations, mais lui confier des tâches plus "opérationnelles" comporterait le risque sérieux de couper le Conseil européen des institutions et des règles établies par les traités et, à terme, de fragiliser la portée de ses conclusions.

Utiliser le plus efficacement possible la durée très limitée des sessions

8. Appliquer au Conseil européen – *mutatis mutandis* – les nouvelles méthodes de travail prévues pour le Conseil (voir chapitre 9), à savoir éviter les tours de table systématiques, désigner des "porte-paroles" pour introduire un sujet (à l'instar de ce qui s'est fait à Pörschach), etc., tout en préservant l'absence de formalisme.

9. Consacrer le maximum du temps disponible à la discussion des questions de substance, en évitant les événements de nature essentiellement protocolaire et en limitant le temps consacré à la rédaction des conclusions.

Réduire la longueur des conclusions et les rendre plus opérationnelles

10. Limiter la longueur des conclusions à 10-15 pages ; orienter les conclusions davantage vers les questions opérationnelles effectivement discutées en séance ; les présenter d'une façon plus compréhensible pour le public, en les consacrant exclusivement aux décisions prises et au calendrier de leur mise en œuvre et en renvoyant en annexe les autres documents, tels le bilan de la Présidence écoulée, à établir par elle-même, et les communiqués de politique étrangère, à établir par les ministres des affaires étrangères.

Préserver le rôle du Conseil européen tel que défini par le traité

11. Faire en sorte que le Conseil européen ne soit pas amené, par une implication excessive dans des questions de détail, à intervenir dans le processus décisionnel du Conseil, afin d'éviter de porter atteinte aux équilibres institutionnels prévus par le traité.

2. LE CONSEIL "AFFAIRES GENERALES" (QUESTIONS HORIZONTALES)

HISTORIQUE

A l'instar des accords internationaux classiques, les traités qui, dans les années 50, ont institué les Communautés européennes ont été principalement négociés, au nom de chacun des gouvernements des six Etats participants, par leur ministre des affaires étrangères. C'est donc tout naturellement que ces ministres se sont chargés de la mise en œuvre de ces traités. Ceux-ci ayant créé un "Conseil des Ministres", ledit Conseil fut d'abord constitué des seuls ministres des affaires étrangères, auxquels s'associaient parfois les ministres chargés des affaires économiques. Du reste, le Conseil se réunissait-il peu souvent : "*Le Conseil, se réunit, en règle générale, le premier mardi de chaque mois*". Dans les années qui ont suivi, le Conseil "Affaires étrangères", dénommé aujourd'hui "Affaires générales", qui a continué à se réunir tous les mois, a été appelé à jouer un double rôle :

- un rôle direct dans le domaine des relations extérieures des Communautés, rôle naturel des ministres des affaires étrangères, centré d'abord sur la politique commerciale, puis s'étendant après le traité de Maastricht à tous les aspects de la politique étrangère ; ce volet de l'activité du Conseil "Affaires générales" fait l'objet du chapitre 3 ci-après ;

- un rôle de coordination et institutionnel ("horizontal") pour ce qui concerne l'ensemble des politiques des

Communautés (puis de l'Union) ; c'est ce rôle qui est examiné dans le présent chapitre.

Très vite en effet, le Conseil s'est fragmenté en formations sectorielles ou spécialisées, les plus anciennes étant les formations "Agriculture" et "Affaires économiques et financières" ("Ecofin"). Cette diversification est allée croissant avec le temps et avec le développement des compétences communautaires pour aboutir aujourd'hui, en plus du Conseil "Affaires générales", à une vingtaine de formations différentes.

Cependant, malgré cette diversification, le Conseil demeure juridiquement unique. Ceci a pour conséquence, d'une part, qu'un acte portant sur n'importe quelle matière peut être arrêté par n'importe quelle formation du Conseil et, d'autre part, qu'il n'existe aucune hiérarchie entre les différentes formations du Conseil. Ceci dit, en pratique, chaque formation traite d'une façon autonome les dossiers qu'elle estime relever de ses "attributions", lesquelles n'ont cependant jamais été énoncées.

Les ministres des affaires étrangères ont gardé une responsabilité "horizontale" dans la conduite des affaires de l'Union, de sorte que toute question qui ne tombe pas dans le champ de compétence d'une autre formation du Conseil leur revient. Par ailleurs, dans le même esprit, ils se sont vus reconnaître, à plusieurs reprises, une compétence de coordination des travaux des formations sectorielles du Conseil.

Témoigne de ce rôle la procédure "Villa Marlia" ⁴, adoptée en 1975 – rapidement abandonnée dans la pratique –, qui consistait à faire établir par le Secrétariat général du Conseil, à l'attention de chaque Conseil "Affaires étrangères", une "note de synthèse" faisant le point des travaux des différents Conseils. En témoignent également le fait que le Conseil "Affaires étrangères" ait changé de dénomination pour devenir le Conseil "Affaires générales", le fait que sa vocation horizontale ait été reconnue par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement dans les conclusions du Sommet de Paris de 1974 ⁵, puis dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne de Stuttgart de 1983 ⁶ et, enfin, que le traité de Maastricht de 1992 prévoit que les membres du Conseil européen sont assistés par les ministres des affaires étrangères.

ANALYSE

L'expérience montre qu'il existe un besoin fonctionnel d'une enceinte ministérielle à vocation générale, intermédiaire entre les Conseils sectoriels et le Conseil européen. Cependant, nombreux sont ceux, y compris au sein du Conseil "Affaires générales", qui reconnaissent que les ministres des affaires étrangères éprouvent de plus en plus de difficultés à exercer cette fonction.

Les raisons de ces difficultés sont multiples :

- les activités communautaires ne peuvent plus être considérées comme des activités de politique étrangère ; leur mise en œuvre relève directement de différents ministères compétents dans les gouvernements ;
- au sein du gouvernement auxquels ils appartiennent, et sauf sur les questions de politique étrangère, les ministres des affaires étrangères ne sont pas habilités à procéder à des arbitrages entre les différents ministres, et ils ne sont pas toujours porteurs d'une autorité politique sur ces derniers, à la différence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement ;
- traiter d'une manière approfondie, à l'occasion de leur présence un jour par mois au siège du Conseil, de questions qui ne relèvent pas de leur responsabilité dans leur capitale, est, pour le moins, difficile ;
- le temps consacré aux affaires de l'Union par ces ministres, déjà réduit du fait de leur emploi du temps chargé, est accaparé d'une façon croissante par leurs responsabilités dans le domaine des relations extérieures de l'Union, avec le développement progressif de la PESC (voir chapitre 3).

Il en résulte que certains besoins indispensables au bon fonctionnement de l'Union ne sont pas pleinement satisfaits. Ces besoins peuvent être caractérisés de la manière suivante :

- un besoin de coordination et de cohérence : la coordination entre les travaux des instances du Conseil ainsi que la cohérence des politiques de l'Union doivent être assurées par une formation ministérielle disposant d'une vue d'ensemble des activités de l'Union et du temps suffisant pour en débattre ; assurer ce rôle conduit à jouer une fonction centrale dans la préparation du Conseil européen ;

- un besoin de traiter les dossiers non sectoriels : une formation ministérielle "généraliste" doit traiter les questions d'organisation et de fonctionnement de l'Union et les questions qui, par leur nature, ne relèvent pas d'un Conseil spécialisé ; outre les grands dossiers multidisciplinaires, tel l'Agenda 2000 ou la cohésion économique et sociale, il s'agit des questions horizontales et institutionnelles, de la préparation des sessions du Conseil européen pour les dossiers ne relevant ni des affaires extérieures, ni de l'UEM ainsi que des relations avec les autres institutions ; il s'agit aussi des conférences intergouvernementales de révision des traités ou d'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union ;

- un besoin d'arbitrage : la nécessité pour l'une des formations du Conseil d'assurer une fonction d'arbitrage à l'égard des autres est moins évidente. D'une part, ce besoin au niveau de l'Union n'apparaît qu'en cas de défaillance des mécanismes d'arbitrage interne de chaque Etat membre (voir chapitre 10). D'autre part, dans la mesure où ce besoin existe, il appartient plutôt au Conseil européen d'y répondre. L'attribution d'un pouvoir réel d'arbitrage à un ministre, qui lui donnerait une suprématie sur ses collègues, relèverait de l'organisation constitutionnelle et politique de chaque gouvernement. L'activité ministérielle devrait plutôt consister, à cet égard, à préparer efficacement les arbitrages politiques du Conseil européen.

VOIES A EXPLORER

Concentrer le temps limité dont dispose le Conseil "Affaires générales" sur les questions essentielles

12. Aménager l'ordre du jour en fonction de l'importance des sujets à traiter.

13. Il a été suggéré de diviser la session du Conseil en deux phases successives : la première, qui relèverait de Ministres délégués ou de Secrétaires d'Etat, consisterait à passer en revue l'ensemble de l'ordre du jour pour préparer et résoudre les questions les moins difficiles ; la deuxième phase serait réservée aux ministres et consacrée aux questions politiques majeures.

Agencer l'ordre du jour en fonction de la nature des sujets : "relations extérieures" ou "questions horizontales"

Cette procédure a d'ores et déjà été agréée par les ministres, suite à leur réunion informelle de Salzbourg en 1998 ; elle peut se concevoir de trois façons :

14. Un ordre du jour présenté en deux parties, sans indication particulière sur le déroulement des travaux ; c'est la pratique actuelle depuis la Présidence autrichienne.

15. Un ordre du jour divisé en deux parties formellement distinctes avec des indications précises sur le moment où les sujets seront traités.

16. Un ordre de jour divisé en deux parties formellement distinctes et en deux journées, l'une consacrée aux questions institutionnelles et horizontales, l'autre consacrée aux questions de politique extérieure : cette pratique aurait pour avantage d'accroître très sensiblement le temps disponible pour les délibérations et les décisions du Conseil.

Réfléchir à un dédoublement éventuel du Conseil "Affaires générales" actuel en deux formations distinctes

17. Il a été suggéré de créer un Conseil "Affaires institutionnelles et horizontales" composé, en principe, de

ministres rattachés au ministre des affaires étrangères ou au Premier ministre, ayant un statut comparable à celui des autres membres du gouvernement et la capacité d'engager leur gouvernement dans les négociations ; la décision d'instituer une telle fonction ministérielle relève naturellement de l'organisation constitutionnelle et politique des gouvernements ; ceux qui ne souhaiteraient pas s'engager sur cette voie pourraient continuer à envoyer leur ministre des affaires étrangères.

18. Certains ont aussi suggéré de créer un Conseil "Affaires institutionnelles et horizontales" composé de vice-premiers ministres, auxquels les gouvernements confèreraient une autorité suffisante sur leurs collègues pour procéder eux-mêmes à des arbitrages. Dans cette hypothèse encore plus que dans la précédente, il va de soi qu'une telle décision relèverait de la seule organisation constitutionnelle et politique de chaque gouvernement.

3. LE CONSEIL "AFFAIRES GENERALES" (RELATIONS EXTERIEURES)

HISTORIQUE

A l'origine, l'action extérieure des Communautés européennes était limitée à sa dimension commerciale. Avec la mise en place de la politique commerciale commune et l'extension de ses compétences extérieures, la Communauté est devenue, notamment sous l'impulsion de la Commission, une entité puissante dans les enceintes commerciales multilatérales et dans les relations commerciales bilatérales. En 1970, l'instauration de la coopération politique européenne (CPE) a marqué le début d'une collaboration entre les Etats membres dans le domaine de la politique étrangère. Cette coopération s'est développée dans un premier temps en dehors de la structure des Communautés, puis, à partir de 1987, en marge du cadre institutionnel, en vertu de l'Acte unique européen.

La dimension politique des relations extérieures a été, par la suite, intégrée dans le traité sur l'Union européenne, entré en vigueur en 1993, sous la forme d'un titre V relatif à la PESC. Le fait que les dispositions sur la PESC constituent un "pilier" distinct du champ de compétence de la Communauté européenne (les institutions n'y disposent pas des mêmes attributions) n'enlève rien au fait que la PESC s'insère dans un cadre institutionnel unique pour l'ensemble des activités de l'Union. La Commission y joue un rôle important et le Parlement européen y dispose, entre autres, du pouvoir budgétaire. Le recours au vote à la majorité qualifiée y est théoriquement possible. Cette possibilité sera substantiellement élargie par le traité d'Amsterdam, pour ce qui est notamment de la mise en œuvre des stratégies communes.

L'ambition du traité d'Amsterdam d'accroître l'efficacité de la PESC s'est également traduite par l'institution d'un Haut Représentant pour la PESC, qui aura pour tâche de contribuer à la formulation, l'élaboration et la mise en œuvre des décisions de l'Union en matière de politique étrangère. Il aura à sa disposition, en plus des autres ressources du Secrétariat général, une "unité de planification de la politique et d'alerte rapide" (UPP). Le traité renforce également les instruments juridiques qui seront à la disposition du Conseil : définition de stratégies communes, recours au vote à la majorité qualifiée pour leur mise en œuvre, actions et positions communes, possibilité pour l'Union de conclure des accords internationaux.

Dans ses conclusions de Vienne en décembre 1998, le Conseil européen a exprimé son "accord pour que le Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC soit nommé dès que possible et soit une personnalité ayant une stature importante sur le plan politique".

ANALYSE

La multiplication des négociations commerciales multilatérales, le développement d'un réseau dense d'accords bilatéraux et la globalisation des relations économiques ont accru la charge de travail du Conseil "Affaires générales" au titre des relations extérieures. Si l'on y ajoute ses responsabilités en matière de PESC, il s'agit d'un véritable défi pour un Conseil qui ne siège qu'environ un jour par mois.

Les relations économiques extérieures

Le rôle moteur joué par la Commission en tant qu'initiateur, négociateur et gestionnaire de la politique commerciale de la Communauté a donné une impulsion déterminante à l'efficacité de la Communauté dans ce domaine. Cela est d'autant plus vrai que les Etats membres ont décidé de conférer à la Commission le pouvoir de négocier en leur nom, même pour les domaines qui demeurent de leur compétence. Cela a permis à l'Union européenne de s'exprimer d'une seule voix, notamment à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). De ce fait, l'Union, en tant que telle, est perçue comme un acteur sur la scène mondiale, la Commission étant "sa voix" pour la politique commerciale et, plus généralement, en fait, pour une bonne partie des relations économiques extérieures.

En ce qui concerne la gestion des relations économiques extérieures – mis à part le travail de nature législative et décisionnelle classique – deux types d'activités incombent plus particulièrement au Conseil :

- en premier lieu, une préparation et un suivi de la décision qui est assuré par le Comité spécial dit "113", qui exerce cette tâche parallèlement à son travail d'assistance de la Commission lors des négociations commerciales. Ce Comité est également appelé à donner un avis sur les démarches que compte entreprendre la Commission vis-à-vis d'Etats tiers. Il existe parfois une tendance à ce que la Commission, suite à des avis favorables émis par ce Comité, prenne des engagements politiques liant la Communauté, alors que ces engagements n'ont pas été préalablement approuvés par le Conseil. Cette pratique pourrait nuire à la cohérence d'ensemble de la politique de l'Union ;

- en deuxième lieu, les rencontres périodiques avec des Etats tiers, organisées dans le cadre des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus par la Communauté. A eux seuls, les accords d'association ou de coopération existants prévoient la tenue de 40 à 50 réunions par an avec des Etats tiers. Ces accords prévoyant parfois la participation de tous les membres du Conseil, les réunions sont tenues en marge du Conseil "Affaires générales", prolongeant ainsi, en principe, la durée de la présence des ministres (laquelle est loin d'être toujours effective). Ces rencontres, souvent empreintes d'un certain formalisme, imposent des charges de plus en plus lourdes, en particulier pour la Présidence, laquelle devra par ailleurs assumer des responsabilités croissantes dans une Union élargie. Un problème similaire se pose dans le cadre de la gestion du dialogue politique dans la PESC.

La politique étrangère et de sécurité commune

Le traité de Maastricht a donné un nouvel élan à l'élaboration progressive d'une politique étrangère commune. Les auteurs du traité ont délibérément opté en faveur d'un mode de coopération différent de la méthode communautaire. Ce choix s'explique, d'une part, par le souci de préserver les intérêts des Etats membres dans un domaine sensible et, d'autre part, par le sentiment que la méthode communautaire était inadaptée aux besoins de l'action extérieure dans le domaine diplomatique.

Cependant, faute d'avoir imaginé des instruments nouveaux adaptés à ses nouvelles responsabilités, l'Union s'est trouvée dépourvue d'une capacité permanente d'impulsion et de gestion de la PESC comparable à celle dont elle dispose grâce à l'autorité que le traité de Rome donne à la Commission, dans la sphère des relations économiques extérieures. Le traité ayant conféré à la seule Présidence la responsabilité de la représentation et de la mise en œuvre de la PESC, le changement de Présidence tous les six mois entraîne un changement total du personnel, à l'exception du Secrétariat du Conseil, dont les effectifs sont limités et qui n'a pas de responsabilité institutionnelle.

La PESC, qui devait apporter une plus-value significative par rapport à l'ancienne CPE, a donné naissance à une forte attente du grand public et des médias, mais n'a pas pleinement répondu à cette attente. Les insuffisances de la PESC, qui ont été à l'origine de diverses dispositions du traité d'Amsterdam destinées à y remédier, se situent à plusieurs niveaux :

1) Au niveau de la préparation des décisions

- absence d'une capacité d'initiative disposant, d'un autorité, d'une continuité et des moyens (notamment en

matière d'information) lui permettant de donner les impulsions nécessaires au décideur politique (le Conseil) sur la base d'une analyse des intérêts de l'Union et d'options politiques clairement définies ;

- difficulté d'intégrer les différents volets de l'action extérieure (volet politique, économique, financier et éventuellement volet relatif à d'autres domaines tels que l'immigration, la coopération dans la lutte contre la criminalité, etc.) dans une démarche unique et cohérente. L'intégration de tous les aspects des relations avec les Etats tiers exige une coordination efficace des efforts de préparation du Conseil, pour lesquels des filières distinctes sont impliquées sans qu'une synthèse finale soit toujours assurée au niveau du Coreper.

2) Au niveau de la prise de décision par le Conseil

Le besoin principal est de permettre l'utilisation optimale du temps limité dont disposent les ministres lors de leur session mensuelle, afin qu'ils puissent se concentrer sur l'adoption de décisions ou d'orientations d'ordre opérationnel. Malgré les tentatives successives d'amélioration de ses méthodes de travail, l'organisation et le déroulement du Conseil "Affaires générales" ne lui permettent pas de faire face de manière satisfaisante à ses responsabilités. Ces questions sont abordées dans les chapitres 2 et 9. Pour ce qui concerne la PESC en particulier, les principaux problèmes sont :

- s'agissant des débats de fond, une certaine difficulté à distinguer l'essentiel de l'accessoire, faute de focaliser la discussion sur les questions politiques les plus importantes et sur les différentes réponses possibles, grâce à une analyse sérieuse des options en présence (option paper) ;

- s'agissant de l'adoption de textes, la tentation d'accepter, à l'instar des enceintes diplomatiques classiques, des textes déclaratoires sans grande portée politique, destinés à montrer publiquement que le Conseil a "traité" d'une question, soit parce qu'elle était d'actualité, soit parce qu'elle était inscrite à son projet d'ordre du jour, lequel est rendu public avant d'avoir été adopté.

3) Au niveau du suivi des décisions et de la gestion quotidienne

La Présidence du Conseil, qui change tous les six mois, a la responsabilité de mettre en œuvre la PESC. Il n'existe pas d'autorité permanente disposant d'un personnel stable et ayant la responsabilité, sur une période prolongée, d'agir au nom de l'Union, notamment pour conduire des négociations à différents niveaux. Ceci ne peut être le fait d'un Conseil composé de 15 et encore moins de 25 à 30 membres, ni d'une Présidence et d'un personnel changeant tous les six mois, mais exige, à l'évidence, une délégation d'autorité, assortie d'une marge de manœuvre au bénéfice d'un organe responsable devant le Conseil et disposant d'une certaine continuité.

S'agissant de la mise en œuvre sur le terrain des différentes composantes de la politique de l'Union, il existe parfois un défaut de coordination entre les différents acteurs (Conseil, Commission, Etats membres et UEO).

En définitive, même si la rapidité de décision et d'action d'une organisation composée de 15 Etats membres ne peut pas être comparable à celle d'un seul Etat agissant pour son propre compte (et elle le sera encore moins lorsqu'elle comptera 25 à 30 Etats membres), les chances d'une action efficace seront d'autant plus grandes que l'Union parviendra à mettre en place une capacité soutenue de "leadership" tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre de sa politique étrangère.

VOIES A EXPLORER

Constituer une véritable "capacité commune d'initiative" en utilisant au mieux les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam

19. Nommer un Secrétaire général / Haut Représentant pour la PESC ayant un profil politique marqué et l'investir de responsabilités réelles, conformément à l'esprit du traité d'Amsterdam et aux conclusions du Conseil européen de Vienne.

20. Veiller à assurer une collaboration étroite et permanente entre les trois composantes de la nouvelle capacité d'initiative (la Présidence qui assume la responsabilité politique de la mise en œuvre de la PESC, le Secrétaire général / Haut Représentant qui assure une continuité dans le cadre de l'autorité qui lui est impartie, et la Commission qui apporte sa contribution au titre de ses propres responsabilités). Il va de soi que les trois personnes directement impliquées (Président du Conseil, Secrétaire général / Haut Représentant et Vice-Président de la Commission chargé des relations extérieures) devraient se rencontrer très régulièrement.

21. Faire de la nouvelle unité pour la planification de la politique et d'alerte rapide un instrument efficace au service du Secrétaire général / Haut Représentant, d'une part, en coordonnant ses activités avec celles des autres services du Secrétariat général et, d'autre part, en s'assurant qu'elle dispose de toutes les informations utiles afin de permettre au Secrétaire général / Haut Représentant de jouer pleinement son rôle d'impulsion et d'initiative.

Améliorer la continuité de l'action et la cohérence entre le premier et le deuxième pilier

22. Améliorer la continuité et la cohérence de la politique extérieure en confiant la Présidence permanente du Comité politique au Secrétaire général du Conseil / Haut Représentant pour la PESC (voir chapitre 11).

23. Corriger les inconvénients qui résultent de l'existence de "piliers" distincts en mettant en œuvre la fusion déjà décidée des groupes de travail qui traitent des relations extérieures sous leur aspect économique (premier pilier) avec ceux qui, en parallèle, traitent des relations extérieures sous leur aspect PESC (deuxième pilier).

Améliorer l'efficacité et la capacité de la prise de décisions au Conseil grâce à une meilleure organisation de ses sessions

24. Subdiviser l'ordre du jour du Conseil "Affaires générales" en deux parties clairement distinctes (voir chapitre 2).

25. Inscrire à l'ordre du jour du Conseil les seuls points qui demandent une décision opérationnelle ou une orientation politique, en prévoyant suffisamment de temps pour en traiter effectivement et en évitant les sujets qui peuvent être traités via l'envoi d'un document ou à un autre niveau que celui du Conseil ; éviter de multiplier les déclarations superflues qui nuisent à l'efficacité et à la portée de cet instrument classique de l'action diplomatique.

26. Focaliser les discussions du Conseil sur les questions politiques majeures, ce qui implique une identification claire de ces questions par les instances de préparation, grâce à des notes de synthèse ("option papers") présentées notamment par le Haut Représentant.

27. Recourir plus systématiquement à la formule des sessions "restreintes" ou "super-restreintes" (notamment en lieu et place des déjeuners) afin d'avoir une discussion plus ouverte et plus ordonnée, tout en respectant les procédures.

28. Modifier les méthodes de travail et de négociation (voir chapitre 9), notamment en évitant les "tours de table, au profit de débats plus spontanés au cours desquels les ministres seraient directement appelés à réagir aux solutions proposées par la Présidence, le même sujet étant, si nécessaire, examiné une deuxième fois plus tard dans le courant de la même journée.

29. Planifier systématiquement, sur plusieurs Présidences, les réunions "programmables" avec les Etats tiers et ne les convoquer qu'après une préparation adéquate.

Assurer, entre les sessions du Conseil, une continuité de l'action politique en recourant à différentes formules de délégation d'autorité

30. Reconnaître au Secrétaire général / Haut Représentant, aux côtés de la Présidence, un véritable rôle "d'autorité déléguée" pour le suivi politique des décisions, en collaboration avec le nouvel organe permanent visé ci-dessous, et lui concéder une marge de manœuvre suffisante pour exercer efficacement ses fonctions, sous le contrôle du Conseil.

31. Créer un organe permanent au siège du Conseil sous une forme appropriée (par exemple un Comité politique au niveau des adjoints, dont les membres feraient partie des Représentations permanentes), qui pourrait être présidé par un haut fonctionnaire du Secrétariat général du Conseil (voir chapitre 11) ; cet organe serait chargé de suivre l'application au jour le jour des décisions du Conseil à la lumière de l'actualité politique, pourrait se réunir sans délai et serait l'interlocuteur politique permanent de la Présidence et du Secrétaire général / Haut Représentant ; il permettrait en outre de réduire le nombre de réunions des groupes de travail.

32. Recourir à des "envoyés spéciaux", qui devraient être placés sous l'autorité du Secrétaire général / Haut Représentant, chaque fois que la situation le justifie ; leur confier, en fonction de leur disponibilité, la Présidence de certains groupes de travail chargés d'examiner les sujets dont ils ont à traiter, en leur adjoignant un vice-président ressortissant de l'Etat membre exerçant la Présidence du Conseil (voir chapitre 11).

33. Assurer une coordination étroite entre l'autorité chargée du suivi politique et budgétaire (Secrétaire général / Haut Représentant/Présidence sous le contrôle du Conseil) et les autorités responsables de l'application effective sur le terrain (Commission, UEO, Etats membres, etc...).

34. Prévoir la possibilité de confier des tâches spécifiques de mise en œuvre à un ou plusieurs Etats membres sous l'autorité du Conseil et en étroite collaboration avec la Présidence et le Secrétaire général / Haut Représentant.

Alléger la tâche du Conseil dans la gestion courante des relations extérieures

35. Recourir, chaque fois que cela est possible, à la formule de la "nouvelle troïka", à savoir la Présidence, assistée par l'Etat membre qui exercera la Présidence suivante, le Secrétaire général / Haut Représentant et la Commission.

36. Attribuer au Secrétaire général / Haut Représentant un rôle formel de représentation dans le cadre du dialogue politique au niveau ministériel et dans les contacts au jour le jour avec les Etats tiers (voir chapitre 12).

37. Rédiger les dispositions des futurs accords entre l'Union et les Etats tiers de façon à permettre une représentation allégée dans les organes conjoints ou mixtes ; réviser en ce sens les accords existants.

38. Entamer une réflexion sur les possibilités de renforcement de la mise en œuvre de l'action diplomatique de l'Union par une meilleure utilisation des réseaux des ambassades des Etats membres et des délégations de la Commission dans les Etats tiers, en prévoyant notamment que lesdites délégations apportent leur aide au Secrétaire général / Haut Représentant dans l'exercice de ses fonctions.

4. LE CONSEIL "AFFAIRES ECONOMIQUES ET FINANCIERES" (ECOFIN)

HISTORIQUE

Le Conseil s'est réuni en formation "Affaires économiques et financières" (Ecofin) dès la fin des années 50. Ceci dit, pendant longtemps, les politiques économiques, monétaires et fiscales sont largement restées de la compétence des Etats membres. L'importance du Conseil "Ecofin" ne s'est donc développée qu'à une période récente, mais, au fil de ces dernières années, son rôle est devenu déterminant. Les modalités de la

négociation du traité sur l'Union européenne ont marqué le tournant de cette évolution. Alors que, jusqu'en 1987, la négociation de la révision des traités communautaires avait toujours été confiée aux seuls ministres des affaires étrangères, la préparation de ce traité a fait l'objet de deux conférences intergouvernementales distinctes qui se sont réunies parallèlement. L'une, chargée de l'"union politique", était composée des ministres des affaires étrangères. L'autre, chargée de l'"union économique et monétaire", réunissait les ministres de l'économie et des finances.

Résultat de ces travaux, le traité de Maastricht introduit pour l'UEM, compte tenu de ses spécificités, des particularités institutionnelles propres. Ainsi, le rôle du Conseil y est plus important, en ce sens que l'acte par lequel la Commission exerce son initiative est parfois une "recommandation", au lieu d'une "proposition", le Conseil pouvant ainsi la modifier sans unanimité. En outre, dans certains cas, il ne revient pas à la Commission, mais au Conseil de jouer le rôle de "gardien du traité" : il est chargé de la surveillance des politiques économiques et budgétaires des Etats membres et peut sanctionner un Etat membre en cas de déficit budgétaire excessif.

De plus, pour la première fois, une formation spécifique du Conseil, le Conseil "Ecofin", voit reconnaître son existence, dans un texte, il est vrai, sans portée juridique ⁷ et, pour la première fois également, le Conseil "au niveau des Chefs d'Etat ou de Gouvernement" décide, dans certains cas, sur la base de textes préparés par le Conseil "Ecofin".

Il est en outre prévu que les ministres "Ecofin" seront invités à participer aux sessions du Conseil européen lorsque celui-ci examinera les questions relatives à l'UEM ⁸ et, enfin, le rôle du Comité économique et financier (anciennement "Comité monétaire"), principal organe de préparation du Conseil, pour les questions de politique économique générale, y compris la surveillance multilatérale, est élargi et renforcé.

ANALYSE

L'évolution en cours depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht peut être caractérisée par les éléments suivants, qui découlent en grande partie des spécificités de l'UEM (transfert de souveraineté dans un domaine important, liens entre politique monétaire et politiques économiques, grande sensibilité des marchés financiers aux matières traitées) :

Renforcement de l'autorité et du rôle du Conseil "Ecofin" :

En plus de l'adoption des décisions de mise en œuvre de l'UEM, le Conseil "Ecofin" est directement ou indirectement impliqué dans toutes les décisions d'envergure dans le domaine économique et financier, y compris lorsqu'elles touchent à d'autres politiques telles que les relations avec les Etats tiers, le budget des Communautés, etc. Les ministres "Ecofin" participent fréquemment au Conseil européen. Le Conseil européen à Luxembourg en décembre 1997 a en outre donné naissance à une enceinte informelle importante, regroupant les ministres de l'économie et des finances des 11 Etats membres participant à la monnaie unique ("EURO-11").

Préparation efficace des travaux

Le rôle du Comité économique et financier (anciennement Comité monétaire) est essentiel pour la préparation des grandes décisions en matière de coordination des politiques économiques des Etats membres. Lorsqu'il s'agit d'actes législatifs, le dossier est également préparé par des groupes spécialisés, y compris à haut niveau (fiscalité, législation bancaire) puis par le Coreper, alors que, s'il s'agit d'activités non législatives n'ayant pas d'implications institutionnelles, les dossiers préparés par le Comité économique et financier sont directement transmis au Conseil. Le lien direct entre les participants à ce Comité, hautement qualifiés, et leur ministre respectif a été, en partie, la clé de sa réussite, ainsi que le fait de disposer d'un président qui occupe son poste pendant deux ans, ce qui lui confère plus d'autorité tout en permettant d'assurer une plus grande continuité des travaux. Le président du Comité économique et financier est notamment chargé de présenter lors des sessions du Conseil les points en discussion. Le Conseil et le Comité

économique et financier ont réussi en outre, grâce à une grande discipline et à la limitation du nombre de personnes présentes aux réunions, à préserver la confidentialité indispensable aux dossiers dont ils traitent.

Constitution d'une filière autonome

Compte tenu notamment des impératifs de confidentialité, le Conseil "Ecofin" et le Comité économique et financier ont tendance à examiner d'une façon autonome certaines des matières dont ils traitent, ce qui a, dans certains cas – rares il est vrai, par exemple lorsque des questions liées à l'UEM présentaient des aspects institutionnels – donné lieu à certaines difficultés. Ainsi, les échanges d'informations entre le Coreper et le Comité économique et financier sont-ils insuffisants. Il est rappelé que le Coreper est en principe responsable tant de la cohérence entre les actions des différentes "filières" que de leur conformité au cadre institutionnel général de l'Union. Par ailleurs, le Secrétariat du Comité économique et financier est autonome (il est confié à des fonctionnaires de la Commission) ; il convient cependant de noter que, au cours de la période la plus récente, le Secrétariat général et le Service juridique du Conseil ont été associés à ses travaux.

Extension des domaines ayant un intérêt pour le Conseil "Ecofin"

Compte tenu de la nécessité d'assurer la stabilité de la monnaie unique dans un contexte économique sain, le Conseil "Ecofin" est nécessairement impliqué dans toutes les politiques ou les actions envisagées pouvant avoir un impact significatif dans les domaines économique et financier. Ainsi le Conseil "Ecofin" :

- examine les politiques économiques des Etats membres et leurs politiques budgétaires, afin d'assurer leur conformité avec les grandes orientations définies au niveau de l'Union ; il s'intéresse aussi à leur politique fiscale, voire à leur politique d'emploi ou à leur politique sociale, ainsi qu'aux initiatives tendant à harmoniser ou à coordonner ces politiques ;

- est étroitement associé à l'examen des perspectives financières de l'Union à moyen terme, elles mêmes liées au développement des principales politiques de la Communauté, notamment la politique agricole commune et la politique de cohésion économique et sociale ;

- est attentif, pour les mêmes motifs, aux aspects financiers des actions politiques extérieures de la Communauté : aides macro-financières pour des Etats tiers, actions à mener à l'égard de tel ou tel Etat tiers en cas de grave crise financière, conséquences à tirer de la monnaie unique au plan de la représentation extérieure de l'Union dans les institutions, conférences et réunions informelles au niveau international (G7).

*

* *

D'une façon générale, il est certain que le rôle du Conseil "Ecofin" continuera à se développer dans l'avenir. La mise en place de la monnaie unique aura des conséquences importantes et nécessitera probablement une plus grande coopération. Ainsi, certains ont suggéré d'examiner la question de savoir si le Conseil "Ecofin" devrait avoir un rôle d'arbitrage pour toute question impliquant d'une façon significative le budget de l'Union.

VOIES A EXPLORER

Envisager de délimiter plus clairement l'étendue des domaines à traiter par le Conseil "Ecofin"

39. Il a été suggéré de clarifier les domaines pour lesquels le Conseil "Ecofin" est chef de file et prend lui-même les décisions, éventuellement après avoir obtenu l'avis d'un autre Conseil et les domaines pour lesquels il ne prend pas les décisions mais exprime son opinion .

40. Il a été suggéré d'examiner la question de savoir si le Conseil "Ecofin" devrait avoir un droit de regard

– voire d'arbitrage – sur les modalités de financement de l'Union européenne, ainsi que sur toute question impliquant de façon significative le budget de l'Union.

Mieux préparer les travaux du Conseil

41. Demander à la Présidence et au Secrétariat général du Conseil d'informer systématiquement le Coreper sur les travaux en cours qui relèvent quant au fond d'autres instances (telles que le Comité économique et financier) tout en respectant la confidentialité nécessaire (voir chapitre 12).

42. Veiller à ce que le Coreper continue à jouer pleinement son rôle sur les aspects institutionnels et législatifs des dossiers relevant du Conseil "Ecofin" (voir chapitre 8).

Renforcer la coordination au niveau national

43. Encourager les Etats membres à veiller à ce que des mécanismes de coordination appropriés soient institués entre les ministères intéressés dans les capitales (voir chapitre 10) : une telle précaution apparaît d'autant plus utile que les ministères de l'économie et des finances disposent généralement d'une grande autonomie.

5. LES CONSEILS SPECIALISES

HISTORIQUE

Très vite, la diversification de l'activité communautaire se refléta dans l'organisation des travaux du Conseil, dont on vit apparaître les premières formations spécialisées. Ce processus s'accrut ensuite, au fur et à mesure de l'extension du champ d'action de la Communauté, puis de l'Union, pour arriver aujourd'hui à ce que se réunissent, outre ses formations "Affaires générales" et "Ecofin", une vingtaine de "Conseils spécialisés". Cette évolution n'a fait que refléter la réalité, à savoir que les activités de la Communauté et de l'Union se sont progressivement diversifiées et que les domaines couverts par les traités sont aujourd'hui extrêmement larges.

ANALYSE

A côté des Conseils "Affaires générales" et "Ecofin", les formations spécialisées du Conseil sont aujourd'hui les suivantes : Justice et affaires intérieures ; Agriculture ; Marché intérieur ; Travail et affaires sociales ; Industrie ; Recherche ; Transports ; Environnement ; Pêche ; Télécommunications ; Energie ; Budget ; Développement ; Consommateurs ; Education ; Santé ; Culture et audiovisuel ; Tourisme ; Jeunesse ; Protection civile. Ce sont les Conseils "Affaires générales", "Ecofin" et "Agriculture" qui se réunissent le plus fréquemment, soit en principe une fois par mois. Le nombre des sessions annuelles des autres formations est d'environ quatre pour l'environnement, les transports, les affaires sociales et la pêche, trois pour la justice et les affaires intérieures, le marché intérieur, l'industrie, la recherche et les télécommunications, et deux pour les autres formations (budget, consommateurs, culture, développement, éducation, énergie, santé). Certaines formations du Conseil ne se réunissent que très irrégulièrement (jeunesse, tourisme), voire presque jamais (protection civile).

L'existence de la plupart de ces différents Conseils s'explique par des nécessités fonctionnelles objectives, liées à la diversification de l'activité de l'Union européenne. Il va de soi que des réunions régulières des ministres compétents au plan national pour l'agriculture, les transports, l'environnement, les affaires sociales ou la justice et les affaires intérieures, pour ne citer que quelques exemples, sont nécessaires pour la bonne conduite de ces activités au niveau de l'Union. Ces formations spécialisées permettent en outre d'établir des contacts personnels entre les ministres nationaux et de les sensibiliser à la dimension européenne, même dans des domaines où l'Union n'agit que marginalement. Elles ont enfin permis de parachever, en quelques années, œuvre législative très importante qu'impliquait la réalisation du marché intérieur en 1993.

Cependant, aujourd'hui, l'attention se tourne plutôt vers le fonctionnement de ce marché et vers l'adaptation des structures économiques pour améliorer la compétitivité. Dans ce contexte, la multiplication des Conseils spécialisés peut avoir pour effet de générer une activité artificielle ne répondant pas à des besoins réels, notamment dans une période où la Commission a fortement réduit le nombre de ses propositions législatives.

Cette multiplication conduit par ailleurs à une fragmentation excessive des activités de l'Union et, du fait d'un chevauchement entre les ordres du jour et les délibérations des différents Conseils, au risque qu'une attention insuffisante ne soit portée aux liens entre les différentes politiques et à leur cohérence. La coordination est plus difficile lorsqu'un même dossier est abordé sous des angles et avec des préoccupations différentes, par des ministres ayant des responsabilités distinctes. Ainsi, à titre d'exemple, une même question peut être considérée prioritairement sous son aspect "protection de l'environnement", alors qu'elle présente également des aspects de compétitivité internationale, des aspects de politique extérieure (relations avec certains Etats tiers), et qu'elle doit également tenir compte du respect des engagements internationaux contractés par la Communauté. De même, la question de l'encouragement au développement des petites ou moyennes entreprises peut être examinée sous différentes facettes, par diverses formations du Conseil (Industrie, "Ecofin", Marché intérieur).

La tendance au cloisonnement entre les Conseils et la création de filières préparatoires autonomes, qui reflètent la structure gouvernementale de certains Etats membres et les directions générales de la Commission, renforce l'idée fautive selon laquelle il existerait une étanchéité institutionnelle entre les formations du Conseil, remettant ainsi en cause le principe de l'unicité du Conseil. Chacun des Conseils tend à estimer qu'il dispose de la liberté d'agir à l'intérieur d'un champ de compétences qui lui serait "réservé".

L'existence même d'une formation du Conseil constitue une pression en faveur de sa convocation une fois par semestre. Le risque est réel que cette convocation (assortie d'un projet d'ordre du jour rendu public avant même qu'il n'ait été adopté) intervienne sans nécessité objective et ne fasse naître une attente excessive dans la presse et dans l'opinion publique, engendrant ainsi le besoin artificiel de parvenir à des "résultats". La tentation est alors grande de procéder à l'adoption d'actes inutiles ou sans grande portée (résolutions, déclarations et conclusions). L'adoption de tels textes peut occasionnellement être opportune lorsqu'il s'agit d'éviter l'adoption de règles contraignantes ou de marquer l'étape intermédiaire d'une négociation. Cependant, elle peut aller au détriment de la clarté juridique lorsque ces textes se présentent comme s'ils contenaient des dispositions ayant une portée juridique ou quasi-juridique. En outre, la convocation de sessions superflues d'un Conseil aboutit souvent à demander à la Commission d'élaborer un rapport, lui-même conduisant à l'adoption par le Conseil de conclusions ou d'autres textes non indispensables.

Dans le même sens, il existe enfin un risque d'inflation législative portant atteinte aux principes de la subsidiarité ou de la proportionnalité : le mécanisme des filières autonomes conforte la tendance des experts dans les groupes de travail à alourdir les textes et à y incorporer des détails qui devraient être laissés aux autorités responsables dans les Etats membres, chaque expert souhaitant faire reprendre dans la législation communautaire des solutions issues de sa législation ou réglementation nationale.

Tels sont certains des motifs pour lesquels, à deux reprises, en 1988 et en 1992, le Conseil "Affaires générales" a adopté, aux fins de limiter le nombre de Conseils spécialisés, des conclusions qui prévoyaient la nécessité de son autorisation préalable pour la création de toute nouvelle formation spécialisée du Conseil.

VOIES A EXPLORER

Supprimer certaines formations du Conseil

44. Certaines formations du Conseil qui ne se réunissent pas avec une fréquence régulière (Tourisme, Protection civile ou Jeunesse) pourraient être supprimées, les dossiers qu'ils traitent étant transférés à d'autres formations.

Regrouper certaines formations du Conseil autour de fonctions plus larges

45. *Regrouper certaines formations du Conseil, étant entendu que la Présidence serait unique pour la totalité de l'ordre du jour, mais que les gouvernements resteraient libres d'être représentés comme ils le souhaitent, les ordres du jour étant aménagés de façon à permettre la participation de ministres différents. Parmi les possibilités de regroupement qui ont été avancées, on citera les suivantes, tout en notant qu'elles ont fait l'objet de critiques :*

a) *"Affaires générales" et "Développement" ;*

b) *"Ecofin" et "Budget" ;*

c) *autour d'un grand Conseil "Marché intérieur et compétitivité", tout ou partie des formations du Conseil traitant de politique micro-économique : "Industrie", "Télécommunications", "Energie", "Recherche" ;*

d) *"Affaires générales" (questions horizontales) et "Marché intérieur" ;*

e) *Les affaires relatives à la protection des consommateurs" pourraient être traitées soit par le Conseil "Marché intérieur", soit par le Conseil "Santé".*

Enumérer les différentes formations du Conseil dans son règlement intérieur

46. *Le règlement intérieur pourrait reprendre la liste limitative des formations dans lesquelles le Conseil peut se réunir, liste qui ne pourrait être modifiée qu'à la majorité qualifiée.*

Encourager les formations spécialisées du Conseil à se concentrer sur des activités plus opérationnelles

47. *Limiter les activités artificielles et l'adoption de textes purement déclaratoires, qui donne lieu à des travaux disproportionnés par rapport à leur portée et qui, en outre, peuvent parfois occasionner des difficultés juridiques. L'adoption de résolutions devrait être limitée aux étapes intermédiaires d'une négociation où elles servent à fixer les grandes lignes d'un futur accord.*

Eviter la constitution de filières de préparation ad hoc

48. *Renoncer, sauf exception dûment justifiée, à créer des "groupes à haut niveau" qui court-circuitent les filières de préparation traditionnelles (notamment le Coreper) avec les risques que cela comporte pour la cohérence de l'action de l'Union.*

Eviter la pratique des Conseils conjoints

49. *La pratique qui consiste à tenir une session conjointe de deux formations du Conseil, inaugurée dans les années 70, afin de rechercher une approche coordonnée à certains problèmes, est peu productive et devrait être proscrite dans la perspective d'un Conseil comptant de 25 à 30 membres.*

6. LA FONCTION LEGISLATIVE

HISTORIQUE

Le Conseil exerce à la fois des fonctions législatives et des fonctions de nature exécutive ou gouvernementale. Les exigences spécifiques à la fonction législative ne se sont cependant révélées qu'au fur et à mesure de l'extension du champ de compétence communautaire et de l'adoption de procédures nouvelles associant plus étroitement le Parlement européen à la décision.

Jusqu'à l'Acte unique européen, le Conseil disposait du monopole de décision, seul ou après simple consultation du Parlement européen. L'Acte unique, en même temps qu'il étendait le champ de compétence de la Communauté, a créé la procédure "de coopération" qui associe plus étroitement le Parlement européen à la prise de décision, tout en laissant au Conseil le dernier mot. Le traité de Maastricht a institué une procédure "de codécision", qui fait du Parlement européen un véritable co-législateur, rôle qui sera largement étendu et renforcé par le traité d'Amsterdam. Après le traité d'Amsterdam, plus de la moitié des articles des traités constituant une base juridique d'action pour la Communauté relèveront de l'activité législative, dont plus de 40% prévoiront la codécision. Le Conseil adopte également des actes normatifs dans le cadre de la JAI.

ANALYSE

On reproche au Conseil de ne pas accorder suffisamment d'attention à la qualité rédactionnelle de ses actes législatifs, avec les conséquences négatives qui en résultent pour la lisibilité, l'application uniforme et plus généralement pour la sécurité juridique. Des mesures ont été prises dès 1993, qui ont été renforcées, suite à une déclaration à l'Acte final du traité d'Amsterdam, par l'adoption en décembre 1998 d'un Accord interinstitutionnel sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire. Le problème de la qualité rédactionnelle est particulièrement aigu pour les actes adoptés en codécision, dont le texte final est souvent le résultat d'une double série de compromis, d'abord entre les membres du Conseil, puis avec le Parlement européen.

Le développement de l'activité législative du Conseil a fait apparaître également la nécessité d'améliorer l'information du public. Diverses mesures ont été prises depuis 1993 pour répondre à ce besoin, mais elles tendent à l'accroissement de cette information plutôt qu'à son amélioration qualitative : retransmission publique de certains débats, publicité des votes, des explications de vote et des déclarations au procès-verbal, etc... Le traité d'Amsterdam prévoit que "*les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture*", et crée un droit d'accès aux documents, le Conseil devant identifier les cas dans lesquels il agit comme législateur "*afin de permettre un meilleur accès à ses documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision*". Les auteurs du traité ont tenu compte du fait que l'ouverture généralisée au public du Conseil agissant comme législateur, en risquant de nuire à l'efficacité de la négociation, pourrait la déplacer en dehors de la salle officielle, ce qui irait à l'encontre de l'objectif recherché. L'expérience montre que l'application de la décision du Conseil du 20 décembre 1993 sur l'accès du public aux documents du Conseil nécessite des procédures administratives lourdes.

Enfin, la procédure de codécision représente une charge de travail de plus en plus considérable pour les Conseils "législateurs", le Coreper (surtout le Coreper I) et leurs présidents. De janvier 1994 à septembre 1998, plus de 130 actes ont été adoptés selon cette procédure, après une soixantaine de réunions du comité de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil. Ces réunions regroupent une centaine de participants travaillant en 11 langues ; avec une Union de 25 à 30 membres, on passerait à environ 200 participants. La durée moyenne pour l'adoption d'un acte en codécision est de deux ans avec conciliation et d'un an et demi sans conciliation. Le traité d'Amsterdam accroîtra dans de fortes proportions le nombre d'actes législatifs relevant de la procédure de codécision. Le Conseil et le Coreper devront s'adapter à cette situation nouvelle.

A cet égard, l'expérience montre que le suivi par le Conseil de la première lecture du Parlement européen gagnerait à être renforcé. En effet, une information insuffisante du Conseil sur les travaux du Parlement pourrait entraver la possibilité d'adopter un acte dès l'issue de la première lecture, ce que permettra le traité d'Amsterdam. De même, une meilleure connaissance des positions du Parlement permettrait de prévenir les conflits en deuxième lecture, et donc d'éviter des conciliations ou, à tout le moins, de mieux préparer la seconde lecture en limitant le nombre de questions ouvertes.

La procédure de codécision est, à partir de la deuxième lecture, encadrée dans des délais relativement brefs, qui seront rendus encore plus stricts par le traité d'Amsterdam. La programmation dans le temps du déroulement des procédures de codécision, en vue notamment d'assurer un certain parallélisme entre les

travaux du Conseil et du Parlement européen, au moins en première lecture, sera donc essentielle au bon fonctionnement du système.

VOIES A EXPLORER

Veiller au respect des bonnes pratiques législatives

50. *Préserver la nature des directives, qui doivent laisser aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens qu'elles retiendront pour atteindre le résultat recherché.*

51. *Avec la collaboration de la Commission, éviter un accroissement excessif du nombre des procédures législatives en regroupant autant que possible les propositions.*

52. *Intensifier les travaux de codification officielle des actes législatifs en vigueur et entamer, avec le Parlement européen et la Commission, une réflexion sur un recours accru à la technique de la "refonte" qui permet de combiner dans un texte législatif unique la codification et la modification d'un acte.*

53. *Demander au Service juridique du Conseil, avant que le Conseil n'arrête une position politique définitive, de vérifier la qualité rédactionnelle du texte et de faire des suggestions de rédaction, conformément à l'Accord interinstitutionnel de décembre 1998, ces suggestions pouvant être examinées par le groupe de travail compétent.*

Améliorer la transparence des travaux du Conseil lorsqu'il agit comme législateur

54. *Rendre publics, sur demande et après un certain délai – qui pourrait être la date de l'entrée en vigueur du règlement ou la date de l'échéance du délai de transposition de la directive –, l'ensemble des documents relatifs aux "travaux préparatoires" d'un acte législatif.*

55. *Rendre publics certains débats législatifs du Conseil (voir chapitre 7).*

56. *Améliorer l'information des citoyens sur le rôle et les fonctions du Conseil (voir chapitre 7).*

Améliorer l'efficacité de la procédure de codécision

57. *Assurer un suivi régulier, par la Présidence du Conseil et le Secrétariat général, des travaux du Parlement européen en première lecture, grâce à des rencontres entre secrétariats ou entre le président du groupe de travail du Conseil et le président ou le rapporteur de la commission parlementaire compétente.*

58. *Permettre au président du Coreper (ou au vice-président, voir chapitre 11) de présenter oralement la position commune du Conseil à la commission compétente du Parlement européen et permettre au président de la commission parlementaire ou au rapporteur de celle-ci de présenter oralement les résultats de la deuxième lecture du Parlement en marge d'un Coreper.*

59. *Veiller à une bonne programmation et synchronisation des travaux du Parlement européen et du Conseil par la définition de calendriers indicatifs, y compris pour les conciliations et les réunions préparatoires.*

60. *Revoir la répartition entre les deux parties du Coreper des dossiers impliquant la procédure de codécision, par exemple en transmettant au Coreper II les dossiers relatifs aux affaires sociales et à l'emploi, actuellement traités par le Coreper I, ou d'autres matières relevant de la procédure de codécision, ou, au contraire, admettre et conforter l'exclusivité du Coreper I pour suivre cette procédure.*

61. *Afin de mieux préparer la conciliation et d'en réduire la durée, multiplier les contacts préparatoires entre un petit nombre de personnes, par exemple des représentants de la commission parlementaire*

compétente (président et/ou rapporteur), de la Présidence ou de la vice-présidence du Conseil ou du Coreper, de la Commission et du Secrétariat général du Conseil ; ces rencontres informelles devraient notamment servir à préparer des projets de compromis à soumettre par la suite formellement en réunion plénière ; elles pourraient être précédées de contacts exploratoires au niveau des fonctionnaires.

62. Envisager des procédures simplifiées d'adoption du projet commun par le Comité de conciliation, par exemple par échange de lettres entre les co-Présidents ou par une procédure de confirmation sans débat.

7. LA COMMUNICATION EXTERIEURE

HISTORIQUE

Jusqu'à une période récente, l'information sur les travaux du Conseil, à l'instar d'une conférence diplomatique, était faite essentiellement par les Etats membres et la Commission. La nécessité d'une visibilité du Conseil en tant que tel et d'une meilleure transparence de ses activités n'a été ressentie qu'assez récemment.

Le risque d'échec de la ratification du traité de Maastricht a partiellement été mis sur le compte d'un manque d'information ou d'une information inadéquate des citoyens. Il est dès lors apparu que le Conseil, en tant que principal législateur et décideur de la Communauté, souffrait d'un "déficit de communication" à l'égard du grand public. Dès 1992, le Conseil européen a souligné que la transparence du processus décisionnel contribuerait à renforcer le caractère démocratique de l'Union et à gagner la confiance du public. Les mesures qui furent prises dès 1993 (accès aux documents, sessions ouvertes du Conseil, information préalable sur la préparation des travaux du Conseil, efforts d'une meilleure lisibilité des textes) n'ont cependant eu qu'un impact limité sur le grand public. Le traité d'Amsterdam consacra le principe d'ouverture et un droit d'accès des citoyens aux documents du Conseil.

ANALYSE

D'une façon générale, c'est un fait que l'opinion publique, soit ne connaît pas l'existence du Conseil, soit le voit comme une institution fermée, confidentielle et dont le rôle dans le processus décisionnel de l'Union européenne reste relativement obscur.

Les déficiences du Conseil en matière d'information et de relations publiques se situent tant au niveau de l'information d'actualité – présentation et explication aux médias et au grand public des enjeux et de la portée des décisions prises par le Conseil – qu'au niveau de l'information générale – existence, organisation et rôle du Conseil, relations avec les autres Institutions et les Etats membres. S'agissant de l'information d'actualité liée à la tenue d'un Conseil, les quinze ministres, la Commission et leurs porte-paroles tiennent tous à faire part du déroulement des débats, qui se trouvent ainsi mis quotidiennement sur la place publique. Bien évidemment, ils le font en fonction de leur propre perception et des intérêts qui sont les leurs. Cette modulation de l'information est naturelle. Elle gagnerait cependant à être complétée par un renforcement substantiel des informations qui sont données par la Présidence et par le Secrétariat général du Conseil. En effet, les informations fournies par les délégations peuvent parfois conduire à revendiquer les décisions "positives" de l'Union comme un succès politique national, tandis que la responsabilité pour des résultats moins favorables aux intérêts nationaux est attribuée à "Bruxelles". L'intérêt européen des décisions prises est insuffisamment expliqué au grand public, ce qui entraîne incompréhensions et critiques, souvent injustifiées, à l'égard de la politique de l'Union.

De plus, comme cette politique est, le plus souvent à tort, attribuée à la seule Commission, celle-ci est parfois traitée en bouc émissaire pour des décisions qui ont en réalité été prises par le Conseil. Le préjugé selon lequel les décisions sont toutes prises par la Commission ("des fonctionnaires") et non par le Conseil ("des hommes politiques") est ainsi renforcé.

S'agissant de l'information générale, il est de fait que les fonctions et l'existence même du Conseil sont largement inconnues du grand public. Ceci résulte probablement tant d'un manque d'informations appropriées qui inciteraient les médias à couvrir différemment les activités du Conseil (c'est-à-dire au-delà des liens privilégiés entre les médias nationaux et les ministres nationaux), que de l'insuffisance d'une information "grand public" sur le rôle du Conseil, son fonctionnement et ses rapports avec les autres institutions et les Etats membres. Il est à noter que les moyens qui sont à la disposition du Conseil sont sans commune mesure avec les budgets importants dont disposent le Parlement européen et la Commission pour l'information du public.

Plus de 85% des citoyens déclarent n'être informés des affaires européennes que par la télévision. Le citoyen devrait donc être à même de "visualiser" le Conseil et son rôle dans la prise de décisions au niveau européen, grâce à une communication adaptée. Or, les débats qui font actuellement l'objet d'une retransmission télévisée revêtent pour la plupart un caractère artificiel et académique, sans rapport avec la véritable activité politique ou législative du Conseil. Dès lors, ils ne présentent qu'un intérêt limité pour les médias et ne servent pas de manière adéquate le but pour lequel ils ont été institués.

VOIES A EXPLORER

Adopter une stratégie cohérente de communication du Conseil tendant à faire connaître ses décisions et à en expliquer le contexte et la portée

63. *Accroître l'action de la Présidence du Conseil dans le domaine de la communication.*

64. *Envisager la nomination, par le Secrétaire général / Haut Représentant, d'un porte-parole.*

65. *Continuer à développer l'information fournie par le Secrétariat général du Conseil, en coopération avec la Présidence : notes de background et communiqués de presse de caractère factuel, comportant des explications techniques sur les dossiers, leurs enjeux concrets, leur contexte, leurs résultats et les perspectives qu'ils offrent pour les citoyens.*

Faire mieux connaître l'existence et les fonctions du Conseil dans le système institutionnel de l'Union

66. *Encourager la politique entreprise récemment par le Secrétariat général du Conseil de produire des publications sur l'organisation, le fonctionnement et le rôle du Conseil dans la prise des décisions, notamment en développant le recours à Internet.*

67. *Remplacer la pratique actuelle des débats publics du Conseil par l'ouverture au public de vrais débats, par exemple lors de la phase initiale de l'examen d'une proposition législative importante ou à l'occasion de la présentation d'un rapport de la Commission évaluant l'état de la mise en œuvre d'une politique communautaire (voir chapitre 6).*

68. *Doter le siège du Conseil de l'infrastructure technique nécessaire pour fournir des images aux chaînes de télévision des Etats membres, notamment dans la salle de presse et les salles de conférence.*

69. *Rationaliser et automatiser les procédures d'accès du public aux documents, en utilisant les moyens techniques modernes (Internet) et en évitant une surcharge bureaucratique disproportionnée.*

Développer une approche interinstitutionnelle de l'information

70. *Engager une réflexion au sein du Conseil sur la création d'un cadre général pour une politique d'information sur l'Union, afin de mieux coordonner, là où cela se justifie, les activités de communication des institutions (publications, campagnes d'information, etc.) ; dans la même optique, coordonner l'action des bureaux d'information respectifs du Parlement européen et de la Commission dans les Etats membres, qui devraient fournir des informations sur l'action de l'Union dans son ensemble, y compris celles qui leur*

seraient transmises par le Conseil sur ses activités (notamment dans les domaines PESC et JAI).

71. Demander à la Commission d'étudier plus avant le projet de création, à Bruxelles, d'un Centre commun d'information entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, destiné à accueillir les visiteurs et à leur fournir toute documentation utile, afin de mieux tirer profit des ressources disponibles et d'assurer une présentation plus cohérente et plus homogène des informations destinées au grand public.

PARTIE II

PREPARATION ET DEROULEMENT DU CONSEIL

8. LA PREPARATION DU CONSEIL : LE COREPER ET LES AUTRES COMITES ET GROUPES DE TRAVAIL

HISTORIQUE

Le déroulement d'une session du Conseil est l'aboutissement, relativement bref, d'un long travail de préparation, effectué, une fois le Conseil saisi d'une proposition, par de nombreux groupes de travail et comités spécialisés et parachevé par le Coreper, qui a pour tâche d'opérer la synthèse finale des travaux avant que le Conseil ne soit saisi.

Le nombre des comités et groupes de travail est passé d'une quinzaine au début des années 60, à 90 au milieu des années 70 et à plus de 250 aujourd'hui ; leur nombre s'est fortement accru avec la PESC et la JAI. Composés de membres des Représentations permanentes et/ou d'experts nationaux venus des capitales, ils se réunissent au siège du Conseil dont ils ont pour but de préparer les délibérations. Certains ont un domaine d'attribution très étendu, d'autres très spécialisé. Les résultats de leurs travaux sont en principe soumis au Coreper.

Le Coreper a été institué dès la naissance des Communautés. Aux termes du traité, il s'agit d'*"un comité composé des Représentants permanents des Etats membres (qui) a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci"*. Tous les points inscrits à l'ordre du jour du Conseil quelle qu'en soit la formation, sont, en principe, soumis au Coreper, dernière étape du processus de préparation des travaux. Sauf exception, ses membres sont en pratique des diplomates, mais ils s'expriment au nom de leur Gouvernement tout entier, sur n'importe quelle matière et quelle que soit la formation du Conseil en cause. Depuis 1962, le Coreper est divisé en deux parties qui se réunissent chacune une ou deux fois par semaine. Le Coreper II (Représentants permanents) prépare les travaux du Conseil "Affaires générales", "Développement", "Ecofin", "JAI" et "Budget". Le Coreper I (Représentants permanents adjoints) prépare les travaux des autres formations du Conseil. Les membres des Coreper I et II assistent directement les ministres pendant les sessions du Conseil.

Le Coreper est donc l'intermédiaire obligé entre, d'une part, les travaux des quelques 250 groupes de travail et comités, même lorsque ceux-ci sont constitués de très hauts fonctionnaires et, d'autre part, les travaux des 22 formations du Conseil composées d'un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel.

ANALYSE

Les groupes de travail et comités de haut niveau

Les groupes de travail et les comités de haut niveau (CSA et comités créés par les traités) jouent un rôle essentiel dans la préparation des travaux des différentes formations du Conseil ; ils permettent de procéder, entre experts, à un examen technique du dossier, nécessaire à son traitement efficace par les instances supérieures. Leur existence et leur bon fonctionnement sont donc indispensables. Il convient de préserver cet atout indéniable pour le Conseil et pour l'Union, sachant que ces mêmes personnes veilleront souvent, par la suite, à la mise en œuvre au niveau national des politiques et actions décidées au niveau de l'Union.

Une proportion importante des textes ou des mesures figurant à l'ordre du jour du Conseil pour adoption font l'objet de projets d'accord mis au point au niveau du Coreper, dont une grande partie a déjà été mise au point au préalable par les comités et groupes de travail "verticaux". Bien qu'aucun groupe ou comité n'ait un pouvoir de décision, ces textes sont souvent adoptés par le Conseil sans discussion. Cette pratique présente de nombreux avantages et notamment celui d'alléger les tâches du Conseil ; il importe donc de la sauvegarder et même de l'encourager tout en s'assurant que les accords intervenus au niveau des experts traduisent bien la volonté politique des gouvernements.

Dans l'ensemble, le système actuel fonctionne de manière satisfaisante. Certaines améliorations pourraient cependant être recherchées par une standardisation des rapports selon les types de dossier (voir chapitre 9), une plus grande continuité de la Présidence des groupes (voir chapitre 11), et une réduction du nombre des groupes de travail. Beaucoup de groupes de travail existent encore *de jure* alors qu'ils ne se réunissent plus. Certains comités ou groupes créent trop de sous-groupes (PESC, JAI, UEM, y compris le Comité économique et financier).

Le Coreper

Le Coreper, dont l'existence et le rôle sont consacrés par le traité, est la seule instance du Conseil qui ait un caractère permanent, qui soit basée à Bruxelles et qui se réunisse chaque semaine. C'est également la seule instance du Conseil à laquelle le traité ait expressément conféré des attributions horizontales. Ses membres ont une pleine maîtrise des traités et des règles et procédures complexes que le Conseil doit suivre. Les ministres ne pouvant consacrer qu'une part très limitée de leur temps aux affaires de l'Union et, hormis les membres du Conseil "Affaires générales", ne traitant que de matières spécifiques ("verticales"), le rôle du Coreper est irremplaçable pour assurer la cohérence et la continuité des actions de l'Union. En outre, la présence permanente de ses membres à Bruxelles lui permet une grande flexibilité dans l'organisation de ses travaux : réunions d'urgence pouvant être très brèves, régime linguistique allégé, capacité de travailler sans interprètes en cas de nécessité, etc.

L'efficacité du Coreper a été relativement préservée, tout au moins jusqu'à ces dernières années, mais elle serait mise en danger par l'élargissement de l'Union à 25 ou 30 membres si des mesures n'étaient pas prises.

Déjà, en pratique, on doit constater que le rôle de coordination du Coreper a commencé à s'affaiblir au cours de ces dernières années. D'une part, du fait de l'accroissement des domaines de compétence de l'Union, le Coreper n'est plus à même de tout faire. D'autre part et surtout, la spécificité, voire la technicité de certains des nouveaux domaines de compétence de l'Union, a entraîné l'émergence et la montée en puissance de comités spécialisés à haut niveau. Les membres de ces comités, hautement compétents, tendent tout naturellement à s'adresser directement à "leur" ministre, avec lequel ils travaillent quotidiennement au plan national. Certains de ces comités existent depuis longtemps (Comité dit "113", pour la politique commerciale commune, Comité spécial agricole (CSA), pour la politique agricole commune). D'autres ont été créés par les traités (Comité économique et financier, pour l'UEM ; Comité politique, pour la PESC ; Comité dit "K4", pour les domaines de la JAI ; Comité de l'emploi). S'y ajoutent d'autres comités parfois permanents, parfois ad hoc (directeurs généraux pour les questions vétérinaires, transport, éducation, fiscalité, etc.).

L'efficacité de la plupart de ces filières de préparation est incontestable. Cependant, un esprit de corps, voire de club, s'est parfois créé. Les différentes formations du Conseil et leurs instances spécialisées constituent autant de "filières" largement autonomes. Celles-ci, qui ont leurs correspondants directs à la Commission et dont le secrétariat est assuré par des services spécialisés du Secrétariat général du Conseil, sont jalouses de leurs "attributions". Les membres des comités "verticaux" ont tendance à considérer les membres du Coreper comme les représentants des seuls ministres des affaires étrangères. Ils ne sont pas toujours convaincus que le Coreper puisse apporter une valeur ajoutée à leurs travaux.

L'autonomie de ces filières, qui s'est rapidement accentuée depuis quelques années, peut porter atteinte à la coordination des travaux et à la cohérence des politiques de l'Union. En outre, certains dossiers, de par leur

nature "multidisciplinaire", s'accommodent mal de ce système de filières autonomes : les problèmes du monde contemporain ne connaissent pas les limites entre "piliers" ou "filières". Il est difficile d'en attribuer l'examen cohérent et complet à un seul comité vertical unique. Cependant, dès lors qu'un tel Comité estime que la matière relève de ses "attributions", il entend la traiter complètement et s'efforce d'éviter qu'elle ne soit confiée en parallèle à d'autres enceintes. Il en résulte que certains sujets touchant des domaines relevant de filières différentes ne sont pas traités suffisamment. Le Coreper peut et doit jouer alors un rôle "d'assembleur", ce qu'il sera amené à faire, en tout état de cause, dans le cadre de la préparation des "stratégies communes" prévues par le traité d'Amsterdam. La règle fondamentale selon laquelle toutes les décisions, avant d'être adoptées par le Conseil, doivent transiter via le Coreper, n'est pas toujours respectée. Ainsi, le Coreper n'est pas saisi des projets du CSA pour le Conseil "Agriculture". Il est rarement saisi des projets du Comité économique et financier pour le Conseil "Ecofin". Il est parfois "oublié" par le Comité 113. Il ne peut, matériellement, être saisi des questions examinées par le Comité politique lorsque celui-ci se réunit le même jour et parallèlement à une session du Conseil "Affaires générales".

Cette situation n'est pas satisfaisante : il est essentiel de rétablir le rôle de coordination du Coreper, sans quoi la cohérence entre les actions des différentes formations du Conseil risquerait de se détériorer. Ceci dit, la raison d'être du Coreper n'emporte pas par elle-même, pour cet organe, la possibilité de réouvrir les questions de substance et d'opportunité sur lesquelles un comité de haut niveau s'est accordé, sauf lorsqu'elles posent un problème de nature horizontale ou que le comité à haut niveau laisse lui-même au Conseil la possibilité de choisir entre deux options. En fait, les attributions respectives des comités à haut niveau n'ont jamais été délimitées et cette absence de délimitation est source de frictions.

VOIES A EXPLORER

Améliorer les méthodes de travail des comités et des groupes de travail et réduire le nombre de leurs réunions

72. Procéder à une révision de la liste des groupes de travail, dans le but d'en réduire le nombre, et confirmer qu'un nouveau groupe ou sous-groupe ne peut être créé qu'avec l'accord du Coreper (conformément au règlement intérieur actuel), qui devrait le doter d'un mandat précis, le cas échéant limité dans le temps.

73. Réduire le nombre et/ou la durée des réunions, en appliquant au Coreper, aux comités et aux groupes, mutatis mutandis, les suggestions d'amélioration des méthodes de travail du Conseil (voir chapitre 9) : exclusion des tours de table, limitation des temps de parole, rôle plus actif de la Présidence entre les séances plénières, une seule place à table par délégation, multiplication des séances restreintes, etc.

74. Veiller à mettre en place, pour le traitement des dossiers "inter-piliers", des procédures appropriées qui, tout en permettant aux divers experts de s'exprimer, assurent que la décision finale soit prise dans une enceinte unique sur la base d'une vue d'ensemble des différents aspects de la question ; les suggestions de procédure à cet égard devraient notamment être présentées par le Secrétariat général du Conseil.

Rationaliser l'organisation du Coreper

75. Ecarter l'éventualité de la création d'une troisième partie spécialisée du Coreper (par exemple dans le domaine de la JAI), qui porterait atteinte à l'objectif de cohérence.

76. Examiner l'opportunité de répartir différemment les tâches entre les deux parties du Coreper : on a cité, à cet égard, le transfert au Coreper II des dossiers relatifs aux affaires sociales et à l'emploi (voir chapitre 6).

77. Elargir et développer les fonctions des assistants directs des représentants permanents (Groupe "Antici") et des représentants permanents adjoints (Groupe "Mertens"), en renforçant leur rôle dans l'organisation des travaux, les décisions de procédure, la mise en forme de certains textes et la préparation

de dossiers spécifiques ; les présidents des groupes "Antici" et "Mertens" devraient être en contact permanent avec leur collègue de la Présidence chargé de la planification des réunions des groupes du travail en liaison avec le Secrétariat général (voir chapitres 9 et 11).

Etendre le rôle du Coreper

78. Mieux exploiter les avantages de la présence permanente des membres du Coreper à Bruxelles en convoquant à bref délai des réunions ad hoc pour traiter d'un dossier précis et urgent, notamment en matière de relations extérieures.

79. Conférer systématiquement au Coreper un travail d'assemblage des travaux préparatoires menés par différents organes de caractère vertical (dossiers multidisciplinaires).

Délimiter plus clairement les attributions respectives du Coreper et des comités verticaux à haut niveau

80. Rappeler que la règle selon laquelle toute décision du Conseil doit être soumise au préalable au Coreper s'applique à toutes les décisions, quelle que soit la formation du Conseil concernée et quel que soit le comité à haut niveau ou le groupe de travail en ayant assuré la préparation, sauf décision unanime du Conseil en cas d'urgence.

81. Préciser, dans le règlement intérieur du Conseil, que, pour ce qui concerne les dossiers qui ont fait l'objet d'une préparation par un comité à haut niveau (CSA et comités créés par les traités) ayant abouti à un accord sur un projet, le Coreper devrait se borner à s'assurer du respect des principes et règles suivants :

a) principe de légalité au regard du droit international et communautaire, y compris principes de la subsidiarité, de la proportionnalité et de la motivation des actes ;

b) attributions des autres institutions de l'Union ;

c) dispositions budgétaires ;

d) règles de procédure, de transparence et de qualité rédactionnelle de la législation ;

e) cohérence avec les autres politiques et actions de l'Union.

Confirmer et renforcer le caractère interministériel du Coreper

82. Envisager toute mesure susceptible de faire apparaître plus nettement que le Représentant permanent est le Représentant de l'ensemble du gouvernement et de son Premier ministre, et non pas du seul ministre des affaires étrangères.

83. Examiner l'éventualité d'établir des liens plus étroits (organiques ou fonctionnels) entre le Représentant permanent et l'organe gouvernemental national chargé de la coordination, dans la mesure où la situation constitutionnelle et la pratique politique de l'Etat membre le permettrait.

84. Faire participer le Représentant permanent aux réunions interministérielles consacrées, dans les capitales, à la coordination de la politique européenne ; il est à noter que cette pratique est d'ores et déjà suivie aujourd'hui par certains Etats membres (voir chapitre 10).

Conférer une dimension politique à la fonction de préparation du Conseil

85. Il a été suggéré de prévoir que les membres du Coreper soient des personnalités politiques. Cette suggestion a fait l'objet de critiques, car elle serait difficilement compatible avec le système actuel, qui

sépare nettement le niveau des fonctionnaires (qui ne décident pas) de celui des politiques (qui décident).

86. Il a été également suggéré de créer une formation du Conseil, composée, conformément aux traités, de représentants des Etats membres au niveau ministériel, habilités à engager leur gouvernement, mais qui serait en session théoriquement permanente au siège du Conseil : en pratique, les ministres ou secrétaires d'Etat membres d'une telle formation pourraient participer, dans leur capitale nationale, aux réunions de leur gouvernement ; ils exprimeraient à Bruxelles les positions arrêtées par leur gouvernement. Cette suggestion a également été critiquée ; elle doit être rapprochée des points 17 et 18 (chapitre 2).

9. LES METHODES DE TRAVAIL ET DE NEGOCIATION

HISTORIQUE

Les méthodes de négociation qui se sont développées au Conseil se sont inspirées de celles de la diplomatie multilatérale classique, malgré le caractère profondément original de la démarche communautaire. Quant à la direction et à l'organisation des travaux, elles ont pendant longtemps été laissées à l'appréciation des Présidences successives, ce qui n'allait pas sans une certaine improvisation. Cette improvisation n'a cependant pas nui au développement des Communautés, tant que les priorités s'imposaient d'elles-mêmes et que le nombre des participants était limité.

Aujourd'hui, bien que le nombre des membres du Conseil ait plus que doublé, les méthodes de travail et les méthodes de négociation ont peu évolué, à l'exception de l'introduction d'une programmation semestrielle qui a apporté une certaine amélioration dans l'étalement des activités au cours d'une Présidence. Les procédés propres à la négociation internationale classique ont toujours cours et l'instruction des dossiers suit toujours le cheminement allant des groupes de travail aux comités à haut niveau et au Coreper, puis au Conseil. Cette mécanique simple mais bien huilée, grâce notamment au rôle essentiel de la Commission, au rôle plus important aujourd'hui de la Présidence et à l'extension progressive de la majorité qualifiée, a jusqu'ici permis de préserver, pour l'essentiel, l'efficacité du Conseil.

ANALYSE

Face à cette relative continuité dans les méthodes, les conditions dans lesquelles se déroulent les délibérations du Conseil ont subi une profonde évolution, qui va s'accélérer avec les futurs élargissements :

- l'augmentation continue du nombre des membres du Conseil rend les sessions plénières de plus en plus lourdes et de moins en moins propices à l'efficacité des délibérations et des négociations ;
- l'extension continue et la complexité croissante des responsabilités de l'Union commandent d'avoir une vision globale des priorités politiques à moyen terme, vision qui fait aujourd'hui largement défaut ;
- le temps disponible lors des sessions ministérielles, qui est forcément très réduit et qui devra être partagé entre un nombre de participants plus élevé, doit être utilisé avec un maximum d'efficacité ;
- les méthodes de travail ne se sont pas adaptées à la diversification croissante des activités de l'Union ; les modes de négocier et d'agir du Conseil sont nécessairement différents selon qu'il s'agit de conduire la procédure de codécision législative ou de mettre en œuvre une décision de politique étrangère.

Faute de méthodes nouvelles, le rapport entre l'activité déployée par le Conseil et les résultats obtenus – en quelque sorte son rendement – ira en se détériorant jusqu'à provoquer des déficiences qui risqueraient de se généraliser dans un Conseil comptant de 25 à 30 membres.

Il importe donc dès maintenant de préserver l'efficacité du processus de décision du Conseil par une amélioration et une rationalisation de ses méthodes de travail et de négociation dans trois directions:

1) L'expérience de programmation indicative semestrielle des travaux du Conseil, menée depuis plusieurs années, a largement démontré son intérêt. Elle permet en effet, d'une part, d'introduire une certaine discipline, en amont, dans la préparation de chaque Présidence par les administrations nationales, et, d'autre part, d'assurer, en aval, une meilleure identification des activités prévisibles et une meilleure planification des réunions, même si, sur ce dernier point, beaucoup de progrès restent à faire. En se basant sur cette expérience positive, il importe donc de renforcer et de généraliser la programmation des travaux du Conseil.

2) La multiplicité et la variété des activités du Conseil, qu'il s'agisse de leur nature ou de leur objet, rendent difficile la fixation de règles de portée générale en ce qui concerne les méthodes de négociation. Cependant, il est clair que la méthode traditionnelle, exclusivement fondée sur une succession de réunions plénières, allant du groupe de travail au Coreper puis du Coreper au Conseil, apparaît de plus en plus inadaptée et ne permettra pas de faire face aux nouvelles contraintes d'un Conseil comptant 25 à 30 membres. L'exposé répétitif des positions nationales dans les différentes enceintes, qui est le propre de ce type de préparation, risque de conduire à un véritable blocage du processus de décision. Un tour de table où chaque délégation s'exprimerait 10 minutes prendrait cinq heures ! Il importe donc de réfléchir à des méthodes plus efficaces, qui devraient s'inspirer de celles qui sont utilisées dans les enceintes internationales composées de plus de 20 membres, ainsi que de certaines pratiques officieuses déjà utilisées aujourd'hui.

3) Enfin, la conduite d'une réunion comportant 25 à 30 délégations exigera un renforcement de la discipline au bénéfice de l'utilisation optimale du temps disponible, qui deviendra de plus en plus précieux.

Les ministres ont parfois recours à la pratique de réunions dites "informelles", consistant à se rencontrer hors du siège, dans l'Etat de la Présidence, pour débattre librement de sujets d'intérêt commun, seuls ou en présence d'un nombre très réduit de collaborateurs, en principe sans ordre du jour, sans décision et sans conclusions. Cette pratique s'étant révélée utile, le nombre de réunions s'est multiplié, le nombre de participants s'est accru, des ordres du jour sont apparus et des conclusions sont parfois adoptées. Ni les dispositions des traités, ni les règles de procédure ne s'appliquent à ces réunions, qui ont un caractère intergouvernemental et qui se tiennent sans le support logistique et juridique dont disposent les sessions du Conseil. C'est la raison pour laquelle, en 1988, le Conseil "Affaires générales" s'est efforcé d'adopter des règles, tant pour limiter le nombre de ces réunions que pour en préserver le caractère informel et restreint.

VOIES A EXPLORER

Renforcer et généraliser la programmation des travaux du Conseil

87. Renforcer et élargir le champ de la programmation semestrielle à toutes les activités "programmables", c'est-à-dire celles qui ne dépendent pas de l'actualité politique immédiate. Cette programmation systématique sera nécessaire dans le domaine législatif, en raison des contraintes de la procédure de codécision (voir point 61). Par ailleurs, elle aurait l'avantage de dégager des marges de souplesse supplémentaires au bénéfice des activités, qui, par définition, ne peuvent être planifiées, notamment dans le domaine des relations extérieures.

88. Etendre, là où cela est possible, la programmation sur deux, voire sur plusieurs semestres : des programmes, indicatifs et évolutifs, permettraient notamment d'atténuer les pointes d'activité à la fin de chaque semestre.

Modifier les méthodes de préparation et de négociation du Conseil

89. Utiliser plus systématiquement, à côté de la filière "verticale" classique (groupe de travail – Coreper), une instance horizontale ad hoc chargée, sous la responsabilité du Coreper, d'approfondir les aspects multidisciplinaires d'une question (voir par exemple l'expérience des groupes dits "Amis de la Présidence").

90. Chaque fois que cela peut faciliter la recherche d'une solution, notamment dans le domaine de l'activité

législative, organiser des consultations entre un nombre restreint de délégués pour examiner, sous la responsabilité de la Présidence et avec l'aide de la Commission et du Secrétariat général du Conseil, certains aspects d'une question, la Présidence faisant rapport dans un délai déterminé en réunion plénière.

91. Encourager la Présidence, assistée par le Secrétariat général, à entreprendre des contacts officiels bilatéraux ou multilatéraux, afin de lui permettre de mieux cerner les problèmes et, partant, de mettre au point des compromis mieux équilibrés, qui feront gagner du temps en plénière.

92. Mieux articuler la répartition des responsabilités entre groupes, Coreper et Conseil de sorte à éviter, autant que faire se peut, les discussions politiques stériles dans les groupes et, à l'inverse, les séances de rédaction fastidieuses au niveau du Coreper ou du Conseil ; éviter les "allers-retours" trop fréquents entre Conseil, Coreper et Groupe.

93. Prévoir des délais suffisants entre les réunions, de sorte à permettre de tirer le meilleur parti de la valeur ajoutée de chaque échelon (Conseil–Coreper–Groupe).

94. Envisager le recours à une procédure écrite dans la phase liminaire de l'examen d'un dossier complexe, par exemple sous la forme d'un échange de déclarations écrites qui faciliteraient le premier débat, le Secrétariat général étant chargé d'établir une synthèse.

Assurer un déroulement mieux ordonné et plus efficace des sessions et des réunions plénières du Conseil et de ses organes préparatoires

95. Réduire la dimension des salles et des tables de réunion en prévoyant que les délégations ne disposeront que d'une place à table pour tous les Conseils et pour toutes les instances préparatoires (voir chapitre 13) : à défaut, la pratique actuelle conduirait à une table d'une dimension excessive autour de laquelle prendraient place une centaine de personnes, rendant toute négociation impossible.

96. Compléter le règlement intérieur du Conseil par des dispositions plus précises relatives au rôle de la Présidence afin de lui conférer une autorité accrue, par exemple pour fixer une règle relative au temps de parole des délégations et pour en assurer le respect.

97. Recourir plus souvent à la présentation de communications sous forme écrite qui peuvent être actées au procès-verbal et éventuellement distribuées à la presse.

98. Réduire le nombre des points à l'ordre du jour du Conseil aux seuls points pour lesquels une décision ou une orientation politique sont nécessaires, les autres points (déclarations générales, points divers, etc.) pouvant être remplacés par des communications écrites.

99. Renoncer en principe aux "tours de table", non structurés, peu productifs et très coûteux en temps, au profit d'autres méthodes : questionnaires écrits, débats spontanés, répartition à l'avance des interventions entre "porte paroles" ou rapporteurs pour une question donnée ; toute réunion devrait avoir, en principe, pour objet de débattre d'une orientation, d'une solution ou d'options suggérées par la Présidence.

100. Prévoir le recours plus systématique à des groupes de travail se réunissant informellement et parallèlement à une session du Conseil ou du Coreper, avec l'instruction de proposer un compromis sur tel ou tel sujet précis au cours de la même journée ; lorsqu'il s'agit de mettre en forme une solution politique agréée, demander au Secrétariat général de le faire parallèlement à la réunion.

101. Multiplier les sessions "restreintes" et "super-restreintes" où le nombre de personnes présentes dans la salle sera limité d'une façon drastique afin de permettre aux ministres de débattre plus librement des questions les plus sensibles ; réduire le temps consacré aux déjeuners, dont les résultats sont souvent ambigus et interprétés de façon différente par les participants.

102. Convoquer, en cas de besoin, des "conclaves" restreints du Conseil, consacrés à un seul sujet

important et sensible.

103. *Faire respecter les règles existantes relatives aux réunions informelles des ministres, notamment quant à leur format restreint, afin qu'elles ne se substituent pas de facto au Conseil en prenant des "décisions" sur des dossiers précis.*

10. LES ETATS MEMBRES

ANALYSE

Les membres du Conseil représentent les gouvernements nationaux, s'expriment en leur nom et défendent des positions élaborées par des administrations nationales. Le bon fonctionnement du Conseil dépend donc directement de celui des autorités nationales impliquées dans le processus décisionnel de l'Union, qu'il s'agisse du pouvoir politique ou de l'administration. Le rôle principal du Conseil consiste à transformer en une volonté commune de l'Union les vues nécessairement divergentes au départ de tous les Etats membres. Son efficacité dans l'accomplissement de cette tâche dépend, bien sûr, de la qualité de la proposition initiale de la Commission – qui s'efforce de préfigurer l'intérêt commun – mais aussi, et dans une très large mesure, de la capacité politique et administrative de chaque membre à contribuer à l'évolution de la négociation vers son point d'aboutissement.

Le bon déroulement de ce processus demande :

- que les Etats membres aient fixé une position de départ après avoir procédé aux arbitrages internes nécessaires ;
- qu'ils soient en mesure, au fil de la négociation, de dégager les marges de manœuvre indispensables à l'accord final, ce qui suppose que l'exercice d'arbitrage interne se poursuive d'une façon continue au niveau des administrations nationales ;
- que la position officielle résultant de ces arbitrages soit défendue de manière claire et univoque dans toutes les formations et instances du Conseil.

Lorsque les gouvernements nationaux ont procédé de façon claire aux arbitrages nécessaires sur le plan interne, le besoin d'arbitrage politique au niveau du Conseil lui-même est moindre. La question de l'arbitrage entre deux formations du Conseil se pose le plus souvent en cas de défaillance de la solidarité gouvernementale ou, ce qui est beaucoup plus fréquent, en cas de défaillance dans l'organisation ou le fonctionnement de l'appareil administratif chargé de la préparation.

L'existence d'une vraie divergence de fond entre deux formations du Conseil – allant au delà d'une simple différence de tonalité due aux sensibilités particulières de ministres, par exemple entre Emploi et "Ecofin" – est plutôt rare, même si on la rencontre aujourd'hui plus souvent que par le passé. Cette situation doit être vue d'abord et avant tout comme la manifestation d'une carence de fonctionnement au sein des Etats membres et non comme un phénomène plus ou moins accepté – voire normal – auquel il conviendrait de remédier en essayant d'imaginer un pouvoir d'arbitrage systématique au niveau de l'Union autre que celui exercé exceptionnellement par le Conseil européen. L'importance accordée aujourd'hui, dans le débat sur le rôle du Conseil "Affaires générales", à un hypothétique pouvoir d'arbitrage est excessive, dans la mesure où l'on entendrait par là le pouvoir dudit Conseil d'imposer des décisions aux autres Conseils. Un tel pouvoir n'a jamais vraiment existé. En réalité, le débat a souvent confondu l'arbitrage au sens propre, qui consiste à trancher entre des positions de fond prises par deux formations différentes du Conseil et la coordination, qui consiste à garantir la cohérence des différentes politiques de l'Union.

Dès lors, pour partie au moins, l'efficacité du processus de décision du Conseil ne dépend pas de nouvelles initiatives à prendre au niveau de l'Union, mais d'un examen critique à entreprendre par les Etats membres eux-mêmes des méthodes qu'ils appliquent pour préparer les travaux du Conseil. Cette problématique relève

naturellement, au premier chef, de la compétence des gouvernements.

Il est de fait que les Etats membres ont parfois du mal à imposer une ligne politique cohérente pour les positions prises à Bruxelles par leurs différents ministres, voire même par les services d'une même ministère (Comité politique – Coreper). Les administrations nationales ne sont pas encore adaptées à l'élargissement du champ des activités de l'Union depuis le traité de Maastricht (monnaie, économie, politique étrangère, sécurité intérieure, justice, police, immigration, etc.). Les réponses qui sont apportées aujourd'hui par les différentes administrations nationales à ce nouveau défi varient considérablement en fonction de l'histoire, de la structure constitutionnelle de chaque Etat membre (unitaire ou fédérale), de sa situation politique (gouvernement de coalition ou non) et de ses traditions administratives. Sans empiéter sur un domaine qui relève de la compétence nationale, la question se pose de savoir s'il ne serait pas opportun de réfléchir collectivement, sur la base de l'expérience, à la meilleure façon de préparer en "amont", c'est-à-dire au niveau des Etats membres, les débats du Conseil et de ses instances.

Si l'on considère que les organes ou les enceintes de coordination et d'arbitrage en vue de la négociation communautaire existent dans tous les Etats membres sous des formes diverses, la réflexion pourrait porter sur le point de savoir s'ils sont placés au bon endroit dans le dispositif gouvernemental ; s'ils ont un poids administratif et politique suffisant ; si les relais fonctionnent bien ; et s'ils ont la capacité d'intervenir, d'une façon continue, tout au long du processus de décision.

VOIES A EXPLORER

104. Convoquer une réunion informelle des responsables nationaux de la coordination, de la préparation et du suivi des négociations communautaires, afin de procéder à un examen comparé des méthodes appliquées par les Etats membres : en tirer une liste de "bonnes pratiques" susceptibles d'inspirer les gouvernements désireux d'entreprendre des réformes.

105. Examiner tout particulièrement dans ce contexte la question de la conception et de la place, au sein de la structure gouvernementale, de l'organe chargé de l'arbitrage sur les questions européennes.

106. Faire en sorte que les marges de manœuvre nécessaires soient dégagées suffisamment tôt dans le processus de négociation afin de libérer les ministres des questions moins importantes pour leur permettre de se concentrer sur l'essentiel. Cet appel aux responsables politiques pour donner à leurs représentants dans les instances préparatoires un mandat de négociation suffisamment souple n'a rien de nouveau, mais il faut admettre qu'il est souvent resté jusqu'ici lettre morte ; il est cependant impératif de changer la pratique actuelle à cet égard, faute de quoi l'échelon politique (c'est-à-dire le Conseil) risque de se paralyser.

107. Renforcer le statut et les pouvoirs des membres du Coreper, ce dernier devant constituer l'enceinte privilégiée de la négociation politique "intermédiaire" qui sera de plus en plus nécessaire ; dans ce contexte, examiner les possibilités d'associer plus directement les Représentants permanents aux processus internes d'arbitrage et de décision, comme cela se pratique déjà dans certains Etats membres (voir chapitre 8).

11. LA PRESIDENCE

HISTORIQUE

Les traités ne définissent pas les tâches de la Présidence, si ce n'est quelques indications ponctuelles, que le règlement intérieur du Conseil accompagne de diverses précisions d'ordre procédural et technique.

La règle selon laquelle "la présidence est exercée à tour de rôle par chaque Etat membre du Conseil pour une durée de six mois (...)", établie à l'origine pour six Etats membres, a été maintenue, faisant passer le rythme de rotation d'une fois tous les trois ans à une fois tous les sept ans et demi ; ce rythme sera d'une fois

tous les 12 à 15 ans dans une Union de 25 à 30 Etats membres. Alors que les présidences se succédaient jusque là chaque semestre dans l'ordre alphabétique, depuis le traité de Maastricht, le Conseil fixe à l'unanimité l'ordre qu'il convient de suivre. Cela donne une plus grande flexibilité d'adaptation aux circonstances ou aux besoins.

La présidence est une fonction au service de la Communauté et de l'Union. Elle est neutre, impartiale et ne doit pas être utilisée pour poursuivre des objectifs nationaux. Purement formel et quasi honorifique au début, son rôle est devenu, à partir des années 70, de plus en plus substantiel et "institutionnel", au fur et à mesure des élargissements et de l'accroissement des compétences, lesquelles s'accompagnaient d'une multiplication des formations du Conseil et de ses instances et, par conséquent, d'un besoin accru de coordination et de *leadership*. En parallèle s'était, en outre, développée la coopération politique dont le fonctionnement, y compris matériel, reposait sur l'appareil administratif de la Présidence.

Dans le traité sur l'Union européenne, avec l'établissement des nouveaux domaines d'action de l'Union que sont la PESC et la JAI, les Etats membres ont choisi de confier à la Présidence une série de tâches qui, dans le système communautaire, auraient été confiées à la Commission. La Présidence s'est ainsi vu confier la charge de représenter l'Union dans les matières relevant de la PESC, de mettre en œuvre les actions communes et d'exprimer la position de l'Union dans les organisations et conférences internationales. Le traité d'Amsterdam renforcera ce rôle en permettant au Conseil de charger la Présidence de négocier un accord international pour l'Union et en lui confiant les mêmes tâches dans les domaines de la coopération JAI que dans ceux de la PESC.

Sous réserve de rares instances du Conseil qui élisent en leur sein un président, la Présidence est unique, à la fois horizontalement (tous les secteurs de compétence CE et UE) et verticalement (le Conseil, le Coreper et toutes les instances du Conseil). L'unicité verticale n'est pas formellement prévue par le traité, qui n'impose la rotation semestrielle que pour le Conseil lui-même. Ainsi, tous les six mois, la rotation des quelques 20 présidents des différentes formations du Conseil s'accompagne d'une rotation de plus de 250 autres personnes, pour assurer la Présidence d'environ 250 comités et groupes de travail.

ANALYSE

Rôle de la Présidence

Au cours des années, le rôle de la Présidence s'est diversifié et son importance en tant que rouage essentiel de l'Union s'est affirmé, en même temps que s'alourdissait sa charge de travail.

La Présidence est le "moteur politique" du Conseil. Elle a un rôle d'impulsion et de programmation politique. L'établissement d'un programme et d'ordres du jour indicatifs des formations du Conseil lui permet de définir l'ordre des priorités dans le choix et le traitement des dossiers. C'est elle qui oriente les travaux et veille à leur aboutissement dans des délais raisonnables. La rotation semestrielle crée une "obligation de bilan" qui constitue une pression dynamique sur l'évolution des dossiers.

La Présidence a un rôle de "bons offices", consistant à suggérer des compromis, notamment par des contacts étroits avec les délégations en dehors des réunions, ainsi qu'avec les représentants de la Commission et du Parlement européen. Elle dispose aussi d'instruments de procédure tels que la décision de recourir au vote et la maîtrise de fait du calendrier des réunions et du contenu des ordres du jour.

La Présidence a un rôle de représentation interne. Elle représente le Conseil vis-à-vis des autres institutions. Cette tâche est de plus en plus exigeante à l'égard du Parlement européen. Elle consiste, pour les chefs de gouvernement ou les ministres, à comparaître devant les sessions plénières (programme, bilan, déclarations, question orales) et devant les commissions parlementaires, à participer aux trilogues politiques et budgétaires et aux procédures législatives, en particulier lors de la préparation et de la conduite des comités de conciliation dans la codécision, à consulter et informer le Parlement sur les principaux aspects de la PESC et de la JAI, ainsi que sur la négociation et la conclusion d'accords internationaux.

La Présidence a depuis longtemps un rôle de représentation vis-à-vis des Etats tiers et des organisations internationales. La Présidence représente rarement les Communautés européennes dans le domaine des relations économiques extérieures, ce rôle revenant en règle générale à la Commission. Cependant, elle représente toujours l'Union européenne pour la PESC et exprime le cas échéant les positions communes de l'Union. Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil pourra demander à la Présidence de négocier pour l'Union un accord international et le régime de représentation externe en vigueur dans la PESC sera étendu au domaine de la JAI. La Présidence est également chargée, avec la Commission, de veiller à la cohérence de l'action internationale de l'Union.

Enfin, la Présidence assume un rôle matériel de coordination et d'organisation des travaux. Elle assure, pendant six mois, la présidence de deux ou trois sessions du Conseil européen et d'environ 45 sessions du Conseil, 60 réunions du Coreper et 1400 réunions de comités et groupes de travail.

L'alourdissement des tâches de la Présidence a entraîné des déficiences, notamment dans la coordination et l'organisation des travaux des Conseils et de leurs instances préparatoires. On note également des différences dans le niveau de préparation et d'expertise des personnes nommées présidents de groupes, leurs connaissances techniques et leur expérience du fonctionnement du Conseil étant parfois insuffisantes. Ces faiblesses risquent de s'accroître avec l'augmentation du nombre de membres du Conseil. L'un des problèmes préoccupants pour l'avenir est celui d'une disponibilité suffisante des quelque 250 présidents de comités et de groupes, alors qu'une activité plus intensive des présidents entre les réunions plénières sera indispensable.

Avantages et inconvénients de la rotation semestrielle

Le système de la rotation semestrielle présente des avantages, mais également des inconvénients sérieux, qui s'amplifieront dans une Union de 25 à 30 Etats membres.

La rotation semestrielle a l'avantage de placer les Etats membres sur un pied d'égalité, donnant l'occasion à chacun d'entre eux d'exercer une influence sur le cours des affaires de l'Union. Elle génère en outre une dynamique qui, en mobilisant les énergies de chacun, à tour de rôle, est un moteur essentiel à la progression et l'aboutissement des dossiers. La rotation semestrielle a également l'avantage de rapprocher périodiquement chaque Etat membre des "affaires de l'Union" et d'offrir ainsi l'occasion de familiariser les membres du gouvernement, les administrations, les médias nationaux et l'opinion publique, avec le processus de l'intégration européenne. Enfin, elle permet une meilleure cohérence des politiques, grâce au contrôle politique unique de l'ensemble de la machinerie communautaire.

A côté de ces avantages, la rotation semestrielle présente, cependant, un handicap majeur pour la continuité des travaux du Conseil, en particulier pour ce qui est des comités et groupes de travail. L'examen des dossiers s'étend souvent sur une période plus longue qu'un semestre et exige une expertise technique qui ne s'acquiert qu'avec le temps. Par ailleurs, le Conseil fait face à des institutions plus permanentes que lui à trois titres : le mandat du Parlement européen et de la Commission est de cinq ans, les membres de ces deux institutions travaillent à temps plein pour l'Union ; en outre, ils disposent de compétences horizontales, alors que la Présidence du Conseil est fractionnée en de multiples composantes spécialisées.

La "pression du bilan", à la fin de chaque semestre, donne parfois lieu à une précipitation pouvant conduire à l'adoption de décisions improvisées ou à une multiplication d'actes mal rédigés ou non obligatoires (résolutions, conclusions) alors que l'intérêt de l'Union eût commandé l'adoption d'un acte plus engageant mais qui aurait nécessité des négociations plus longues s'étendant sur plusieurs Présidences.

La rotation semestrielle, enfin, contribue à brouiller l'image extérieure de l'Union en nuisant à la visibilité et à l'efficacité de sa représentation externe, en particulier dans la PESC, pour laquelle le traité a confié à la Présidence d'importantes responsabilités.

Au total, il est à craindre que le maintien du principe d'une rotation semestrielle de la Présidence pour toutes

les instances préparatoires du Conseil dans une Union élargie et de plus en plus complexe, d'une part, ne conduise à de graves difficultés au niveau de l'efficacité et de la continuité des travaux et, d'autre part, n'accroisse la charge de travail d'une façon insurmontable pour certains Etats membres, notamment les futurs Etats membres dont l'administration n'a aucune expérience de la machinerie communautaire et n'est que faiblement développée.

VOIES A EXPLORER

Améliorer la transition entre les Présidences

108. Prévoir, dans les secteurs qui s'y prêtent, l'établissement de programmes de travail s'étalant sur deux semestres ou plus et, d'une façon générale, une concertation plus étroite entre la Présidence en exercice et la ou les suivantes.

109. Confier, au cours des mois de mai-juin et novembre-décembre, la présidence des groupes de travail préparant certaines formations du Conseil devant se réunir au début de la Présidence suivante à cette dernière (en application des dispositions actuelles du règlement intérieur).

Demander aux Etats membres exerçant la Présidence qu'ils déploient les moyens nécessaires

110. Assurer une plus grande disponibilité des présidents des comités et groupes de travail, en évitant, en règle générale, qu'une même personne préside plusieurs groupes ou comités ayant une charge importante de travail, afin de faciliter les contacts avec le Secrétariat général, la Commission, le Parlement européen et les délégations entre les réunions.

111. S'efforcer de détacher, dans les Représentations permanentes à Bruxelles, les présidents de comités et groupes de travail ayant une importante charge de travail non seulement pendant les six mois de la Présidence, mais également, dans la mesure du possible, au cours des mois précédents, afin qu'ils participent déjà aux travaux des comités ou des groupes pendant une période raisonnable afin d'en connaître les dossiers, les autres membres et les modalités de fonctionnement.

112. Assurer aux présidents des comités et groupes de travail une formation adéquate et une expérience préalable, notamment en ce qui concerne les procédures de décision et le fonctionnement du Conseil.

113. Veiller, tout particulièrement pendant la Présidence, à une articulation optimale des responsabilités entre la capitale et la Représentation permanente à Bruxelles ; cette dernière, plus proche des autres délégations et de la Commission, est mieux à même d'appréhender leur position et d'infléchir rapidement les voies dans lesquelles le Conseil devrait se diriger ; elle devrait disposer d'une marge de manœuvre aussi large que possible.

114. Charger un fonctionnaire de la Présidence disposant d'une autorité suffisante de la planification des réunions des groupes de travail, en concertation étroite avec ses collègues des groupes "Antici" et "Mertens" et avec le Secrétariat général du Conseil (voir chapitres 8 et 9).

Développer les appuis et soutiens externes à la Présidence

115. Instaurer formellement une fonction de vice-président pour chaque formation du Conseil, dont le rôle serait de décharger le Président du Conseil de certaines tâches de représentation (relations avec d'autres institutions, Présidence des comités prévus par les accords de coopération et d'association, etc.), de l'assister dans la recherche de solutions de compromis et de le remplacer en cas d'indisponibilité ; le vice-président pourrait, soit être le ministre de l'Etat qui exercera la Présidence suivante, soit être choisi par le Conseil parmi ses membres (autres que celui qui exerce la Présidence) pour une période de deux ou trois ans.

116. Renforcer le rôle d'assistance du Secrétariat général du Conseil à la Présidence (voir chapitre 12), afin de veiller notamment à la continuité, à la coordination et à la cohérence des travaux.

Introduire des éléments de continuité dans la Présidence tout en répartissant plus équitablement des tâches qui deviennent trop lourdes pour un seul Etat membre

Tout en respectant les règles du traité sur la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil, on pourrait modifier la pratique étendant cette rotation à l'ensemble des quelques 250 comités et groupes, aux fins de parvenir à une plus grande continuité des travaux et à un partage plus rationnel des tâches, tout en préservant le dynamisme de la rotation semestrielle de la Présidence au niveau politique. Pour ce faire :

117. Confier la Présidence de certains groupes temporaires traitant d'un sujet précis avec un mandat politique bien défini à un Président désigné pour la durée de la tâche à accomplir.

118. Dans le domaine de la PESC (voir chapitre 3) :

a) confier la Présidence du Comité politique au futur Secrétaire général / Haut représentant pour la PESC ;

b) confier la Présidence d'un éventuel organe permanent (par exemple Comité politique au niveau des adjoints) chargé de suivre l'application au jour le jour des décisions du Conseil, à un haut fonctionnaire du Secrétariat général ;

c) confier la Présidence des groupes "correspondants européens" et "analyse et prévision" à des fonctionnaires du Secrétariat général ;

d) confier la Présidence de certains groupes géographiques aux éventuels "envoyés spéciaux".

119. D'une façon plus générale, envisager la possibilité de confier la Présidence des comités et groupes de travail à des présidents élus par leurs pairs pour une période de deux ou trois ans en veillant à respecter un équilibre géographique (sous le contrôle du Coreper). Cependant, afin de ne pas aboutir à une fragmentation qui diluerait l'autorité politique de la Présidence en titre :

a) la Présidence semestrielle du Conseil garderait la responsabilité politique et le contrôle de l'organisation des travaux (calendrier, ordres du jour, etc.) ;

b) la rotation semestrielle serait maintenue pour toutes les instances préparatoires du Conseil basées à Bruxelles qui sont les courroies de transmission vers le niveau politique ou qui ont un rôle essentiel dans la coordination des travaux (Coreper I et II, CSA, Amis de la Présidence, etc.) ;

c) chaque président de groupe élu (ou permanent) serait assisté d'un vice-président représentant la Présidence semestrielle du Conseil, afin d'assurer la coordination générale des travaux en fonction des priorités politiques de cette dernière.

120. Dans le cas des instances préparatoires du Conseil dont la Présidence resterait soumise à une rotation semestrielle, instituer une fonction de vice-président (à choisir parmi les membres autres que celui qui exerce la Présidence) ; cette fonction de vice-président serait particulièrement utile dans le cas du Coreper I, afin de faire face aux obligations croissantes liées à la codécision.

121. Confier la Présidence de certains groupes, dans des domaines techniques ou administratifs tels que les groupes "Information", "Codification", "Immeuble", "Liaisons électroniques", "Informatique juridique", etc., à un fonctionnaire du Secrétariat général du Conseil, qui serait également assisté d'un vice-président ressortissant de l'Etat membre assumant la Présidence du Conseil.

Donner un statut juridique à la Présidence

122. Demander au Service juridique du Conseil de préparer un projet ayant pour but d'énumérer les responsabilités et pouvoirs de la Présidence dans le règlement intérieur du Conseil.

12. LE SECRETARIAT GENERAL

HISTORIQUE

Créé dès l'entrée en vigueur du traité CECA, le Secrétariat général comptait alors une poignée de fonctionnaires essentiellement chargés de l'organisation matérielle des réunions du Conseil. Il a ensuite assuré le secrétariat des conférences préparant les futurs traités de Rome. En 1958, il devenait commun aux Conseils des trois Communautés. Son effectif s'élevait alors à moins de 250 personnes. En 1980, le Conseil a accompagné la décision nommant son nouveau Secrétaire général d'une série de considérants qui marquaient un tournant important dans la conception du rôle du Secrétariat général. On attendait désormais de lui qu'il contribue à une plus grande continuité et à une meilleure coordination des travaux, ainsi qu'à l'élaboration, sous l'égide de la Présidence, de projets de compromis susceptibles de faciliter la tâche du Conseil.

Sur cette base, les fonctions du Secrétariat général ont continué à se développer :

- les fonctions logistiques et linguistiques sont devenues de plus en plus importantes avec l'augmentation du nombre des Etats membres, des réunions et des langues ; ces fonctions impliquent notamment la gestion du budget du Conseil, ce qui donne au Secrétariat certaines responsabilités en ce qui concerne l'organisation de l'interprétation, les modalités de remboursement des frais de voyage des délégués, etc. ;
- la fonction de conseil de la Présidence et de l'institution en général a elle aussi évolué : le Secrétariat général est passé d'un rôle passif de notaire / greffier à un rôle plus actif d'assistant de la Présidence, non seulement pour l'application des procédures, mais également pour la préparation des négociations de substance ; parallèlement, le rôle du Service juridique s'est affirmé et développé, y compris lors des conférences intergouvernementales ; d'une façon générale, la rotation semestrielle de la Présidence et le rôle accru de cette dernière ont rendu de plus en plus nécessaire l'assistance du Secrétariat général pour assurer la continuité et l'efficacité des travaux en permettant aux Présidences successives de bénéficier de l'expérience accumulée au fil des années ;
- dans les domaines de la PESC et de la JAI, le rôle du Secrétariat général s'est profondément transformé ; le traité de Maastricht, qui a étendu en 1993 les compétences de l'Union dans ces domaines, n'a pas conféré à la Commission les mêmes fonctions que celles qu'elle remplit dans le domaine communautaire ; dès lors, le Secrétariat général est appelé à exercer, aux côtés de la Présidence, un certain nombre de tâches normalement dévolues à la Commission, notamment au titre de son droit d'initiative et de représentation extérieure (voir chapitre 3).

Aujourd'hui, le Secrétariat général du Conseil, dont l'existence a été consacrée dans le traité en 1993, reste une petite administration, qui ne représente que 0,35% du budget de l'Union. Bien qu'il compte plus de 2500 fonctionnaires, la plupart d'entre eux sont occupés à des tâches de traduction, d'édition et de diffusion de documents. Seuls 10% d'entre eux appartiennent à la catégorie A.

ANALYSE

Comme les autres instances du Conseil, le Secrétariat général a dû et doit constamment adapter ses structures et les modalités de son intervention aux nécessités de l'évolution depuis le traité de Maastricht et aux perspectives de l'élargissement :

- les modalités de l'exercice des fonctions du Secrétariat général ne se sont sans doute pas suffisamment

adaptées à la profonde évolution de leur nature et de leur étendue. La nomination à la tête du Secrétariat général d'une personnalité politique devrait être l'occasion d'une réforme en profondeur. Les fonctionnaires du Secrétariat général ne sont pas toujours impliqués comme il conviendrait, aux côtés de la Présidence, dans la préparation et le déroulement des négociations. Ce rôle accru, particulièrement nécessaire dans la PESC, mais aussi dans d'autres secteurs d'activité, suppose un changement de "culture", aussi bien de la part du Conseil qui doit l'accepter, que du personnel dont la formation doit être mieux adaptée à ces nouvelles responsabilités ;

- l'accroissement du nombre des membres du Conseil, et le renforcement parallèle des responsabilités de la Présidence, rendra nécessaire un soutien plus important et plus efficace du Secrétariat général ;

- les structures actuelles du Secrétariat général sont le fruit de l'accumulation de strates successives liées aux développements des compétences des Communautés, puis de l'Union, ainsi qu'aux élargissements. Le souci légitime de respecter un certain équilibre géographique a sans doute conduit le Conseil à mettre en place une structure hiérarchique qui n'est pas toujours adaptée aux besoins réels ; les futurs élargissements ne devraient pas conduire à fragmenter davantage encore les responsabilités ;

- la politique du personnel gagnerait à être plus souple et plus dynamique, afin de mieux motiver le personnel et de s'adapter rapidement à l'évolution des besoins changeants du Conseil, tout en respectant l'indépendance et les valeurs de la fonction publique européenne. Or, le Secrétaire général ne dispose pas, en l'état actuel des choses, de tous les instruments et moyens qui lui permettraient de mener une telle politique : organigramme évolutif et indicatif pour les postes devant être pourvus au niveau A1, A2 et A3, adaptation des méthodes de promotion en particulier au grade A3, meilleur respect des règles du statut en supprimant les rigidités excessives qui s'y sont superposées, notamment en matière de mobilité et de mutation dans l'intérêt du service.

VOIES A EXPLORER

Renforcer le rôle traditionnel du Secrétariat général

123. Associer plus étroitement le Secrétariat général aux décisions de la Présidence sur l'organisation des travaux (calendrier et ordre du jour des réunions, décisions de procédure sur le traitement des dossiers).

124. Charger le Secrétariat général d'exercer une responsabilité particulière dans la coordination des travaux ; à ce titre, le Secrétariat général devrait informer systématiquement chaque organe préparatoire du Conseil des discussions en cours dans les autres organes ; il devrait aussi veiller à ce que le traitement de certaines questions "inter-piliers" soit plus efficace qu'aujourd'hui.

125. Reconnaître la responsabilité du Secrétariat général quant à la nature et la conception des documents et des rapports servant de base à la négociation ; dans cette optique, il conviendrait notamment, à l'avenir, de renoncer aux longs comptes rendus reflétant, d'une façon répétitive, les positions des délégations au profit de brefs documents de synthèse résumant les questions essentielles à débattre, les principales options en présence et les voies de compromis possibles.

126. Donner au Secrétariat général un rôle plus actif aux côtés de la Présidence dans sa mission de "bons offices" et une responsabilité accrue dans la recherche de compromis.

127. Respecter la plénitude des responsabilités du Secrétaire général dans la gestion du budget du Conseil.

Donner au Secrétariat général de nouvelles responsabilités.

128. Confier plus souvent au Secrétaire général ou à des hauts fonctionnaires du Secrétariat général, dans certains cas et sous certaines conditions, la représentation de la Présidence au Parlement européen (en application des dispositions actuelles du règlement intérieur).

Adapter les structures et les moyens du Secrétariat général aux besoins fonctionnels du Conseil

129. Réorganiser le Secrétariat général en adaptant ses structures aux besoins fonctionnels du Conseil et en assurant une meilleure coordination des services.

130. Renforcer les moyens d'"audit" pour évaluer le rapport coût-efficacité des services, et assurer, en permanence, la meilleure adéquation possible entre les besoins du Conseil et les moyens humains et matériels mis à la disposition de son Secrétariat général.

131. Assurer une formation professionnelle adéquate du personnel afin de lui permettre d'exercer efficacement ses nouvelles responsabilités ; cette formation devrait correspondre directement aux besoins de l'institution (management des ressources humaines, matérielles et financières, rédaction de rapports, connaissance des procédures, rédaction juridique, etc.) ; au titre de cette formation, envisager la possibilité d'échanges avec les administrations nationales.

132. Mettre en place les instruments appropriés pour permettre au Secrétaire général de mener une gestion plus efficace du Secrétariat général, grâce notamment à une politique du personnel souple, dynamique, propre à mieux motiver le personnel et à adapter rapidement le Secrétariat général aux besoins changeants du Conseil (organigramme indicatif et évolutif, adaptation des méthodes de promotion et de mutation, suppression des rigidités non prévues par le Statut), tout en respectant l'indépendance et les valeurs de la fonction publique européenne.

13. LE CADRE MATERIEL

ANALYSE

Le support logistique, la fonction linguistique et la gestion des infrastructures nécessaires aux activités du Conseil et de ses organes préparatoires sont depuis toujours du ressort du Secrétariat général. Au début des années 60, il s'agissait d'organiser, chaque année, une trentaine de sessions du Conseil et environ 600 réunions par an pour six Etats membres travaillant en quatre langues. Aujourd'hui, le nombre de sessions a été multiplié par trois, le nombre de réunions par sept, et le nombre de langues pratiquement par trois. Dans la perspective d'une Union européenne comptant 25 à 30 membres, l'accroissement des besoins sera tel que l'infrastructure du Conseil risque de devenir ingérable si des mesures appropriées d'adaptation n'étaient pas prises à temps.

Adaptation des ressources humaines et budgétaires

Le Secrétariat général du Conseil est d'abord un grand centre de conférences, avec les caractéristiques particulières que cela implique par rapport à d'autres institutions :

- la majeure partie de son effectif (environ 1800 sur 2500) est affectée à des tâches linguistiques ou de soutien logistique lié à la préparation, au déroulement et au suivi des réunions des différentes instances du Conseil (traduction, production et diffusion de documents dans les langues ; mise à disposition de salles de conférence, avec interprétation, sécurité, etc.) ; c'est pourquoi les effets matériels de tout élargissement affectent plus directement et plus sensiblement le Conseil que d'autres institutions ;
- son activité est directement tributaire du calendrier, parfois très serré, du Conseil (ce qui entraîne souvent la nécessité de travailler la nuit ou les week-end) ; dès lors, l'organisation des travaux du Conseil par la Présidence (programmation, respect des délais) a un impact direct sur la qualité des services du Secrétariat.

En dépit de l'évolution des moyens techniques et du développement de nouvelles technologies, les adhésions successives ont augmenté la complexité et le volume du travail du Secrétariat au point que sa capacité de fournir le cadre matériel adéquat aux travaux du Conseil touche à ses limites. Dès lors, avec les nouvelles

adhésions, des adaptations importantes seront nécessaires, dont les conséquences budgétaires ne seront pas négligeables, tant pour les besoins immobiliers que pour l'utilisation des langues (certaines de ces questions sont déjà examinées par le Groupe Antici et ont fait l'objet d'un rapport de ce Groupe au Coreper).

Adaptation des besoins immobiliers

Le Conseil et son Secrétariat général occupent actuellement l'immeuble Justus Lipsius, un bâtiment conçu pour une Communauté de 12 Etats membres travaillant en neuf langues. Depuis 1995, le bâtiment a fait l'objet des aménagements nécessaires pour répondre aux besoins de l'élargissement à 15 Etats membres. Toutefois, faute de place, certains services du Secrétariat général ont déjà dû être logés dans un autre bâtiment. La mise en œuvre du traité d'Amsterdam – nouvelles fonctions du Secrétaire général / Haut Représentant pour la PESC, institution d'un Secrétaire général adjoint, intégration du secrétariat de Schengen, unité de planification PESC – entraînera de nouveaux besoins en espace, qui pourront encore être satisfaits à l'intérieur des bâtiments existants, au prix du déménagement supplémentaire de certains services en dehors du Justus Lipsius. Mais il est clair que ces derniers aménagements épuiseront les possibilités offertes par le bâtiment actuel et que tout besoin supplémentaire devra donner lieu à des extensions appropriées.

Aménagement des salles de conférence et de réunion

Le Conseil dispose actuellement de 17 salles, dont trois salles "de conférence" ⁹, 13 salles "de réunions" ¹⁰ pour des groupes de travail et une salle d'écoute ; 16 de ces salles sont équipées de 10 à 12 cabines d'interprètes ; deux espaces de réserve pourraient encore être aménagés en salles de réunion dans le Justus Lipsius. Les dimensions et les aménagements de ces salles ne constituent d'ores et déjà pas l'optimum souhaitable pour des délibérations efficaces. Après le futur élargissement, il sera nécessaire d'envisager une adaptation de ces salles, pour tenir compte de l'accroissement du nombre des membres. Cela pourrait amener à des besoins accrus en surface disponible. L'ampleur de cette augmentation dépendra de la modification plus ou moins marquée des méthodes de travail du Conseil ainsi que de la configuration des salles, liée elle-même au régime d'interprétation, au nombre des cabines d'interprètes et au nombre de participants aux réunions.

Traduction des documents

La traduction est assurée vers les 11 langues pour les documents soumis à une distribution générale. Certains documents, dont la diffusion est plus limitée (documents de travail, documents de séance, documents préparatoires), ne sont pas traduits vers toutes les langues, mais en fonction des besoins. Le volume des traductions a fortement augmenté avec l'accroissement des activités du Conseil, notamment dans le domaine de la JAI, celui-ci générant l'établissement d'un nombre considérable de documents.

Interprétation des délibérations

Les sessions du Conseil lui-même bénéficient toujours de l'interprétation de et vers les 11 langues. Cependant, il n'en a jamais été de même pour la totalité des réunions des comités et groupes de travail composés de fonctionnaires nationaux. Dans la plupart de ces quelque 4500 journées de réunion annuelles, le régime d'interprétation varie considérablement en fonction des besoins réels et des ressources disponibles. Certaines réunions se tiennent sans interprétation, notamment pour des raisons de confidentialité (PESC, UEM). En tout état de cause, la multiplicité des combinaisons linguistiques possibles, la surface disponible dans les salles pour les cabines, les disponibilités budgétaires ¹¹, ainsi que les ressources humaines du service d'interprétation constituent des limites objectives à l'extension des possibilités d'interprétation. C'est la raison pour laquelle un régime adapté aux réalités s'est développé d'une manière pragmatique et semble généralement répondre de manière satisfaisante aux besoins des fonctionnaires travaillant dans les organes préparatoires du Conseil. La gestion de ce régime incombe au Secrétaire général, dans son rôle de gestionnaire du budget du Conseil ; elle est faite en étroite collaboration avec la Présidence en vue de satisfaire au mieux les besoins de toutes les délégations.

L'augmentation du nombre des langues liée aux prochains élargissements impliquera un accroissement des ressources humaines et budgétaires nécessaires à la traduction et à l'interprétation. Pour maîtriser cet accroissement, il conviendra d'exploiter au maximum certaines possibilités techniques nouvelles et d'examiner d'éventuelles évolutions de la méthode et des conditions d'interprétation, par exemple, l'utilisation systématique de langues relais ou pivots, le recours à la méthode aller-retour ou le travail à distance.

Méthodes de travail du Secrétariat général

L'évolution des méthodes de travail des services du Secrétariat général chargés de l'organisation et de la gestion de l'environnement matériel du Conseil devra s'adapter à l'augmentation et de la diversification de ses tâches. Une exploitation plus intensive des technologies modernes, notamment dans le domaine de l'informatique, une gestion plus rationnelle et plus souple des ressources humaines ainsi qu'une modernisation des techniques de production et de transmission des documents paraissent indispensables pour l'avenir.

VOIES A EXPLORER

Evaluer en temps utile les besoins immobiliers du Conseil

133. Définir suffisamment tôt les éventuels besoins immobiliers, en salles de réunion et en bureaux, afin que toutes les décisions nécessaires (par exemple l'acquisition d'un terrain bâti ou non bâti) puissent être prises à temps pour les satisfaire dès le prochain élargissement de l'Union ; l'évaluation des nouveaux besoins devra tenir compte de la modification des méthodes de travail du Conseil, de la nouvelle configuration des salles et des nouvelles méthodes d'interprétation (voir sur ce sujet le rapport précité du groupe Antici au Coreper).

Envisager des travaux d'aménagement des salles de réunion

134. Limiter le nombre de personnes assises autour de la table à une personne par délégation (deux pour la Présidence, trois pour le Secrétariat général et trois pour la Commission) et améliorer par voie de conséquence l'aménagement des salles pour permettre des débats et des négociations plus efficaces ; une deuxième rangée, de deux places par délégation, devrait être très proche de la table principale, les personnes y étant assises devant pouvoir communiquer aisément avec celle qui est installée à la table ; une troisième rangée pourrait comporter deux ou trois places par délégation. La réduction du nombre des délégués limiterait l'impact de l'élargissement sur la dimension des salles et permettrait au Conseil et à ses organes préparatoires de délibérer et de négocier dans de meilleures conditions.

135. Envisager l'interprétation par des interprètes hors salle, sauf exception (sessions du Conseil européen par exemple) ce qui permettrait de réduire la dimension des salles, laquelle est largement déterminée par la place occupée par les cabines.

136. Etablir, en temps utile, un calendrier des travaux envisagés en vue de la mise en œuvre des trois points ci-dessus.

Gérer l'accroissement des besoins en traduction des documents

137. Afin de contenir l'augmentation prévisible du nombre de documents mis en production, agir à trois niveaux :

a) en renforçant, avec l'aide de la présidence, la programmation des travaux, afin d'identifier clairement les priorités et d'assurer le respect des délais nécessaires à la production ;

b) en s'imposant une discipline plus stricte quant au nombre, à la nature et à la longueur des documents,

afin de limiter la demande à la source ;

c) en définissant une typologie des documents avec un régime différencié en fonction des destinataires : traduction vers toutes les langues des documents relatifs aux actes législatifs ou destinés au niveau politique ; régime éventuellement simplifié en fonction des besoins pour les documents de séance urgents, éphémères ou à usage interne.

138. Analyser les différentes possibilités d'accroître la capacité de traduction du Secrétariat général, telles que :

a) l'exploitation des technologies modernes : recours au télétravail, soit à domicile, soit dans le cadre d'antennes de traduction, par exemple dans les nouveaux Etats membres (en limitant ainsi les besoins en espaces de bureau supplémentaires) ;

b) l'utilisation de nouvelles méthodes de traduction : "aller et retour" (le traducteur ne traduit plus exclusivement vers sa langue maternelle, mais aussi à partir de celle-ci), "langues relais" (traduction à partir d'une traduction dans une langue que le traducteur maîtrise), "langues pivots" (traduction à partir d'une langue désignée à l'avance), autant de méthodes qui permettraient de maîtriser l'accroissement des effectifs de traducteurs ;

c) le recours, dans certains cas, à des traductions externes (documents ayant un degré de sensibilité et d'urgence réduit et non directement liés aux réunions).

Résoudre les problèmes d'interprétation en tenant compte des besoins réels

139. Continuer à garantir une interprétation intégrale au niveau politique (Conseil), sauf arrangements spéciaux convenus d'un commun accord avec tous les membres du Conseil pour les sessions se tenant en dehors du siège.

140. Au niveau des comités et groupes de travail, poursuivre la politique pragmatique qui a toujours été celle du Conseil, en tenant compte de manière non discriminatoire des moyens budgétaires et des besoins fonctionnels ; confirmer la responsabilité du Secrétaire général du Conseil de gérer au mieux les moyens budgétaires mis à sa disposition.

141. Tirer les enseignements de l'étude actuellement en cours au Secrétariat général sur un dispositif optimum d'interprétation, pour un besoin donné, grâce à une évolution des méthodes et des conditions d'interprétation : travail à distance, langues relais, langues pivots et technique dite "aller-retour".

Moderniser les méthodes de travail des services du Secrétariat général chargés de l'organisation et de la gestion de l'environnement matériel du Conseil

142. Améliorer l'organisation et les méthodes de travail des services concernés du Secrétariat général en prévoyant en particulier :

a) une meilleure exploitation des moyens informatiques et électroniques disponibles ;

b) une adaptation des procédures et du circuit de production et de transmission des documents afin d'en améliorer l'efficacité ;

c) la formation du personnel ciblée sur les besoins de la modernisation.

143. Examiner les moyens techniques de communication modernes, comme les vidéoconférences, que le Secrétariat général pourrait mettre à la disposition de la Présidence et des délégations.

CONCLUSION

L'accroissement du nombre des Etats membres, combiné avec l'extension du champ d'action de l'Union, risque d'alourdir voire, à terme, de paralyser le fonctionnement du Conseil. Ce risque, déjà perceptible aujourd'hui, représente une menace pour la bonne marche de l'Union, en raison du rôle central que joue le Conseil dans le processus de décision. Il importe donc d'entamer rapidement une réflexion à cet égard qui, tout en ayant son contenu et sa logique propres, doit naturellement s'insérer dans le contexte général de la réforme institutionnelle.

Le Traité a conféré au Conseil des attributions de type gouvernemental et de type législatif.

Dans ses attributions de type gouvernemental, le Conseil doit avoir en permanence une vue d'ensemble des politiques de l'Union. Il est essentiel, à cette fin, de disposer, au cœur du système, d'une filière unique de coordination capable d'orienter l'action de l'Union conformément à la volonté de ses responsables politiques. Cet axe privilégié autour duquel tous les acteurs et toutes les activités doivent s'ordonner commence au niveau des Etats membres par l'existence d'organes interministériels de coordination et d'arbitrage efficaces et se prolonge au niveau de l'Union par le Coreper, le Conseil Affaires générales et, en dernier ressort, le Conseil européen. De l'efficacité préservée et renforcée de cette filière – sorte de colonne vertébrale du système – dépendra largement la capacité du Conseil à faire face aux nouveaux défis qui l'attendent.

Le Conseil doit aussi veiller au suivi de ses décisions et à la bonne marche de son activité quotidienne. Pour assurer la continuité de l'action de l'Union, entre autres dans le domaine de la PESC, il serait opportun de disposer d'organes disposant à des degrés divers d'une "autorité déléguée" leur permettant d'agir rapidement et efficacement sous le contrôle du Conseil. Il s'agit en premier lieu de la Présidence, dont le rôle devra être formellement consacré, les appuis renforcés et la permanence mieux assurée, sans pour autant remettre en cause la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil européen et des Conseils.

D'une façon plus générale, notamment dans son activité législative, de plus en plus soumise au régime de la codécision, le Conseil devra adapter ses méthodes de travail. Il sera notamment essentiel, à cet égard, de développer systématiquement les activités préparatoires de toute nature en marge des réunions, sous l'égide de la Présidence, du Secrétariat général et de la Commission. En l'absence d'une telle préparation en amont et d'une meilleure discipline dans les débats en séance plénière, ces derniers risquent, dans une Union à 25 ou 30 membres, de perdre toute efficacité.

Le Conseil devra, enfin, s'attaquer à des questions apparemment plus prosaïques, qu'il s'agisse de la configuration des salles, de la traduction, de l'interprétation ou de la documentation. Loin d'être secondaires, ces aspects matériels jouent un rôle décisif dans le bon fonctionnement du Conseil et des solutions nouvelles, imaginatives et pragmatiques doivent être recherchées si l'on veut maintenir l'efficacité de l'Institution dans une Union élargie.

Pour des raisons diverses, le défi des prochains élargissements revêt une ampleur et une acuité particulière dans le cas du Conseil. Ce défi ne sera relevé que, si après avoir pris conscience des problèmes et les avoir soigneusement analysés, une réforme importante et cohérente est engagée à tous les niveaux pour préserver la "capacité d'agir" du Conseil dont dépend largement, en dernière analyse, celle de l'Union.

1 Le rapport a été élaboré par un groupe de travail présidé par le Secrétaire général du Conseil, M. Trumpf, avec M. Piris comme Vice-Président, MM. Boixareu Carrera, Crowe, Elsen, Sliben, Schwaiger, Mme Stifani, comme membres; MM. Cuntz et Keller Noëllet comme rapporteurs et MM. Maganza, Galloway et Mme Blanchet comme rapporteurs adjoints.

2 Le Parlement européen a adopté, le 11 février 1999, une résolution à ce sujet, sur la base d'un rapport de M. Bourlanges.

3 Aucun autre fonctionnaire n'est présent dans la salle, à l'exception de quelques hauts fonctionnaires de l'Etat qui exerce la présidence, du Cabinet du Secrétaire général, du Jurisconsulte du Conseil ainsi que du Secrétaire général de la Commission.

4 Cette procédure a résulté des discussions des Ministres des Affaires étrangères lors d'une réunion informelle tenue les 18-19 octobre 1975, discussions confirmées par le Conseil des 5-6 novembre 1975.

5 " En vue d'assurer la cohérence des activités communautaires et la continuité du travail, les Ministres des Affaires étrangères, en Conseil de la Communauté, sont chargés d'un rôle d'impulsion et de coordination ."

6 " La cohérence et la continuité des travaux nécessaires à la poursuite de la construction de l'Union européenne, ainsi que la

préparation des réunions du Conseil européen, sont de la responsabilité du Conseil (Affaires générales) et de ses membres ."

7 Dans sa déclaration n 3 annexée à l'Acte final du traité de Maastricht, la conférence " affirme " que, aux fins de l'application des dispositions de l'UEM, " la pratique habituelle, selon laquelle le Conseil se réunit dans sa composition des ministres chargés des affaires économiques et des finances, sera poursuivie ".

8 Voir déclaration n 4 annexée au même Acte final : " La conférence affirme que le Président du Conseil européen invite les ministres des affaires économiques et des finances à participer aux sessions du Conseil européen lorsque ce dernier examine les questions relatives à l'Union économique et monétaire. "

9 Salle "de conférence" : trois places à table par délégation et trois places derrière (Conseil, Coreper, Comité à haut niveau).

10 Salle "de réunion" : deux places à table et deux places derrière (groupes de travail).

11 A titre d'exemple, le coût d'une journée d'interprétation complète pour 22 langues serait, sans compter le coût des infrastructures nécessaires, d'environ 40 000 euros, soit approximativement 640 000 euros par jour dans le cas où 16 salles seraient occupées.