



LE CONSEIL EUROPÉEN

[François Jongen](#)

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

1985/7 n° 1072 | pages 1 à 55

ISSN 0008-9664

DOI 10.3917/cris.1072.0001

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1985-7-page-1.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le Conseil européen

François Jongen

Introduction	3
1. Historique	4
2. La situation juridique	15
3. Le fonctionnement	20
4. Les résultats	29
5. Les relations avec les autres institutions	39
Conclusions	43
Annexe : 7 conférences et 30 Conseils européens	45

Introduction

Institué lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Paris en décembre 1974, le Conseil européen s'est réuni pour la première fois à Dublin les 10 et 11 mars 1975. La session de Bruxelles des 30 et 31 mars offre l'occasion de faire, après dix ans de fonctionnement, le bilan de la plus récente des institutions européennes.

Sans avoir été prévues dans le mécanisme initial des Communautés européennes, les réunions au sommet se sont peu à peu imposées de facto. Institutionnalisées en marge des Traités sous le vocable de "Conseil européen", elles sont aujourd'hui légitimées par une série de textes, à tel point que nul ne semble plus remettre leur existence en question.

Pourtant, le bilan des trente réunions du Conseil européen est loin d'être entièrement positif. S'il a parfois permis de débloquent certains problèmes, il a le plus souvent été synonyme de piétinements, de frustrations, voire d'échecs.

Le statut de ses membres vaut au Conseil européen d'être la plus suivie des institutions européennes. Et cette couverture médiatique, qui en fait une vitrine de l'Europe, a pour effet de transformer en tempête le moindre éternuement.

On peut également se demander dans quelle mesure le Conseil européen répond aujourd'hui aux objectifs qui lui avaient été assignés il y a un peu plus de dix ans.

1. Historique

PARIS 1961 - PARIS 1974

Si le Conseil européen proprement dit n'existe que depuis mars 1975, les sept réunions au sommet organisées entre 1961 et 1974 en constituent les antécédents. Elles se distinguent essentiellement par leur caractère occasionnel, voire même exceptionnel (à l'opposé de la périodicité quadrimestrielle du Conseil européen) et par leur statut non institutionnel : il s'agit de conférences diplomatiques multilatérales, alors que le Conseil européen est devenu, même si c'est en marge des Traités, une véritable institution communautaire.

Les premiers pas

C'est à Paris que se tient les 10 et 11 février 1961 (1) la première conférence au sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement des Six. Convoquée à l'initiative de la France sous la présidence de Ch. de Gaulle (bien que ce soit la Belgique qui occupe alors la présidence des Conseils), elle a pour but de "rechercher les moyens d'une coopération politique plus étroite". Il est décidé de mettre sur pied une commission spéciale, composée de représentants des Six, chargée de faire des propositions sur les réunions de chefs d'Etat ou de gouvernement et sur les "autres problèmes concernant la coopération européenne". La déclaration finale de ce premier sommet contient déjà en germes deux caractéristiques que l'on retrouvera souvent dans les conclusions des Conseils européens : le recours à de grandes formules et à l'un ou l'autre type d'engagement.

(1) L'intégralité des déclarations et conclusions des sommets et des Conseils européens a été résumée en un volume par Lina Vido, dans la collection des Dossiers de la délégation italienne du groupe du P.P.E. au Parlement européen, première édition 1981 mise à jour en mars 1984, avec préface du ministre italien des Affaires étrangères Giulio Andreotti.

Prévue lors du sommet de Paris pour le 19 mai, la deuxième conférence des Six se tient finalement le 19 juillet 1961 à Bad Godesberg (Bonn). L'essentiel de la déclaration finale concerne les matières relevant de la coopération politique et de l'Union européenne. Des propositions concrètes sont à nouveau demandées à la commission spéciale, présidée par le Français Christian Fouchet. Les plans Fouchet sur l'Union politique européenne seront rendus publics en octobre 1961 et en janvier 1962. Ils prévoient comme organe central un Conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement prenant à l'unanimité des décisions à caractère contraignant. Les plans Fouchet seront rejetés, principalement par les Pays-Bas et la Belgique. Ce coup d'arrêt va interrompre provisoirement la tenue des conférences au sommet, l'Europe entrant d'ailleurs également dans une crise qui va aboutir à la politique française "de la chaise vide" et au compromis de Luxembourg en janvier 1966.

Il faudra attendre les 29 et 30 mai 1967 à Rome pour que les leaders des Six se réunissent à nouveau, profitant de l'occasion qu'offre le dixième anniversaire de la signature des Traités de Rome. Le premier jour est consacré aux cérémonies officielles, le second à un "échange de vues". Il est question principalement de la coopération politique, des demandes d'adhésion (de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark) et de la mise en oeuvre du traité de fusion des institutions du 8 avril 1965 (fixée de commun accord au 1er juillet 1967).

L'institutionnalisation progressive.

C'est à nouveau la France qui va relancer le dialogue au sommet. Avec l'arrivée à l'Elysée de Georges Pompidou, la politique française à l'égard de la Communauté va se modifier considérablement; le veto gaullien à l'adhésion de la Grande-Bretagne semble levé. Lors de la 76ème session du Conseil, les 22 et 23 juillet 1969, Maurice Schumann lance une "proposition tendant à la réunion, avant la fin de l'année, à La Haye, d'une conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement en vue d'examiner les problèmes qui se posent à la Communauté dans les domaines de son achèvement, de son approfondissement et de son élargissement" (2). C'est donc les 1er et 2 décembre 1969 que les Six, rejoints cette fois - pour les discussions portant sur les matières communautaires - par les représentants de la Commission (3), vont se réunir au Binnenhof de

(2) Bulletin des C.E., 9/10-1969, p.114.

(3) En l'occurrence Jean Rey et Eduardo Martino.

La Haye, la capitale néerlandaise étant choisie parce que les Pays-Bas assument à ce moment la présidence du Conseil.

Réuni en session extraordinaire à Luxembourg le 3 novembre 1969, le Parlement européen adopte à l'intention du sommet une résolution à propos des problèmes fondamentaux de la politique européenne. La Commission, pour sa part, transmet un "aide-mémoire" faisant état de ses positions sur les décisions à prendre.

Ce n'est pas tant par la portée de ses conclusions que par la nature de ses discussions que le sommet de La Haye s'est avéré être un tournant important. Les termes des conclusions restent en effet imprécis (on "réaffirme" ou "confirme" "la volonté", on "réaffirme la foi", on "réaffirme l'intérêt", on "réaffirme l'accord" ...) et aucune décision à effet immédiatement concret n'est prise ("Le Conseil des ministres poursuivra l'examen du problème ...". "Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont demandé aux gouvernements de poursuivre sans retard ...". "Ils ont convenu qu'en 1970, sera élaboré au sein du Conseil ...". Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont chargé les ministres des Affaires étrangères ..."). Le caractère essentiel du sommet de La Haye réside dans l'extrême diversité des problèmes abordés, et particulièrement dans la mise à l'ordre du jour de questions proprement communautaires (orientation d'ailleurs confirmée par l'association de la Commission). La Haye ouvre ainsi dans les conférences au sommet une deuxième phase, que Jean Dondelinger qualifie de "phase d'orientation globale, de nature para-institutionnelle" (4).

En outre, le sommet de La Haye aura des conséquences réelles sur le fonctionnement de la Communauté économique européenne, procurant par exemple une nouvelle impulsion aux négociations d'adhésion. Les 26 et 27 octobre 1970, lors de sa 129^{ème} session, le Conseil adopte le rapport final (dit Rapport Davignon I) sur la coopération politique. Ce rapport prévoit que les réunions semestrielles des ministres des Affaires étrangères peuvent, selon "la gravité des circonstances ou l'importance des sujets à traiter", être remplacées par "une conférence des chefs d'Etat et de gouvernement".

(4) Jean Dondelinger, "Les origines du Conseil européen : historique et motivations", rapport présenté au colloque de l'Association des Instituts d'Etudes européennes sur "le Conseil européen", Louvain-la-Neuve, 6 et 7 octobre 1977, p. 7. Voir aussi du même auteur, "Le Conseil européen", Bruxelles, 20 novembre 1975.

A ce moment, l'utilité des conférences au sommet semble faire l'unanimité. Le 9 juin 1971, c'est le Parlement de Strasbourg qui appelle de ses vœux un nouveau sommet. Dans le cadre d'une résolution sur les problèmes monétaires, il "invite le Conseil des ministres à prendre l'initiative de consultations entre les gouvernements des Etats membres en y associant la Commission et le Parlement en vue d'organiser, après une préparation minutieuse et dans le respect des exigences de l'élargissement, une conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement chargée de préciser les objectifs de l'Europe unie, de résoudre les problèmes en suspens (...) et de définir un équilibre institutionnel plus démocratique" (5).

Le 18 août 1971, c'est à nouveau le gouvernement français qui annonce "l'intention du Président de la République de proposer, le moment venu, aux chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté et des pays qui se préparent à y adhérer, que soient organisées des consultations préalables en vue d'une rencontre à leur niveau". L'appui de la Commission est annoncé dès le lendemain par son président Franco Maria Malfatti : "Ce n'est que par des décisions politiques au niveau le plus élevé que nous pourrons faire face convenablement à notre tâche (...)". Ainsi conforté, Georges Pompidou réaffirme, lors d'une conférence de presse tenue le 23 septembre 1971, sa volonté de mettre sur pied un nouveau sommet, "sous réserve que cette conférence soit minutieusement préparée et qu'elle vienne au moment opportun". Le but en est précisé sans détours : "Les conférences au sommet ne sont pas faites pour échanger des déclarations d'intention, mais pour prendre des décisions".

Dès ce moment, on ne compte plus les appels en faveur d'un nouveau sommet. De la conférence des ministres des Affaires étrangères à Rome le 5 novembre 1971 au débat du Parlement européen pour l'adoption d'une résolution sur la conférence au sommet le 5 juillet 1972, en passant par les déclarations des présidents successifs de la Commission, F. M. Malfatti (6), et S. Mansholt (7), tous attendent ce nouveau sommet qui semble voué à la résolution de tous les problèmes pendants.

(5) J.O.C.E., C. 66, 1er juillet 1971, p. 24.

(6) "C'est le sommet qui permettra de définir les grandes lignes du renforcement institutionnel qui s'impose dans la Communauté à Dix... La période exceptionnelle que nous traversons exige de notre part une preuve de volonté politique du plus haut niveau". Discours au Parlement européen, Bulletin des C.E., 3-1972, pp. 24-25.

(7) "On ne saurait guère envisager, et la Commission ne le fait d'ailleurs pas, l'échec de cette conférence". Bulletin des C.E., 5-1972, p.8.

S'il est le plus attendu, le cinquième sommet est aussi le plus préparé. Dès le 29 février 1972, les Dix (8) fixent l'ordre du jour : a) union économique et monétaire et progrès social; b) relations extérieures de la Communauté; c) renforcement de la Communauté sur le plan institutionnel. Six réunions du Conseil vont être consacrées à la préparation de cet ordre du jour (les 20 mars, 24 avril, 26 et 27 mai, 26 juin, 13 juillet et 12 septembre), les deux dernières étant elles-mêmes préparées par un comité ad hoc composé des représentants permanents des pays membres, des chefs de mission des pays adhérents et de représentants de la Commission. Enfin, le 15 septembre, Georges Pompidou lance son invitation officielle : le sommet aura lieu à Paris les 19 et 20 octobre.

Malgré sa longueur (un préambule et seize points), la déclaration finale masque mal une certaine indigence de fond. Les points les plus précis et qui font l'objet de décisions concrètes sont ceux qui concernent la politique économique et monétaire (1 à 4) et les relations extérieures (10 à 13). Pour le reste, la déclaration recourt à diverses procédures de renvoi, "invitant les Institutions à" "créer", "établir", "arrêter", "élaborer" ... Ainsi, un second rapport est demandé sur la coopération politique (ce sera le rapport Davignon II, adopté à Copenhague le 23 juillet 1973) et les institutions sont chargées d'élaborer avant fin 1975 un rapport sur l'Union européenne afin que celle-ci puisse être réalisée avant la fin de la décennie. Les réactions enregistrées à l'issue du sommet sont quelque peu amères. Sicco Mansholt souligne dès alors ce qui est sans doute un des problèmes de l'institution du Conseil européen (et de son antécédent, la conférence au sommet) : "Nous constatons donc que la conférence au sommet n'a pas eu les répercussions nécessaires sur les activités des institutions communautaires. Ces deux exemples montrent à l'évidence qu'en fin de compte, les résultats de la conférence au sommet ne pourront être appréciés qu'en fonction de ce que les institutions - le Parlement, le Conseil et la Communauté - pourront réaliser" (9). Plusieurs exemples l'ont montré par la suite : même quand le Conseil européen arrive à donner les impulsions nécessaires - ce qui est loin d'être toujours le cas -, celles-ci doivent encore être traduites dans le concret par les institutions prévues dans les traités. Peu à peu, on parle d'institutionnaliser les conférences au

(8) Les Six, plus les quatre candidats à l'adhésion. Le référendum du "non" norvégien ne sera organisé que le 26 septembre 1972.

(9) Les discours de G. Pompidou, B. Biesheuvel, E. Heath, A. Joergensen, G. Eskens, G. Andreotti, J. Lynch, P. Werner et S. Mansholt ont été intégralement reproduits dans le Bulletin des C.E., 11-1972, pp. 9-65.

sommet en leur donnant une périodicité régulière. Dès mars 1972, le rapport Vedel, sur l'élargissement des compétences du Parlement européen, envisage la question :

"On a proposé d'institutionnaliser de telles conférences, notamment en leur donnant un caractère périodique, et de leur impartir systématiquement la mission de tracer les grandes orientations de la Communauté. On peut certes trouver des avantages à une telle proposition. La volonté politique exprimée au niveau le plus élevé devrait avoir, même si cela n'a pas toujours été le cas, un effet d'impulsion déterminant sur la mission des institutions communautaires, notamment du Conseil. La périodicité des réunions porterait de façon renouvelée et relativement fréquente l'intérêt des problèmes européens à l'attention des gouvernements, des parlements nationaux et de l'opinion publique. Cependant, le système des sommets, qui peut être excellent dans son principe, rencontre, en tant qu'institution se réunissant à date fixe, une objection majeure. En effet, étant donné le caractère exceptionnel que doit conserver la présence dans les délibérations communautaires des chefs d'Etat ou de gouvernement, c'est plutôt l'occasion politique rendant leur intervention indispensable qui doit commander les dates de réunions. Une trop grande fréquence des sommets, leur mise en oeuvre à des moments où aucune actualité politique ne l'impose vraiment risquerait d'affaiblir les vertus de l'institution. Bien plus, il existe un risque sérieux de voir les procédures communautaires, déjà trop lentes, se ralentir encore du fait que les institutions responsables des décisions communautaires retarderaient encore leurs prises de position dans l'attente de la prochaine réunion du sommet" (10).

Si le rapport Vedel fait état de réserves, Jean Monnet va, pour sa part, défendre l'institutionnalisation des sommets (11). Président du Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, Jean Monnet rédige en août 1973 un document intitulé "constitution et action d'un gouvernement européen et provisoire". Composé des neuf chefs d'Etat et de gouvernement, ce gouvernement européen provisoire doit, dans l'esprit de son auteur, se réunir au moins une fois par trimestre afin de mettre en oeuvre l'Union européenne annoncée lors du sommet de

(10) Rapport du groupe ad hoc pour le problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, ("Rapport Vedel"), Bulletin des C.E., supplément 4/72, 25 mars 1972, chap. III, sect. V, p. 81.

(11) Voir à ce sujet : Pascal Fontaine, "Le rôle de Jean Monnet dans la genèse du Conseil européen", Revue du Marché Commun, n° 229, septembre 1979, pp. 357-365.

Paris en octobre 1972. Ce document est soumis à Georges Pompidou, Edouard Heath et Willy Brandt.

Dans diverses déclarations (12), ceux-ci semblent favorables à l'idée de Jean Monnet. Et c'est à nouveau la France qui prend l'initiative : le 31 octobre, regrettant l'absence de l'Europe dans le concert diplomatique USA-URSS déclenché à la suite de la guerre du Proche-Orient, Georges Pompidou annonce la volonté du gouvernement français de proposer à ses partenaires la mise sur pied de rencontres régulières entre les seuls chefs d'Etat et de gouvernement. Dès le 2 novembre, le Premier ministre danois, Anker Joergensen (le Danemark assumant à ce moment la présidence du Conseil) propose la tenue d'un sommet à Copenhague pour les 14 et 15 décembre 1973. Le 13 novembre, le Parlement européen adopte une résolution sur le sommet dans laquelle il souligne "la nécessité d'utiliser efficacement les structures communautaires existantes" (13). La Commission prépare deux communications à l'intention du sommet.

Le sommet de Copenhague s'avère beaucoup moins informel que ne le souhaitait G. Pompidou. Seul le problème de l'énergie - qui va dominer tous les débats, suite à l'éclatement du premier choc pétrolier et à la présence, apparemment inattendue, des ministres des Affaires étrangères de l'Algérie, de la Tunisie, du Soudan et des Emirats, venus à Copenhague pour être reçus par leurs collègues européens - sera concrètement abordé dans les conclusions, sous la forme d'une annexe à la traditionnelle déclaration finale. Une déclaration sur l'identité européenne est également adoptée, mais elle reste empreinte d'emphase. L'entente n'est pas réalisée sur l'institutionnalisation des sommets :

"3. Ils ont décidé de se réunir plus fréquemment. De telles réunions, se tiendront lorsque les circonstances les rendront opportunes et lorsque des impulsions ou la définition de nouvelles orientations pour la construction européenne apparaîtront nécessaires. C'est au pays exerçant la présidence qu'il revient de convoquer de telles réunions et d'en proposer les modalités de préparation et d'organisation. Les chefs d'Etat ou de gouvernement attachent la plus grande importance à ce que les institutions communautaires fonctionnent pleinement et que les décisions nécessaires y soient prises en temps utile.

(12) Voir par exemple le discours d'Edward Heath lors du Congrès du Parti conservateur à Blackpool le 13 octobre 1973.

(13) J.O.C.E., C. 108, 10 décembre 1973, pp. 15-16.

4. Ils sont convenus également de se réunir à tout moment quand la situation internationale l'exige (...)" (14).

Le pas décisif

L'arrivée en 1974 de plusieurs nouveaux chefs d'Etat ou de gouvernement va modifier le climat européen. Le problème britannique va prendre une acuité nouvelle avec l'arrivée au pouvoir des travaillistes, et d'Harold Wilson le 9 mars, par la menace d'un éventuel retrait. Les excellentes relations personnelles entretenues par Helmut Schmidt (qui succède à Willy Brandt le 14 mai) et Valéry Giscard d'Estaing (élu le 19 mai suite au décès de Georges Pompidou) dans le cadre des sommets franco-allemands, vont créer une dynamique nouvelle de l'interétatisme.

Le 14 septembre 1974, V. Giscard d'Estaing invite à l'Elysée les huit chefs de gouvernement et le président de la Commission, F.X. Ortoli, pour un dîner de travail avec "échange de vue sur les problèmes actuels de la Communauté". Il propose, soutenu en cela par Helmut Schmidt, l'institutionnalisation de rencontres régulières. Cette proposition, mise en forme structurée, sera soumise par le ministre français des Affaires étrangères Jean Sauvagnargues à ses huit collègues le 12 octobre. Elle suscite la méfiance de certains, et particulièrement des petits pays qui craignent la domination des quatre grands dans une structure qui privilégie l'interétatisme au détriment de la supranationalité.

Le 24 octobre 1974, le président français propose la tenue d'un sommet les 9 et 10 décembre. Un groupe ad hoc est constitué pour sa préparation, composé des directeurs généraux des Affaires politiques des différentes Chancelleries (pour les questions institutionnelles), des représentants permanents (pour les questions de fond) et de membres de la Commission. Les ministres des Affaires étrangères se réunissent les 11, 18 et 25 novembre et le 2 décembre. La Commission transmet deux documents, et le Parlement de Strasbourg adopte une résolution le 9 décembre.

Le dernier sommet européen se tiendra à Paris les 9 et 10 décembre 1974. Le principal résultat obtenu sera l'institutionnalisation du Conseil européen. Pour ce qui est des autres points traités, on reste dans une certaine imprécision : ainsi, le point 6 des conclusions où l'on retient qu'il "conviendra de renoncer" à la pratique du consensus unanime. Le point 12, qui prévoit l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct dès 1978, est assorti de réserves

(14) Bulletin C.E., 12-1973, n° 1101-1108.

britanniques et danoises (15). L'Union européenne est "mise au frigo" par la demande de Léo Tindemans d'un rapport sur la question, rapport qui restera d'ailleurs sans suites réelles (16). Mais l'euphorie qui entoure l'institutionnalisation du Conseil européen éclipsera ces déceptions. Lors du débat du Parlement européen du 11 décembre, le président F. X. Ortoli constate : "Des problèmes concrets ont été évoqués, et, pour certains d'entre eux, réglés ..." (17).

**"LE SOMMET
EUROPEEN EST
MORT, VIVE LE
CONSEIL
EUROPEEN"**

Acte de naissance

Au soir du 10 décembre 1974, Valéry Giscard d'Estaing annonce : "Le sommet européen est mort, vive le Conseil européen". L'acte de naissance (point trois des conclusions) est rédigé comme suit :

"Les Chefs de gouvernement ont, en conséquence, décidé de se réunir, accompagnés des ministres des Affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique. Le secrétariat administratif sera assuré de façon appropriée, compte tenu de la pratique et des procédures en vigueur. 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. Ils peuvent se réunir à la même occasion au titre de la coopération politique.

Ces dispositions n'affectent, en aucune manière, les règles et les procédures arrêtées par les traités ni celles prévues par les rapports de Luxembourg et de Copenhague en ce qui concerne la coopération politique. La Commission exerce les compétences et joue le rôle qui lui est dévolu par ces textes dans les diverses réunions mentionnées aux paragraphes ci-dessus".

(15) L'accord sur la répartition des sièges n'interviendra en fait qu'en juillet 1976, et les premières élections n'auront lieu qu'en juin 1979.

(16) J.C. Willame, "Le rapport Tindemans sur l'Union européenne", Courrier Hebdomadaire du CRISP n° 764, du 13 mai 1977.

(17) J.O.C.E., Annexe n°184, décembre 1974, pp. 142-146.

Les causes de l'émergence du Conseil européen

L'émergence du Conseil européen a souvent été expliquée de façon essentiellement conjoncturelle. Mais aux facteurs politiques qui ont suscité l'institutionnalisation du Conseil européen, il faut ajouter une explication de type structurel.

Les causes conjoncturelles

L'institutionnalisation du Conseil européen s'inscrit dans un contexte particulier, où se mêlent des facteurs spécifiquement européens et des facteurs extra-européens. Spécifiquement européenne, la crise des institutions qui commençait à se marquer alors, ce que Jean Dondelinger et Léo Tindemans (18), appellent le vide politique : l'autorité, la puissance de décision n'étaient plus pleinement assumées par le Conseil, et il fallait, d'une manière ou de l'autre, combler le vide ainsi créé.

A cela, il faut ajouter un contexte international subitement durci par la crise de l'énergie, faisant ressentir avec d'autant plus d'acuité les blocages décisionnels. Enfin, il faut constater qu'entre le sommet de Copenhague en décembre 1973 et celui de Paris en décembre 1974, seuls deux chefs de gouvernement (l'Irlandais L. Cosgrave et le Néerlandais J. Den Uyl) étaient restés en place, face à sept "nouveaux" (dont certains avaient déjà, il est vrai, siégé aux séances du Conseil) : L. Tindemans (à la place de E. Leburton), P. Hartling (à la place de A. Joergensen), H. Schmidt (à la place de W. Brandt), V. Giscard d'Estaing (à la place de G. Pompidou), A. Moro (à la place de M. Rumor), G. Thorn (à la place de P. Werner), et H. Wilson (à la place de E. Heath).

Les causes structurelles

Mais, plus profondément, la raison de l'émergence des sommets, puis des Conseils européens ne doit-elle pas être trouvée dans un mouvement global qui tend à substituer l'intergouvernemental au supranational ? Admis en période de prospérité, le principe de la supranationalité de la Communauté s'est trouvé battu en brèche dès que les impératifs économiques se faisaient jour. Le principe de l'interétatisme que d'aucuns ont

(18) Voir les deux études déjà citées de J. Dondelinger. Voir aussi Léo Tindemans, "Les raisons d'une naissance" in "Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions", Mélanges Fernand Dehousse, T. II, Labor, 1979, pp. 167-173. Cet article est une version étoffée d'un rapport présenté par Léo Tindemans au colloque de Louvain-la-Neuve des 6 et 7 octobre 1977.

tenté d'imposer peu à peu est-il vraiment autre chose qu'une tentative de reprendre en main, au niveau national, des intérêts que l'on estime menacés par la Communauté ?

Dès le départ, la place et le pouvoir laissés au Conseil des ministres à côté des institutions purement européennes pouvaient apparaître comme une concession, une garantie laissée à chaque nation pour la partie d'elle-même qui faisait abstraction des idéaux de construction européenne.

Mais n'était-il pas illusoire aussi de laisser la défense des intérêts propres aux seuls ministres compétents pour chaque domaine ? La naissance d'une institution regroupant les chefs de gouvernement n'était-elle pas une "excroissance" prévisible du Conseil des ministres ? Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est la France - aussi bien sous la présidence de Ch. de Gaulle que de G. Pompidou et de V. Giscard d'Estaing - qui a toujours été la première à proposer des sommets. La conjonction des mécanismes de la Constitution de 1958, d'une position de chef de l'Etat et d'une légitimité acquise par le suffrage universel a toujours poussé les présidents de la Vème République à s'arroger un droit de regard sur l'ensemble des domaines politiques et, plus particulièrement, à considérer les Affaires extérieures comme une sorte de domaine réservé. Dans ce contexte, la primauté laissée sur la scène européenne à un ministre des Affaires étrangères a dû paraître à l'Elysée comme une dépossession d'attribution.

La France n'est pas la seule à manifester cette tendance. La part prise depuis quelques décennies par la diplomatie directe - celle des rencontres - au détriment de la diplomatie traditionnelle - celle des ambassades - n'est pas seulement le fruit du développement technologique des moyens de communication.

2.

La situation juridique

Outre le point 3 des "Conclusions de la Présidence" du sommet de Paris, l'existence du Conseil européen est prévue dans un certain nombre d'autres textes adoptés depuis lors. Aucun de ces textes n'a cependant valeur de traité. Il convient dès lors, dans un second temps, d'examiner la conformité du Conseil européen au système institutionnel mis en place par les Traités, et particulièrement par le Traité "de fusion" de 1965.

LES LEGITIMATIONS DE FACTO DU CONSEIL EUROPÉEN

Divers textes instituent l'existence et le rôle du Conseil européen : ils émanent soit du Conseil européen lui-même, soit du Conseil, soit de la Commission, soit du Parlement, soit enfin de l'une ou l'autre personnalité mandatée à cet effet.

Les textes émanant du Conseil européen

Après avoir examiné le rapport Tindemans sur l'Union européenne (voir ci-dessous), les neuf chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à La Haye les 29 et 30 novembre 1976 confirment "la fonction de guide du Conseil européen".

Le 21 janvier 1977, Valéry Giscard d'Estaing adresse aux huit chefs de gouvernement et au président de la Commission une lettre faisant état de "propositions visant à améliorer le fonctionnement du Conseil". Il s'agit d'un certain nombre de règles qui constituent un embryon de règlement d'ordre intérieur. La présidence britannique établit à ce sujet un document. Soumis au Conseil européen de Rome, il va être discuté par les ministres des Affaires étrangères, puis adopté lors du Conseil européen de Londres des 29 et 30 juin. Cinq points y sont repris : types de délibérations, préparation préalable de l'ordre du jour, publication des déclarations, inscription des conclusions, participation des hauts fonctionnaires.

C'est au cours du Conseil européen de Luxembourg des 1er et 2 décembre 1980 que les Neuf examinent le "Rapport des Trois sages" (voir ci-dessous). Ils proposent à leur tour une série de remarques sur le fonctionnement des institutions, au premier rang desquelles ils placent le Conseil européen. Deux points concernant le rôle du Conseil européen, et quatre traitent de l'organisation de ses travaux.

Le Conseil européen est encore abordé dans la Déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée lors de la session du Conseil européen tenue à Stuttgart du 17 au 19 juin 1983. Son rôle y est redéfini comme suit :

"2.1.2. Dans la perspective de l'Union européenne, le Conseil européen :

- donne à la construction européenne une impulsion politique générale;
- définit les orientations favorisant la construction européenne et donne des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne;
- délibère des questions relevant de l'Union européenne dans ses différents aspects en veillant à leur cohérence;
- ouvre à la coopération de nouveaux secteurs d'activité;
- exprime de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures" (19).

Texte émanant de la Commission

Dans une communication adressée au Parlement et au Conseil le 14 octobre 1981, la Commission aborde le rôle du Conseil européen : " (...) le Conseil européen n'aurait notamment plus à pallier l'inertie du Conseil dans ses différentes formations et pourrait se consacrer à sa vocation première d'organe d'impulsion politique. Il pourrait ainsi exercer pleinement, en tant que Conseil des Communautés, son rôle tel que conçu lors du sommet de Paris de décembre 1974" (20).

Textes émanant du Conseil

Le 15 septembre 1980, les ministres des Affaires étrangères des Neuf réunis en Conseil adoptent un rapport sur le "Rapport des Trois Sages", dans lequel ils expriment leur conception -

(19) Bulletin des C.E., 6-1983, n° 1.6.1.

(20) "Les relations entre les institutions de la Communauté", in "Le système Institutionnel de la Communauté. Un équilibre à rétablir.", Bulletin des - C.E., supplément 3/1982.

opposée ici à celle des "Trois Sages" - du rôle du Conseil européen qui est "de donner des directives d'orientation politique générale, non d'établir un schéma de priorités pour l'action de la Communauté".

Le 13 novembre 1981, réunis au titre de la coopération politique, ils adoptent le rapport de Lord Carrington "sur la coopération politique européenne en matière de politique extérieure", lequel mentionne le Conseil européen parmi les institutions appelées à agir régulièrement en la matière.

Textes émanant du Parlement

Dans une perspective d'avenir, il faut faire mention de l'avant-projet de Traité instituant l'Union européenne (14 septembre 1983) et du projet de Traité instituant l'Union européenne, ce dernier adopté le 14 février 1984 par le Parlement de Strasbourg sous l'impulsion du Club dit du "Crocodile", dont A. Spinelli, élu comme indépendant sur une liste du P.C.I., fut le principal animateur. Ces deux textes reprennent le Conseil européen parmi les institutions de l'Union et définissent - en des termes parfois différents - son rôle.

Textes émanant de personnalités extérieures

A plusieurs reprises, le Conseil européen a pris l'initiative de demander à l'une ou l'autre personnalité un rapport portant certains problèmes de type institutionnel.

- Ainsi, le rapport Tindemans sur l'Union européenne (21), demandé au Premier ministre belge lors du sommet européen de Paris en décembre 1974 et remis le 29 décembre 1975 traite en son chapitre V (Le renforcement des institutions) du Conseil européen, "définissant son rôle et les modalités de son action".

- Le Conseil européen de Bruxelles en décembre 1978 a invité un comité spécial de "Sages" (composé du Néerlandais Barend Biesheuvel, du Britannique Edmond Dell et du Français Robert Marjolin) à lui remettre une étude sur les possibilités d'amélioration du fonctionnement des institutions européennes. Remis fin 1979, ce rapport consacre seize pages au Conseil européen : rôle, fonctions, relations avec les autres institutions.

(21) Léo Tindemans, "L'Union européenne : rapport au Conseil européen", Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1976.

LE CONSEIL EUROPEEN DANS L'ORDRE JURIDIQUE DES TRAITES

Aucun des textes cités ci-dessus ne peut être considéré comme un véritable acte de révision des Traités : la question de la "constitutionnalité" (22) du Conseil européen face aux textes existants est donc posée.

Le statut du Conseil européen

Si le Conseil européen est, sans nul doute, une institution particulière au plan politique, l'est-il également au plan juridique ? La plupart des auteurs (23) s'entendent pour considérer que le Conseil européen n'est qu'une forme particulière du Conseil traditionnel. L'article 2 du Traité de fusion des institutions précise en effet que "Le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres".

L'acte constitutif adopté à Paris en 1974 n'emploie d'ailleurs pas la dénomination de "Conseil européen", mais parle de réunions "en Conseil de la Communauté". Cette dernière dénomination correspond à peu près à celle qui est reprise à l'article 1 du Traité de fusion : "Il est institué un Conseil des Communautés européennes, ci-après dénommé le Conseil".

Cette interprétation trouve d'ailleurs une confirmation dans la Résolution solennelle sur l'Union européenne adoptée au Conseil européen de Stuttgart qui stipule (en son point 2.1.3.) que "lorsque le Conseil européen agit dans des matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités". Mais il s'agit ici d'une auto-légitimation, puisque ce texte vient du Conseil européen lui-même.

Si cette assimilation du Conseil européen au Conseil apparaît comme une solution qui sauvegarde les apparences de

(22) L'expression est de Claude Blumann, in "Le Conseil européen", Revue trimestrielle de Droit européen, 1976, I, pp. 3-20.

(23) Voir notamment C. Blumann, op. cit.; Etienne Cerexhe, "Le droit européen : les institutions", Nauwelaerts, 1979, n° 247; René Joliet, "Le droit institutionnel des Communautés européennes. Les institutions.", Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Liège, 1983, Chap. II, V, B. 2.

constitutionnalité, il faut reconnaître qu'elle reste boiteuse. D'abord parce que l'article 2 du Traité du 8 avril 1965 parle de déléguer "un de ses membres" et que le Conseil européen réunit en principe le chef du gouvernement et le ministre des Affaires étrangères. Ensuite, parce que la qualité de membre du gouvernement peut, d'un point de vue constitutionnel, être déniée au chef de l'Etat français, même si la Constitution de 1958 a fait du Président de la République le chef - de fait - de l'Exécutif.

Il serait donc souhaitable de voir le Conseil européen institutionnalisé aussi dans les Traités. Le projet adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 va dans ce sens.

La nature juridique des actes du Conseil européen

Si l'on accepte, nonobstant les réserves formulées ci-dessus, de considérer le Conseil européen comme l'une des variantes possibles du Conseil, il faut lui reconnaître la capacité de créer du droit qui est attribuée à ce dernier. Deux conditions s'imposent néanmoins :

- cette capacité n'est reconnue au Conseil européen que dans la mesure où il traite des questions proprement communautaires, et pas en matière de coopération politique par exemple puisqu'ici il n'agit plus en tant que Conseil des Communautés;
- les procédures auxquelles est soumis le Conseil pour adopter des actes ayant force contraignante (par exemple le droit d'initiative de la Commission) s'appliquent aussi au Conseil européen s'il veut agir en ce sens.

Dans la pratique, le conseil européen n'a pas - encore ? - fait usage de cette possibilité.

3. Le fonctionnement

LIEU ET DATE DES SESSIONS

L'acte constitutif de Paris prévoyait des réunions "trois fois par an et chaque fois que nécessaire". En dix ans de pratique, les trois réunions annuelles semblent s'être avérées suffisantes puisqu'il n'a pas été fait application du "et chaque fois que nécessaire".

La première a généralement lieu en mars (sept cas sur dix) ou en avril (trois cas), la deuxième en juin (sept cas) ou début juillet (trois cas) et la troisième fin novembre (trois cas) ou début décembre (sept cas).

Afin de symboliser la double vocation du Conseil européen (Conseil des Communautés d'une part, coopération politique de l'autre), les sessions se tiennent une fois par an (sauf exceptions) dans un des sièges institutionnels et, pour les deux autres fois, dans le pays qui occupe la présidence. Dans le premier cas, le Conseil a siégé six fois à Bruxelles, deux à Luxembourg, une à Rome (pour le 20ème anniversaire de la signature du Traité) et une à Strasbourg (pour la première élection directe du Parlement européen). Dans le second cas, il a siégé quinze fois dans la capitale du pays occupant la présidence et cinq fois dans une autre ville de ce même pays (Brème, Venise, Maastricht, Stuttgart et Fontainebleau).

Depuis 1983, le calendrier semble s'établir comme suit : fin mars, session à Bruxelles, fin juin et début décembre, session dans le pays qui assure la présidence.

SECRETARIAT

L'idée d'un secrétariat propre au Conseil européen, défendue par la France, fut rejetée par les autres pays qui craignaient d'y voir l'embryon d'un nouvel organisme permanent qui aurait pu entrer en conflit avec la Commission. Le communiqué du sommet de Paris prévoit que "compte tenu des pratiques et procédures en vigueur, le secrétariat administratif sera

assuré de manière appropriée". Dans la pratique, le secrétariat est assuré par le Secrétariat général du Conseil pour les questions communautaires, et par des hauts fonctionnaires de l'Etat qui assume la présidence pour les questions de coopération politique.

PREPARATION DES REUNIONS

Une des idées de base des Conseils européens étant de garder - autant que possible - une structure légère, dégagée de tout formalisme excessif, la préparation des sessions est - officiellement en tout cas - réduite au minimum. Il faut cependant relever une certaine évolution au fil des ans.

Au départ, la préparation est laissée au seul Conseil qui, à l'occasion d'une réunion tenue dans les jours qui précèdent la session du Conseil européen, prépare "une liste des questions susceptibles d'être discutée par les chefs de gouvernement" (24), chacun d'eux gardant finalement toute liberté "d'évoquer, à tout moment et en dehors de l'ordre du jour, toute question qu'il désire voir traiter" (25). Cette procédure est celle qui a été ratifiée dans le "règlement d'ordre intérieur" adopté au Conseil européen de Londres en juillet 1977 : "Il est également convenu que les échanges de vue informels ne nécessitent qu'un délai de préparation limité, bien qu'une certaine clarification préalable des questions ne doive pas être exclue dans le cas où elle faciliterait les délibérations. (...) Les ministres des Affaires étrangères devraient se voir confier la responsabilité de ces travaux préparatoires, qui pourraient avoir lieu dans le cadre du Conseil ou, le cas échéant, des instances de coopération politique" (26).

Mais cette préparation formelle "légère" cache parfois une préparation de fond plus importante : ainsi, l'accord sur le nombre et la répartition des membres du Parlement européen annoncé au Conseil européen de Bruxelles les 12 et 13 juillet 1976 était-il virtuellement acquis lors de la session du Conseil tenue à Luxembourg les 29 et 30 juin. De même, l'entrée en vigueur du Système monétaire européen décidée lors du Conseil européen de Paris les 12 et 13 mars 1979 fut rendue possible par l'accord sur les montants compensatoires

(24) Emile Noël, "Les rouages de l'Europe", Collection Europe, Labor-Nathan 1979, p. 49.

(25) Léo Tindemans, "Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions", op. cit. p. 169.

(26) Bulletin des C.E., 6-1977, n° 2.3.1.

monétaires intervenus à Bruxelles au Conseil des 5 et 6 mars.

Le "Rapport des Trois Sages" et les conclusions qu'en a tirées le Conseil européen de Luxembourg des 1er et 2 décembre 1980 attribuent la préparation des réunions du Conseil européen au Conseil et au Comité des représentants permanents. Ce rôle dévolu au Coreper n'est d'ailleurs que la suite logique de l'assimilation du Conseil européen au Conseil, puisque l'article 4 du Traité du 8 avril 1965 attribue la préparation des travaux du Conseil au Coreper. Dans la pratique, ce rôle reste extrêmement discret.

Enfin, il faut mentionner la procédure de préparation exceptionnelle suivie à l'occasion du Conseil européen d'Athènes des 4, 5 et 6 décembre 1983. A la suite de l'échec du Conseil européen de Stuttgart des 17, 18 et 19 juin, la plupart des problèmes furent renvoyés à la réunion suivante, moyennant une procédure exceptionnelle. La session d'Athènes fut préparée par sept Conseils spéciaux (ministre des Affaires étrangères, de l'Agriculture et des Finances) eux-mêmes préparés par deux groupes ad hoc et un groupe unique. L'échec de la réunion d'Athènes n'en fut que plus éclatant.

PARTICIPANTS

Les chefs d'Etat et/ou de gouvernement

Certaines fluctuations sont apparues dans la définition de la composition du Conseil européen :

- les six premiers sommets réunissent les "chefs d'Etat ou de gouvernement";
- le sommet de Paris ne fait plus état que des "chefs de gouvernement";
- les conclusions des Conseils européens font mention indifféremment de "chefs de gouvernement" (cette dénomination disparaît assez vite) de "chefs d'Etat et de gouvernement", ou de "chefs d'Etat ou de gouvernement".

En fait, le seul chef d'Etat qui soit présent au Conseil européen est le Président de la République française. On a souligné plus haut les problèmes que pouvait poser cette présence eu égard à l'article 2 du Traité du 8 avril 1965. A l'époque des conférences au sommet, la France fut à trois reprises représentée par son chef d'Etat et son chef de gouvernement : Ch. de Gaulle et G. Pompidou à Rome en mai 1967, G. Pompidou et P. Chaban-Delmas à La Haye en décembre 1969, G. Pompidou et P. Messmer à Paris en octobre 1972. Depuis l'institution du Conseil européen, cette pratique n'a plus été répétée.

Plusieurs auteurs (27) s'accordent pour penser que la France pourrait être valablement représentée au Conseil européen par son seul Premier ministre. Mais il faut reconnaître avec eux que, dans une telle hypothèse, le Conseil européen apparaîtrait comme quelque peu dévalué, et que ses éventuelles décisions ne bénéficieraient pas de l'autorité qu'il peut ou est censé avoir dans sa composition habituelle.

Outre le Président de la République française, les membres du Conseil européen sont :

- Le Chancelier de la République fédérale d'Allemagne;
- le Président du Conseil italien;
- le Président du gouvernement luxembourgeois;
- le Taoiseach irlandais;
- les Premiers ministres belge, danois, grec, hollandais et britannique .

Jusqu'ici, les Neuf (ou Dix depuis 1981) chefs d'Etat ou de gouvernement étaient présents à chaque réunion. Une seule exception : le Taoiseach Charles Haughey n'assista pas au Conseil européen de Luxembourg les 29 et 30 juin 1981, retenu par des impératifs de politique intérieure. Il fut fortement critiqué pour cette absence.

Les ministres des Affaires étrangères

Dès le sommet de Paris en 1961, les ministres des Affaires étrangères accompagnaient les chefs d'Etat ou de gouvernement. Cette tradition a été maintenue après l'institutionnalisation du Conseil européen. Faut-il voir dans cette présence une façon de surmonter les problèmes constitutionnels qui pouvaient se poser dans certains pays où le Premier ministre ne dispose d'aucune compétence en matière de politique étrangère ? (28) Ou, plus simplement, est-ce un moyen d'établir la relation entre le Conseil (qui assure le suivi quotidien des questions communautaires et de la coopération politique) et le Conseil européen (dont les interventions dans ce domaine restent exceptionnelles) ? De plus, la double représentation des pays au sein du Conseil européen permet souvent aux gouvernements de coalition d'y faire figurer deux composantes.

Quoi qu'il en soit, le rôle des ministres des Affaires étrangères reste subsidiaire par rapport à celui des chefs d'Etat

(27) Léo Tindemans, "Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions", op. cit. p. 168; C. Blumann, op. cit., p.6.

(28) Dans ce sens, voir E. Noël, op. cit., p. 46.

ou de gouvernement (29). Leur absence (comme celle du Belge Renaat Van Elsdande à Rome en décembre 1975, ou celle de l'Allemand Hans Dietrich Genscher à Bruxelles en décembre 1977) ne pose pas de problème de fonctionnement. De 1975 à 1979, le Luxembourgeois Gaston Thorn siégeait au double titre de Premier ministre et de ministre des Affaires étrangères, se faisant parfois accompagner de l'un ou l'autre ministre ou haut fonctionnaire.

En 1975 et 1976, le Danemark était représenté par trois ministres : le Premier ministre A. Joergensen, le ministre des Affaires étrangères compétent pour la coopération politique K.B. Andersen, et le ministre du Commerce extérieur chargé des questions communautaires, I. Noorgaard.

Cette représentation a été abandonnée depuis lors. Ainsi, à Londres en novembre 1981, François Mitterrand dut-il se contenter de l'assistance du ministre des Relations extérieures Claude Cheysson, celle du ministre des Affaires européennes, André Chandernagor, étant jugée superfétatoire par les partenaires de la France.

La Commission

Les relations entre la Commission et le Conseil européen feront l'objet d'un paragraphe ultérieur. Il faut néanmoins souligner dès ici que le président de la Commission est membre de droit du Conseil européen au même titre que les chefs d'Etat ou de gouvernement.

Cette présence avait pourtant été mal acceptée lors des conférences au sommet. A Paris en 1972, Sicco Mansholt ne fut pas admis aux dîners officiels. A Copenhague en 1973, François-Xavier Ortoli était exclu de toutes discussions qui n'étaient pas purement communautaires, les Neuf arguant de la distinction entre les questions communautaires et celles relevant de la coopération politique.

Le rôle essentiel joué par F. X. Ortoli dans le compromis budgétaire adopté lors du premier Conseil européen à Dublin a assuré la légitimité à la présence de la Commission, qui n'est plus remise en question aujourd'hui.

(29) Mais certains ministres des Affaires étrangères deviennent de véritables "vétérans" : ainsi, l'Allemand Hans-Dietrich Genscher, en place sous Helmut - Schmidt et sous Helmut Kohl, a assisté à la quasi-totalité des Conseils européens.

Le président de la Commission est accompagné d'un des vice-présidents, ce qui assure à la Commission une représentation équivalente à celle des autres délégations (30).

Les fonctionnaires

Outre les 22 membres du Conseil européen - répartis autour de la table par ordre alphabétique des pays, la Commission étant placée en face du président -, un certain nombre de fonctionnaires ont accès à la salle de réunion. Ainsi, une table placée à côté de la table de réunion est réservée aux fonctionnaires chargés du secrétariat : le secrétaire général et deux fonctionnaires du Conseil (au titre des questions communautaires), trois fonctionnaires du pays assurant la présidence (au titre de la coopération politique).

Enfin, un fonctionnaire de la représentation permanente de chaque pays est autorisé à jouer le rôle d'"agent de liaison" entre la salle de réunion et l'antichambre, dans laquelle sont réunies les délégations nationales. Celles-ci, comprenant au maximum 17 membres, sont composées de fonctionnaires venant soit des cabinets du chef de gouvernement, soit des Ministères des Affaires étrangères, soit des représentations permanentes. Ils sont là pour répondre à tous les problèmes d'ordre technique qui peuvent se poser, et pour élaborer d'éventuels textes.

La déclaration sur le "Rapport des Trois Sages" figurant en annexe des conclusions du Conseil européen de Luxembourg précise que : "Le Conseil européen, tout en confirmant le caractère restreint de ses travaux, se réserve de décider, comme il l'a fait dans le passé, de la participation à ses réunions, en des cas exceptionnels et sur proposition du Président, d'une ou plusieurs personnes qui ne sont pas membres du Conseil européen".

PRESIDENCE

La présidence du Conseil européen est dévolue au chef d'Etat ou de gouvernement du pays qui occupe la présidence du Conseil. Un allongement de la durée de la présidence a été plusieurs fois envisagé, mais n'a jamais été retenu.

Le rôle joué par la présidence du Conseil européen peut s'avérer extrêmement important. Outre son rôle organique (préparation et présidence des sessions, proposition de l'or-

(30) Sur la question de la Collégialité de la Commission, voir Christopher Bo Bramsen, "Le Conseil européen : son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981", Revue du Marché Commun, n° 262, décembre 1982, pp. 624 à 642.

dre du jour, conclusions), elle assure un rôle de représentation : on se souvient par exemple qu'en 1975, Aldo Moro participa à la C.S.C.E. d'Helsinki au double titre de président du Conseil italien et de président du Conseil européen, et qu'en 1982, Wilfried Martens fut associé en cette qualité au sommet des 7 grands pays industrialisés à Versailles. Le rôle d'impulsion dévolu à la présidence peut prendre une réelle ampleur : ainsi, lors du premier semestre 1984, le Président de la République française François Mitterrand s'engagea-t-il dans un tour des capitales européennes afin de préparer, par une série de rencontres bilatérales, le Conseil européen de Fontainebleau.

DEROULEMENT DES REUNIONS

Le plus souvent, les travaux du Conseil européen s'organisent comme suit :

- Avant la première réunion officielle, les délégations nationales (membres du Conseil européen et hauts fonctionnaires) se réunissent pour préparer les dossiers : le contact est en outre généralement établi à ce moment avec les journalistes "nationaux" présents. Certains chefs d'Etat ou de gouvernement et/ou ministres des Affaires étrangères profitent généralement de l'avant-session pour se rencontrer de façon informelle. Ainsi, les rencontres préalables entre ministres du Bénélux sont devenues quasi-traditionnelles. On se souvient aussi qu'en 1980, un petit déjeuner réunissant Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt et Margaret Thatcher avait causé certains remous, apparaissant trop comme un mini-sommet;

- La première réunion officielle se tient généralement de 15 à 19 heures l'après-midi du premier jour. Elle est suivie d'un dîner où les ministres des Affaires étrangères et les chefs de gouvernement se séparent, se retrouvant éventuellement ensuite pour la soirée. Le dîner, les conversations de soirée "au coin du feu", et même parfois le déjeuner officiel, sont mis à profit par les chefs de gouvernement pour développer une série de discussions informelles. Leurs rencontres étant plus rares que celles de leurs ministres, ces contacts sont importants et de façon générale, peuvent constituer la partie la plus profitable du Conseil européen. Ils se déroulent en principe sans l'assistance des fonctionnaires et sans traduction simultanée officielle, et peuvent porter sur des questions variées, sortant même parfois du cadre des compétences du Conseil européen;

- La seconde réunion officielle a lieu le lendemain matin, et peut se prolonger, si nécessaire, après le déjeuner. Au cours

des réunions officielles, la parole est le plus souvent laissée aux seuls chefs d'Etat ou de gouvernement.

DECLARATION FINALE

Les résultats du Conseil européen sont rendus publics suivant une procédure établie par le "règlement d'ordre intérieur" adopté à Londres en juin 1977, et qui repose sur la distinction entre "déclarations" et "conclusions".

Selon le règlement de Londres : "Il est généralement convenu que le Conseil européen voudra rendre publiques ses décisions sur certains sujets et publier, dans certains cas, une déclaration exprimant l'opinion concertée de la Communauté sur un sujet d'ordre international. De telles déclarations ne devraient pas, sauf circonstances exceptionnelles, être publiées sans préparation préalable. Une liste de sujets pour lesquels il est proposé de publier des déclarations devrait être établie deux à trois semaines à l'avance. "Dans la pratique, les déclarations portent le plus souvent sur les questions de coopération politique ou sur les questions institutionnelles. Elles traitent généralement d'un thème particulier (on peut citer parmi les plus connues celle de Venise sur le Moyen-Orient ou celle de Stuttgart sur l'Union européenne, parfois d'un ensemble de problèmes) (31).

Les questions communautaires sont le plus souvent reprises dans les "conclusions de la présidence" (on parle aussi parfois de "résumé" ou de "synthèse"), lesquelles ne sont pas adoptées en tant que telles par l'ensemble du Conseil européen. Selon le règlement de Londres : "En ce qui concerne les délibérations ayant pour but de parvenir à des décisions ou à l'issue desquelles des déclarations sont publiées, leurs conclusions devraient faire l'objet d'un procès-verbal écrit des conclusions, qui devraient être établies et diffusées sous la responsabilité de la présidence". A l'opposé des déclarations, les conclusions ne sont donc pas des documents officiellement reconnus et sont d'ailleurs parfois sujettes à discussions, les versions traduites différant parfois de la version originale. Mais la distinction reste relative. La presse les amalgame souvent au titre de "communiqué final" du Conseil européen.

(31) Voir par exemple la "Déclaration sur la situation internationale" adoptée à Luxembourg les 27 et 28 avril 1980, Bulletin des C.E., 4-1980, n° 1.1.15, qui traite de l'Afghanistan, des otages de l'ambassade américaine de Téhéran et du Moyen-Orient.

Les résultats des discussions informelles ne sont en principe pas rendus publics. Des membres du Conseil européen ont cependant pris l'habitude de rencontrer à l'issue des travaux les journalistes de leur pays afin de communiquer leurs commentaires sur la réunion.

Les réunions d'Athènes en décembre 1983 et de Bruxelles en mars 1984 se sont soldées par des échecs tels qu'aucune conclusion ou déclaration n'a été rendue publique à l'issue des travaux.

4.

Les résultats

Dans le communiqué final du sommet de Paris en 1974, un double domaine de compétence était attribué au Conseil européen : les matières communautaires et la coopération politique. Les "commentaires" sur le "Rapport des Trois Sages" adoptés à Luxembourg en décembre 1980 précisait : "Le rôle du Conseil européen est plutôt de donner des directives d'orientation politique générale de nature à faciliter la solution des problèmes auxquels est confrontée la Communauté".

Si l'on veut évaluer l'action du Conseil européen, il faut donc examiner dans quelle mesure il a été en mesure d'adopter dans les domaines considérés des "directives d'orientation politique générale" et dans quelle mesure celles-ci ont contribué à "faciliter la solution des problèmes". Outre les deux champs d'action définis par le communiqué de Paris, il est intéressant de mettre en évidence l'action du Conseil européen dans tout ce qui touche à l'Union européenne envisagée sensu lato (32).

LES MATIERES COMMUNAUTAIRES

Situation économique

Dans presque tous les cas, les conclusions de la présidence publiées à l'issue des sessions du Conseil européen comportent un chapitre, au contenu assez varié, le plus souvent intitulé "Situation économique et sociale". Il s'agit généralement d'un ensemble de constats et de vœux issus d'un "échange de vues" basé sur l'une ou l'autre communication préparée à cet effet par la Commission.

L'examen de la situation économique apparaît comme une sorte de "fourre-tout" dans lequel la présidence mentionne tous les

(32) Il est entendu qu'une même matière peut être envisagée sous un double angle : ainsi, les conclusions sur le Portugal adoptées à Bruxelles en juillet 1975 traitent à la fois des relations économiques (matières communautaires) et de la nature du régime politique (coopération politique).

sujets économiques, monétaires et sociaux sur lesquels il n'a pas été possible de dégager une réelle mesure d'orientation, voire même un simple consensus. Coïncidant avec la période de crise économique, ces conclusions sur la situation économique constituent sans doute un aveu d'impuissance du Conseil européen qui oscille ainsi du modérément optimiste au plutôt pessimiste :

- Décembre 1975 : "Le Conseil européen a procédé à un échange de vues sur l'évolution de la situation économique et sociale dans la Communauté : il a réaffirmé la nécessité de maintenir une coordination étroite entre les politiques économiques des Etats membres, afin de consolider la reprise économique qui commence à se dessiner et d'améliorer le niveau actuel de l'emploi." (33);

- Novembre 1976 : "La situation économique de la plupart des Etats membres ne s'est pas améliorée depuis quelques mois. (...) L'affaiblissement de la conjoncture touche la quasi-totalité des pays industrialisés." (34);

- Décembre 1977 : "(...) bien que les résultats obtenus en matière de lutte contre l'inflation et d'amélioration de la balance des paiements soient appréciables, le niveau de chômage reste extrêmement préoccupant, l'expansion de la demande insuffisante et le degré d'utilisation de la capacité industrielle très bas." (35);

Décembre 1978 : "Il (le Conseil européen) relève avec satisfaction qu'après la réunion du Conseil européen de Brême, les conditions nécessaires pour un renforcement du processus de développement économique en Europe sont favorisées." (36);

-Novembre 1979 : "Ils (les chefs d'Etat et de gouvernement) ont reconnu que, malgré les progrès accomplis suite à l'action économique coordonnée au Conseil européen de Brême, les objectifs espérés, en particulier le maintien de la croissance et la lutte contre l'inflation, n'ont pas été pleinement atteints." (37).

Même si de tels discours sont souvent émis par d'autres autorités (nationales par exemple), il n'en reste pas moins

(33) Rome, 1-2 décembre 1975, Bulletin des C.E., 12-1975, n° 1101-1107.

(34) La Haye, 29-30 novembre 1976, Bulletin des C.E., 11-1976, n° 2427.

(35) Bruxelles, 5-6 décembre 1977, Bulletin des C.E., 12-1977, n° 2.3.26.

(36) Bruxelles, 4-5 décembre 1978, Bulletin des C.E., 12-1978, n° 2.3.25.

(37) Dublin, 29-30 novembre 1979, Bulletin des C.E., 11-1979, n° 2.3.18.

que leur répétition ne donne pas du Conseil européen l'image d'impulsion qu'on attend de lui. D'autant que, le plus souvent, les seules décisions qui accompagnent ces constats consistent à demander au Conseil ou à la Commission d'établir un rapport sur la question et de proposer des possibilités de solution.

Système monétaire européen

Une des grandes réalisations à mettre à l'actif du Conseil européen est la mise en oeuvre du système monétaire européen (SME) en mars 1979. Le SME avait fait l'objet de premières discussions lors de la réunion de Copenhague en avril 1978. A Brême, en juillet 1978, une proposition de SME émanant de la France et de la République fédérale d'Allemagne fut brièvement examinée et renvoyée pour examen technique au Conseil (ministres des Finances).

Après la mise au point du SME par le Conseil, le Conseil européen, réuni à Bruxelles les 4 et 5 décembre, adopte une résolution "concernant l'instauration du système monétaire européen (SME) et des questions connexes". Des réserves de l'Irlande et de l'Italie (qui seront levées les 12 et 15 décembre) y sont jointes. La Grande-Bretagne émet également des réserves. Il faudra en fait attendre le Conseil européen de Paris pour que soit décidée, le 12 mars, l'entrée en vigueur du SME dès l'ouverture des marchés des changes du lendemain.

Autres réalisations

Si le SME est la plus marquante des décisions prises par le Conseil européen dans le domaine proprement communautaire, on peut relever un certain nombre d'autres décisions, moins marquantes mais réelles : la mise sur pied d'un Comité énergie (Dublin, mars 1975), les prêts communautaires en faveur des investissements ("facilités Ortoli") et l'accord sur la programmation triennale du FEDER (Bruxelles, décembre 1977), les diverses décisions de relance et de concertation européenne pour le dialogue Nord-Sud (Rome, décembre 1975 : délégation unique; Rome, mars 1977 : position commune; Luxembourg, avril 1980 : examen du rapport Brandt) ou l'association de l'Europe en tant que telle aux sommets des 7 grands pays industrialisés (Rome, mars 1977 pour le sommet de Downing Street; Strasbourg, juin 1979, pour celui de Tokyo; Bruxelles, mars 1982, pour celui de Versailles; Bruxelles, mars 1983, pour celui de Williamsburg).

La contribution britannique au budget

Mais le véritable "serpent de mer" des Conseils européens,

c'est incontestablement le problème de la contribution du Royaume-Uni au budget de la Communauté. Dès les premiers mois de sa participation à l'Europe, la Grande-Bretagne proteste, considérant que sa contribution au budget (droits de douane, prélèvements agricoles, quotité TVA) est excessivement élevée eu égard à ce dont elle bénéficie de la part des Communautés. La Commission ayant, dans un rapport d'octobre 1974, reconnu l'existence de cet écart, le sommet de Paris de décembre 1974 "invite les Institutions de la Communauté (le Conseil et la Commission) à élaborer le plus tôt possible un mécanisme correcteur d'application générale basé, dans le cadre du système et du fonctionnement des ressources propres, sur des critères objectifs et qui, tout en tenant compte en particulier des suggestions faites en ce sens par le gouvernement britannique, soit à même d'éviter, au cours du processus de convergence des économies des Etats membres, l'éventuelle apparition de situations inacceptables pour un Etat membre et incompatibles avec le fonctionnement correct de la Communauté." (38).

A la veille du référendum (qui doit se tenir en Grande-Bretagne le 5 juin 1975) sur le maintien ou non dans la Communauté, cette revendication s'avère assez pressante. Dès la première réunion du Conseil européen, un mécanisme correcteur est adopté, il permet un remboursement partiel en cas de déséquilibre entre la contribution brute au budget et le produit national brut. Si le référendum fera apparaître que 67,2% des Britanniques sont, dans ces conditions, favorables au maintien dans la Communauté, le mécanisme ne donnera pas entière satisfaction, le PNB du Royaume-Uni n'évoluant pas comme attendu.

Dès lors, en mars 1979, James Callaghan pose à nouveau la question de la contribution britannique au Conseil européen de Paris. Margaret Thatcher, qui lui succédera quelques semaines plus tard, reprendra cette revendication lors de la session de Dublin en novembre 1979. Depuis lors, la question a peu à peu envahi le Conseil européen, allant jusqu'à le bloquer complètement.

Ainsi, la session de Luxembourg en avril 1980, déjà reportée d'un mois pour cause de "climat politique peu favorable", échoue-t-elle sur cette question. Un nouvel accord, valable pour 1980 et 1981, est trouvé lors d'un Conseil des ministres de l'Agriculture et des Affaires étrangères, permettant au Conseil européen suivant (Venise, juin 1980) de retrouver une certaine unité, voire même un nouveau souffle. Lors de cette

(38) Paris, 9-10 décembre 1974, Bulletin des C.E., 12-1974, pp. 6-12, Pt. 37.

même réunion du Conseil, la Commission est mandatée pour examiner comment un développement des politiques communautaires pourrait éviter les situations de déséquilibre de certains pays. En juin 1981, la Commission propose un système opérant un transfert d'une partie des crédits consacrés aux dépenses agricoles vers d'autres secteurs, le tout devant avoir pour conséquence, entre autres, une diminution de la contribution nette du Royaume-Uni. Le Conseil européen de Luxembourg (juin 1981) constitue un "groupe du mandat" chargé d'examiner le problème, mais l'élaboration d'un rapport est rendue difficile par le fait que le second semestre 81 est justement celui de la présidence britannique. La discussion du mandat lors du Conseil européen de Londres de novembre 1981 se termine par un nouvel échec. Le 25 mai 1982, les ministres des Affaires étrangères conviennent d'une nouvelle solution provisoire ne couvrant que l'année 1982. Evoquée au Conseil européen de Bruxelles de mars 1983, la question entraîne l'échec de la réunion de Stuttgart (juin 1983), et même le blocage de toute décision lors des sessions d'Athènes (décembre 1983) et de Bruxelles (mars 1984).

A Fontainebleau, en juin 1984, on se trouve face à un noeud complexe mêlant la contribution britannique, l'accroissement des ressources propres de la Communauté, un problème de contribution allemande et une question plus générale de réduction des dépenses européennes. De façon assez inattendue, un accord est trouvé, il prévoyait d'allouer pour 1984 un milliard d'Ecus au Royaume-Uni et de couvrir ensuite 66% de l'écart entre ce qu'il verse au titre de la TVA et ce qu'il reçoit de la CEE.

Au-delà des difficultés du Conseil européen à parvenir à une solution concertée, la question de la contribution britannique montre à quel point il est, plus encore que le Conseil, soumis aux caractéristiques de l'interétatisme. Le retentissement donné aux sessions est tel que les chefs d'Etat ou de gouvernement qui y participent se sentent en permanence observés par leur opinion publique : l'attitude qu'ils adoptent est avant toute autre considération fonction de celle-ci (et on sait que l'opinion britannique n'est pas des plus européennes). Il y a dix ans, Jean Dondelinger justifiait la naissance du Conseil européen par l'affaiblissement du Conseil où "il est plus important pour un Ministre que sa presse nationale rapporte qu'il a défendu avec la dernière énergie les intérêts de telle ou telle catégorie de producteurs plutôt que de se voir crédité d'avoir contribué à un succès de l'entreprise européenne" (39). En cela, le Conseil européen n'est qu'une variante du Conseil traditionnel.

(39) J. Dondelinger, "Le Conseil européen", op. cit. p. 7.

LA COOPERATION POLITIQUE

Le communiqué de Paris définit la coopération politique comme la "volonté d'arrêter progressivement des positions communes et de mettre en oeuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté européenne." (40). N'occupant qu'une part assez restreinte dans les premières réunions du Conseil européen, la coopération politique s'est imposée peu à peu comme un des éléments essentiels de ses travaux.

Les relations Est-Ouest

Dès la réunion de Dublin en mars 1975, les Neuf consacrent une partie de leurs travaux à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe dont la phase finale doit se tenir à Helsinki. Lors de leur deuxième réunion (en juillet 1975), ils adoptent une Déclaration sur la CSCE. Il est également précisé que le président en exercice du Conseil européen, l'Italien Aldo Moro, y représentera tant son pays que la CEE. A l'occasion de la réunion de Madrid, la CSCE est à l'ordre du jour des réunions en décembre 1980 et en novembre 1981, puis à nouveau en juin 1983 et en décembre 1984.

En avril 1980 à Luxembourg, le Conseil européen publie une Déclaration condamnant l'invasion et l'occupation de l'Afghanistan par l'URSS. Répétée lors de la quasi-totalité des réunions jusqu'en décembre 1982, cette condamnation a été "oubliée" depuis lors. A la réunion de Luxembourg en décembre 1980, c'est au tour de la Pologne d'être assurée de la solidarité du Conseil européen. Jusqu'en juin 1983, elle est régulièrement remise à l'ordre du jour.

Le Moyen-Orient

C'est probablement dans les problèmes du Moyen-Orient que les prises de position du Conseil européen ont été les plus importantes et sans doute aussi les plus écoutées. Outre la question libanaise, c'est le conflit israëlo-arabe qui a été le plus souvent à l'ordre du jour. En juin 1977, le Conseil européen affirme que "une solution des conflits au Moyen-

(40) Bulletin des C.E., 12-1974, pp. 6-12. Sur la question du domaine et de la nature juridique de la coopération politique, voir C. Blumann, op. cit. pp. 16-20.

Orient ne sera possible que si le droit légitime du peuple palestinien à donner une expression effective à son identité nationale se trouve traduite dans la réalité, ce qui tiendrait compte de la nécessité d'une patrie pour le peuple palestinien." (41). Ces principes sont repris dans la Déclaration de Venise : "Le peuple palestinien, qui a conscience d'exister en tant que tel, doit être mis en mesure, par un processus approprié défini dans le cadre du règlement global de paix, d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination. (...) L' OLP devra être associée à la négociation. (...) Les Neuf rappellent aussi la nécessité pour Israël de mettre fin à l'occupation territoriale qu'il maintient depuis le conflit de 1967 (...) (42).

Bien que rédigées en des termes fort modérés, ces Déclarations eurent un retentissement extrêmement important. D'une part, elles assuraient la présence de l'Europe en tant que telle (à travers les missions menées sur place par les ministres G. Thorn puis M. Van der Klaauw) sur un terrain habituellement dévolu aux deux grands. Ensuite, la prise de position commune allait plus loin que ce que la plupart des signataires auraient osé dire en tant qu'individualités dans leur contexte national (ce qui n'est pas le cas par exemple des prises de position face à l'URSS).

Autres questions de politique étrangère

Une série d'autres problèmes ont été abordés. On peut citer ainsi Chypre, l'Afrique australe (Rhodésie, Namibie, l'apartheid en Afrique du Sud), les réfugiés d'Indochine, le Cambodge, la guerre Iran-Irak, L'Amérique centrale, ou les relations avec les pays en voie de développement, ce dernier sujet ressortissant à la fois de la coopération politique et des matières communautaires.

Il faut constater qu'à l'exception de quelques lignes à l'occasion des négociations américano-soviétiques sur le désarmement (43), les problèmes de défense ne sont jamais abordés par le Conseil européen, malgré le caractère éminemment européen que peuvent recouvrir ces questions.

Autres sujets traités

Plusieurs sujets ont été abordés qui, sans ressortir de la

(41) Londres, 29-30 juin 1977, Bulletin des C.E., 6-1977, n° 2.2.3.

(42) Venise, 12-13 juin 1980, Bulletin des C.E., 6-1980, n° 1.1.6.

(43) Londres, 26-27 novembre 1981, Bulletin des C.E., 11-1981, n° 1.1.1.-13.

politique étrangère proprement dit, relèvent de la coopération politique sensu lato. Ainsi des déclarations sur le terrorisme (44), sur la coopération judiciaire européenne (45) ou sur l'abus de l'immunité diplomatique (46).

L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne sensu stricto

Parmi les diverses initiatives d'ordre institutionnel visant à "établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens" (selon la définition du préambule du Traité de Rome), un certain nombre porte la dénomination spécifique d'"Union européenne". Ainsi, le rapport demandé au Premier ministre belge Léo Tindemans lors du sommet de Paris en décembre 1974. Présenté fin 1975, il donne lieu à un "échange de vues préliminaire" au Conseil européen d'avril 1976 avant d'être renvoyé pour un examen approfondi au Conseil. Il fera l'objet d'une déclaration de principes à la réunion de novembre 1976 avant d'être "oublié". Une des seules décisions concrètes inspirée par le rapport Tindemans est la demande au Conseil des ministres des Affaires étrangères et à la Commission d'un rapport annuel sur les progrès de l'Union européenne. Ces rapports annuels sont mentionnés dans les conclusions des Conseils européens de décembre 1977, décembre 1978, novembre 1979, décembre 1980 et novembre 1981 sous forme d'un simple accusé de réception.

A la suite de l'initiative sur l'Union européenne des ministres des Affaires étrangères allemand et italien Hans Dietrich Genscher et Emilio Colombo présentée au Conseil européen de Londres en novembre 1981, les Dix ont chargé les ministres des Affaires étrangères et la Commission "d'examiner et de clarifier ces propositions". Un groupe ad hoc a été constitué le 20 juin 1982. Ses travaux ont permis de déboucher sur l'adoption d'une déclaration solennelle sur l'Union européenne au Conseil européen de Stuttgart le 19 juin 1983. Son impact a été quelque peu diminué par la "débâcle" enregistrée lors de cette même réunion dans les matières communautaires. Un nouveau rapport annuel sur l'Union européenne a été approuvé par le Conseil européen de Dublin et, conformément à la procé-

(44) Bruxelles, 12-13 juillet 1976, Bulletin des C.E., 7/8-1976, n° 2434 et Copenhague, 7-8 avril 1978, Bulletin des C.E., 4-1978, n° 2.3.23.

(45) Bruxelles, 5-6 décembre 1977, Bulletin des C.E., 12-1977, n° 2.3.26.

(46) Dublin, 3-4 décembre 1984, Bulletin des C.E., 12-1984, n° 1.2.1.-18.

dure prévue par la déclaration de Stuttgart, il a été transmis au Parlement européen.

L'élection directe du Parlement européen

Une des questions évoquées au cours des diverses réunions du Conseil européen est celle de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen. Au sommet de Paris en décembre 1974, il est décidé que l'élection directe pourrait avoir lieu dès 1978 (selon certains, l'institutionnalisation du Conseil européen est le "prix payé pour cette victoire" par les "supranationalistes" aux "interétatistes").

La date de mai-juin 1978 est retenue au Conseil européen de Rome en décembre 1975, des réserves étant dès alors émises par le Royaume-Uni et le Danemark. On espérait régler la question au cours de la réunion suivante, ce ne fut pas le cas. Dans un mouvement de déception, le Bureau du Parlement européen adopta alors une déclaration : "Ainsi est finalement mise en doute la capacité même des Conseils européens de jouer efficacement le rôle qui leur était assigné, à savoir d'apporter leur impulsion aux grands problèmes sur lesquels les Conseils ordinaires des ministres s'avéraient eux-mêmes impuissants. Si cette impression devait se confirmer, il faudrait en déduire qu'en dépit de la taille politique et de l'indépendance plus grande des membres qui les composent, les sommets à périodicité rapprochée souffriront des mêmes difficultés que les Conseils ordinaires des ministres, et que les défauts de structure l'emporteront finalement sur les qualités des hommes." (47). L'accord sur le nombre et la répartition des sièges est finalement atteint au Conseil européen de Bruxelles en juillet 1976.

La question est à nouveau abordée lors des réunions de Londres et de Bruxelles en juin et décembre 1977, mais le rejet par les Commons le 13 décembre de la procédure d'élection avec représentation proportionnelle allait retarder les premières élections qui sont finalement fixées à juin 1979 lors du Conseil européen de Copenhague. En juin 1979, le Conseil européen se réunit à Strasbourg à l'occasion de ces premières élections, et décide que son président en exercice, l'Irlandais John Lynch, assistera en cette qualité à la session inaugurale du 18 juillet.

Autres questions abordées

Le fonctionnement des institutions européennes a été plusieurs

(47) Bulletin des C.E., 4-1976, n° 2502.

fois à l'ordre du jour du Conseil européen. Outre le règlement de Londres sur le fonctionnement du Conseil européen lui-même, il faut rappeler ici le "Rapport des Trois Sages", demandé lors de la réunion de Bruxelles en décembre 1978, remis en novembre 1979 à Dublin et qui fit l'objet d'une déclaration à Luxembourg en décembre 1980 (voir plus haut). A Fontainebleau en juin 1984, un nouveau comité "Affaires institutionnelles" composé, comme le comité Spaak, de représentants personnels des chefs de gouvernement, a été mis sur pied. Son rôle est de faire des suggestions "pour améliorer le fonctionnement de la coopération européenne dans le secteur communautaire, dans celui de la coopération politique et dans d'autres secteurs" (48). Il est placé sous la présidence de l'Irlandais Dooge. Un rapport intermédiaire a été remis au Conseil européen de Dublin, et le rapport définitif est attendu pour le Conseil européen de Bruxelles des 30 et 31 mars 1985.

Un autre comité ad hoc a été mis sur pied en juin 1984 à Fontainebleau : il a pour mission de trouver des mesures "aptées à renforcer et à promouvoir l'identité et l'image de la Communauté auprès de ses citoyens et dans le monde". Il a également remis un rapport provisoire à Dublin et présentera son rapport définitif à Bruxelles.

Parmi les autres sujets abordés : l'union des passeports, la Fondation européenne, le siège des institutions et les questions d'élargissement de la Communauté pour lesquelles l'action du Conseil européen en tant que tel n'a jamais été très marquante.

(48) Bulletin des C.E., 6-1984, n° 1.1.1.-10.

5. Les relations avec les autres institutions

Les contacts entre le Conseil européen, institution sui generis, et les institutions officielles ont été évoqués occasionnellement, que ce soit à travers la participation de la Commission ou du Conseil à ses réunions, ou à travers le problème de l'élection directe du Parlement. Mais ces aspects ne sont qu'une partie du tissu relationnel qui s'est structuré au fil des ans.

LA COMMISSION

Après avoir posé certains problèmes, la participation de la Commission aux réunions du Conseil européen n'est plus aujourd'hui remise en question. Son président a rang de chef de gouvernement, et participe aux réunions officielles comme aux discussions informelles, qu'il s'agisse de questions communautaires, de coopération politique ou d'Union européenne.

La Commission joue également un rôle extrêmement important dans la préparation des réunions, par la voie de "communications" ou d'"aides-mémoires" qu'elle transmet au Conseil européen. Ces documents sont établis soit à l'initiative de la Commission elle-même, soit sur demande des chefs de gouvernement. Il s'agit de simples communications et non de propositions, ce qui signifie qu'elles ne suffisent pas pour mettre en marche le processus décisionnel établi par les Traités. Néanmoins, comme le fait remarquer Jean Dondelinger (49), les propositions que la Commission adresse ensuite au Conseil pour qu'il prenne les décisions sont influencées, voire liées, par les orientations politiques adoptées au Conseil européen.

Dans la relation des réunions, du Conseil européen à la presse et au Parlement de Strasbourg, le président de la Commission bénéficie d'une liberté de ton et, consécutivement, d'une audience et d'une crédibilité dont ne dispose pas le président du Conseil européen, souvent prisonnier du langage diplomatique. On peut ainsi relever les quelques déclarations

(49) J. Dondelinger, "Le Conseil européen", op. cit., VI, 1.

suivantes : Roy Jenkins dit à Brême en juillet 78 : "Le Conseil européen est de loin le plus important et le plus utile des cinq auxquels j'ai assisté.", et à Luxembourg, en avril 1980 : "C'est le Conseil le plus déprimant auquel j'ai assisté."; Gaston Thorn, à Maastricht, en mars 1981 : "Ce Conseil "de réflexion" a permis aux Dix d'avoir un échange de vues sérieux qui, même en l'absence de décisions spectaculaires, a permis une confrontation utile des points de vue," et à Athènes, en décembre 1983 : "Depuis quelques années déjà, les Conseils normaux tendent à renoncer à leur fonction, qui est de décider, pour se transformer en instances de préparation des Conseils européens, voire en réunions informelles (...). Le Conseil européen ne doit pas être le couronnement ou l'échec d'une présidence."

LE CONSEIL

C'est incontestablement le Conseil, dans ses différentes compositions, qui a été le plus touché par l'institutionnalisation du Conseil européen. La création d'une seconde instance, dont le principe de fonctionnement (l'interétatisme) est similaire, met le Conseil en quelque sorte en position de subordonné par rapport au Conseil européen. Ce n'est pas son pouvoir de décision qui est altéré. Le Conseil européen ne prend pas de décisions et, même si ses options - quand il parvient à en prendre - sont politiquement contraignantes, le Conseil garde une certaine autonomie de par le fait que tout l'aspect technique des décisions lui est laissé. Il est d'ailleurs fréquent que le Conseil européen fasse préparer ses "orientations" et ses "impulsions" par le Conseil, à qui il renvoie les dossiers pour examen. En principe, le Conseil peut toujours décider.

Ce qui est altéré, c'est la responsabilité du Conseil. Le règlement de Londres a reconnu au Conseil européen un rôle d'instance d'appel que tout le monde rejetait pourtant dans les premiers temps : "Il est également admis que le Conseil européen devra parfois remplir une troisième fonction consistant à régler des problèmes restés en suspens à la suite de délibérations à un niveau inférieur". Cette possibilité d'appel (même si le Conseil européen n'arrive que rarement à trancher) est devenue une facilité dont abusent parfois les membres du Conseil qui préfèrent laisser évoquer les problèmes en suspens plutôt que de prendre la responsabilité des décisions. Cette non-décision tient aussi à la nature du Conseil européen, en ce qu'il a permis aux chefs de gouvernement de prendre le pas sur les ministres dans des domaines où la liberté d'action de ceux-ci était autrefois plus grande.

LE PARLEMENT

Dès les premières conférences au sommet, le Parlement européen s'est intéressé aux réunions des chefs de gouvernement. Dans un premier temps, il semble confiant et même satisfait de ces réunions qui laissent espérer un nouveau souffle pour l'action européenne. Il adresse des résolutions aux sommets, et débat ensuite de leur résultat.

Après l'institutionnalisation du Conseil européen, on entre dans une seconde phase caractérisée par la méfiance. D'une part, le Parlement européen est conscient de voir ses maigres attributions se vider encore un peu plus par le système des communications de la Commission au Conseil européen, qui, contrairement aux propositions de la même Commission, ne doivent pas lui être soumises. D'autre part, les tergiversations du Conseil européen dans le traitement du dossier de l'élection directe ne font pas précisément la preuve de son efficacité. Dès lors, les débats qui suivent chaque session (50) deviennent de plus en plus amers et critiques.

A partir de la fin 1981, alors qu'une résolution "sur le rôle du Parlement européen dans ses relations avec le Conseil européen" (51), connue aussi sous le nom de rapport Antoniazzi est en discussion à Strasbourg, le rapport Carrington sur la coopération politique est adopté à Londres, et prévoit que "à l'issue de toute réunion du Conseil européen, le Président en exercice fera une déclaration à l'Assemblée. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion" (52). C'est donc Margaret Thatcher, présidente du Conseil européen au second semestre 1981, qui se rend au Parlement européen le 16 décembre 1981 pour y rendre compte de la réunion qui vient de se tenir à Londres. Le symbole a d'autant plus de valeur qu'on connaît les réticences du Royaume-Uni face à ce que les Britanniques continuent à appeler avec un certain dédain l'Assemblée parlementaire européenne. Dans son discours, le Premier ministre britannique défend le Conseil européen : "Le simple fait que nous nous réunissions aujourd'hui témoigne, entre autres, de l'importance que revêt désormais le Conseil européen sur la scène politique de l'Europe. Le Conseil européen offre aux chefs d'Etat et de gouvernement l'occasion d'aborder des

(50) Tous les sommets et Conseils européens ont été débattus au Parlement européen, à l'exception de celui de Bruxelles en juillet 1975.

(51) J.O.C.E., C. 11, 18.1.1982, pp. 191-193.

(52) Bulletin des C.E., 10-1981, n° 2.2.59.

questions où des considérations politiques s'ajoutent aux considérations communautaires habituelles" (53).

La résolution Antoniozzi est adoptée deux jours plus tard. Elle demande entre autres : "1) que le Conseil européen, dans tous les cas où il agit en tant que Conseil au sens des Traités, respecte les procédures de consultation et de concertation arrêtées entre le Conseil et le Parlement européen; 2) que le Conseil européen informe rapidement le Parlement européen du déroulement et du contenu des sessions qu'il tient; 3) que le Conseil européen - représenté par son Président - participe une fois par an à un débat général du Parlement sur "l'état de l'intégration européenne et le rôle de la Communauté dans la politique internationale"; qu'un mois avant ce débat général, le Conseil européen transmette au Parlement européen un document écrit sur ce thème qui pourrait être jumelé avec le débat sur le rapport annuel de la Commission; (...).

L'habitude n'est prise qu'une fois par semestre au moins, le président en exercice du Conseil européen vient commenter devant le Parlement européen les résultats de son action. Cette pratique est institutionalisée dans la Déclaration de Stuttgart sur l'Union européenne : "2.1.4. Le Conseil européen présentera au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions. Ce rapport sera présenté au moins une fois par présidence par le président du Conseil européen. Le Conseil européen présentera également au Parlement européen, par écrit, un rapport annuel concernant les progrès réalisés dans la voie de l'Union européenne. Lors de débats auxquels ces rapports donneront lieu, le Conseil européen sera normalement représenté par son président ou l'un de ses membres" (54).

Le Parlement garde son rôle critique vis-à-vis du Conseil européen : ainsi a-t-il adopté, en décembre 1984, deux résolutions commentant la réunion de Dublin, dont l'une pour regretter le manque d'intérêt manifesté pour le rapport intérimaire du Comité Dooge.

(53) Bulletin des C.E., 12-1981, n° 2.3.1.

(54) "Résolution sur les résultats du Conseil européen de Dublin suite au rapport intermédiaire du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles", J.O.C.E., C.12, 14.1.1985, pp. 47-48.

Conclusions

Le Conseil européen ne semble pas avoir répondu à toutes les espérances qui avaient été placées en lui. Sans doute un certain optimisme avait-il présidé à sa création.

Le statut des participants devait permettre de traiter les problèmes au niveau le plus élevé de la décision. Il a aussi assuré aux sessions du Conseil européen une publicité et un retentissement auprès du public, et cela tant en cas de réussite que d'échec.

Le Conseil européen devait se contenter de donner des impulsions, de façon à alléger autant que possible la procédure. Mais souvent, l'opinion publique européenne a mal compris que des réunions de chefs d'Etat et de gouvernement n'aboutissent qu'à des impulsions et non à des décisions.

Le Conseil devait tirer sa force de la globalisation des dossiers qu'il rendait possible en permettant l'interconnexion des questions. Mais la globalisation a parfois pris des allures de "quitte ou double", plusieurs dossiers se trouvant bloqués par l'échec d'un seul.

Le Conseil européen devait se garder de tout l'aspect technique des dossiers, pour se consacrer aux choix politiques. Mais une certaine abstraction en a résulté et, les choix opérés restant extrêmement larges, le fond des problèmes était renvoyé, pour être traité, aux institutions traditionnelles. Ces délégations de pouvoir sont elles-mêmes apparues comme des aveux de faiblesse.

Enfin, la périodicité quadrimestrielle devait permettre une certaine continuité dans le traitement des dossiers, et l'acquisition d'habitude de travail commun. Elle a conduit à une certaine routine (sans qu'on puisse véritablement parler de banalisation), des réunions se tenant parfois à des moments où les problèmes n'étaient pas prêts à être résolus. On a pu constater en effet que ce n'est pas tant au cours des sessions qu'en vue des sessions du Conseil européen que les solutions sont trouvées.

Introduit pour résoudre la crise institutionnelle, le Conseil européen n'y est pas parvenu. Si le Parlement européen a trouvé un nouveau souffle dans la légitimité du suffrage universel, il le doit moins au Conseil européen qu'à lui-même. De même, c'est en s'affirmant comme pouvoir à part entière que la Commission a sauvegardé sa crédibilité. Mais c'est en laissant au Conseil européen un rôle d'instance d'appel que le Conseil s'est déforcé.

Tout n'est cependant pas négatif dans le bilan du Conseil européen. Il faut d'abord souligner le caractère positif des rencontres en tant que telles : au niveau européen aussi, des discussions informelles sans résultats immédiats sont préférables à une absence totale de contacts.

Enfin, il faut dissocier le rôle du Conseil européen en matière de questions communautaires et en matière de coopération politique. L'essentiel des déceptions viennent des échecs enregistrés dans les tentatives de solution des problèmes communautaires, pour lesquels le Conseil européen est en fait bien mal équipé. On peut légitimement regretter ces échecs, d'autant qu'ils traduisent le recul que manifeste le processus de décision interétatique par rapport au processus de décision supranational. On peut se réjouir d'autant plus des succès enregistrés en termes de coopération politique, un domaine où l'action du Conseil européen a eu parfois d'importantes répercussions : en effet, les prises de position intergouvernementales représentent ici un progrès par rapport aux prises de position purement nationales qui dominaient jusqu'alors. C'est sans doute au Conseil européen que l'on doit d'avoir fait entendre, à l'extérieur si pas à l'intérieur de la C.E.E., la voix de l'Europe.

ANNEXE : 7 CONFERENCES ET 30 CONSEILS EUROPEENS

p(*)	Lieu - Date	Participants	Questions communautaires	Coopération politique	Union européenne	Débat au Parlement européen
B	PARIS 10-11/2/1961	B : G. Eyskens RFA: K. Adenauer F : Ch. de Gaulle I : A. Fanfani L : P. Werner PB : J. De Quay		- Coopéra- tion poli- tique	- Organisation des sommets	9/3/1961
RFA	BONN 19/7/1961	B : T. Lefèvre RFA: K. Adenauer F : Ch. de Gaulle I : A. Fanfani L : P. Werner PB : J. De Quay		- Coopéra- tion poli- tique	- Organisation des sommets - Elargissement des compéten- ces du Parle- ment européen - Coopération culturelle	29/6/1961
B	ROME 25/5/1967	B : P. Vanden Boeynants RFA: K. Kiesinger F : Ch. de Gaulle I : A. Moro L : P. Werner PB : P. De Song		- Coopéra- tion poli- tique	- Fusions des institutions - Adhésion RU, Irl., DK - Université européenne	29-30/5/1967
PB	LA HAYE 1-2/12/1969	B : G. Eyskens RFA: W. Brandt F : G. Pompidou I : M. Rumor L : P. Werner PB : P. De Jong C : J. Rey	- Union écono- mique et monétaire	- Coopéra- tion poli- tique	- Pouvoirs bud- gétaires du P.E. - Election di- recte du P.E. - Elargissement - Université européenne	11/12/1969
PB	PARIS 19-20/10/1972	B : G. Eyskens DK : A. Joergensen RFA: W. Brandt F : G. Pompidou IRL: J. Lynch I : G. Andreotti L : P. Werner	- Union écono- mique et monétaire - FEDER - Environnement - Politique so- ciale	- Coopéra- tion poli- tique - CSCE	- Union euro- péenne - Election du P.E. - Pouvoir de contrôle du P.E.	15/6/1972

		PB : B. Blesheuveil RU : E. Heath C : S. Mansholt	- Politique Industrielle, scientifique et technologique - GATT		- Comité économique et social - Elargissement	
DK	COPENHAGUE 14-15/12/1973	B : E. Leburton DK : A. Joergensen RFA: W. Brandt F : G. Pompidou IRL: L. Cosgrave I : M. Rumor L : P. Werner PB : J. Den Uyl RU : E. Heath C : F.X. Ortoli	- Energie - FEDER - Programme d'action sociale - Cour des Comptes	- Moyen-Orient	- Identité européenne - Pouvoirs budgétaires du P.E. - Union européenne	16/1/1974
F	PARIS 9-10/12/1974	B : L. Tindemans DK : P. Hartling RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : A. Moro L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : H. Wilson C : F.X. Ortoli	- Energie - FEDER - Convergence des politiques économiques - Emploi - Action sociale - Union économique et monétaire - Mécanisme correcteur	- CSCE - Coopération politique	- Conseil européen - Rapport Tindemans - Election du P.E. - Elargissement des compétences du P.E. - Vote majoritaire au Conseil - Passeport européen - Droits spéciaux des citoyens des Etats membres	11/12/1974
IRL	DUBLIN 10-11/3/1975	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : A. Moro L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : H. Wilson C : F.X. Ortoli	- Mécanisme correcteur - Produits laitiers de Nouvelle Zélande - Comité énergie - Situation économique et sociale - Matières premières	- Chypre - CSCE		12/3/1975

I	BRUXELLES 16-17/7/1975	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : A. Moro L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : H. Wilson C : F.X. Ortoli	- Situation économique et monétaire - Portugal - Dialogue Nord-Sud	- Chine - ONU - CSCE	- Election directe - Passeport européen - Droits spéciaux des citoyens	
I	ROME 1-2/12/1975	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : A. Moro L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : H. Wilson C : F.X. Ortoli	- Situation économique et sociale - Budget et financement - Conférence Nord-Sud	- Ordre public	- Election directe (date) - Passeport européen	17/12/1975
L	LUXEMBOURG 1-2/4/1976	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : A. Moro L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : H. Wilson C : F.X. Ortoli	- Situation économique et sociale - Convention de Lomé	- Rhodésie	- Rapport Tindemans - Election directe - Hommage à Jean Monnet	5-7/4/1976
PB	BRUXELLES 12-13/6/1976	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : A. Moro L : G. Thorn PB : J. Den Uyle RU : J. Callaghan C : F.X. Ortoli	- Situation économique et sociale - Limites de pêche - Sommet Industriel	- Terrorisme international	- Election directe (réparation) - Rapport Tindemans - Renouvellement de la Commission	15/9/1976

PB	LA HAYE 29-30/11/1976	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : J. Callaghan C : F.X. Ortoli	- Situation économique - Relations avec le Japon - Dialogue Nord-Sud	- Rapport Tindemans	15-16/12/1970	
RU	ROME 25-26/3/1977	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : J. Callaghan C : R. Jenkins	- Croissance économique, inflation et emploi - Acier - Japon - Dialogue Nord-Sud - Sommet Industriel	- Fondation européenne - Organisation des Conseils européens - Elargissement	20/4/1977	
RU	LONDRES 29-30/6/1977	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: L. Cosgrave I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : J. Callaghan C : R. Jenkins	- Croissance économique, inflation et emploi - Site du JET	- Moyen-Orient - Détente - Relations de l'Euro-pe avec le reste du monde	- Organisation des CE - Elargissement - Election directe	6/7/1977
B	BRUXELLES 5-6/12/1977	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: J. Lynch I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : J. Den Uyl RU : J. Callaghan C : R. Jenkins	- Situation économique et sociale (facilités Orto- li) - Introduction de l'Unité de Compte Euro-péenne dans le budget - Programmation triennale FEDER	- Coopération judiciaire	- Election directe - Union européenne - Fondation européenne	15/12/1977

DK	COPENHAGUE 7-8/4/1978	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: J. Lynch I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : A. Van Agt RU : J. Callaghan C : R. Jenkins	- Situation économique et sociale - Japon - Pollution marine	- Déclaration sur la démocratie - Terrorisme	- Election directe (date) - Fondation européenne	12/4/1978
RFA	BREME 6-7/7/1978	B : L. Tindemans DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: J. Lynch I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : A. Van Agt RU : J. Callaghan C : R. Jenkins	- Situation économique et sociale - Système monétaire européen - Emploi - Energie - Echanges internationaux - Politique structurelle - Agriculture méditerranéenne - Pollution marine	- Moyen-Orient - Liban - Namibie - Zimbabwe - Apartheid		13/9/1978
			- Relations avec les PVD			
RFA	BRUXELLES 4-5/12/1978	B : P. Vanden Boeynants DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: J. Lynch I : G. Andreotti L : G. Thorn PB : A. Van Agt RU : J. Callaghan C : R. Jenkins	- SME - Situation économique et sociale - Conférence tripartite	- Comité des Trois Sages - Union européenne		13/12/1979
F	PARIS 12-13/3/1979	B : P. Vanden Boeynants DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt	- SME (entrée en vigueur) - Situation économique et	- Projet de sommet euro-africo-arabe		15/3/1979

I	VENISE 12-13/6/1980	B : W. Martens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: C. Haughey I : F. Cossiga L : P. Werner PB : A. Van Agt RU : M. Thatcher C : R. Jenkins	- Accord con- tribution britannique - Situation économique et sociale - Emploi - Situation mo- nétaire - Energie	- Moyen- Orient - Liban - Afghanistan - Afrique australe	18/6/1980	
L	LUXEMBOURG 1-2/12/1980	B : W. Martens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt F : V. Giscard d'Estaing IRL: C. Haughey I : A. Forlani L : P. Werner PB : A. Van Agt RU : M. Thatcher C : R. Jenkins	- Situation économique et sociale - Questions fi- nancières - Développement et innovation industrielle - Commerce in- ternational - Mandat 30 mai 1980 - Tremblement de terre italien	- Moyen- Orient - Relations Est-Ouest - Liban - Jordanie et Syrie	- Rapport des Trois Sages - Union euro- péenne	17/12/1980
PB	MAASTRICHT 23-24/3/1981	B : W. Martens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt G : G. Rallis F : V. Giscard d'Estaing IRL: C. Haughey I : A. Forlani L : P. Werner PB : A. Van Agt RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Situation économique et sociale - Emploi - Mandat 30 mai 1980 - Pêche - PAC - Relations Nord-Sud	- Espagne - Moyen- Orient - Liban - Afghanistan - Pologne	- Passeport européen - Siège des Institutions	8-10/4/1981
PB	LUXEMBOURG 29-30/6/1981	B : M. Eyskens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt G : G. Rallis F : F. Mitterrand IRL: - I : G. Spadolini L : P. Werner PB : A. Van Agt	- Situation économique et sociale - Marché inté- rieur - Relations monétaires avec les USA - Japon	- Afghanistan - Moyen- Orient - Liban - Cambodge - Namibie		9/7/1981

RU : M. Thatcher - Prix de
C : G. Thorn l'acier
- Mandat 30 mai
1980

- Dialogue Nord-Sud

RU	LONDRES 26-27/11/1981	B : M. Eyskens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : G. Spadolini L : P. Werner PB : A. Van Agt RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Problèmes laitiers - Dépenses agricoles - Agriculture méditerrané- enne - Problèmes bud- gétaires	- Coopéra- tion poli- tique - Rencontre Schmidt- Brejnev - Désarme- ment - CSCE - Pologne - Afghanistan	- Propositions Genscher- Colombo - Elargissement	16/12/1981
----	--------------------------	---	---	---	---	------------

B	BRUXELLES 29-30/3/1982	B : W. Martens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: C. Haughey I : G. Spadolini L : P. Werner PB : A. Van Agt RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Emploi - Marché inter- ne - SME - Japon - Mandat 30 mai 1980 - Memorandum du gouvernement grec	- Relations Est-Ouest - Afghanis- tan - Moyen- Orient - Turquie - Amérique Centrale - Relations transat- lantiques	- 25ème anni- versaire du Traité de Rome	21/4/1982
---	---------------------------	--	---	---	---	-----------

- Sommet industriel

- Dialogue Nord-Sud

B	BRUXELLES 28-29/6/1982	B : W. Martens DK : A. Joergensen RFA: H. Schmidt G : G. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: C. Haughey I : G. Spadolini L : P. Werner PB : A. Van Agt RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Situation économique et sociale - Politique d'investisse- ment - Rapports CEE- USA	- Moyen- Orient - Amérique latine - Irak-Iran	7/7/1982
---	---------------------------	--	---	---	----------

DK	COPENHAGUE 3-4/12/1982	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: C. Haughey I : A. Fanfani L : P. Werner PB : R. Lubbers RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Situation économique et sociale - Pêche - Relations avec les pays tiers	- Relations Est-Ouest - Pologne - Afghanistan - Moyen-Orient	- Elargissement	15/12/1982
RFA	BRUXELLES 21-22/3/1983	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : A. Fanfani L : P. Werner PB : R. Lubbers RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Situation économique et sociale - Ressources de la Communauté	- Moyen-Orient - Iran-Irak	- Elargissement	12/4/1983
RFA	STUTTART 17-19/6/1983	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : B. Craxi L : P. Werner PB : R. Lubbers RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- PAC - Nouvelles politiques communautaires - Discipline budgétaire - Ressources propres - Bonne gestion financière - Compensation au RU - Reprise économique - Emploi des jeunes - Environnement - Politique sidérurgique - Politique des Transports	- Pologne - CSCE - Moyen-Orient - Amérique Centrale - VIème CNUCED	- Union européenne - Elargissement (session spéciale)	29-30/6/1983

G	ATHENES 5-6/12/1983	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : B. Craxi L : P. Werner PB : R. Lubbers RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Agriculture - Ressources propres - Rééquilibrage du budget	- Elargissement	13/12/1983	
F	BRUXELLES 19-20/3/1984	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : B. Craxi L : P. Werner PB : R. Lubbers RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Contribution britannique - Discipline budgétaire - Taux de mobi- lisation de la TVA - Agriculture	- Elargissement	28/3/1984	
F	FONTAINEBLEAU 25-26/6/1984	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : B. Craxi L : P. Werner PB : R. Lubbers RU : M. Thatcher C : G. Thorn	- Rééquilibrage du budget - Ressources propres - Financement du budget 1984 - Démantèlement des MCM posi- tifs - Politique so- ciale	- Elargissement - Comité ad hoc pour l'image de la Commu- nauté - Comité ad hoc pour les Affaires ins- titutionnelles	25/7/1984	
IRL	DUBLIN 3-4/12/1984	B : W. Martens DK : P. Schlüter RFA: H. Kohl G : A. Papandreou F : F. Mitterrand IRL: G. FitzGerald I : B. Craxi L : J. Santer	- Situation économique et sociale - Environnement	- Famine en Afrique - Abus de l'immunité diplomatique - Amérique Centrale	- Comités ad hoc - Union euro- péenne	11-12/12/1984

PB : R. Lubbers
RU : M. Thatcher
C : G. Thorn

- Conflit
israëlo-
arabe
 - Liban
 - Iran-Irak
 - Relations
Est-Ouest
-

P(*) : Présidence