

**VERS LA FIN DE LA SAGA
DE LA QUERELLE INSTITUTIONNELLE AU SEIN DE L'UNION ?**

Yves DOUTRIAUX

*Conseiller d'Etat
Ancien ambassadeur de France auprès de l'OSCE*

Les enseignements, ouvrages, articles et travaux multiples du professeur Philippe Manin ont éminemment contribué aux réflexions de la doctrine et aux connaissances sur le fonctionnement de l'Union et le droit communautaire ; pour sa part, l'auteur de ces lignes s'est modestement familiarisé à la pratique de la négociation européenne, lorsqu'il était premier Conseiller auprès de la représentation permanente de la France à Bruxelles entre 1988 et 1992 et particulièrement chargé du suivi de la conférence inter-gouvernementale sur l'Union politique. J'exerçais alors la fonction d'« antici », du nom de notre collègue qui avait le premier joué ce rôle sous une présidence du Conseil des ministres par l'Italie dans le courant des années soixante-dix. C'est un poste privilégié d'observation et de négociation, auprès de l'ambassadeur représentant permanent ; ainsi « l'antici » suscitait la jalousie de ses collègues car il était le seul à pouvoir accéder au « saint des saints », c'est-à-dire à la salle du Conseil européen rassemblant les chefs d'Etat et de gouvernement, qui alors avait la bonne habitude de se tenir dans des palais somptueux dans les capitales et non pas dans l'immeuble disgracieux *Justus Lipsius* de Bruxelles. J'ai eu ainsi le privilège d'entendre, parmi bien d'autres débats, les échanges aigres-doux au palais Madama à Rome à l'automne 1990 entre le président Mitterrand et Madame Thatcher, peu désireuse de voir s'ouvrir des travaux de révision du traité sur des « questions abstraites, grandioses et grandiloquentes alors que l'urgent est de s'occuper de l'offre agricole au GATT »...

A l'opposé de cette approche essentiellement tournée vers le libre-échange mondial, le « renforcement » des institutions européennes, qui participe à l'« approfondissement » de la construction européenne, est depuis longtemps l'un des axes majeurs de la politique européenne de la France qui a toujours considéré qu'il devait conditionner les élargissements ; c'est ainsi qu'on avait opéré avec Jacques Delors lors de l'adoption de l'Acte unique en 1985, avant l'accession de l'Espagne et du Portugal. La perspective d'élargissements futurs a été l'un des moteurs essentiels des négociations des traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice puis de la Constitution avortée et enfin de Lisbonne. Mais le rejet par les électeurs irlandais du traité de Lisbonne en juin 2008 a, contrairement à ce qui avait été envisagé par les stratèges de la préparation de la présidence française du Conseil de l'Union,

empêché la France, d'ailleurs vite accaparée par des questions urgentes et imprévues, de la crise géorgienne à la crise financière mondiale, qui se sont ajoutées aux nombreux autres sujets programmés de l'ordre du jour (paquet énergie-climat, pacte européen de l'immigration, politique de défense), de faire du thème de la mise en place des réformes institutionnelles prévues par ce traité l'une des actions de sa présidence du 2^{ème} semestre 2008.

Dans les années quatre-vingt, le projet conduisant à la monnaie unique – autre volet essentiel et ancien de l'approfondissement de la construction européenne depuis le plan Werner et la création du « serpent monétaire » en 1970 puis du système monétaire européen en 1979 - avait été privilégié par la France si bien que les travaux préparatoires à la conférence intergouvernementale pour l'Union économique et monétaire avaient connu sous la présidence française du 2^{ème} semestre 1989 une avancée spectaculaire (du comité Delors au groupe Guigou...). C'est d'Allemagne - où l'opinion était préoccupée par la perspective de la disparition du Deutschemark et alors que le pays allait se réunifier - qu'était venue l'idée d'y associer un volet relatif à « l'union politique » axé principalement sur le thème de la nécessaire compensation du « déficit démocratique » et inspiré par la revendication ancienne du Parlement européen tendant au renforcement de ses pouvoirs ; tel était le sens du projet de traité instituant l'Union européenne de 1984, baptisé du nom de son auteur « projet Spinelli ».

Les bouleversements traversés par l'Europe secouée par la disparition du communisme à l'est et la perspective attendue de nouvelles demandes d'adhésion à la Communauté européenne avaient fait comprendre à la France, anticipant sans se l'avouer de nouveaux élargissements, qu'il fallait s'associer aux demandes de l'Allemagne en y intégrant ses propres idées relatives au Conseil européen ou à une politique étrangère et de défense commune. Ainsi MM. Mitterrand et Kohl avaient proposé le 19 avril 1990, quelques jours avant un Conseil européen extraordinaire à Dublin dont il avait été prévu qu'il serait consacré exclusivement à l'unification allemande et aux relations à établir avec les nouvelles démocraties de l'est, de lancer les travaux préparatoires à une conférence intergouvernementale sur l'union politique dont les objectifs devaient être « le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union, une plus grande efficacité des institutions, l'unité et la cohérence de l'action de l'Union ainsi que la définition et la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune ». Ces thèmes étaient nécessairement vagues puisqu'ils étaient avancés en amont de l'ouverture d'une négociation éventuelle ; ils étaient également ambigus dès lors que l'interprétation donnée par les Allemands et les Français à certaines expressions tel « le renforcement de la légitimité démocratique », l'Allemagne visant par là l'insuffisance des prérogatives du Parlement européen tandis que la France pensait à celles des parlements nationaux, différait parfois en fait. La négociation du traité de Maastricht puis des traités ultérieurs jusqu'à Lisbonne allait se nouer, en dépit du manque d'enthousiasme traditionnel des Britanniques - c'était encore Mme Thatcher - et des interrogations de Jacques Delors qui craignait que « ne soit rompu l'équilibre savant entre les institutions voulu par les pères fondateurs de l'Europe ». D'autres Etats allaient bien évidemment apporter leurs propres contributions : la Belgique, qui avait d'ailleurs précédé la France et l'Allemagne avec un mémorandum beaucoup plus

précis, l'Espagne avec la « citoyenneté européenne », le Danemark avec « la transparence » des décisions du Conseil...

C'est d'abord au **Conseil européen**, en tant qu'il renforce « l'efficacité, l'unité et la cohérence de l'Union » que la France et l'Allemagne ont consacré leurs efforts.

Sans revenir aux plans Fouchet du début des années soixante par lesquels la France avait sans succès tenté d'édulcorer le modèle de l'Europe supra-nationale issu des traités de Paris et de Rome au profit de l'établissement d'une coopération intergouvernementale conduite par une assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, la diplomatie française n'a eu de cesse à partir des années soixante-dix de mettre en avant la nécessité d'établir un conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, baptisé en décembre 1974 « Conseil européen » à l'initiative de Giscard d'Estaing, puis d'en renforcer le rôle effectif et de l'ancrer dans les traités. Dans la conception française traditionnelle, qui correspond plus ou moins au rôle joué dans notre pays par le Président de la République depuis l'avènement de la Constitution de 1958 et en l'absence de cohabitation, le Conseil européen est l'organe décisionnel central rejetant à l'arrière plan les institutions communautaires telles qu'elles ont été établies par le traité de Rome. Certains des pays les plus favorables au modèle supranational notamment les petits Etats, qui estimaient que la Commission protégeait particulièrement leurs intérêts, ont longtemps conduit un combat d'arrière garde contre l'institutionnalisation progressive du Conseil européen. Ainsi les Pays-Bas s'étaient opposés pendant la négociation du traité de Maastricht à la proposition française visant à la reconnaissance dans le texte du traité du rôle éminent joué dans la pratique par le Conseil européen ; les délégués de ce pays expliquaient que leur Premier ministre, à la différence de leur ministre des affaires étrangères, ne disposait pas du pouvoir constitutionnel de l'engager sur le plan international. Pour la France, le Conseil européen était au contraire l'organe suprême où pouvait s'opérer la synthèse entre la coopération intergouvernementale notamment dans le domaine de la politique étrangère et les politiques communautaires ; tel était le sens de « la déclaration solennelle de Stuttgart » de 1983 où les chefs d'Etat et de gouvernement avaient confirmé que « lorsque le Conseil européen agit dans les matières communautaires il le fait en tant que Conseil au sens des traités », ce qui signifiait que le Conseil européen pourrait faire usage du vote à la majorité qualifiée lorsque les traités le prévoient. Alors que l'Acte unique européen de 1985 n'avait consacré au Conseil européen que quelques lignes, le traité de Maastricht, sur l'insistance notamment de la délégation française, avait codifié les extraits pertinents de la déclaration de Stuttgart établissant, au chapitre des dispositions communes aux trois piliers de la coopération communautaire, de la politique étrangère et de la coopération en matière de police et de justice, un « cadre institutionnel unique » dont l'étage suprême était le Conseil européen, qui « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations générales ». Les Pays-Bas n'avaient pu sérieusement contester ce constat du rôle essentiel joué par le Conseil européen pour dénouer les crises (à Fontainebleau en 1984 pour trouver une issue au lancinant problème de la contribution britannique) ou pour relancer la construction européenne (adoption du paquet Delors en 1988 à Bruxelles) ; toutefois, le Conseil européen n'est devenu une « institution européenne » au même titre que le Conseil des ministres, la Commission, le