INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES
Université Libre de Bruxelles

La participation du Comité des Représentants permanents au processus de décision communautaire

par
A. MANGAS MARTIN

EXTRAIT DES
Cahiers de Droit européen
1980 — nº 1

LA PARTICIPATION DU COMITE DES REPRESENTANTS PERMANENTS AU PROCESSUS DE DECISION COMMUNAUTAIRE

Araceli MANGAS MARTIN,

Docteur en Droit, Professeur adjoint ad int. de Droit international public à la Faculté de Droit de l'Université Complutense de Madrid (*)

1. LA PREPARATION DES DELIBERATIONS DU CONSEIL.

Le processus de décision dans les Communautés européennes s'ouvre par la proposition que la Commission élabore et présente au Conseil. Une fois le Conseil saisi, celui-ci n'étudie pas directement cette proposition mais, par les soins du Secrétariat général du Conseil, il charge le Coreper de l'examiner. A son tour, le Coreper n'étudie pas non plus de façon immédiate les caractéristiques de la future décision mais, en général, il charge le groupe de travail à qui cette tâche incombe, de l'examiner minutieusement et de préparer un rapport technique afin de connaître en profondeur la portée de la proposition.

Quand le groupe de travail a terminé l'examen de la proposition, il établit un rapport où est mis en évidence les points sur lesquels un accord a été conclu (ce sont les « points I » de son rapport) et les autres points (« points II ») qui sont soumis à la discussion du Coreper (première ou deuxième partie, suivant la matière) (1).

Lors de l'examen du rapport, le Coreper ratifie, s'il le juge bon, les points I qui ont été acceptés par les délégations et par la Commission au niveau du groupe et débat les autres questions sur lesquelles les groupes de travail ne se sont pas mis d'accord. Le Coreper délibère ensuite sur les points que lui a soumis le groupe et sur l'ensemble de la proposition. Plusieurs situations peuvent découler de ses délibérations (2) :

— le renvoi de la proposition aux groupes de travail;

— la présentation de la proposition au Conseil sous la forme de « point A »;

(*) L'auteur a été chercheur libre à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles pendant l'année académique 1977-1978.

(1) Dans les questions techniques et d'importance marginale, on arrive habituellement à un accord total dans les groupes de travail.

(2) Nous faisons ici un bref schéma général pour présenter une perspective d'ensemble.

— la présentation de la proposition au Conseil sous la forme de « point B »;
— la présentation de la proposition au Conseil selon la procédure écrite.

a) *Renvoi de la proposition aux groupes de travail.* Si le Comité considère que la proposition est insuffisamment étudiée, il la renvoie au groupe responsable pour un examen technique plus approfondi. En ce cas, il est possible que le Coreper lui donne certaines orientations nouvelles. De nouveau, le groupe présentera au Coreper, selon la même procédure, les résultats de ses discussions.

b) *Recommandation d'adoption d'un « point A ».* Si l'on arrive à un accord au sein du Coreper (le Comité ratifiant les positions prises par le groupe et résolvant les questions débattues) et si l'on y considère que cette proposition peut être adoptée sans discussion par les membres du Conseil, on recommande à celui-ci de l'adopter.

Les propositions comprises dans le paragraphe A de l'ordre du jour du Conseil signifient, qu'en principe, elles ne seront plus discutées par les membres du Conseil. Elles sont adoptées automatiquement et globalement au commencement des sessions.

Le nouveau règlement intérieur du Conseil, du 24 juillet 1979, consacre l'existence des points A et B. D'après son art. 2, par. 6 : « L'ordre du jour provisoire est divisé en une partie A et une partie B. Sont inscrits en partie A, les points pour lesquels une approbation par le Conseil est possible sans débat, ce qui n'exclut pas la possibilité pour chacun des membres du Conseil et pour la Commission d'exprimer son opinion à l'occasion de l'approbation de ces points et de faire inscrire des déclarations au procès-verbal ».

Le Coreper, en proposant les différents points de la partie A de l'ordre du jour, suggère au Conseil d'adopter ces propositions parce qu'il juge qu'il est possible de les adopter sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir un débat.

c) *Présentation d'une proposition au Conseil sous la forme d'un « point B ».* Au contraire, si pour différentes raisons, les positions ne s'éclaircissent pas au Coreper, la proposition est envoyée au Conseil avec la recommandation d'ouvrir un débat sur les questions comprises dans la partie B de l'ordre du jour. Par conséquent, on suggère de mettre en discussion les points d'une proposition sur laquelle l'accord ne s'est pas fait.

d) *Recommandation d'une proposition par la « procédure écrite ».* Si des raisons d'urgence le conseillent, le Coreper propose aux membres du Conseil de prendre une décision suivant la « procédure écrite ». Notification en est faite à la Commission, celle-ci pouvant avoir des raisons de s'y opposer.

2. RECOMMANDATION D'ADOPTER UNE PROPOSITION PRESENTEE PAR UN « POINT A ».

a) *Origine des « points A ».*

La procédure d'adoption des propositions sans débat préalable dans une session du Conseil a commencé formellement en janvier 1962. Elle fut admise par le Conseil après que le Coreper et les Etats membres eurent étudié et rédigé le rapport sur la question (3). Suivant E. Noël, cette procédure a été l'un des résultats des études faites à cette époque destinées à améliorer la méthode de travail du Conseil (4).

Si elle a eu son origine immédiate dans la pratique du Conseil des ministres français de diviser son ordre du jour en points A et B, des méthodes analogues sont également prévues dans les délibérations des Conseils des ministres d'autres Etats membres.

b) *Caractères.*

Une proposition de décision communautaire présentée comme « point A » représente une somme d'accords partiels réalisés au cours des différentes phases du processus de décision : groupes de travail, Coreper et Conseil (si une discussion lui a été demandée) (5).

Les « points A » peuvent avoir provoqué de longs débats dans différentes séances du Conseil (où étaient les points B) ou apparaître *pour la première fois et être adoptés sans discussion dans cette séance.*

C'est pourquoi deux conditions essentielles sont inhérentes à la nature des points A. Il faut :

1. qu'il existe *un accord* entre les représentants permanents et la Commission *sur la recommandation faite au Conseil d'adopter une proposition sans la discuter.* L'accord du Coreper se rapporte à la

(3) BÄHR, P., *Le rôle des représentants permanents des Etats membres dans le fonctionnement des Communautés européennes et notamment de l'Euratom*, thèse, 1963, Université libre de Bruxelles, p. 154; SALMON, J.J., Les représentations permanentes auprès de la CEE et de l'Euratom, in *Les Missions permanentes auprès des Organisations internationales*, de VIRALLY et autres, vol. I, 1971, Bruylant, Bruxelles, p. 684. D'après cet auteur, « une formule plus timide avait été mise en pratique, par laquelle le Conseil adoptait un certain nombre de points dont le président donnait lecture et dont la documentation figurait dans les dossiers des ministres ».

(4) NOEL, E., Le Comité des représentants permanents, in *Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés européennes*, Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, 1968, p. 41.

(5) Toutes les propositions qui vont être discutées par le Conseil sont inscrites à l'ordre du jour comme « points B ». Donc, un point A a pu constituer un « point B » en plusieurs occasions. Et presque exceptionnellement, un « point B » a pu être un « point A », dans les cas où une délégation ou la Commission s'opposent pour divers motifs à l'adoption sans discussion d'un « point A ».

procédure d'approbation par le Conseil : on lui suggère de renoncer à une discussion.

Cette décision sur la procédure d'adoption par le Conseil est habituellement prise unanimement, mais le défaut d'unanimité, comme nous le verrons plus loin, n'empêche pas automatiquement la présentation d'un point A à l'ordre du jour du Conseil;

2. que la proposition de décision *soit rédigée dans son texte définitif* et *dans les six langues officielles* de la Communauté. Aussi, que le Coreper soit intervenu seulement dans l'examen de celle-ci ou que le Conseil l'ait discutée en différentes occasions, les modifications qu'elle aura subies aux différents stades de la préparation se reflèteront dans le texte final, mis au point dans les langues officielles par les groupes correspondants de juristes-linguistes. Quand les différentes versions du texte ont obtenu l'accord des juristes-linguistes, le Coreper décide alors de l'inclure dans la « liste des points A ».

Quand un projet de décision fait l'objet d'un point A c'est juridiquement le moment important d'une décision, il devient, alors seulement, un acte ayant des caractéristiques et une portée juridiques.

Ces deux exigences sont requises pour toute décision ayant une nature et des effets juridiques, qui est prise au Conseil, qu'elle soit fondée sur des points A ou sur un point B (6).

Cela conduit à dire que, suivant la pratique actuelle, les frontières entre les points A et B ont un sens relatif, quant au fond. Le classement en points A et B en lui-même ne porte pas sur un classement des questions; il n'y a pas de critères techniques ou politiques pour classer les matières dans une catégorie ou dans une autre (7).

C'est pourquoi, pour examiner les points A et B (et les « faux A et B »), il faut les mettre en rapport avec le traitement de la proposition pendant que le Conseil et son organe auxiliaire l'examinent; ou, si l'on préfère, selon le degré de consensus et de débats que provoque une norme et les conséquences qu'elle peut entraîner si elle est adoptée. La différence entre les points A et B réside donc

(6) Comme nous le verrons, il est possible que le Conseil arrive à prendre une décision sur une proposition présentée comme un point B devant être discutée d'urgence. On procédera au cours de cette séance même à sa mise au point juridique que feront les juristes-traducteurs et la proposition sera adoptée comme point B avec tous ses effets.

(7) Si nous croyions que les questions techniques sont des points A et les questions politiques des points B, nous éprouverions une grande surprise en lisant n'importe quel ordre du jour du Conseil. Par exemple, nous voyons que la signature de l'accord commercial CEE-Chine a été adoptée comme point A à la séance du 3-3-1978, à côté d'autres dispositions du domaine des relations extérieures (décision de signer le projet d'accord entre la CEE et ses Etats membres et l'AID — Association Internationale du Développement — ou le projet de directives complémentaires en vue de la conclusion de négociations avec Chypre dans le secteur agricole).

dans la façon différente dont chacun d'eux est traité à son passage par le Conseil :

— les points A signifient que le Conseil prend une décision sur cette question *sans la discuter dans cette session,* c'est-à-dire telle qu'elle a été mise au point juridiquement et linguistiquement au sein du Coreper;

— les points B invitent le Conseil à une réflexion concernant des points précis d'une réglementation ou d'une délibération d'ensemble sur un secteur communautaire.

Mais le problème des points A et B ne porte pas uniquement sur le moment de leur passage par le Conseil, mais également sur la façon dont la décision a été prise et par qui elle a été prise.

Tant la première partie (adjoints) que la seconde (ambassadeurs) du Coreper peuvent estimer que le Conseil peut adopter des propositions de la Commission sans ouvrir de discussion préalable au moment de l'adoption de la proposition.

Les points A apparaissent groupés dans l'ordre du jour du Conseil sous le nom de « Liste des points A ». Le président du Conseil en exercice demande à ses collègues, à l'ouverture de la séance :

— si la liste des « points A » leur a été communiquée;

— s'ils considèrent que quelque point A peut susciter un commentaire ou une déclaration;

— si l'on souhaite qu'un point A soit retiré pour être discuté (8).

Si l'ensemble des « points A » ne suscite pas d'opposition, la décision est adoptée en bloc.

Les points qui sont soumis au Conseil dans la partie A de l'ordre du jour réunissent en principe l'accord des représentants permanents et du représentant de la Commission dans les mêmes conditions d'adoption requises pour chaque cas : c'est-à-dire qu'ils peuvent obtenir la majorité simple, la majorité qualifiée ou l'unanimité.

Il faut signaler que trop fréquemment encore on recourt à l'unanimité, en affaiblissant le sens des Accords de Luxembourg. Ce n'est que sporadiquement (et la pratique enseigne que cela correspond aux présidences belge et irlandaise) (9) qu'on revient au sens primitif des

(8) Voy. la réponse du président du Conseil en exercice, M. THORN, dans le débat sur la question orale de M. FLETCHER, sur les « points A » *(Débats, P.E.,* n° 201, 10-3-1976, p. 20-21).

(9) Pendant les présidences belge et irlandaise, le président avait l'habitude d'ouvrir la séance en demandant aux délégations quelles étaient les questions mises à l'ordre du jour qui affectaient les intérêts essentiels des Etats. Le reste, considérait-on, pouvait suivre les règles de vote prévues par les traités.

Voy. entre autres le débat suscité par la question orale de M. BROEKSZ sur le recours à l'abstention et l'intervention du président du Conseil, M. FITZGERALD

Accords de Luxembourg : l'application du principe de l'accord unanime dans les questions qui représentent des intérêts vitaux pour un pays.

La pratique habituelle au Coreper ne vise pas pourtant à recourir en chaque occasion à un vote — ce qui serait juridiquement inacceptable — mais reflète plus souvent la volonté d'aboutir à un consensus de tous les représentants permanents.

c) *Opposition à l'adoption d'un « point A ».*

Un aspect essentiel des « points A » est que si l'on estime qu'ils peuvent être adoptés automatiquement par le Conseil, sans susciter de débat, tout membre du Conseil ou de la Commission peut cependant demander une discussion sur tel ou tel point de l'ordre du jour compris dans la partie « A ».

Ce point ne sera dès lors pas adopté avec les autres points A, mais est renvoyé pour discussion à la séance suivante comme « point B ». Le nouveau règlement intérieur du Conseil envisage aussi cette situation à l'art. 2, par. 7 : « Toutefois, au cas où une prise de position au sujet d'un point A est susceptible d'entraîner un nouveau débat ou si un membre du Conseil ou la Commission le demande, ce point est retiré de l'ordre du jour sauf si le Conseil en décide autrement ».

Bien qu'en général, les points A soient acceptés par les délégations et la Commission, l'abstention d'une ou deux délégations n'empêche pas de présenter la proposition d'adoption comme « point A » et il arrive assez fréquemment qu'une délégation retire ses réserves ou

(*Débats. P.E.*, nº 190, 29-4-1975, p. 14); *Déclaration commune du président du Conseil et du président de la Commission* d'avril 1974 : « Afin que les décisions puissent être prises dans des délais raisonnables, les membres du Conseil devraient faire en sorte, surtout lorsqu'une nette majorité s'est dégagée, qu'une décision soit possible, en prévoyant, par exemple, l'abstention » (*Bull. C.E.*, 3/1974, p. 13, III).

Au point 6 du communiqué final du Sommet de Paris des 9/10-12-1974, on lisait : « Pour améliorer le fonctionnement du Conseil de la Communauté, ils estiment qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute la question, quelle que puisse être leur position relative aux conclusions arrêtées à Luxembourg le 28-1-1966 (*Bull. C.E.*, 12-1974, point 6, p. 8). L'Irlandais G. Fitzgerald, quand il exerça la présidence confirma qu'il mettrait en application pendant son mandat le point 6 du communiqué de Paris dans les décisions qui ne devraient pas être prises à l'unanimité, selon les termes des traités (*P.E., Débats*, nº 186, 17-11-1975).

Voy. aussi l'exposé de FITZGERALD, G., A Community of Twelve ? The opportunities and risks of enlargement, in *Une Communauté à Douze ? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés européennes*, Semaine de Bruges, 1978, De Tempel, Bruges, p. 12 et suiv.; KOVAR, R., L'impact du nouvel élargissement sur les institutions et le droit des Communautés européennes, *ibidem*, p. 66 et 67; OLMI, G., Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact sur les institutions et le droit des Communautés européennes, *ibidem*, p. 92 et 93.

son refus pour rendre possible une solution. En outre, si sa position, contraire à l'adoption de la proposition, est isolée, la délégation peut opter pour l'abstention. Ces positions sont un stimulant pour de futures négociations, car elles créent des précédents sur base desquels le président, la Commission ou les délégations demandent des contreparties à des délégations réticentes en d'autres matières.

Ces situations (l'abstention de l'une ou l'autre délégation) où l'unanimité des délégations fait défaut, mais qui ne suscitent pas pour autant une opposition essentielle, aboutissent à une déclaration au sujet de ce point A quand celui-ci arrive au niveau du Conseil. Le membre du Conseil fait à ce niveau une communication. Celle-ci est possible sans modifier l'ordre du jour et sans gêner l'adoption du point en question comme point A. L'art. 2, par. 6 du règlement intérieur du Conseil reconnaît en effet la possibilité « pour chacun des membres du Conseil et pour la Commission d'exprimer son opinion à l'occasion de l'approbation de ces points et de faire inscrire des déclarations au procès-verbal ».

Il faut néanmoins distinguer entre un vote négatif et une abstention émis sur le fond de la question et l'opposition ou l'abstention dans la procédure d'adoption comme point A.

Si un Etat membre s'oppose par la voix de son représentant permanent à la procédure d'adoption d'un « point A » parce qu'il s'oppose au fond de la question, peut-être que cette question n'ira pas au Conseil comme « point A » (cela dépend de l'importance de la proposition).

Si les conséquences n'ont pas une grande portée, l'Etat minoritaire qui a voté contre elle, peut faire « un geste » en acceptant qu'on l'adopte comme point A. En tout cas, mention est faite dans les procès-verbaux des votes contraires et des abstentions ([10]).

Il arrive aussi que le représentant permanent n'ayant pas d'instructions précises ou outrepassant son mandat ou pour des circonstances imprévues s'abstienne sur le fond de la question et accepte la procédure d'adoption sans débat. Le ministre, au Conseil, peut alors s'opposer et même, s'il se sait en minorité, demander une discussion préalable; le point A est renvoyé automatiquement pour être discuté (comme point B) à la séance suivante.

Il peut y avoir abstention sur le fond, mais opposition à la méthode d'approbation comme point A; une discussion préalable est alors demandée. Comme l'abstention n'empêche pas l'unanimité, la proposition sera adoptée après discussion à la séance suivante du Conseil.

([10]) Evidemment, cette situation est presque inconcevable, mais pourrait se produire pour des raisons de politique intérieure ou des raisons de prestige.

L'abstention peut donc s'étendre au fond et à la procédure ou se faire sur le fond, mais en acceptant la procédure du « point A ». Au Conseil, le ministre acceptant la liste des points A, peut demander de faire une déclaration. S'il s'abstient, il accepte l'approbation de la proposition par cette procédure, et renonce à ce que s'ouvre une discussion au Conseil.

Il faut insister sur le fait que quand le Coreper approuve la présentation d'un point A, les délégations acceptent que celui-ci ne se discute pas au Conseil, ce dernier l'adoptant sans plus. Pour cela, l'accord sur le fond doit réunir l'une des deux conditions suivantes :

— soit que le point A réunisse le vote unanime de tous les représentants des Etats membres de la Communauté. On trouve dans cette catégorie la presque totalité des points A : accord unanime sur la proposition et sur la méthode d'approbation comme point A;
— soit que le point A soit adopté avec quelque abstention sur les points substantiels. Malgré l'abstention, la procédure d'adoption comme point A est acceptée.

Les points A n'ont donc pas nécessairement besoin de l'unanimité pour le fond et non seulement une abstention est possible (11), mais on peut aussi présenter un point A (même préparé entièrement par le Coreper) qui a obtenu la majorité (12).

Il peut arriver également qu'un point A n'obtienne pas le consentement de la Commission. Cette situation, peu courante mais connue, a lieu quand la proposition a subi de telles modifications, soit au niveau des groupes de travail, soit au niveau du Coreper, que la Commission considère qu'on porte atteinte aux intérêts communautaires inclus dans son initiative. La Commission, par son représentant, essaie dans ces situations de persuader les représentants permanents et, peut finalement céder aux propositions que présentent les différentes délégations, si cette concession permet de sauver encore un objectif communautaire (13).

Si tout compromis échoue au niveau du Coreper, la Commission peut appeler l'attention du Conseil en s'opposant à l'adoption sans débat du « point A » en jeu. La chance de la Commission est très faible, car les ministres désavoueront difficilement leurs représentants, qui ont agi suivant des instructions précises des capitales. Elle a

(11) Suivant les articles 28, 3° CECA, 148, 3° CEE et 118, 2° EURATOM, les abstentions « ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui demandent l'unanimité ».

(12) NOEL, E. et ETIENNE, H., Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le Conseil et la Commission, in *La décision dans les Communautés européennes*, Colloque, Université libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles, p. 43.

(13) Cependant, la modification officielle de sa proposition se produit seulement quand celle-ci arrive à la phase qui est celle du Conseil.

seulement la satisfaction d'obtenir qu'au moins les ministres acceptent de revenir sur la question à la prochaine session du Conseil (14).

Le sens profond de ce droit d'évocation des membres du Conseil et du représentant de la Commission, quant aux propositions de décision comprises dans la partie A (art. 2, par. 6, règlement intérieur du Conseil) consiste en ce que c'est en définitive au Conseil qu'il incombe juridiquement de prendre la décision et non pas au Coreper. La décision prise entre les représentants permanents, à laquelle la Commission peut se joindre ou non, n'est pas une décision ayant en soi une portée juridique. Le Comité propose au Conseil son adoption sans discussion. La décision sans débat des points A recommandés doit être interprétée comme une « renonciation unanime à une discussion dans le Conseil » (15). Mais, c'est une renonciation unanime à la discussion qui a lieu au Conseil, où les membres de celui-ci donnent leur accord aux propositions présentées par la Commission et étudiées minutieusement par le Coreper et ses groupes de travail. C'est précisément le moment où le Conseil assume la responsabilité qui lui est propre : adopter des décisions et, par conséquent, la possibilité de refuser n'importe lequel des « points A » recommandés et de demander une discussion.

3. LA FORMATION DES POINTS A.

Une proposition de décision doit suivre un itinéraire très divers avant d'arriver à être adoptée comme point A. Effectivement, il y a des matières qui, avant de devenir un point A inscrit à l'ordre du jour du Conseil, ont été l'objet, en plusieurs occasions, de discussion au sein de celui-ci, comme points B. C'est ce qu'on appelle « les faux points A ».

Au contraire, d'autres propositions n'ont jamais attiré l'attention du Conseil et apparaissent une seule fois à l'ordre du jour du Conseil

(14) « En outre, le droit n'a jamais été contesté à la Commission de demander qu'un point sur lequel elle n'est pas d'accord soit traité au niveau du Conseil. Certes, si la Commission est isolée, une pression courtoise mais ferme s'exerce sur elle pour qu'elle renonce à sa demande de plaider un dossier devant le Conseil. Mais c'est la même pression qui s'exercera sur le représentant d'un Etat membre complètement isolé qui veut saisir les ministres d'un dossier « désespéré ». On peut même constater que les cas où la Commission a su faire prévaloir dans de telles conditions son point de vue (ou une partie de son point de vue) au niveau du Conseil sont sensiblement moins rares que les cas où un ministre a réussi à convaincre ses collègues contre la solidarité du groupe des cinq autres représentants permanents et parfois de la Commission » (NOEL, E. et ETIENNE, H., Le Comité des représentants permanents et l'approfondissement des Communautés, *Rivista di diritto europeo*, 1972, n° 1, p. 38).

(15) NOEL, E., *op. cit.*, in *Institutions communautaires et institutions nationales...*, p. 41; NOEL, E. et ETIENNE, H., *op. cit.*, in *Rivista di diritto europeo*, 1972, no 1, p. 37.

comme point A et sont adoptées par le Conseil sans délibération : il n'y a pas de débat, au moment de l'adoption, pas plus que dans des séances préalables. Nous pouvons faire entrer dans cette catégorie les décisions qui ont été préparées majoritairement par le Coreper dont le Conseil ne discute que quelque point très partiel.

C'est dire qu'il y a des points A qui ont été seulement l'objet d'une délibération au Coreper et d'autres qui ont été discutés aux deux niveaux (Coreper et Conseil). C'est pourquoi il convient d'analyser l'origine des points A, pour distinguer ceux qui sont préparés et discutés entièrement au niveau du Coreper (les « vrais points A ») et ceux qui sont seulement intéressés par cette procédure au moment important de leur adoption par le Conseil (« faux points A »).

a) *Les « vrais points A » : propositions entièrement préparées au niveau du Coreper.*

Ce sont les matières qui sont entièrement préparées au niveau du Coreper, sans mériter un débat ou une prise de position au niveau du Conseil.

Il s'agit de questions d'importance secondaire, mais non dérisoires, auxquelles le Conseil ne peut consacrer ses séances qui sont limitées. Des raisons d'économie de temps et de qualité politique de dialogue entre les représentants des gouvernements obligent à laisser dans les mains des représentants permanents une partie des responsabilités du Conseil, ceci afin de permettre un dialogue plus profond sur d'autres questions au sein de celui-ci. Il est même préoccupant, aujourd'hui, que, malgré les nombreux travaux confiés au Coreper par le Conseil, celui-ci se réserve encore, pour les discuter directement et personnellement, des matières qui pourraient être attribuées à la Commission ou qui pourraient être discutées au niveau du Coreper (suivant l'esprit des points A) en réservant la décision formelle au Conseil.

Cela concerne les décisions qui apparaissent seulement une fois sur la table du Conseil, précisément au moment où on les prend sans discussion et en bloc, du fait qu'elles sont inscrites à l'ordre du jour du Conseil comme points A. Ce sont des décisions que le Conseil adopte formellement, mais, qui, de fait, sont prises par l'organe auxiliaire communautaire, composé de hauts fonctionnaires nationaux. Ces matières adoptées comme points A constituent une renonciation à la « dialectique communautaire » dans son sens authentique :

— « *de jure* », elles sont attribuables au Conseil;

— « *de facto* », l'examen, la discussion et la prise de position ont lieu au sein du Coreper, qui, pour conférer une base juridique à la décision, recourt à l'organe principal compétent (le Conseil). Cette institution ratifie ces propositions de décisions, à la préparation desquelles il n'a pas participé et auxquelles il n'accorde pas une attention particulière dans la séance où la décision qui les intéresse doit être prise. Le Conseil renonce ainsi à délibérer sur cette matière.

Cette catégorie de points A est principalement constituée de décisions de procédure et de gestion courante, mais aussi de décisions sur des questions d'une certaine envergure économique ou d'importance politique moyenne. Parmi les *décisions de procédure et de gestion courante* ([16]), citons à titre d'exemple :

— les décisions de consultation du Parlement et du Comité économique et social ([17]);

— les décisions sur des réponses écrites à des membres du Parlement ([18]);

— les décisions sur les cessations de fonctions et les nominations des membres des comités (du Comité économique et social, du Comité du Fonds social européen, du Comité pour la libre circulation des travailleurs, du Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ...);

— les décisions sur la nomination d'agents du Conseil devant la Cour de justice;

([16]) Les points A sur ces matières d'importance secondaire proviennent dans leur presque totalité du Coreper, première partie.

De temps en temps, quelques-unes de ces décisions ont une certaine portée politique, juridique ou économique. Ainsi, certaines consultations du Parlement ou du Comité économique et social ont un sens politique quand leur avis n'est pas de règle et que la proposition de décision (sur le fond), a une certaine importance. Bien que le Conseil ne soit pas contraint par son avis, en recourant à ces consultations il a pris un certain engagement en montrant sa volonté d'écouter le Parlement ou le C.E.S.

([17]) Actuellement, la plupart des décisions de procédure sont adoptées selon la « procédure écrite » que nous étudierons plus loin.

([18]) Ces décisions du Coreper sur les questions écrites des parlementaires peuvent être une source de conflits ou engager le Conseil, car elles portent sur des questions de toute sorte (juridiques, politiques, économiques, sociales, etc.) de la vie intérieure des institutions et intérieure et extérieure des Communautés.

Il convient de se rappeler la réponse du Conseil à la question écrite nº 174/69 de M. VREDELING, parlementaire à l'époque et aujourd'hui membre de la Commission sur les « réponses du Conseil aux questions écrites et orales ». Le Conseil insiste sur le fait que les réponses données par lui aux questions écrites et orales des parlementaires doivent être considérées comme des délibérations du Conseil en bonne et due forme, car, le Conseil étant une institution collégiale, les décisions, y compris les réponses à des questions écrites, représentent la position adoptée par l'institution en tant que telle. Pour leur adoption, on applique les normes de procédure (art. 28 CECA, 148, 1º CEE et 118, 1º EURATOM). En outre, il nie qu'il délègue ce pouvoir à un autre organe : « Les réponses aux questions écrites et orales sont toujours soumises au Conseil — et donc à ses membres — et adoptées par lui-même » (voy. *J.O.C.E.*, nº C 107, du 18-8-1969, p. 25).

— les décisions sur les questions relatives au personnel du Secrétariat général du Conseil (statut du personnel, impôt communautaire, barèmes, etc.) et quelques questions sur le statut du personnel de la Commission;
— les transferts et les prorogations de crédits, états des dépenses du Parlement, du Comité économique et social, ...;
— la modification ou la suspension du tarif douanier extérieur commun; la concession de contingents douaniers, ...;
— les questions de coordination des activités des institutions (informations intérieures, ...).

Outre cette catégorie d'actes, on trouve aussi *des décisions de fond,* qui sont préparées et adoptées au niveau du Coreper. Ce sont des mesures économiques de caractère souvent technique, mais pouvant avoir une incidence importante sur la vie communautaire ou bien encore des décisions de fond politique, bien que de conséquences relativement discrètes. On peut donner comme exemples de ces décisions de fond entièrement adoptées par le Coreper [19] :

— les déclarations du président du Conseil en exercice devant d'autres Institutions communautaires ou avec celles-ci;
— les directives sur le droit d'établissement et de libre circulation de services;
— les mesures économiques ayant une portée relative;
— l'harmonisation des normes techniques;
— les décisions en matière de relations extérieures ayant un fond technique, etc.

Ces matières que nous venons d'énumérer à titre indicatif sont celles qui suivent habituellement la procédure des points A préparés intégralement au niveau du Coreper. Mais, il n'en est pas toujours nécessairement ainsi, car, dans la pratique, le mécanisme est très souple et il n'y a pas de frontières précises. Il faut tenir compte du fait que le Coreper, première partie, est le principal pourvoyeur de points A qui ont retenu à peine ou pas du tout l'attention du Conseil et qu'il est chargé de matières ayant pour la Communauté une importance moindre. Nous devons signaler cependant à ce propos la difficulté de définir avec précision les secteurs qui sont l'objet d'un partage entre les deux niveaux du Coreper.

[19] Quelques-unes, comme l'adoption du fond de la déclaration du président du Conseil devant d'autres institutions communautaires ou avec elles ne sont pas des décisions au sens propre des traités comme constituant des « actes d'effet normatif ». Ceux-ci seraient l'équivalent du terme allemand « *Entscheidung* » comme acte typique, par opposition au « *Beschluss* » se rapportant à des décisions atypiques ou de simple application. Voy. NOEL, E. et ETIENNE, H., in *Rivista di diritto europeo*, 1972, nº 1, p. 38; WOHLFARTH, E. et SCHLOH, B., Les actes des institutions, in *Les Novelles*, p. 409 et suiv.

Nous pensons que l'on comprend dans les « points A » que nous venons de définir, les cas où les représentants permanents ont demandé au Conseil de leur donner une orientation sur certains aspects politiques. C'est dire que cette proposition a été l'objet d'un point B proprement dit, mais que néanmoins c'est le Comité qui en a mené son élaboration du commencement à la fin. C'est pourquoi, nous pouvons dire que ces points A sont de la « responsabilité » du Coreper, même si le Conseil a pu en discuter à un moment donné.

Ces points A qui concernent des questions de fond — mais d'importance limitée ou sans portée politique — ainsi que les questions de procédure et de gestion courante, proviennent dans leur majorité du Coreper, première partie. Aussi, du point de vue *quantitatif,* plus de 75 % des décisions du Conseil sont « confiées » à ce groupe de hauts fonctionnaires. L'évolution de l'activité communautaire par son influence indéniable sur la vie de chaque Etat membre, démontre que ces décisions de « moindre importance » abandonnées aux représentants permanents soulèvent un intérêt et une inquiétude non négligeables dans les Etats membres et les institutions communautaires, au point que leur adoption déchaîne en vain de profondes et longues discussions [20].

Cette étude soigneuse et minutieuse, ces négociations continuelles pendant des mois démontrent l'importance *qualitative* des points A qui sont entièrement adoptés au niveau du Coreper [21].

C'est dans l'élaboration de ces décisions, présentées comme points A que se manifeste le danger d'une atteinte aux mécanismes institutionnels prévus par les traités. Comme le dit V. Constantinesco, « ... le Coreper, par la procédure des points A, se réserve un pouvoir de décision véritable puisque le Conseil ne fait qu'entériner, sans aucun débat, ses propositions. Dès lors, l'essentiel de l'activité normative du Conseil, du moins en quantité (et nous avons vu que l'aspect qualitatif n'était pas non plus négligeable) est à mettre en réalité au crédit du Coreper » [22].

Le fait que les propositions soient adoptées par le Conseil en bloc et sans débat, épargne une appréciation formelle sur l'attribution de compétences dans cet acte normatif, mais cela laisse subsister le dan-

[20] Voy. SALMON, J.J., *op. cit.*, in *Les Missions permanentes...*, vol. I, p. 686.
[21] « La conjonction de la nécessité et du désir naturel des ambassadeurs d'aller jusqu'au bout de l'examen d'un dossier fait que pour un bon nombre d'affaires, les unes d'importance moyenne, les autres vraiment significatives, un accord complet est réalisé au niveau des représentants permanents, accord entre les six ambassadeurs (ou leurs adjoints) et le représentant de la Commission » (NOEL, E. et ETIENNE, H., *op. cit.*, in *Rivista di diritto europeo*, 1972, nº 1, p. 37).
[22] Voy. CONSTANTINESCO, V., *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, 1974, Paris, p. 344.

ger de devoir utiliser des concepts ambigus pour qualifier l'activité du Coreper. Nous savons très bien que juridiquement le Coreper ne peut pas prendre de décisions et qu'en outre, c'est au Conseil qu'il revient de prendre la décision — comme acte normatif — avec des effets juridiques immédiats, décision qui lui est par ailleurs formellement attribuée.

b) *Les « faux points A » : propositions qui ont été l'objet d'un débat préalable.*

Les « faux points A » sont les propositions qui ne suivent cette procédure qu'au moment final de leur adoption. Le Conseil intervient directement sur le fond de la question et exprime sa volonté collégiale sur celle-ci. Il s'agit donc des questions sur lesquelles le Coreper, n'étant pas arrivé à un accord, juge préférable que le Conseil lui-même adopte une position sur certains aspects précis de caractère essentiel ou émette des orientations générales qui témoignent d'une décision sur l'objet et la portée de la norme.

Dans ces cas, c'est en fait au niveau du Conseil que les décisions définitives sont prises.

Des décisions qui résultent des délibérations du Conseil, le Coreper approuve le « *relevé des décisions* » (23) adoptées par le Conseil (qu'il a discutées et dont il a décidé l'adoption). Après leur mise au point par les juristes-linguistes, ces propositions peuvent être adoptées comme « points A », sans discussion dans la session suivante ou dans une autre et deviennent à ce moment une décision ayant une importance juridique (24).

En définitive, ce sont des points B qui reviennent comme points A pour être adoptés formellement.

Cette catégorie de décisions est irréprochable, non seulement d'un point de vue formel, mais également quant au fond, car la responsabilité propre au Conseil — délibération sur la proposition et, dans une autre session, décision formelle de l'acte normatif ayant une

(23) Ce document est élaboré par le « service des séances » du Cabinet du Secrétariat général du Conseil, en collaboration avec les différentes Directions générales du Secrétariat général, en se fondant sur les actes des séances du Conseil. Ce document est envoyé aux fins d'approbation au Coreper.

Se fondant sur le « relevé... », le Coreper présente au Conseil les points A. On peut dire que les décisions qui sont contenues dans le « relevé... » correspondent à la catégorie de « points A » qui ont été l'objet d'un examen suffisant par le Conseil et qui peuvent être adoptés sans débat.

(24) « Un grand nombre de points A sont d'ailleurs des actes qui, lors d'une session antérieure du Conseil, ont fait l'objet d'un accord de principe; ils reviennent alors, notamment après la mise au point juridique et linguistique des textes, à l'ordre du jour du Conseil, sous forme de points A, en vue de l'adoption formelle par celui-ci » (réponse du Conseil à la question écrite de M. FLETCHER, nº 638/75, *J.O.C.E.*, nº C 139 du 21-6-1976, p. 22).

portée juridique complète — a été accomplie dans toute son étendue. Cette décision formelle est prise selon la procédure des points A, mais, il est évident que par rapport au sens pur des points A qu'on a exposé précédemment, ce sont de « faux points A », car ils ont constitué essentiellement des « points B » en une ou plusieurs occasions, en demandant la délibération du Conseil.

Cependant, même si le Conseil prend une part active à la décision formelle et au fond, nous ne pouvons pas passer sous silence l'importante participation du Coreper dans la rédaction définitive de ces propositions. Se fondant sur les directives ou les positions communes qui ont été définies au Conseil, de véritables négociations commencent alors au Comité dont résulteront des accords importants en vue de donner leur véritable sens aux propositions.

Ces faux points A (qui sont réellement B) concernent des questions de première importance, soit par leur nature, soit par leurs conséquences politiques et économiques.

Le degré d'intervention du Coreper est très varié, mais est toujours inférieur en mesure et en qualité à celui du Conseil. Le Coreper et ses groupes de travail collaborent en séparant les problèmes les plus techniques et en les résolvant à ce niveau. Mais, quand les difficultés surgissent, les représentants permanents renvoient les points susceptibles de divergence à leurs ministres, qui disposent de marges politiques plus souples dans les décisions les plus délicates. Comme les représentants permanents connaissent les solutions qui ont été données aux parties moins importantes de la proposition et en ont examiné les parties essentielles, ils présentent au Conseil, dans le rapport, les solutions possibles, de façon que la tâche du Conseil consiste à chercher la solution politique acceptable pour la Communauté.

Après examen des faux points A, nous avons déjà abordé une partie de la notion des « points B » de l'ordre du jour du Conseil.

4. LES POINTS B.

a) *Formation et sens.*

En présentant une proposition dans la partie B de l'ordre du jour, on suggère au Conseil un débat et une décision sur celui-ci.

Ils ont été préparés préalablement par les groupes de travail et le Coreper, et ils ont obtenu déjà en partie un consensus. C'est pourquoi les points B représentent des désaccords partiels sur lesquels le Conseil peut, dans des réunions successives, parvenir à de nouveaux accords. Après la discussion au Conseil, quelques points ou positions contraires peuvent encore subsister. Ceux-ci sont renvoyés, à des occasions répétées, au Conseil pour qu'il en délibère jusqu'à

ce qu'un accord final se fasse. Ces allées et venues du Coreper au Conseil et vice-versa donnent une idée de la dépendance réciproque des travaux des deux organes. E. Noël dit non sans ironie que « ... le Conseil prépare autant le Comité des représentants permanents que le Comité des représentants permanents prépare le Conseil » (25).

Nous devons souligner que, dans la mesure où nous gravissons les échelons de la préparation d'une décision, l'analyse de celle-ci se perfectionne et se centre sur certains articles, aspects ou principes sur lesquels la controverse se produisit à l'échelon précédent.

L'analyse du projet de décision est étudiée minutieusement au niveau des groupes de travail. A mesure qu'on accepte des parties de la proposition, on isole celles qui causent un conflit ou qui demandent un traitement politique. Celles-ci sont confiées au Coreper qui en discute les aspects et, si le Comité ne se considère pas capable de prendre une décision ou estime que le Conseil doit connaître des aspects les plus importants de cette question, il envoie au Conseil la proposition, accompagnée d'un rapport qui fait mention des questions controversées afin que ce dernier en discute et décide : ce sont les points B de l'ordre du jour.

Le Conseil n'examine pas habituellement la totalité d'une disposition, mais il délibère sur les aspects particuliers ou sur les orientations qui doivent guider un secteur ou une politique déterminée. Si le Conseil a sur sa table une proposition d'étude déjà très avancée, sa délibération ne s'arrête normalement que sur les aspects que le Coreper lui demande moyennant les points B. Mais, une autre forme de délibération du Conseil peut être consacrée pendant une partie de ses séances à des débats généraux sur une politique déterminée ou à chercher un accord sur les principes généraux qui doivent être à la base de la future réglementation d'un secteur. Ce type de débats d'orientation a une grande répercussion sur le fond de la future décision et se trouve dans la ligne des désirs manifestés à maintes reprises par la Commission.

A côté de la mécanique des décisions, très casuistique et sans perspective d'ensemble, les débats généraux sont, sans doute, une des tâches les plus importantes du Conseil. Partant des différents intérêts des Etats membres, les ministres s'engagent dans un dialogue qui tend à l'harmonisation des situations particulières avec les objectifs communautaires. De cette dialectique communautaire, il découle parfois des mandats ou des instructions ou bien une philosophie commune quant à l'interprétation du processus communautaire.

(25) NOEL, E., *op. cit.*, in *Institutions communautaires et institutions nationales...* », p. 45.

Ces débats sont importants parce que, devant une question concrète, les représentants permanents non seulement font valoir de façon exclusive les positions de leurs capitales, mais peuvent invoquer et considérer la philosophie fondamentale du dialogue communautaire, qui, en définitive est pour les membres du Coreper une instruction de rang supérieur à celle de leurs capitales, puisque c'est l'attitude non de leur administration, mais de l'organe communautaire auquel ils sont subordonnés.

Les matières ou secteurs qu'ils touchent sont de première importance politique ou économique, ou ont une grande importance sociale. Parfois, certaines de ces caractéristiques ne sont pas réunies objectivement. Ainsi un Etat peut maintenir une position contraire à une proposition, qu'il considère comme susceptible d'être défendue et retenue, en demandant son inclusion comme point B. A ce niveau il n'y a pas de désaccord général, mais l'Etat qui n'accepte pas l'adoption de la proposition sans un débat au fond essaie ainsi d'épuiser ses possibilités de faire partager son point de vue à ses collègues en vue de modifier le contenu et la portée de la future règle. On ne peut pas dire que ce soit un « faux point B » parce qu'il n'y a d'accord ni sur le fond ni sur la forme. Mais il est vrai qu'à côté des motifs cités plus haut pour le présenter comme point B au Conseil, on peut voir s'y mêler des intérêts de politique intérieure. Tel est notamment le cas lorsqu'un Etat souhaite témoigner auprès des secteurs intéressés de son attitude de fermeté adoptée par l'intermédiaire de son représentant au Conseil qui y a été mis en minorité mais qui ne s'est pas « rendu » au Coreper.

Il faut inclure dans les points B les points A qui ont été repoussés par un Etat ou par la Commission et qui sont renvoyés à la session suivante comme points B.

En résumé, les points B portent sur :

— les débats d'orientation générale ou sectorielle,
— les échanges de points de vue,
— les déclarations ou manifestations des ministres,
— les débats limités à des aspects essentiels,
— les séances « marathon »,
— les consultations et les résolutions du Parlement européen et les consultations du Comité économique et social (26),
— les questions que la Commission considère qu'elle a l'obligation de défendre en dernière instance ou pour lesquelles elle croit bon

(26) Voy. la question écrite n° 314/68 de M. VREDELING à la Commission sur l'ordre du jour du Conseil et l'inscription des rapports et résolutions du Parlement comme « points B », *J.O.C.E.*, n° C 23, du 20-3-1968, p. 5.

que ce soit le Conseil lui-même qui prenne la décision. Ce sont plutôt des attitudes d'amour-propre, parce que la Commission se sait isolée devant le consensus de tous les Etats membres, mais elle insiste pour faire valoir ses raisons devant « ses égaux », qui, en fin de compte, sont ceux avec qui constitutionnellement elle doit soutenir son dialogue. Si sa proposition est modifiée sur des points qu'elle juge essentiels, elle préfère qu'elle le soit au Conseil pour des raisons juridico-politiques et de protocole.

b) *Les faux points B.*

Ce sont les points qui ont obtenu un accord général au Coreper et qui pour diverses raisons, avant d'être adoptés, apparaissent, à la demande d'un Etat membre ou de la Commission, à l'ordre du jour du Conseil comme points B.

Ce sont des points A authentiques, puisque la décision est prise au Coreper mais ils deviennent des points B (faux) pour des raisons, principalement de protocole, de répercussions sociales ou de conjoncture politique. Il s'agit de couvrir une formalité. Ce sont :

— une grande partie des actes sur les relations extérieures,
— les nominations d'une grande importance (juges, avocats généraux, etc.),
— les décisions ayant un impact « psychologique » ou un sens politique,
— ou encore lorsque, pour des raisons de politique intérieure, un ministre préfère « céder » personnellement au Conseil pour accroître la valeur de sa concession devant l'opinion publique et ses propres collègues, afin d'obtenir quelque compensation dans cette question ou une autre qui serait traitée ultérieurement.

En réalité, les questions de politique intérieure se trouvent aux frontières des points A et B. S'il existait un désaccord de la part d'une délégation au Coreper et que celle-ci porte la question devant le Conseil, il faut considérer ce cas comme un point B, même si, ensuite, la délégation intéressée cède ou maintient son désaccord sous forme d'abstention et cela à cause de problèmes intérieurs.

Il est également difficile de déterminer les cas où l'adresse et la compréhension des représentants permanents les mènent à un accord, mais où, bien que convaincus de leur décision, ils considèrent que ce sont les ministres qui doivent assumer la responsabilité du débat.

5. LA PROCEDURE ECRITE.

Le procédé de recevoir par écrit le vote des Etats membres est le moyen d'adopter une décision ayant un caractère d'urgence et qui, en d'autres circonstances, aurait été adoptée comme « point A ».

C'est donc une proposition qui a atteint un accord unanime quant au fond et à la manière d'être adoptée juridiquement — sans discussion — au Conseil ou au Coreper et qui pourrait être approuvée comme « point A » à la session la plus proche du Conseil (les questions auxquelles elle est consacrée n'important pas). Cependant, le Comité estime qu'en principe, en raison de son urgence, elle doit être approuvée juridiquement avant la session du Conseil.

Nous disons que l'urgence en est en principe la cause parce que ce fut l'origine de la procédure écrite, mais dans la pratique actuelle, ce n'en est pas toujours le motif. Il s'agit plutôt d'alléger l'ordre du jour du Conseil. Cette pratique nous frappe, quand on connaît le système d'adoption en bloc et sans discussion des points A : elle est cependant compréhensible si nous remarquons qu'il s'agit de consultations du Comité économique et social et du Parlement européen, d'accréditations (placet aux chefs de mission, ouverture de Délégations dans des Etats tiers, ...) et que cela constitue ce qu'on appelle les décisions de procédure.

Pour E. Noël, la procédure écrite, de même que les points A, renforce le rôle du Coreper, car, dans la pratique, elle commence toujours quand il y a eu un accord général au Comité. Le Conseil, ensuite, ne fait que ratifier l'une ou l'autre des procédures. Cependant, cet auteur considère que dans la plupart des cas il est plus rapide d'obtenir la décision urgente qu'on désire comme point A au prochain Conseil, même si celui-ci est spécialement consacré à des questions de nature différente (27).

La procédure écrite est envisagée dans l'article 6 du Règlement intérieur du Conseil (28).

Utilisée essentiellement pour des questions d'ordre secondaire (29), la procédure nécessite deux sortes de décisions :

1° *Acceptation du recours à la procédure écrite.* La décision de commencer cette procédure peut être prise par le Conseil lui-même, quand il arrive à un accord. Le texte n'étant pas établi par les juristes-linguistes, le Conseil ne doit pas attendre une autre session. Le Coreper peut également arriver à un accord en vertu duquel l'adoption comme

(27) NOEL, E., *op. cit., Institutions communautaires et institutions nationales...*, p. 41-42.

(28) Article 6 du règlement intérieur du Conseil : « 1. Les délibérations du Conseil relatives à une affaire urgente peuvent être acquises au moyen d'un vote par écrit lorsque pour cette affaire tous les membres du Conseil acceptent une telle procédure. 2. En outre, l'acceptation de la Commission est requise dans les ces où le vote par écrit porte sur une matière dont la Commission a saisi le Conseil. 3. Il est établi mensuellement un relevé des actes adoptés par la procédure écrite ».

(29) La crise de 1965 donna l'occasion d'utiliser fréquemment cette procédure d'approbation de décisions, car alors le Conseil ne pouvait pas se réunir normalement. Voy. SALMON, J.J., *op. cit.*, in *Les missions permanentes* ..., vol. I, p. 688.

point A serait faite au Conseil suivant. Son approbation est demandée auparavant.

Le président en exercice du Conseil demande par télex si l'on accepte la procédure écrite, en tant que telle, à chaque Etat membre et à la Commission, si celle-ci a, dans ce cas, un droit de proposition ou si elle a saisi le Conseil. Non seulement les Etats, mais aussi la Commission peuvent s'opposer à cette demande.

La Commission peut en effet, pour les questions dont elle a saisi le Conseil, demander aussi que la décision sur la proposition qu'elle a faite soit prise au Conseil même après délibération.

Si un Etat membre ou la Commission (ce qui n'est pas usuel) s'y oppose, la proposition de procédure écrite n'est pas adoptée et passe comme « point A » ou est classée « point B » pour être discutée, suivant la nature de l'opposition.

2° La seconde question et condition pour que la procédure écrite soit considérée comme adoptée est que les Etats membres soient *d'accord sur le fond de la proposition.*

Cette question n'est pas adressée à la Commission, car évidemment c'est le Conseil qui prend les décisions. Et si la Commission veut défendre sa proposition sur le fond, elle le fait indirectement en s'opposant à la procédure.

Le télex par lequel on demande le vote par écrit contient un délai « indicatif » pendant lequel les Etats doivent répondre. Si l'on obtient dans ce délai la majorité propre à chaque décision au sujet de la deuxième question et l'accord sur la méthode, la proposition est considérée comme adoptée et la direction générale intéressée la présente à la signature du président du Conseil. Au contraire, si l'on ne reçoit pas de réponse d'une délégation, le service juridique examine la situation et fait les démarches opportunes.

Quand on commença cette procédure, le Secrétariat général du Conseil considérait habituellement comme témoin de l'approbation de chaque Etat, la lettre signée par le ministre des Affaires étrangères. Cependant, depuis quelque temps, on admet l'accord transmis par télex que peut envoyer un simple fonctionnaire.

Le principal pourvoyeur de procédures écrites est, en raison des matières de sa compétence, le Coreper, première partie.

6. PORTEE JURIDIQUE DE SA METHODE DE TRAVAIL.

Nous ne pouvons pas terminer cette partie si importante de la méthode de travail du Coreper sans présenter une vue d'ensemble de la manière dont le Comité participe au processus de préparation des délibérations et des décisions du Conseil. Et nous tenterons de

lui donner un sens, fondé non seulement sur des critères juridiques, mais aussi sur des considérations de fait, puisqu'il s'agit d'une pratique que nous ne pouvons pas abandonner à un traitement juridique exclusif parce qu'elle n'est pas prévue par les traités. En outre, nous tenterons de situer cette méthode de travail dans les coordonnées habituelles de l'administration et de la vie politique des Etats.

Le principal problème réside dans les points A qui sont entièrement préparés et sur lesquels on arrive à un consensus, au niveau du Coreper, c'est-à-dire les authentiques points A et les « faux » points B. Juridiquement, on doit les attribuer au Conseil; en fait, c'est le Coreper qui décide du fond de la question.

La problématique juridique des points B est minime, du fait que le Conseil les discute dans leur ensemble ou dans leurs aspects essentiels. C'est dans les décisions ayant une haute signification politique ou économique que se révèle le travail indispensable que le Coreper accomplit, tant dans la phase antérieure à l'examen que dans celle qui suit le renvoi de la proposition, plus étudiée à ce stade, que le Conseil fait au Coreper. Mais, cela ne présentant pas de difficultés de caractère juridique, nous nous référerons principalement aux points A — authentiques — et aux faux points B.

Le fait d'être conscients de la gravité de fait d'un point A, parce que c'est une « renonciation à la dialectique communautaire », ne nous empêche pas de nuancer et d'approfondir le sens du moment de l'adoption qui est juridiquement important. Si la règle générale est l'adoption en bloc et sans débat, l'exception est déterminante de la nature juridique des points A : l'opposition à un point A est toujours possible. Cette possibilité d'opposition à un point A donne un contenu (sans ôter de sa gravité à la décision « de facto » prise par le Coreper) à l'attribution formelle de l'acte au Conseil.

L'accord réalisé par le Comité n'a pas de valeur juridique. Le Conseil reste maître de la décision proprement dite et se réserve l'exercice de ce pouvoir au moment juridiquement significatif : en repoussant le point A ou en acceptant la recommandation et en acquérant la responsabilité de sa décision. C'est-à-dire que pouvant ratifier sans débat un point A, il jouit du droit de le repousser. Selon V. Constantinesco le Coreper serait la première instance de négociation et de décision, tandis que le Conseil serait l'instance d'appel (30).

Nous insistons, en outre, sur le fait qu'on n'exige pas nécessairement l'unanimité sur le fond, car si on l'exigeait, on entrerait en conflit avec le système de vote majoritaire, simple ou qualifié, que les traités prescrivent pour une grande partie des propositions de la

(30) CONSTANTINESCO, V., *op. cit.*, p. 344.

Commission (conflit relatif, si l'on tient compte de l'application du « Compromis de Luxembourg » tendant à généraliser l'unanimité). Il est donc possible qu'un point A, adopté par la majorité sur le fond, obtienne un consensus pour le procédé de son adoption (approbation en bloc et sans discussion).

Continuant la tâche de dédramatiser le sens des points A, nous dirons, dans un autre ordre d'idées, que les ministres sont physiquement dans l'impossibilité de résoudre en personne les questions communautaires (31). Bien qu'il y ait de séances du Conseil toutes les semaines (groupant différents ministres), celui-ci n'est pas en mesure de donner une solution complète à des dizaines et des dizaines de décisions d'importance différente et de catégorie juridique distincte. La méthode utilisée ne peut nous étonner — elle peut inquiéter — car on l'emploie avec diverses variantes dans tous les Etats (que ce soient des réunions de secrétaires d'Etat, de sous-secrétaires, de chefs de cabinet, etc.); ce sont les proches collaborateurs des hommes d'Etat tels que les ministres, ceux qui ont leur confiance, qu'on charge de la préparation la plus étendue et la plus profonde possible des décisions (32).

La Commission même désire que le Coreper aide au maximum le Conseil dans ses travaux les moins importants pour lui permettre de se concentrer sur les questions les plus significatives qui demandent une décision directe du Conseil ou des débats d'orientation générale qui accélèrent le lent processus de décision. Le risque réside dans le fait que de nombreuses décisions d'importance moyenne se glissent par l'infrastructure du Conseil et sont acceptées par les administrations nationales avec un enthousiasme relatif en vue de leur application.

7. LA DELEGATION DE POUVOIRS DE FAIT AU COREPER.

Le processus de préparation et de participation du Coreper aux travaux du Conseil étant centré maintenant de façon plus précise, nous allons analyser le sens de l'existence réelle d'une délégation de pouvoirs de facto au Comité.

(31) Pour V. CONSTANTINESCO, « L'existence du Coreper se justifie par des considérations techniques » *(ibidem)*. Pour C. SASSE, le Conseil, sans le Coreper, « serait absolument incapable de prendre des décisions », in *Le processus de décision dans la Communauté européenne*, P.U.F., 1977, p. 122.

(32) La « réunion des Chefs de Cabinet » opère dans la Commission, *mutatis mutandis*, avec des tâches proches de celles du Coreper.

Les traités prévoient l'exercice du pouvoir de décision quantitativement et qualitativement par le Conseil (33) et, dans une mesure et une qualité moindres, par la Commission (34).

Mais, en outre, le traité prévoit en un seul cas et en faveur d'une seule institution la possibilité d'attribuer des compétences : ce sont les art. 155, 4° CEE et 124 Euratom : « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission ... exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ».

En vertu de ce principe,

— l'unique institution qui peut recevoir une attribution de compétences est la Commission,

— l'institution qui peut les conférer est le Conseil,

— la catégorie de compétences que peut recevoir la Commission comprend l'exécution de la réglementation de base (35).

Dans la pratique, le Conseil a fait un large usage de cette faculté prévue par l'art. 155, 4° CEE. Cependant, cela est insuffisant pour les besoins réels, au point que le Conseil se réserve des pouvoirs excessifs d'exécution individuelle, qui pourraient être exercés sans difficultés par la Commission et on peut douter que quelques actions du Conseil (par exemple dans le domaine budgétaire) soient de la compétence du Conseil.

Un examen de la multiplicité des travaux que se réservent actuellement le Conseil et ses organes d'infrastructure révéleraient que beaucoup de ceux-ci sont des propositions sur des points techniques d'application de la réglementation de base. Il serait préférable, selon nous, que le Conseil (sans y être obligé juridiquement) les confie aux mains de la Commission. La Commission est, en effet, l'institution la plus indiquée pour recevoir une telle « délégation » de compétences (36). Pour E. Noël et H. Etienne, « par cet article (155, 4° CEE), non seulement le Conseil reçoit la possibilité dans les

(33) Les textes légaux sur le pouvoir de décision du Conseil sont bien précis : articles 145 CEE, 115 EURATOM, 189 CEE et 161 EURATOM, 148 CEE et 118 EURATOM.

(34) Outre les articles 189 CEE et 161 EURATOM, qui comprennent aussi la Commission, l'article 14 CECA et les articles 155 CEE et 124 EURATOM se réfèrent aussi à celle-ci.

(35) Voy. LOUIS, J.-V., *Les règlements de la communauté economique européenne*, éd. de l'Université libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles, p. 92-98.

(36) Suivant G. OLMI, « ... Le principe selon lequel l'exécution des règles législatives doit être normalement confiée à un exécutif permanent, doté d'un appareil approprié, responsable devant le Parlement, inspire également le traité CEE... Une chose est, en effet, l'activité législative que le traité attribue normalement au Conseil et une autre l'activité exécutive pour laquelle la Commission a une vocation » (OLMI, G., *op. cit.*, p. 101).

matières où le traité lui donne un pouvoir de décision, de se décharger sur la Commission des mesures d'application, mais il est expressément invité à agir de la sorte. Plus qu'une faculté c'est une directive que l'article 155 donne au Conseil » (37).

Sans entrer dans une polémique sur l'art. 155, 4° CEE, on peut dire que celui-ci établit une directive fondée sur la nature des choses et non sur le caractère obligatoire du droit, car, selon P. Pescatore, « le Conseil n'a aucune obligation de conférer à la Commission le soin de garantir l'exécution des mesures qu'il décide » (38).

Le Coreper ne peut pas juridiquement recevoir une « délégation » de pouvoirs parce que les traités prévoient seulement celle-ci pour la Commission. Les tâches que les traités attribuent au Coreper se limitent à la préparation des travaux du Conseil et donc n'admettent pas une délégation de compétences décisoires; cependant, on le charge de l'exercice de compétences préparatoires, évidemment de nature et de portée en principe très limitées.

Les traités, par conséquent, prévoient une attribution de pouvoirs d'exécution à la Commission (art. 155, 4° CEE et 124, 4° Euratom) et une « délégation » de compétences dans le domaine de la préparation des travaux du Conseil au Coreper (article 4 Traité de Fusion des exécutifs).

Le problème réside dans le fait que, partant de ses compétences préparatoires dans le domaine du Conseil, le Coreper est arrivé à jouir d'une véritable délégation de pouvoirs par la procédure des points A, par laquelle on lui confie, non seulement la préparation, mais même la conclusion d'un accord matériel sur le fond de la question.

Si nous observons que, de fait, le Coreper exerce des pouvoirs que les traités attribuent au Conseil, nous devons constater aussi qu'au moment capital de l'adoption de l'acte communautaire, la procédure est irréprochable, juridiquement parlant. En définitive, les formes juridiques sont sauvés parce que le Conseil dit le dernier mot, afin de donner à la proposition les effets juridiques recommandés par le Comité ou de repousser celle-ci.

Qu'il y ait délégation de pouvoir de décision déguisée ou respect du prescrit des exigences du traité nous paraît dès lors difficilement départageable; les deux thèses sont en elles-mêmes irréfutables.

(37) NOEL, E. et ETIENNE, H., Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décisions dans la CEE, *R.M.C.*, 1967, n° 100, p. 130-131.

(38) PESCATORE, P., *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Presses Universitaires de Liège, 1965, p. 78.

CONCLUSION.

Au cours du développement institutionnel des Communautés européennes, de la naissance de la CECA en 1952 jusqu'à ce jour, le Conseil a été l'institution qui a éprouvé le plus de changements et d'innovations.

Cette constatation peut être décevante pour ceux qui, comme nous, croient que le progrès de l'intégration devrait se faire autour de l'institution parlementaire ou, tout au moins, suivant un développement continu et uniforme des rôles respectifs assignés aux quatre institutions.

Le Conseil a assisté à des dates qui ne sont pas lointaines à son extension par le sommet moyennant la transformation des Conférences des chefs d'Etat ou de gouvernement en « Conseil européen ». D'autre part, de la discrète Commission de Coordination de la CECA à la forme complexe du Coreper actuellement, il s'est produit un lent renforcement de l'autorité de cet organe subordonné. En outre, si nous réfléchissons à l'influence et à la représentativité croissante des fonctions du président du Conseil sur la vie intérieure et sur le contexte international, et si nous ajoutons à cette capacité évolutive la multiplication des comités et des groupes techniques dans la phase décisoire, nous ne pouvons douter de l'intérêt et de l'inquiétude qu'éveille la dynamique de la sphère du Conseil.

En partie, le développement progressif international peut être dû au fait que les problèmes d'aujourd'hui ne sont pas si simples qu'ils se présentaient aux Communautés dans les premières années. Alors, les problèmes et leurs solutions, enveloppés dans une charge émotionnelle en rien dédaignable, étaient liés aux traités, et leurs perspectives et la façon de les envisager avaient un schéma approprié. Cependant, aujourd'hui, plusieurs facteurs gênent la simple réalisation en profondeur des traités; dans d'autres cas, les traités, et c'est logique, n'ont pas prévu les nouveaux problèmes, ni les autres politiques complémentaires, indubitablement nécessaires, que les institutions ont dû innover.

Les Communautés européennes se sont vues confrontées à un phénomène d'une complexité et d'une diversité trop vastes qui est sorti de leur propre dynamique. La qualité et la quantité de décisions qu'a nécessité le processus d'intégration a exigé, en de nombreux cas, l'efficacité et la déconcentration que le Coreper représentait. D'autres situations ont demandé la décision des plus hautes instances nationales parce que les incalculables conséquences de quelques décisions ont empêché l'adoption de celles-ci par le Conseil et ont fait transférer la responsabilité politique au Conseil européen.

Le Coreper représente une méthode de travail indispensable pour atteindre la liaison souhaitable entre la politique communautaire et

la politique nationale. Son activité implique une connaissance profonde, réfléchie et pondérée des positions nationales et, par conséquent, est la garantie de l'accomplissement et du succès des mesures adoptées.

L'analyse de l'activité du Coreper montre qu'indépendamment des textes légaux qui l'encadrent, le Comité participe d'un poids spécifique et direct à l'élaboration et, en certaines occasions, à l'adoption des décisions communautaires. Dans une moindre mesure, parce que ce sont des situations relativement rares, le Coreper participe à la conception, à l'élaboration et à la décision des actions qui sont de la compétence exclusive du Conseil.

La recommandation que le Coreper fait au Conseil pour qu'il adopte sans discussion et globalement les points A de son ordre du jour ou pour qu'on discute les points inclus dans la partie B de celui-ci se situe dans les coordonnées de la préparation des travaux du Conseil que lui attribuent les traités. Cette méthode contribue particulièrement à l'accélération des mécanismes de décision.

Juridiquement, la recommandation d'adopter un point A, intégralement préparé et adopté par le Coreper, est irréprochable dans la mesure où les membres du Conseil peuvent dans cette phase finale confirmer ou non la décision prise au Coreper. Tout membre du Conseil et de la Commission peut demander une discussion ou voter contre. La recommandation d'un point A dont la décision a été prise au Coreper ne possède pas de valeur juridique en elle-même. La décision, selon les termes du traité, demeure juridiquement dans les mains du Conseil, de même que la responsabilité sur celle-ci. Or, si « *de jure* » la discussion et l'adoption sont attribuables au Conseil, « *de facto* » elles ont eu lieu au sein du Coreper, qui, pour conférer une base juridique à sa décision, recourt à l'institution compétente principale, le Conseil. De cette façon, le Coreper est allé plus loin dans les fonctions préparatoires que les traités ne l'en chargeaient.

Le Coreper a assumé des responsabilités considérables dans le processus décisoire, sans que celles-ci puissent être sanctionnées de quelque façon. Sa participation aux décisions du Conseil et, en de fréquentes occasions, l'adoption par lui — bien que sans valeur juridique — sont des données réelles qui montrent comment la technostructure des institutions assume des fonctions propres à l'institution qui est politiquement responsable. Cependant, l'action du Coreper n'est pas soumise à sanction : ni la responsabilité nationale, ni la supranationale ne l'atteignent (Parlements nationaux et européen). Au contraire, les ministres et les Cabinets sont responsables devant leurs Parlements respectifs. Le Coreper ne peut pas non plus être soumis au contrôle judiciaire, dont la sanction atteint seulement le Conseil et la Commission.

A partir du moment où un organe exerce, bien que de fait, les pouvoirs de décision ou y participe de façon prépondérante, il doit accepter le corollaire de sa responsabilité.

Sans mettre en question dans ce sens le caractère inévitable de sa méthode de travail, il est très préoccupant que de nombreuses décisions d'importance politico-économique moyenne soient soustraites à la connaissance du Conseil et soient abandonnées à un groupe de fonctionnaires sans aucune responsabilité. De là vient que le processus de décision communautaire se trouve soumis à une sérieuse contradiction à son passage par le Conseil. Celui-ci doit choisir entre un dialogue politique de qualité, qui oriente et anime les grandes lignes de base de chaque politique communautaire en abandonnant la législation d'exécution et de gestion au Coreper ou bien se consacrer à une discussion détaillée des formes techniques et négliger les débats sur l'orientation de l'ensemble de la Communauté.

La bonne option essaierait de préserver le Conseil comme institution décisoire de haut rang, se consacrant à la réflexion et à la fixation des grandes lignes de chaque secteur de la vie communautaire. Cette option renverrait le Coreper à ses travaux initiaux de préparation, sans arriver à passer, comme cela arrive aujourd'hui, le seuil de la décision.

Le Coreper s'est constitué au cours d'un passage quasi obligatoire des relations Conseil-Commission. Celles-ci ne se déroulent plus toujours de façon directe et paritaire, mais le Coreper se trouve dans une position privilégiée dans le processus de décision qui renforce le domaine du Conseil. De là vient que l'équilibre Conseil-Commission, toujours très précaire, se révèle problématique depuis quelque temps, à cause du poids que l'action du Coreper ajoute quotidiennement dans la vie du Conseil.

Devant l'importance croissante du Coreper dans le processus de décision, la Commission se voit obligée de déployer une double activité en face du Coreper et du Conseil, alors qu'en vertu des traités ses relations institutionnelles devaient se réduire à un dialogue politique avec le Conseil. Malgré sa prudence louable dans ses relations avec le Coreper, la Commission a parfois dû céder devant l'attitude de celui-ci, mais aussi, en maintes occasions, la Commission a maintenu une position ferme pour défendre l'intérêt de la Communauté et une attitude de contrôle bien justifiée qui lui incombe constitutionnellement comme gardienne des traités.

Afin de compenser le renforcement du Conseil et de son organe préparatoire, nous estimons que toute transformation doit être précédée ou accompagnée d'une mesure clé pour l'amélioration des mécanismes institutionnels, à savoir l'attribution par le Conseil de pouvoirs d'exécution à la Commission, en vertu de l'art. 155, 4° CEE,

supérieurs en nombre et en qualité à ceux qui lui étaient conférés jusqu'à ce jour. La Commission est particulièrement dotée de l'infrastructure technico-administrative idoine pour jouir d'une attribution de pouvoirs d'exécution. La Commission est l'organe indiqué par les traités pour gérer la Communauté. Elle possède des services administratifs pour ce travail et entretient des contacts réguliers et étroits avec les administrations nationales pour l'exercice le plus approprié de ses attributions. Précisément, la grande majorité des décisions d'exécution dans tout Etat constitue une question propre à l'administration et non à l'organe politique.

L'art. 155, 4º CEE est la garantie de l'équilibre institutionnel et l'article 15 du traité de fusion des Exécutifs est le principe fondamental qui doit régir la vie des institutions communautaires. En face de la délégation de pouvoirs « *de facto* », précaire et conditionnée, au Coreper, nous croyons que le Conseil doit faire un usage très supérieur à celui qu'il fait actuellement de cette option légale unique qui lui permet de conférer des pouvoirs d'exécution à la Commission. Cette amélioration fondamentale ne demande pas la révision des traités, mais une volonté politique consciente, orientée vers leur accomplissement.

Plus qu'une révision dramatique de l'équilibre institutionnel, en reconnaissant « *de jure* » les facultés que le Comité exerce de fait, il faudrait s'acheminer vers une application respectueuse et en profondeur du système institutionnel des traités. Il est préférable d'épuiser les virtualités du système actuel plutôt que de s'aventurer à une réforme qui consacrerait le déséquilibre actuel favorable au Conseil et en contradiction avec les traités.

Devant la double exigence de progression dans les travaux communautaires, surchargés, et d'application respectueuse des traités, la solution doit s'orienter vers un examen d'ensemble de l'équilibre institutionnel. Les conditions actuelles du processus de décision s'aggravent pour divers faits :

— en premier lieu, parce que si la procédure des points A comme la procédure écrite ont été classées dès leur naissance dans les questions nettement secondaires, comme le sont les questions de procédure, de gestion quotidienne de moindre importance, le Coreper est allé plus loin et arrive à la préparation finale de la décision, ce qui réduit le rôle du Conseil, en de nombreuses occasions, à un pur formalisme;

— en second lieu, parce que si, par conséquent, un autre des objectifs de ces procédures était de permettre au Conseil des débats sur des questions importantes et, sur le reste, de donner des orientations politiques générales, on n'a pas atteint ce résultat. Un des reproches qu'on fait au Conseil est qu'il s'occupe de réglementations très techniques et de petits détails qui l'empêchent de résoudre les problèmes les plus importants.

Si l'appareil du Conseil est surchargé de questions techniques ou de questions d'exécution, la solution serait d'alléger de ce poids son ensemble de façon que : le Conseil ne s'occupe pas de détails techniques, mais se centre sur les travaux de conception et que le Coreper ne détienne pas la délégation des pouvoirs qu'il exerce de fait.

La solution n'est pas de constitutionnaliser la situation actuelle.

La solution réaliste et réalisable est dans le respect des traités.

Afin d'atteindre ces buts et de revenir à l'équilibre réel des pouvoirs,

— le Coreper reviendrait à ses travaux d'origine : la stricte préparation des travaux du Conseil et l'exécution des mandats que celui-ci lui confierait;

— le Conseil se concentrerait de préférence sur des débats sur le fond et les grandes lignes des politiques communautaires;

— la Commission, comme institution particulièrement dotée pour faire face à des travaux complexes et variés, devra recevoir du Conseil des attributions plus larges en matière d'exécution, d'attributions qui pourraient être soumises ainsi non seulement au contrôle de la Cour de justice, mais au contrôle démocratique du Parlement européen grâce à la motion de censure.

Malgré les défauts inévitables, les risques évidents, les déséquilibres réels que son fonctionnement a provoqués, il y aura toujours à l'actif du Coreper ce grand effort que constitue sa contribution à l'intégration européenne. Il a apporté cette qualité et cette efficacité qui étaient nécessaires et il a encouragé l'approfondissement et l'extension des objectifs communautaires dans une atmosphère difficile d'incompréhension et de soupçon envers lui. Une bonne preuve de son précieux apport est que c'est l'institution la plus affectée par son action (la Commission) qui le respecte et l'estime le plus.

Enfin, nous ne devons pas oublier que l'avenir difficile de la Communauté passe par une simple application respectueuse des traités. On pourrait obtenir des fruits permettant d'espérer qu'on arrivera pleinement tant à résoudre les problèmes qui se sont accumulés pendant des années qu'à tracer des voies de solution pour ceux qui sont sur le point d'atteindre la Communauté des douze Etats.

Madrid, août 1979.