

Rapport de la présidence du Conseil au Conseil européen sur la réforme de la présidence (10 décembre 2002)

Légende: Le 10 décembre 2002, la présidence danoise fait rapport au Conseil européen sur les différentes approches qui, dans la perspective de l'élargissement, découlent des discussions des délégations concernant la réforme de la présidence tournante du Conseil.

Source: Rapport de la présidence au Conseil européen (Copenhague, 12 et 13 décembre 2002). Objet: Réforme de la présidence du Conseil, 15406/02, POLGEN 76. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 10.12.2002. 9 p.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/02/st15/15406f2.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_presidence_du_conseil_au_conseil_europeen_sur_la_reforme_de_la_presidence_10_decembre_2002-fr-d7dec87d-9a26-4171-84b6-e74812fe9deb.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Rapport de la présidence au Conseil européen (Copenhague, 12 et 13 décembre 2002) Objet: Réforme de la présidence du Conseil

Réforme de la présidence du Conseil

Introduction

1. En vue de relever les défis que l'élargissement représente pour le fonctionnement du Conseil, le Conseil européen a entamé un **processus de réforme** à Helsinki, en décembre 1999. Après avoir poursuivi les discussions à Göteborg et à Barcelone sur la base des rapports du Secrétaire général/Haut Représentant, le Conseil européen a adopté à Séville une série de mesures détaillées.

La question de la présidence tournante a notamment été examinée dans le cadre de ce processus; à ce propos, le Conseil européen de **Séville** a "*pris connaissance du rapport de la présidence sur le débat en cours à propos de la présidence de l'Union. Il a constaté une disponibilité générale pour approfondir la question, étant entendu que toute adaptation du système actuel de rotation semestrielle devra, en tout état de cause, continuer à respecter le principe de l'égalité entre les États membres.*"

Le Conseil européen a demandé à la présidence danoise de prendre les dispositions appropriées pour poursuivre la réflexion en vue d'un premier rapport au Conseil européen de décembre 2002.

2. La question de la présidence figure également à l'ordre du jour de la Convention sur l'avenir de l'UE et s'inscrit dans un **débat plus large** sur la future structure institutionnelle de l'Union. Le débat relatif à la présidence du Conseil touche donc à la question de l'équilibre entre les institutions européennes et par conséquent au rôle de la Commission.

3. Au cours des discussions, **des idées** et propositions **très diverses** ont été présentées en ce qui concerne la présidence du Conseil européen et du Conseil en tant que tel. Certaines d'entre elles nécessiteraient une modification du traité et par conséquent un accord lors de la future CIG. Un certain nombre de délégations estiment que le Conseil européen ne devrait pas examiner les propositions nécessitant une modification du traité, cette tâche devant être entièrement confiée à la Convention et à la future CIG. La majorité des délégations juge toutefois que le mandat de Séville permet de poursuivre l'examen des propositions viables de réforme de la présidence, y compris celles qui comportent une modification du traité, sans préjudice des travaux de la Convention et de la CIG.

4. Plusieurs points sont ressortis de la discussion. Tout d'abord, il est généralement admis que la fonction de présidence sous sa forme actuelle a largement contribué à l'évolution de l'Union. Les avis divergent toutefois en ce qui concerne la nécessité de la modifier en prévision de l'élargissement. D'aucuns estiment qu'il est possible de conserver la structure de base de la présidence tournante actuelle, alors que d'autres considèrent qu'il est nécessaire d'envisager une réforme de plus grande envergure.

Deuxièmement, les débats ont montré qu'il existe un consensus sur un certain nombre de principes et d'objectifs clés sur lesquels doit s'appuyer la future réforme de la présidence du Conseil:

- équilibre institutionnel;
- égalité entre les États membres;
- renforcement de la continuité;
- amélioration de l'efficacité;
- amélioration de la coordination, de la cohérence et de la transparence des travaux du Conseil.

Certaines délégations considèrent aussi qu'il est important que les administrations nationales soient périodiquement associées à l'exercice de la présidence.

Des différences ont toutefois été constatées entre les États membres dans l'interprétation du principe d'égalité. Pour certaines délégations, l'égalité porte sur l'exercice de la fonction de présidence, alors que pour d'autres, elle concerne l'accès à la fonction.

5. Sur la base de ces discussions, la présidence a élaboré **trois approches différentes**:

i) une approche qui consisterait à **renforcer encore la logique de coopération entre la présidence tournante en exercice et les futures présidences tournantes**, éventuellement combinée à un renforcement du rôle du Haut Représentant;

ii) une approche s'appuyant sur une **présidence "institutionnelle"** pour la chaîne de coordination du Conseil en introduisant une **présidence élue ou en maintenant la présidence tournante** pour la plupart des formations du Conseil;

iii) une approche fondée sur le système de la **présidence collective** en maintenant éventuellement une composante semestrielle pour la chaîne de coordination et en ajoutant un élément "institutionnel" pour les relations extérieures.

Enfin, un certain nombre de délégations ont émis l'idée d'un président du Conseil européen élu. Cette idée pourrait être combinée avec les approches précédentes. La proposition de renforcer le rôle du Haut Représentant peut être combinée avec les trois éléments.

6. Les délégations qui souhaitent maintenir la structure de base de la présidence tournante considèrent que la première approche constitue la réponse aux défis de l'élargissement. D'autres délégations pourraient accepter cette première approche à titre provisoire, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité qui résultera de la Convention et de la CIG, mais appuieraient en même temps d'autres options comportant une modification du traité.

7. Il ressort des discussions que les tâches de la présidence recouvrent de nombreuses réalités différentes, qui peuvent appeler des solutions qui varieront selon la sphère d'activité, les modes d'action ou le niveau de compétence considéré. Cela peut sembler aller à l'encontre du souhait général de simplicité et de clarté pour la fonction de présidence du Conseil. Cela étant, il est difficile de trouver des réponses simples, vu la complexité de la fonction de présidence elle-même.

8. Indépendamment des préférences exprimées en faveur des options proposées pour la future présidence du Conseil, il est aussi généralement admis que, dans le domaine des **relations extérieures, notamment de la PESC/PESD**, et du point de vue de la cohérence, la fonction de la présidence pose un problème particulier et qu'une solution possible réside dans le renforcement du rôle du Haut Représentant (quel que soit son statut). Dans ce domaine, le traité confie à la présidence, outre ses tâches habituelles, un certain nombre de tâches spécifiques, à savoir représenter l'Union dans les organisations internationales et auprès des pays tiers, négocier des accords internationaux au titre de l'article 24, informer le Parlement européen et mettre des décisions en œuvre. Le Haut Représentant, pour sa part, est chargé d'assister le Conseil pour toutes les questions de la PESC/PESD ainsi que la présidence, la Commission étant pleinement associée aux tâches de la présidence.

Il convient toutefois de noter que, dans le domaine des relations extérieures en particulier, la présidence dépend largement de la volonté politique de l'ensemble des États membres d'appuyer les tâches et les fonctions de la présidence et du Haut Représentant.

La majorité des délégations pourrait envisager par exemple d'accorder au Haut Représentant le droit de présenter des propositions, le cas échéant conjointement avec le Commissaire chargé des relations extérieures, de lui confier des tâches en matière de représentation, de négociation d'accords au titre de l'article 24, d'information du Parlement, de mise en œuvre de décisions et de contrôle des envoyés spéciaux. Ces responsabilités devraient être appuyées par les ressources humaines et financières nécessaires.

Un certain nombre de délégations souhaiteraient en outre que la partie "Relations extérieures" du Conseil "Affaires générales et relations extérieures" (CAGRE) soit présidée par le Haut Représentant. Selon plusieurs d'entre elles, un tel changement devrait être conjugué à une présidence élue ou "institutionnelle" des instances préparatoires. D'autres délégations restent toutefois opposées à ces idées.

Ce renforcement ne porterait pas atteinte aux compétences spécifiques de la Communauté dans les relations extérieures, ni au rôle que le traité donne à la Commission à cet égard.

9. Les trois approches élaborées par la présidence et l'idée d'un président élu du Conseil européen sont exposées plus en détail ci-après.

*

* *

PREMIÈRE APPROCHE: intensification de la coopération entre les présidences tournantes et renforcement éventuel du rôle du Haut Représentant

Cette approche pousse jusqu'au bout de la logique des idées du Conseil européen de Séville sur la coopération entre les présidences successives. Elle consisterait à énoncer dans le règlement intérieur du Conseil une série de dispositions pour inciter et obliger au partage et/ou à la délégation de pouvoirs. Cela conduirait de facto à la création d'une petite équipe présidentielle glissante (de 2 ou 3 membres seulement) où la primauté de la présidence semestrielle en exercice serait maintenue. Pour certaines délégations, cette approche pourrait être retenue à titre définitif, alors que d'autres ne l'accepteraient qu'à titre provisoire, jusqu'à l'entrée en vigueur du futur traité qui résultera de la Convention et de la CIG.

Les caractéristiques d'une telle approche seraient les suivantes:

1. présidence semestrielle pour toutes les formations du Conseil;

2. "association fonctionnelle" entre la présidence en exercice et la ou les futures présidences:

- en général: transmission obligatoire à la présidence suivante des tâches qui seront poursuivies sous son mandat dès que les dernières délibérations y afférentes ont eu lieu au sein du Conseil ou du Coreper;
- co-décision et autres dossiers législatifs: partage obligatoire des tâches en fonction du calendrier prévu pour le dossier;
- pour la codécision, la présidence qui s'est chargée de l'élaboration de la position commune du Conseil serait également responsable du traitement du dossier jusqu'à son terme avec le Parlement;

- dans d'autres domaines: partage automatique de certaines tâches et/ou dossiers, par exemple:
 - transmission de la responsabilité d'un dossier spécifique à la présidence suivante qui interviendrait en qualité de "rapporteur" lors de la présentation du dossier au Conseil. La présidence en exercice conserverait la responsabilité générale du dossier,
 - dans les relations avec les pays tiers, délégation de certaines réunions avec des pays tiers à la présidence suivante, parallèlement au partage des responsabilités avec le Haut Représentant;

- incorporation des éléments de coopération entre les présidences successives dans le programme annuel du Conseil, en précisant les responsabilités assumées par chaque pays. Afin de faciliter la coopération entre les présidences, la future présidence participerait également aux réunions de préparation du Coreper au sein du Secrétariat général;

3. éventuellement, renforcement parallèle du rôle du SG/HR dans le domaine de la PESC/PESD en retenant tout ou partie des éléments mentionnés au point 8 de l'introduction;

4. éventuellement, **extension de la liste des groupes de travail que le Secrétariat général du Conseil serait amené à présider.**

DEUXIÈME APPROCHE: présidence "institutionnelle" pour la "chaîne de coordination" du Conseil combinée à une présidence tournante ou élue pour la plupart des formations du Conseil

Dans cette approche, une présidence "institutionnelle" (c'est-à-dire confiée au SG/HR ou à ses représentants) en ce qui concerne la chaîne de coordination du Conseil (CAGRE et Coreper) est combinée à un système soit de présidence tournante pour la plupart des formations du Conseil soit de présidents élus pour la plupart des formations ou pour les formations spécialisées du Conseil et leurs instances préparatoires, choisis par leurs pairs de tous les États membres pour une période de deux à trois ans, l'égalité entre tous les États membres étant assurée.

Les caractéristiques d'une telle approche seraient les suivantes:

1. présidence "institutionnelle" pour la chaîne de coordination du Conseil:

- sessions "Affaires générales" du CAGRE présidées par le SG/HR ou, éventuellement, par le président élu du Conseil européen, voir variante ci-dessous;
- sessions "Relations extérieures" du CAGRE présidées par le SG/HR, dont le rôle serait renforcé dans le domaine de la PESC/PESD en retenant tout ou partie des éléments mentionnés au point 8 de l'introduction;

La question se pose de savoir si cette fonction serait fusionnée avec celle du Commissaire chargé des relations extérieures.

- La question se pose de savoir si cette présidence "institutionnelle" devrait être étendue à quelque autre formation du Conseil, comme le Conseil JAI.

- Coreper présidé par un Secrétaire général adjoint du Conseil;

2. il existe deux variantes pour la présidence des autres formations du Conseil:

A. Conserver la présidence tournante semestrielle pour la plupart des formations, étant entendu que l'amélioration prévue dans la première approche serait retenue et que le Conseil Ecofin pourrait avoir un président élu pour une période plus longue.

B. Présidents élus parmi leurs pairs pour la plupart des formations spécialisées du Conseil et leurs instances préparatoires, étant entendu que, en parallèle:

La question se pose de savoir si cette variante devrait être assortie de la création d'un comité de coordination présidé par le président du CAGRE se réunissant à intervalles réguliers pour coordonner et organiser les travaux et veiller à la mise en œuvre des programmes annuel et triennal.

3. éventuellement, **extension de la liste des groupes de travail que le Secrétariat général du Conseil serait amené à présider.**

TROISIÈME APPROCHE: présidence collective éventuellement associée au maintien d'une composante semestrielle pour les besoins de la chaîne de coordination

Dans cette approche, la rotation semestrielle est abandonnée au profit de la création d'une "équipe présidentielle" qui se partage la présidence de la totalité des formations du Conseil pendant une période donnée, selon un programme fixe préétabli. Une variante de cette approche consisterait à conserver une composante semestrielle afin d'assurer une bonne gestion et la cohérence de l'ensemble du système, les

membres de la présidence collective assurant à tour de rôle, pendant une durée de 6 mois, la présidence de certaines instances centrales de coordination et de direction comme la composante "Affaires générales" du CAGRE et le Coreper ("colonne vertébrale"). Ces deux approches pourraient s'appuyer sur un élément d'"institutionnalisation", en particulier dans le domaine des relations extérieures.

Les caractéristiques de ces approches seraient les suivantes:

1. partage de la présidence des formations du Conseil entre plusieurs membres du Conseil au sein d'une équipe pendant une période prolongée:

- l'équipe comporterait trois ou cinq membres mandatés pour une période d'un an et demi ou de deux ans et demi, sa composition serait prédéterminée et équilibrée (géographie, taille, etc.);
- l'équipe pourrait être renouvelée soit à intervalles réguliers (c'est-à-dire remplacée par une nouvelle équipe à la fin de son mandat) soit dans le cadre d'un système "glissant" (c'est-à-dire qu'un État membre sortirait de l'équipe et un autre y entrerait à intervalles réguliers);
- l'attribution des formations du Conseil pourrait être décidée au sein de l'équipe;
- la présidence des comités et des groupes de travail serait déterminée par la "méthode nationale" (c'est-à-dire en fonction de la nationalité du président de la formation correspondante du Conseil);

2. une variante consisterait à **conserver une présidence semestrielle** (chaque membre de l'équipe l'exerçant à tour de rôle) pour la **chaîne de coordination** des activités du Conseil, dont il faudrait définir plus précisément l'importance;

3. éventuellement, **sessions "Relations extérieures" du CAGRE présidées par le SG/HR**, dont le rôle serait renforcé dans le domaine de la PESC/PESD en retenant tout ou partie des éléments mentionnés au point 8 de l'introduction;

4. les membres de la présidence collective, tant au niveau ministériel qu'au niveau des représentants permanents, forment un **comité de coordination** se réunissant à intervalles réguliers pour coordonner et organiser les travaux et veiller à la mise en œuvre des programmes annuel et triennal. Ce comité pourrait être présidé soit par les présidents du CAGRE et du Coreper, soit par une présidence institutionnelle (SG/HR et Secrétaire général adjoint).

*

* *

VARIANTE APPLICABLE AUX APPROCHES CI-DESSUS: président élu du Conseil européen

Un certain nombre de délégations ont émis l'idée de remplacer la présidence semestrielle du Conseil européen par un président élu pour une période plus longue. Cette idée pourrait être associée aux approches présentées ci-dessus. D'autres délégations sont opposées à cette idée.

Selon les délégations qui préconisent cette idée, cette approche présenterait les caractéristiques ci-après. Certaines questions devraient toutefois être approfondies.

1. Les attributions du président du Conseil européen seraient par exemple de:

- préparer et présider le Conseil européen: parallèlement à la présidence du Conseil européen, le président élu pourrait être responsable de la préparation du Conseil européen, y compris des contacts réguliers avec les chefs d'État ou de gouvernement.

Comment ce rôle pourrait-il être concilié avec les décisions prises par le Conseil européen de Séville en ce qui concerne une préparation accrue du Conseil européen par le CAGRE? À titre d'exemple, le président élu du Conseil européen pourrait-il également assurer la présidence des sessions "Affaires générales" du CAGRE, ou au moins des délibérations au sein du Conseil relatives à la préparation du Conseil européen?

- constituer l'"identité extérieure" à haut niveau de l'UE lors des contacts avec les pays tiers au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

- *Quelle serait la relation entre cette personnalité et le président de la Commission?*

- *Quelle serait la relation entre cette personnalité et le SG/HR (dont le rôle serait éventuellement renforcé)? Ce dernier serait-il placé sous l'autorité du président élu du Conseil européen?*

- *Quelles en seraient les conséquences pour les réunions à haut niveau des chefs d'État ou de gouvernement des États membres avec des tiers concernant les questions PESC/PESD?*

- veiller à la cohérence de l'action de l'Union et coordonner les activités du Conseil.

- *Le président élu du Conseil européen présiderait-il toutes les sessions "Affaires générales" du CAGRE et le comité de coordination dans les deuxième et troisième approches?*

- faire rapport au Parlement européen.

- *Le président ferait-il rapport au Parlement européen avant et/ou après les réunions du Conseil européen?*

2. Les **modalités du choix** seraient fondées sur l'égalité entre les États membres (pour ce qui est de l'accès à la fonction). Le président pourrait être élu par les chefs d'État ou de gouvernement soit à une majorité spécifique soit par consensus.

3. Le **mandat** du président élu pourrait être d'une durée allant jusqu'à cinq ans et être renouvelable ou non.