

Jean-Louis Dewost, La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes (Janvier 1984)

Légende: Dans un article paru en janvier 1984 dans la Revue du Marché commun, Jean-Louis Dewost, maître des requêtes au Conseil d'État français et directeur général au service juridique du Conseil des Communautés européennes, analyse le développement dans la pratique des responsabilités de la présidence du Conseil depuis le milieu des années 60 et constate un décalage entre ces responsabilités et les pouvoirs réels qui lui sont accordés par les textes.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Janvier 1984, n° 273. Paris: Éditions techniques et économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/jean_louis_dewost_la_presidence_dans_le_cadre_institutionnel_des_communautes_europeennes_janvier_1984-fr-1f2a60bf-74b6-4cb2-9baf-12240f0f9dd4.html

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

La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*

Jean-Louis DEWOST

Maître des Requêtes au Conseil d'État Directeur général au service juridique du Conseil des Ministres de la C.E.E.

Les Traités ne contiennent que quelques rares dispositions en ce qui concerne le Présidence du Conseil et ses attributions. Outre l'article essentiel qui règle les problèmes de durée et de rotation (article 2 alinéa 2 du Traité de Fusion) on y dénombre cinq dispositions ⁽¹⁾ dont trois d'entre elles sont seulement encore d'application, tout en étant d'un usage extrêmement rare. Il s'agit de l'article 236 alinéa 2 concernant la convocation de la Conférence des représentants des gouvernements des Etats Membres en cas de révision des Traités, et des articles 5 alinéa 2 et 6 alinéa 2 du Statut de la Cour de Justice relatifs à la notification des démissions des juges à la Cour de Justice.

Il s'agit donc d'une liste fort modeste pour ne pas dire insignifiante. Ce sont les développements postérieurs aux Traités et dus à la pratique qui ont en réalité progressivement dessiné le "statut" de la Présidence. Cette origine contingente explique vraisemblablement à la fois le paradoxe apparent d'une responsabilité sans pouvoir, et l'équilibre encore à rechercher entre la composante nationale et la composante communautaire de la Présidence.

I. — Le paradoxe apparent d'une responsabilité sans pouvoir

1. Une responsabilité

Cette responsabilité ou plutôt ces responsabilités se sont développées très sensiblement depuis le milieu des années 1960/1970, tant dans l'ordre interne que dans l'ordre externe.

Dans l'ordre interne les responsabilités présidentielles concernent à la fois la procédure et le fond.

Quant à la procédure, la Présidence est responsable de la bonne organisation des travaux du Conseil. Ceci veut dire qu'on attend d'elle l'établissement d'un calendrier à la fois raisonnablement chargé, aussi stable que possible, et coordonné compte tenu de la multiplication des instances et des organes du Conseil. La Présidence est également responsable du bon déroulement des séances : à cet égard elle doit veiller à ce que les interventions des différentes délégations se déroulent dans l'ordre, et elle doit dégager du débat des conclusions dont les principales qualités doivent être la clarté et la neutralité. Au titre de cette responsabilité quant à la bonne organisation des travaux, la Présidence a été amenée au cours des années récentes à consacrer beaucoup d'efforts aux problèmes de coordination entre les différents Conseils et les différentes instances qui les préparent ⁽²⁾. Cette coordination qui est essentielle ne peut cependant remplacer "l'indispensable coordination nationale des positions : c'est ainsi que les Conseils dits "Jumbos" qui rassemblent des Ministres appartenant à deux Conseils différents n'ont jamais réussi là où les positions des différents Ministères étaient divergentes au sein d'une même délégation nationale.

Ceci suffirait à montrer que la procédure est difficilement dissociable du fond. Quant au fond, la Présidence est considérée comme responsable de la bonne orientation des travaux, c'est-à-dire de l'aboutissement des dossiers par l'adoption de solutions équilibrées, dans un délai raisonnable. Le développement de cette responsabilité que le Dr. Wallace explique par de nombreux facteurs (multiplication du nombre des réunions, changement d'environnement économique, etc.) est avant tout liée à l'évolution du processus de décision communautaire, dominé par la recherche du consensus. En l'absence de recours au vote, la Commission perd en effet une grande partie de sa capacité de manœuvre résultant du jeu combiné des articles 148 et 149 du Traité CEE. Gardienne du Traité et soucieuse de défendre sa proposition il lui sera par ailleurs difficile de prendre l'initiative des compromis.

C'est donc la Présidence qui se trouvera chargée de cette responsabilité. Le "compromis de la Présidence" qui est maintenant devenu une véritable tradition communautaire, comporte diverses variantes quant à la forme : il peut être écrit ou oral, diffusé par avance ou diffusé en séance... Le choix de ces différentes

modalités dépendra de considérations tactiques qui doivent être avant tout inspirées par le souci de la réussite. C'est une tâche délicate qui suppose dans la plupart des cas des contacts préalables avec les délégations les plus intéressées et avec la Commission, sans l'assistance de laquelle un compromis a peu de chances d'aboutir. Les bons compromis sont d'ailleurs en général le fruit d'une collaboration étroite avec la Commission, dont dans certains cas extrêmes, la Présidence n'est même que le truchement. Enfin, on a noté au cours de ces dernières années une certaine tendance à la "survie" des compromis au-delà de la période présidentielle des six mois : ils sont alors repris en compte par la Présidence suivante et aboutissent quelques mois plus tard.

Outre ce rôle d'élaboration et de présentation du compromis, devenu essentiel à la vie communautaire, un autre rôle est attendu à la Présidence, encore plus délicat à remplir : c'est le rôle "d'impulsion politique" qui se traduira tantôt par la relance de dossiers oubliés, tantôt par la mise en valeur d'un thème nouveau qu'on espère "mobilisateur" des énergies politiques communautaires. Lors de l'apparition du "système présidentiel" on a quelque peu surestimé ce rôle. Les Présidences annonçaient des "programmes" et se présentaient comme le véritable moteur de la Communauté, espérant transposer leurs priorités nationales au niveau communautaire. Depuis lors, on est revenu à une appréciation plus réaliste de ces possibilités d'impulsion.

Enfin plus récemment la Présidence s'est vue dans certaines hypothèses, investie de véritables tâches d'arbitrage en cas de conflit : cela a été le cas par exemple dans le dossier de la pêche qui a finalement abouti fin janvier 1983, grâce à deux réunions trilatérales Présidence/Commission/délégation danoise.

La Présidence a vu également se développer ses responsabilités dans l'ordre externe. Ceci couvre à la fois les rapports interinstitutionnels dans lesquels des développements nouveaux sont intervenus, en particulier dans le domaine budgétaire : c'est ainsi que la déclaration commune du 30 juin 1982 (appelée communément "trilogue") a été élaborée par les trois Présidents du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission, signée par ces derniers et enfin soumise à l'approbation de chacune des Institutions.

Dans le domaine des relations internationales, la Présidence a aussi acquis une certaine stature ⁽³⁾. C'est ainsi que depuis 1965 le Président du Conseil reçoit parallèlement au Président de la Commission les lettres de créance des ambassadeurs des pays tiers accrédités auprès de la Communauté. Par ailleurs la Présidence joue le rôle de porte-parole de la Communauté dans de nombreuses enceintes internationales. Ceci est en principe le cas lorsqu'il s'agit d'accords ou de compétences "mixtes" (Communauté et États Membres). La prise de parole est alors partagée avec la Commission en fonction de ces compétences, mais également parfois plus souplement en fonction de la technicité des matières. C'est le cas notamment dans les enceintes où se discutent les problèmes de développement et les questions relatives aux produits de base (CNUCED, etc.).

2. Sans pouvoir

Bien sûr la Présidence dispose de quelques pouvoirs qui lui sont reconnus par les textes ou par les usages dans le domaine de la procédure. Le règlement intérieur du Conseil prévoit ainsi que le Président du Conseil convoque ce dernier, établit l'ordre du jour provisoire de chaque session, signe le Procès-verbal, etc. Il est également acquis par l'usage que le Président est responsable de l'organisation matérielle des travaux ainsi que la procédure, après, le plus souvent, consultation de ses collègues : par exemple, en cas d'urgence la Présidence pourra décider de recourir à la procédure écrite après consultation des délégations au niveau du Comité des Représentants Permanents.

Au-delà de ces quelques pouvoirs procéduraux, la Présidence est dépourvue de tous pouvoirs réels quant au fond des dossiers. Elle n'est en mesure d'exercer aucune contrainte sur les délégations réticentes, même dans l'hypothèse extrême où le simple bon sens commande d'adopter une solution déterminée. Elle dispose seulement d'un pouvoir de "pression" politique, voire morale vis-à-vis de ces dernières. En réalité comme le Dr. Wallace le dit excellemment dans son rapport, elle doit organiser "les conditions du consensus".

C'est à partir du constat de ces faiblesses que depuis une dizaine d'années de nombreuses études ou rapports ont été élaborés sur le thème du renforcement des pouvoirs de la Présidence. Peu de résultats concrets en sont sortis. On peut s'interroger sur cette disproportion entre l'effort de réflexion et les résultats. Ne se serait-

on pas engagé sur de fausses pistes ? N'a-t-on pas privilégié à l'excès un certain "modèle" de pouvoir ?

II. — L'équilibre encore à rechercher entre la composante nationale et la composante communautaire de la Présidence

1. De fausses pistes de recherche à partir d'un constat des faiblesses du système

Tous ces rapports et toutes ces études établissent un constat correct des faiblesses de la Présidence du Conseil des Ministres. Celles-ci tiennent pour l'essentiel à une durée insuffisante de l'exercice du pouvoir présidentiel (6 mois) et à la technicité de la matière traitée. Ce constat étant établi, l'imagination des réformateurs s'est développée dans des directions à notre avis vouées à l'échec. L'explication en est très vraisemblablement que les réformes proposées se sont toutes plus ou moins référées à un certain modèle national du pouvoir politico-administratif, expression du commandement hiérarchique, plutôt qu'à une conception du pouvoir comme pouvoir d'influence s'exerçant à partir d'une concertation préalable avec les partenaires.

C'est ainsi par exemple qu'on a d'abord proposé d'allonger la durée de la Présidence, soit directement en la portant à un an, soit indirectement, en adoptant le modèle du "triumvirat" glissant (une Présidence étant toujours encadrée et assistée de la Présidence précédente et de la Présidence suivante sur le modèle de ce qui se fait dans le domaine de la coopération politique). L'allongement de la durée de la Présidence a été finalement écartée pour de nombreuses raisons tenant à la fois à la charge de travail que cela représenterait pour une administration nationale et au ralentissement excessif de la rotation des délégations dans le temps étant donné l'élargissement de la Communauté. En réalité, une durée de six mois apparaîtrait tout à fait satisfaisante s'il n'existait pas de contraintes politiques qui conduisent une Présidence à tenir nécessairement un sinon plusieurs Conseils dans chacune de ses formations (énergie, environnement, transport, recherche, etc.), même si les dossiers en cours d'étude ne sont pas encore mûrs. Ceci conduit à une accumulation de Conseils spécialisés ⁽⁴⁾ en fin de périodes semestrielles, dans des conditions de préparation souvent insuffisantes, ce qui n'exerce pas nécessairement une influence heureuse sur l'évolution des dossiers. Quant à l'idée du "triumvirat" elle a été écartée pour des raisons simples, tenant à la nécessité de l'unité de commandement pour des motifs de bonne organisation administrative.

Pour pallier les difficultés tenant à la technicité des affaires, plusieurs idées ont été avancées : celle d'un Président à plein temps qui serait le même pour les différents Conseils, quelle que soit leur formation, celle d'un Secrétaire Général qui présiderait le Conseil des Ministres, comme cela se fait à l'OTAN ou à l'OCDE, voire celle de la Commission présidant le Conseil des Ministres... Toutes ces propositions se heurtent à de graves difficultés d'ordre politique ou d'ordre institutionnel. On imagine mal en effet un Ministre s'excluant totalement de la vie politique nationale pendant six mois pour se consacrer exclusivement à la Présidence, et il n'est même pas certain que ceci serait bénéfique à la Communauté. Quant à l'idée du Secrétaire Général Président, elle se réfère à un modèle d'organisation internationale où il n'existe pas d'Institution correspondant à la Commission. Enfin, comme on l'a indiqué plus haut, la fusion de la Présidence et de la Commission priverait totalement cette dernière (en l'engageant directement dans la tâche de compromis) de son rôle qui consiste à définir un certain "idéal" communautaire et à veiller au respect des règles du Traité.

2. L'association étroite de la Présidence et du Secrétariat Général du Conseil

Une solution s'impose à l'évidence pour les praticiens de la vie communautaire : c'est l'association étroite de la Présidence et du Secrétariat Général du Conseil. Il est clair en effet que le Secrétariat Général dispose de la compétence technique (connaissance de la procédure et des usages) et de la durée (dans la mesure où il est la mémoire vivante du Conseil et où il dispose des dossiers contenant les précédents). En revanche, du fait même de sa structure et de son absence de réseau extérieur, ses informations politiques seront généralement moins étendues que celles dont dispose une Présidence nationale. A l'inverse ces mêmes Présidences nationales disposeront de ces informations mais pas nécessairement de toutes les compétences techniques indispensables pour en tirer le meilleur profit dans la conduite des débats et l'organisation des travaux.

Dans leur rapport en 1979, les trois "sages" avaient déjà noté que "le Secrétariat du Conseil a des ressources

dont tous les États Membres pourraient faire avantageusement un usage plus régulier et plus complet. Il possède une connaissance des procédures, une vue générale du mécanisme, et une capacité d'appréciation objective de l'attitude des autres États Membres que même la plus puissante des administrations nationales ne peut égaler". Le Conseil à son tour, lorsqu'il a nommé en 1980 l'actuel Secrétaire Général, M. Ersboell⁽⁵⁾ a fait précéder cette nomination de considérants qui se situent dans la même ligne et qui se réfèrent en particulier à la nécessité d'"une plus grande continuité" et d'"une meilleure coordination" dans les travaux, à la nécessité de "produire davantage de compromis grâce à des contacts préparatoires avec les délégations" et de réaliser des "accords préliminaires" au Comité des Représentants Permanents, afin d'alléger la tâche du Conseil. Dans cette même décision le Conseil a enfin relevé que le "Secrétariat du Conseil a pour fonctions d'assister le Conseil en général et la Présidence en particulier dans l'accomplissement de leurs tâches".

La mise en œuvre de ces bons principes suppose une confiance réciproque totale entre la Présidence et le Secrétariat Général. Or la confiance est fondée sur la connaissance. Dès lors cette association fonctionnera très bien dans les enceintes relativement permanentes : Conseil Affaires Etrangères, Agriculture, Comité des Représentants Permanents 1^{re} et 2^e parties ainsi que les Groupes permanents qui en dépendent. Elle fonctionnera en revanche de façon beaucoup moins satisfaisante dans les enceintes plus spécialisées, aux réunions davantage épisodiques, telles que les Conseils qui se réunissent une fois tous les six mois. Dans ce cas la préparation du Conseil se fera le plus souvent dans la capitale et le Président aura naturellement tendance à se faire conseiller par ses propres fonctionnaires nationaux plutôt que par les fonctionnaires du Secrétariat Général qu'il ne connaît pas. Ceci conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une multiplication des formations spécialisées du Conseil.

Conclusion

Les pouvoirs de la Présidence se sont développés comme nous l'avons vu depuis une quinzaine d'années. S'il est vrai que les illusions un moment nourries sur la possibilité qu'elle offre d'orienter la Communauté selon certaines priorités nationales se sont maintenant dissipées, son rôle demeure fondamental pour le bon fonctionnement des travaux communautaires, l'aboutissement heureux des dossiers qui peuvent être résolus au prix de certains efforts d'imagination et d'un réel esprit de compromis et la défense de l'acquis communautaire commun contre les tendances centrifuges à défaut de progrès spectaculaires.

Risquerait-on si l'évolution se poursuit, qu'apparaisse un jour, après le paradoxe d'une responsabilité sans pouvoir, le nouveau paradoxe d'un pouvoir irresponsable ? Ceci ne nous paraît pas être le cas. Outre la circonstance que le "pouvoir" de la Présidence est encore bien modeste, on notera le développement lent mais progressif de rapports de la Présidence et du Parlement Européen, à travers la présentation du "programme" le compte rendu de certains Conseils, et en particulier du Conseil Européen, enfin l'apparition des Présidents devant les commissions spécialisées. Mais bien plus importante que ces rapports avec une Assemblée qui en tout état de cause ne dispose pas de moyens juridiques de contrainte sur la Présidence, apparaît la responsabilité politique vis-à-vis des autres États Membres, et vis-à-vis des opinions publiques.

Bien qu'en politique comme ailleurs, les succès soient plus volontiers partagés que les échecs, une "bonne conduite" présidentielle est toujours remarquée et constitue, même d'un strict point de vue national, un investissement pour l'avenir, compte tenu de la rotation semestrielle. Le bénéfice momentané que pourrait procurer un abus de la fonction sera en effet le plus souvent annulé dans les négociations ultérieures. Par ailleurs, "l'image de marque" du pays en sera durablement altérée, à travers l'écho des médias. Or, avec la création du Conseil Européen, ce sont les plus hautes autorités d'un État national qui prennent la tête de l'équipe politique et administrative qui devient responsable pour six mois de la conduite des affaires communautaires. A un moment où la Communauté s'interroge sur sa raison d'être, c'est en définitive l'Histoire qui devient le juge des Présidences.

N.B. : Les opinions exprimées dans le présent article reflètent les vues personnelles de l'auteur et ne sauraient engager son institution.

* Texte d'une Conférence prononcée au Colloque organisé par l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht le 18 novembre 1983.

⁽¹⁾ Article 236 alinéa 2 du Traité CEE, article 243 du Traité CEE, article 5 alinéa 2 et article 6 alinéa 2 du statut de la Cour de Justice

et article 46 du statut de la Cour de Justice.

⁽²⁾ En principe, ceci avait été réglé par le Traité de Fusion de 1965 dont l'article quatre dispose que "Un Comité composé de Représentants Permanents des États Membres a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci". Mais ce "monopole" qui n'était déjà plus absolu depuis la création en 1960 du Comité Spécial Agriculture (CSA) est de plus en plus battu en brèche du fait de la création par les Conseils spécialisés de "Groupes à Haut niveau" relevant directement de l'autorité des Ministres.

⁽³⁾ Indépendamment du développement de son rôle international dans le domaine de la coopération politique, bien que l'un et l'autre se soient de facto mutuellement renforcés.

⁽⁴⁾ Dont le nombre va par ailleurs croissant, les dernières "créations" étant le Conseil "Marché Intérieur" et le Conseil "Protection des consommateurs".

⁽⁵⁾ Voir la décision du Conseil du 26 septembre 1981 portant nomination du Secrétaire Général du Conseil des Communautés européennes, JOCE n° L 261 du 4.10.1980.