

Michel Ayral, La présidence du Conseil (Avril 1975)

Légende: Dans un article paru en avril 1975 dans la Revue du Marché commun, le juriste Michel Ayral examine l'évolution des fonctions dévolues à la présidence du Conseil des Communautés européennes, notamment la fonction de représentation de la Communauté et du Conseil ainsi que le pouvoir de direction des travaux du Conseil.

Source: Revue du Marché commun. 1975, n° 184. Paris: Éditions techniques et économiques. "La présidence du Conseil", auteur:Ayral, Michel , p. 163-166.

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

URL: http://www.cvce.eu/obj/michel_ayral_la_presidence_du_conseil_avril_1975-fr-fa9ce66d-9181-48d4-a5ed-8e4a271c6f1e.html

Date de dernière mise à jour: 17/08/2015

La Présidence du Conseil

Par Michel Ayrat

Selon l'article 2 du Traité de Bruxelles de 1965, dit de « fusion des institutions », la présidence (du Conseil) est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois selon l'ordre suivant des Etats membres : Belgique, Danemark, Allemagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni.

C'est ainsi que la France succédant à l'Allemagne, a occupé la présidence de toutes les instances du Conseil du 1^{er} juillet 1974 jusqu'au 1^{er} Janvier 1975, date à laquelle l'Irlande, lui a succédé pour six mois.

Ce qui à l'origine n'était qu'une fonction honorifique semblable à celle de toute présidence d'organisme international est devenue une véritable fonction politique qui apporte à l'Etat qui l'exerce un pouvoir de représentation, un pouvoir de directions et un rôle administratif.

I - Pouvoir de représentation

Le Président représente à l'extérieur la Communauté et à l'intérieur le Conseil.

a) Représentation de la Communauté sur la scène internationale

— Dans les relations diplomatiques et protocolaires avec les Etats tiers la Communauté est représentée conjointement par le Président du Conseil et par le Président de la Commission. Ils reçoivent simultanément les lettres de créance des ambassadeurs accrédités auprès des Communautés et les démarches de l'un doivent être précédées d'une « information réciproque aussi rapide que complète »⁽¹⁾.

C'est d'ailleurs en 1965 qu'apparaît cette volonté de renforcement du rôle de la présidence du Conseil au détriment de la Commission. La France dans son « décalogue » demandait qu'il soit mis fin au système provisoire accepté par le Conseil en 1959 selon lequel c'est le Président de la Commission qui reçoit les lettres de créance des missions diplomatiques. Particulièrement irritée du « cérémonial calqué sur celui en usage dans les Etats » elle demandait que cette fonction soit dévolue au seul Président en exercice au Conseil. C'est finalement en faveur d'un système bicéphale qu'ont opté les Etats.

— Lors du Sommet de Copenhague de décembre 1973, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont affirmé « leur commune volonté de voir l'Europe parler d'une même voix dans les affaires du monde ».

Le communiqué de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, réaffirmant cette volonté, précise que « la Présidence exerce la fonction de porte-parole des Neuf et se fait leur interprète sur le plan diplomatique. Elle veille à ce que la concertation nécessaire ait toujours lieu en temps utile ».

L'actualité donne un certain nombre d'exemples de la portée de cette « commune volonté » : c'est en effet au nom de la Communauté que l'Ambassadeur de France en Grèce a entrepris des démarches lors de l'affaire chypriote, c'est aussi le Président en exercice du Conseil qu'est venu voir à Paris M. Mavros, ministre grec des affaires étrangères. Mais la déclaration de Copenhague n'a aucune portée normative, c'est pourquoi elle se heurte parfois à des difficultés politiques; ainsi la Communauté en l'absence de position commune n'a pu trouver de porte parole unique au sein du « groupe des douze » non plus que lors de l'admission de l'O.L.P, au débat sur le problème palestinien à l'Assemblée générale de l'O.N.U. Une autre difficulté vient du fait que tous les Etats de la Communauté n'entretiennent pas des relations diplomatiques avec tous les Etats du monde ; c'est pourquoi il a été convenu que lorsque l'Etat ayant la présidence ne serait pas représenté dans un Etat, c'est l'Etat suivant dans l'ordre des Traités qui se porte garant des intérêts de la Communauté,

Toutefois il existe une volonté certaine des Etats membres de mettre en place des procédures de représentation des Communautés au sein des organisations internationales. Les relations avec l'OCDE

remontent aux origines des Traités et se fondent sur l'article 231 CEE ⁽²⁾ ; outre la présence de la Commission qui participe aux travaux, la Communauté peut, selon les sujets, s'exprimer par la voix de la Commission ou celle de l'Etat exerçant la présidence. De même la résolution 3208 (XXIX) de l'Assemblée générale de l'O.N.U., en date du 11 octobre 1974 invite la Communauté à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée en qualité d'observateur ; la délégation de la Communauté est alors composée d'un représentant du pays exerçant la présidence et d'un représentant de la Commission. Le porte parole est désigné cas par cas lors des réunions de concertation.

C'est donc lui qui engage, après délibération du Conseil, la Communauté sur le plan international.

b) Représentation du Conseil dans la Communauté

— Contacts avec l'Assemblée

Les contacts entre l'Assemblée et le Conseil se font, notamment par le colloque annuel réunissant les deux institutions, ainsi que par les rencontres organisées dans le cadre de la procédure budgétaire. La procédure de concertation (qui vient d'être adoptée par le Conseil) prévoit que pour certains textes à portée financière une concertation analogue interviendra, en cas de désaccord, entre le Conseil représenté par son président et des représentants de l'Assemblée.

Lors de ces rencontres, il arrive qu'un autre membre du Conseil prenne la parole ; cet assouplissement des procédures a été confirmé lors des récentes procédures budgétaires et se concrétisera dans la pratique de la future procédure de concertation. Pourtant c'est le président qui est le porte parole du Conseil et engage donc celui-ci au regard de l'assemblée.

— Relations entre les institutions.

A ces rencontres institutionnalisées, il faut ajouter les rencontres informelles organisées à la demande du président de l'assemblée, pour un échange d'informations. De telles rencontres ont été organisées pour la discussion du renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée et on peut s'attendre à ce qu'elles se poursuivent avec la préparation du rapport sur l'Union européenne ⁽³⁾,

Le Président du Conseil est le correspondant des autres institutions ; c'est par exemple à lui que sont adressées les propositions de la Commission.

Dans le cadre de la revalorisation du rôle du Comité économique et social des contacts sont également prévus entre le CES et le Conseil au niveau de chaque président et entre le président du CES et le président du COREPER. C'est en qualité de représentant de l'Etat exerçant la présidence que Mme Françoise Giroud a assisté à l'ouverture de la nouvelle session du Comité.

En raison des prérogatives qui sont les siennes, c'est le Président du Conseil qui signe les actes adoptés par le Conseil et qui notifie aux Etats les directives et décisions du Conseil. C'est lui enfin qui est le correspondant du Conseil pour les Etats membres.

II - Direction des travaux du Conseil

L'Etat qui préside le Conseil a un pouvoir de direction sur tous les travaux engagés par son institution grâce à l'apport technique du secrétariat général du Conseil et à la présidence de tous les groupes du Conseil.

a) Appui technique de secrétariat général du Conseil

Le Secrétariat du Conseil apporte à son président des moyens en personnel et en matériel ; celui-ci dispose en premier lieu des fonctionnaires du service juridique du Conseil et du Secrétariat qui l'assistent lors des réunions, assurent le compte rendu et exécutent les recherches qui leur sont demandées. Un représentant du Secrétariat siège aux côtés du Président lors de toutes les réunions, c'est lui qui prépare par exemple le

dossier du Président du Conseil et ses interventions, c'est lui aussi qui, après contact avec le Président, convoque les réunions. C'est enfin sur le budget du Conseil que sont financés tous les frais propres à la présidence.

b) Présidence du Conseil et de ses groupes

Le fait d'avoir la présidence donne un certain nombre de prérogatives pour la convocation des réunions, la fixation des ordres du jour et le déroulement des débats.

En principe, c'est au Président de convoquer les réunions ; il va de soi que dans la majorité des cas cette convocation ne sera lancée que si la tenue de la réunion paraît opportune à son président. Mais ce caractère discrétionnaire des convocations tend à disparaître et ne subsiste guère que pour les groupes, c'est-à-dire à un niveau où les incidences seront limitées. On voit en effet que si c'est l'Etat exerçant la présidence qui prend l'initiative de convoquer une réunion présidentielle, ce n'est jamais qu'après de multiples contacts. Les attributions du Président du Conseil sont fixées par le règlement intérieur provisoire ; en théorie c'est le premier mardi de chaque mois que se tient de droit une session et toute modification ne peut se faire qu'après consultation des autres Etats. Du fait des obligations de chaque ministre, les Conseils se tiennent de plus en plus dès le lundi après-midi.

Il en va de même de l'ordre du jour : à la discrétion du Président dans les groupes, il est soumis à l'approbation de tous aux niveaux supérieurs. Toute séance du COREPER et toute session du Conseil commencent par l'approbation de l'ordre du jour et c'est à ce moment que tout Etat, voire la Commission, peut demander l'inscription ou la suppression d'un point. La préparation des « Sommets » est précédée de nombreuses réunions de travail chargées de la préparation du seul ordre du jour.

Par contre reste entièrement du ressort du Président la direction des débats dont l'efficacité dépendra certes de la personnalité de celui-ci, mais aussi de l'importance qu'il attache au sujet. Il est à noter à ce propos qu'une rivalité peut apparaître entre le Président et la Commission, celui-là dessaisissant parfois celle-ci de son pouvoir de proposition pour la recherche de compromis : ainsi le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée proposé par la Commission a été adopté sur la base d'un compromis proposé par la présidence allemande,

III. - Rôle administratif

Bien que ce soit le Secrétaire général nommé par le Conseil qui soit le supérieur hiérarchique des agents du Conseil et donc l'autorité investie du pouvoir de nomination et du pouvoir disciplinaire, c'est le Président du Conseil qui est chargé des relations avec le personnel des institutions lors de l'ajustement des rémunérations.

Au cours de la procédure de dialogue entre le Conseil et les représentants du personnel intervient dans une première phase le Président du COREPER et dans une seconde phase — lorsque les propositions sont passées au niveau du Conseil — le Président du Conseil, Mais il faut bien noter que les Présidents du COREPER et du Conseil agissent sur mandat de leurs pairs ; le président du Conseil peut tout au plus, en cas de désaccord, exercer une « mission de conciliation ».

Lorsque dans l'ordre du jour des Conseils figurent des points intéressant le personnel, la session est généralement précédée d'un entretien entre le Président et les représentants des syndicats qui font entendre leur opinion sur les sujets qui seront débattus par les Ministres.

On voit donc que par ses attributions la Présidence est pour l'Etat qui l'exerce un instrument non négligeable de direction et d'orientation des travaux du Conseil. Mais l'exercice de ce pouvoir se heurte à des limites tenant à la volonté des autres délégations : les Etats tendent à utiliser trop souvent les prérogatives que leur donne la présidence pour réaliser des objectifs purement nationaux ou du moins pour infléchir la position communautaire dans un sens qui lui est favorable. Mais la présidence pousse aussi à l'acceptation de compromis. Evidemment tous les Etats acceptent ces prérogatives en sachant qu'ils pourront les exercer chacun à leur tour; mais on se rend compte alors que le poids de la présidence dépend du poids et du

dynamisme de l'Etat qui l'exerce.

Si elle devait prendre trop d'importance, cette évolution risquerait d'institutionnaliser l'Europe « en dents de scie ».

L'autre inconvénient de ce système réside moins dans la brièveté de la durée de chaque présidence que dans le fait que cette fonction n'est pas personnalisée. En effet, bien que la plupart des charges incombent au ministre des Affaires étrangères, le président change en fonction de la composition de chaque Conseil. Cette situation enlève une certaine solennité et représentativité à la fonction de Président du Conseil.

⁽¹⁾ Points 3 et 4 sur la collaboration, entre le Conseil et la Commission du « compromis » de Luxembourg.

⁽²⁾ La Communauté établit avec l'OCDE une étroite collaboration dont les modalités sont fixées d'un commun accord.

⁽³⁾ Une réunion a déjà eu lieu entre les Présidents du Conseil de la Commission, de l'Assemblée et de la Cour de Justice.