

**L'AUTORITE DISCRETE
DU COMITE DES REPRESENTANTS PERMANENTS**

Jean Paul JACQUE

*Professeur émérite à l'Université de Strasbourg
Directeur général honoraire au Conseil de l'Union*

Philippe Manin fait partie des universitaires qui sont venus au droit communautaire par le canal du droit international. Mieux encore, il a toujours pendant sa carrière pratiqué simultanément, et avec quel talent le droit communautaire et le droit international. Cela ne signifie pas qu'il n'ait pas perçu la spécificité irréductible de la Communauté et il a eu le courage d'intituler son manuel « droit constitutionnel de l'Union européenne » alors que d'autres plus timidement se contentaient d'évoquer le droit institutionnel. Cependant, sa formation d'origine lui a permis de comprendre que tout le fonctionnement des institutions ne résidait pas dans les traités et que derrière les institutions reconnues comme telles par le droit primaire d'autres organes pouvaient jouer un rôle essentiel et c'est particulièrement le cas, au sein du Conseil, du Comité des représentants permanents, mieux connu sous l'acronyme de Coreper.

Dans certaines organisations internationales, le caractère espacé des réunions des organes principaux a conduit à la création formelle ou informelle d'un organisme composé des représentants permanents des Etats auprès de l'organisation. Cet organe permet d'assurer la permanence de l'action de l'organisation entre les réunions des organes principaux ainsi que d'assurer la préparation de celles-ci. Qu'il s'agisse de l'OCDE ou du Conseil de l'Europe sans parler de l'OTAN, les réunions des représentants permanents sont au cœur de la vie de l'organisation même si leurs fonctions et leur statut varient. Dans ces conditions, l'existence du Comité des représentants permanents au sein du Conseil de l'Union européenne n'est guère surprenante. Ce qui l'est davantage, c'est l'importance qu'il a prise au fil du temps. L'ancêtre du Coreper, la Commission de coordination (Cocor), n'était pas prévue par le traité CECA, mais le Conseil a rapidement éprouvé le besoin d'un organe chargé de la préparation de ses travaux et la Cocor fut créée en 1953 par le Conseil sur la base de son règlement intérieur. Cette pratique fut reprise dans la CEE puisque le traité, se fondant sur l'expérience de la CECA, prévoyait la possibilité pour le Conseil de créer dans son règlement intérieur un Comité des représentants permanents, faculté dont il se saisit immédiatement. A la différence de la Cocor dont les membres se déplaçaient spécialement des capitales pour assister aux réunions, le Coreper sera dès l'origine doté d'une grande permanence puisque ces membres

résident à Bruxelles et peuvent se réunir à bref délai. Le Conseil ne comportait à l'époque qu'une seule formation composée des ministres de affaires étrangères lesquels n'avaient guère de goût pour les discussions techniques et préféraient réserver leur attention aux questions politiques essentielles. Mais les multiplications progressives des formations du Conseil renforcera le rôle du Coreper puisqu'il est le seul organe à avoir une vision générale des affaires européennes. L'article 4 du traité de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 qui sera par la suite intégré dans les traités par le traité de Maastricht consacre l'existence du Coreper et le charge de préparer les réunions du Conseil ainsi que d'exécuter les mandats qui lui sont confiés. Le Sommet de Paris de 1974 appelle à renforcer le rôle des représentants permanents. Le traité d'Amsterdam accorde au Coreper le droit de prendre des décisions de procédure. Enfin les conclusions du Conseil européen d'Helsinki de 1999 qui seront traduites en 2000 dans la révision du règlement intérieur réaffirment l'importance du Coreper et en précisent les attributions. De son côté, le Coreper se structurera progressivement. Il se réunira en deux formations l'une au niveau des ambassadeurs chargée, en principe, des questions les plus politiques (Coreper II), l'autre au niveau de leurs adjoints, chargée des questions techniques (Coreper I)¹. En fait, cette présentation n'est pas exacte puisque la répartition des affaires entre les deux Coreper se fait sur la base des compétences des formations du Conseil. Le Coreper II prépare les formations Affaires étrangères et affaires générales, économie et finances, justice et affaires intérieures laissant au Coreper I le soin de préparer les travaux des autres formations. Compte tenu de leur charge de travail, les deux formations se sont adjointes des instances préparatoires, le groupe Antici pour le Coreper II et le groupe Mertens pour le Coreper I. Baptisés du nom de leur premier président, ces groupes sont chargés d'examiner l'ordre du jour du Coreper avant chaque réunion, notamment la liste des points A soumis à adoption sans discussion. Ils entendent également les observations que les Etats membres voudraient formuler par anticipation sur l'un des points qui sera soumis à discussion et peuvent également être chargés de tâches particulières pour des questions institutionnelles horizontales qui ne seront dès lors pas soumises à un groupe de travail du Conseil.

Les analystes hésitent à qualifier le Coreper. S'agit-il d'un organe diplomatique ou d'un organe d'intégration ? Le débat n'a guère d'intérêt. Consacré par le traité et placé auprès du Conseil, le Coreper est un organe de l'Union de nature « subsidiaire »² qui, comme tel, participe au travail du Conseil en fonction des pouvoirs que le traité accorde à ce dernier. Ses méthodes de travail sont celles du Conseil et le règlement intérieur du Conseil lui est applicable. Certes les travaux du Coreper sont apparentés aux techniques classiques de la négociation multilatérale, mais le Conseil n'agit pas autrement. Ce qui est plus important que la prétendue nature de l'institution³, c'est l'importance qu'elle a prise au fil du temps à tel point

¹ Il existe à côté du Coreper un Comité spécial agricole, créé au moment de la mise en place de la politique agricole commune et qui joue pour un certain nombre de questions agricoles le même rôle que le Coreper.

² Le terme d'organe est utilisé dans le sens commun et non dans celui du traité.

³ Le Coreper fait partie de l'appareil institutionnel de l'Union. Mais il est composé de représentants des Etats membres ce qui conduit certains à le qualifier d'organe intergouvernemental. Sur le plan de la composition, la formule est exacte, mais sous certaines plumes elle se veut péjorative, l'intergouvernemental étant le mal par rapport au supranational représenté par le Parlement et la

qu'elle s'affirme comme un instrument irremplaçable du système décisionnel dans l'Union. Au fil du temps, le Coreper est devenu la tour de contrôle de l'Union européenne (I). Il constitue un lieu privilégié de négociations entre les Etats membres (II) et, avec le développement de la procédure de codécision, il s'avère être le principal instrument de négociations du Conseil avec le Parlement européen (III).

I - La tour de contrôle de l'Union européenne

Cette fonction du Coreper était déjà implicite lorsque le traité de fusion le chargeait de préparer les travaux du Conseil, mais elle s'est considérablement développée avec le temps. La raison principale de cette évolution réside dans la multiplication des formations du Conseil. Lorsqu'il n'existait qu'une formation du Conseil, le Coreper était étroitement dépendant de celle-ci. L'accroissement des compétences de l'Union ayant entraîné une augmentation considérable du nombre de formations, le Coreper est le seul organe à disposer d'une vision générale des travaux de celles-ci. Certes, en principe, la mission de coordination des travaux du Conseil est confiée au Conseil dans sa formation « affaires générales et relations extérieures », mais la longueur des ordres du jour est souvent telle que le point sur les activités des autres formations qui est systématiquement inscrit à l'ordre du jour consiste en une note récapitulative de ces travaux qui donne rarement lieu à discussion. Le Coreper dispose lui de l'opportunité, à l'occasion de chaque débat sur un dossier, de rappeler les travaux des autres formations et d'éviter les contradictions. Mieux le Coreper II, dans sa tâche de préparation du Conseil européen, peut, sur des points précis, assembler de manière cohérente dans un document unique les positions des différentes formations. La diminution drastique du nombre de formations opérée par les conclusions des Conseils européens d'Helsinki et de Séville a été sans influence sur le phénomène. En effet, la réduction s'est effectuée sur la base du regroupement des formations existantes en neuf nouvelles formations. Ainsi le Conseil « transport » regroupe les anciennes formations transport, télécommunication et énergie. Dans les faits, une session de ce conseil juxtapose sous un ordre du jour unique les travaux des trois anciennes formations avec des ministres compétents différents, avec parfois pour les seules questions relatives aux transports terrestres la présence du ministre des transports, puis sur les questions maritimes du ministre de la mer. On assiste donc à une noria de ministres nationaux qui donnent chacun des instructions à leurs représentants permanents dans le domaine qui relèvent de leur propre portefeuille. Le Coreper reste alors la seule instance capable d'introduire un minimum de cohérence dans les travaux. De toute façon, même entre formations différentes, les difficultés sont nombreuses. Les ministres de l'industrie n'ont pas la même vision que les ministres de l'environnement sur la réduction de la pollution des véhicules à moteur ou les ministres de la justice ont des appréciations différentes des ministres des transports sur la répression des infractions routières sans compter la vision spécifique des ministres des affaires sociales sur le temps de travail des transporteurs routiers... Certes, ces arbitrages pourraient être effectués au niveau national et ils le sont fréquemment, mais le contenu des textes évolue au fil des

Commission. En fait, l'essence même de l'Union est d'être composée d'Etats et de peuples et la légitimité des deux formes de représentation est équivalente. Le Coreper, comme le Parlement, contribue à dégager la volonté de l'Union.