

# Aspects fédératifs de la Communauté européenne\*

par Dusan SIDJANSKI,

Chargé de cours à l'Université de Genève et à l'Institut d'Etudes européennes.

★

## I — Différences principales entre la CE et l'Etat fédéral.

1. L'objectif fondamental de la Communauté est de jeter les bases d'une union européenne. Dans la mesure où elle s'en rapprochera, elle pèsera plus lourdement sur la réalité et la forme de la vie politique en Europe. Certes, pour l'instant son poids est peu ressenti : d'abord, il s'exerce principalement dans le domaine économique et technique ; ensuite, même dans ce secteur restreint, il demeure limité, car bien des éléments de la politique économique (monnaie, budget, plans, prix) parmi les essentiels demeurent dans une large mesure entre les mains des Etats membres. Mais la construction communautaire est progressive et dynamique, fondée sur le principe de l'engrenage qui de proche en proche entraîne les pays membres ; ainsi de l'union douanière, puis de l'union économique, et les pousse vers une union monétaire. Ce processus est perceptible jusque dans certains effets négatifs que provoque la mise en commun des économies nationales. C'est ainsi que l'on parle de l'inflation importée en Allemagne. Celle-ci, démunie des armes classiques de lutte contre l'inflation du fait de la suppression des barrières économiques entre les pays membres, a dû proposer la mise en œuvre d'une politique commune anti-inflationniste. De plus, il est banal de rappeler que dans les Etats modernes une partie considérable de la politique a un contenu économique. En tendant à réglementer celui-ci au niveau communautaire, on ne manquera pas d'influencer celle-là. Cette remarque semble d'autant plus pertinente que les velléités politiques des CE se manifestent clairement dans leurs structures : par leurs formes et par leurs fonctions, elles tendent à reproduire une ébauche des rouages d'un

appareil étatique. Construite d'une manière pragmatique selon les besoins ou les caprices de l'histoire, la CE contribue à transformer insensiblement, par son fonctionnement, la réalité politique. Elle institue en effet de nouvelles habitudes de collaboration, de nouveaux mécanismes de décision et suscite, peut-être, de nouvelles attitudes ou mentalités. Son empreinte sera d'autant plus incisive qu'il est possible qu'un jour elle fasse partie d'une construction européenne globale. Si on admet cette hypothèse optimiste, il devient urgent de réfléchir sur les effets de cette expérience et de se demander dans quelle mesure la CE porte en elle des éléments fédératifs. Cela revient à jauger les chances d'une Europe de type fédéraliste, sans que le résultat de cette opération soit nécessairement valable pour l'avenir. De toute manière, même dans une optique pessimiste, il n'est pas sans intérêt d'examiner la structure et la pratique de la CE qui, dans sa forme partielle et inachevée, ne laisse pas de déteindre sur la réalité politique actuelle.

2. Quelques remarques liminaires nous permettront de préciser les limites de cette analyse *sub specie* fédéraliste. Il est évident qu'à l'heure actuelle les pouvoirs les plus importants restent, dans leur grande majorité, réservés aux Etats membres ; leur *autonomie* constitutionnelle effective ou autre se passe de preuves. A l'inverse

\* Texte développé du Rapport présenté au VI<sup>e</sup> Congrès mondial de science politique, Genève, 21-25 septembre 1964.

La CE désigne dans notre exposé les trois Communautés : CEE, CECA et CEEA. Cette substitution nous semble justifiée tant par l'importance de la CEE qui constitue notre centre d'intérêt que par l'accord de principe sur la fusion des exécutifs économiques et à plus long terme des Communautés elles-mêmes.

de la situation que l'on rencontre dans les Etats fédéraux solidement établis où il s'agit de démontrer l'autonomie des cantons ou Etats membres, la preuve ici est à la charge de la Communauté européenne. Le problème de la défense de la personnalité vivante des Etats membres ne se pose pas ici comme dans les Etats fédéraux. A l'inverse, il s'agit ici de protéger la Communauté naissante contre les personnalités trop puissantes des Etats. En étudiant la Communauté, il conviendra donc d'éclairer ses éléments caractéristiques pour essayer de dégager le degré des pouvoirs communs dont elle est investie et qu'elle exerce de façon autonome et efficace. C'est dire que nous adoptons une méthode partielle qui se concentre sur le mécanisme principal de la Communauté, négligeant ses aspects traditionnels dans la mesure où ils peuvent être considérés comme secondaires.

Dès l'abord, ce qui frappe dans la CE, c'est l'absence d'un *pouvoir politique général*, malgré son but qui se veut politique. En effet, les secteurs vitaux dont la responsabilité incombe au pouvoir central dans un Etat fédéral sont presque entièrement soustraits à la Communauté au profit des Etats membres : affaires étrangères, défense, certains domaines importants de la vie économique et sociale. Est-on fondé à en conclure que la CE ne possède pas de pouvoir politique ? Il convient ici de recourir à la distinction classique entre *procédé politique* et *matières politiques*. Par procédé, on indique la capacité de décider en dernier ressort et de faire exécuter ses décisions ; toute matière peut être soumise à ce traitement. Dans ce sens, évidemment, la CE contient un élément politique : dans de nombreux cas, elle régleme les matières économiques ou techniques et veille à l'application des règles communes qui, le plus souvent, affectent directement les individus sans passer par le filtrage de l'appareil étatique des pays membres. Dans ces limites strictes, il est permis de la qualifier d'« une union politique dans le domaine économique et dans le domaine social », à condition de préciser que ses pouvoirs sont restreints, le plus souvent cumulatifs et rarement exclusifs. D'un autre point de vue, on considère qu'il existe certaines matières quasi essentiellement politiques, dont les relations extérieures d'une communauté globale ou sa défense. Or, la compétence de la CE ne touche, si ce n'est accidentellement, à ces domaines. La politique commer-

ciale commune par exemple est une *parcelle* de la politique étrangère. Ainsi, la CE est *partielle*, limitée à certains secteurs, alors que l'Etat fédéral voire la confédération d'Etats se *placent* d'emblée au plan politique : ils possèdent *comme* l'Etat unitaire, mais à des degrés et selon des *modèles* différents, des pouvoirs politiques *généraux*. Dans l'Etat fédéral, par exemple, toute matière *soumise* au procédé politique ne ressortit pas *nécessairement*, comme dans un Etat unitaire, à la *compétence* du pouvoir central (exemple : *éducation*, qui demeure réservée aux cantons, en Suisse). D'autre part, les matières qui sont du ressort de l'Etat central sont traitées selon une *méthode* qui assure la participation des Etats membres. Cette absence de pouvoir politique général constitue une *différence fondamentale* entre la CE et les diverses formes de l'Etat fédéral voire de la *confédération* d'Etats. D'où les expressions « *fédération partielle* ou *fonctionnelle* » et « *fédération économique* » parfois employées pour désigner la CE. Par là, on cherche à indiquer que la CE offre une organisation de type fédératif pour l'exercice en commun de certaines *responsabilités politiques* dans les domaines économique et technique. Ou bien que dans l'exercice des pouvoirs dont elle est investie, elle fait usage de la *méthode fédéraliste*. Ce qui de toute évidence n'implique nullement que l'on puisse l'assimiler à un Etat fédéral.

Des pouvoirs généraux de l'Etat fédéral *découle* la possibilité dont disposent ses organes de réviser la constitution, c'est-à-dire de *modifier* la répartition et l'équilibre des *pouvoirs*. La *révision* se pratique d'une manière autonome, mais avec de fortes garanties de participation *données* aux cantons ou Etats membres. Rien de semblable dans la CE dont la révision emprunte la voie classique offrant le maximum d'assurance aux pays membres : un changement *fondamental* est impossible sans l'accord de *tous les membres*. Les systèmes fédéraux suisse et américain offrent des garanties doubles — *acceptation* par la majorité du peuple et par la *plupart des Etats membres* — mais moins *paralysantes*. Cette exigence n'est que *partiellement atténuée* par l'existence d'une « *révision mineure* » dans la CEEA qui, autonome, exclut toute *modification* profonde ; ou bien par une attribution générale de pouvoirs qui habilite les institutions à *prendre* des dispositions pour l'*accomplissement des objec-*

tifs de la CE, même au cas où les pouvoirs n'ont pas été expressément prévus (1). La prévision de l'imprévu reste néanmoins bien enfermée dans le cadre des traités européens.

C'est là le deuxième point qui marque une claire différence entre CE et Etat fédéral, le troisième étant l'absence d'une représentation générale face à l'extérieur (2). L'Etat fédéral qui constitue une communauté politique assume, par voie de conséquence, la responsabilité des *relations extérieures* dans tous les secteurs du domaine public ainsi que dans les domaines importants tels que la régulation des relations économiques, commerciales et parfois culturelles. Rien de tel dans la CE si ce n'est dans le domaine commercial. A l'établissement du tarif extérieur commun dans la CEE correspond nécessairement une politique commerciale commune. Les accords tarifaires et commerciaux avec les pays tiers sont négociés par la Commission selon les directives du Conseil et sous l'œil attentif du Comité 111. Ils sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité pendant les deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite. Les accords ainsi passés par les institutions communautaires lient non seulement elles-mêmes, mais aussi les Etats membres. Il n'est pas inutile d'insister sur cette fonction extérieure entièrement autonome : ses actes sont parfaits sans que l'on ait besoin de recourir à la ratification par les parlements nationaux. La participation des membres est néanmoins amplement assurée au sein du Conseil de ministres. Dans ce domaine limité, mais important, nous retrouvons un des traits caractéristiques de l'Etat fédéral : la centralisation des relations extérieures.

Il est facile de deviner les motifs qui incitent les gouvernements à retarder la mise en œuvre d'une politique commerciale commune qui implique la subordination de l'ensemble des instruments et des éléments de la politique commerciale à une ligne de conduite commune et à une discipline communautaire. Ainsi que l'a observé le président Hallstein, « ce ne sont pas ici des difficultés matérielles insurmontables qui ont paralysé le travail. Les problèmes de fond sont considérables, mais parfaitement solubles. Ce que les Etats membres ont ressenti comme nouveau, comme radical, c'est plutôt la naissance d'un fragment de politique étrangère européenne commune qu'exige le Traité de Rome (3). » Dans d'autres secteurs, la CE a

enregistré certains succès : elle a conclu, selon une procédure plus classique, des accords d'association avec la Grèce et la Turquie ou la nouvelle convention d'association avec les pays africains et malgache. En outre, la Commission a entamé, selon le mandat accordé par le Conseil, les négociations Kennedy au nom de la CEE. Ainsi, la CE vise à se présenter comme une entité face à l'extérieur. Cette tendance est confirmée par les droits de légation actif et passif dont la Commission a usé du moins partiellement car, là aussi, le Conseil a tempéré son zèle. La CE a reçu de nombreuses missions diplomatiques mais n'en a accrédité que quelques-unes. Toute velléité d'empiètement sur la politique étrangère des pays membres a été jalousement freinée. Ainsi s'explique l'absence remarquée d'une politique commerciale commune ainsi que d'une politique européenne vis-à-vis des pays en voie de développement.

Faut-il rappeler en dernier lieu que la CE ne dispose pas de *puissance publique*, de sorte qu'elle est largement tributaire des Etats membres. Il en résulte que sa sanction vis-à-vis d'un Etat membre ne peut être suivie d'une exécution forcée. Celle-ci n'est prévue qu'à l'égard des particuliers, son accomplissement étant confié aux autorités nationales. En dernière analyse, le bon fonctionnement de la CE dépend de deux facteurs principaux : la volonté des membres et la solidarité effective. Par volonté, nous entendons la résultante des forces intérieures et des intérêts particuliers, telle qu'elle s'exprime dans l'action gouvernementale et en particulier dans les affaires communautaires ; elle s'élabore en fonction de la solidarité européenne, de l'intégration des intérêts économiques dans la proportion où celles-ci représentent un poids effectif, ainsi que dans la mesure où les pressions politiques et économiques des autres membres agissent dans le sens communautaire. La CE, a-t-on pu dire, est une machine à créer des solidarités. C'est ainsi que sa « puissance » apparaît comme intimement liée à l'ensemble de l'équilibre politique (ébranlé à l'heure actuelle) et économique qui tend à s'établir entre les mem-

(1) CEE, art. 235; CECA, art. 95, al. 1; EURATOM, art. 203.

(2) Nous mentionnons pour mémoire que, en conséquence de sa nature partielle et de son degré insuffisant d'intégration, la CE ne connaît pas de *nationalité* communautaire qui est le propre d'un Etat fédéral.

(3) Discours prononcé devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 18 juin 1964.

bres et les diverses forces sociales, nationales ou communautaires. C'est là le problème essentiel de la naissance d'une communauté réelle, fondée sur le consensus général.

3. Parmi les caractéristiques de la CE, on mentionne en premier lieu le *transfert de compétences* à la fois législatives, juridictionnelles et exécutives qui, dans les domaines particuliers à la CE, dépassent en ampleur ou en intensité celles généralement concédées aux organisations internationales. Mais, à l'instar de celles-ci, la CE doit, sauf l'exception déjà signalée des cas non prévus, agir dans le cadre des limites conventionnelles que lui imposent les traités. L'exercice de ces pouvoirs est confié à des *institutions communes* qui, en-dehors des Conseils, jouissent d'une autonomie très large à l'égard des Etats membres. Ainsi l'élément communautaire s'amenuise parallèlement à l'accroissement de l'importance et du volume des interventions des Conseils ; ces derniers cependant gagnent en caractère communautaire dans la mesure où, en abandonnant l'unanimité, ils fonctionnent à la majorité. Les effets des actes émanant du pouvoir commun sont à la fois *obligatoires* et *immédiats* : obligatoires et exécutoires, ils pèsent avec vigueur sur les Etats membres et, à un degré bien supérieur sur leurs ressortissants, comme dans les Etats fédéraux le pouvoir et les actes communautaires affectent directement les individus et les groupes sans être tamisés par les appareils étatiques. A ces facteurs, le plus souvent cités, on peut ajouter le fait que, vue de l'extérieur, la Communauté tend à apparaître comme une *entité* dans certaines de ses activités. Enfin, ces divers traits sont soulignés par la *volonté de durée* qu'expriment les traités de Rome.

Certes, la CE diffère aussi bien d'un Etat fédéral que d'une confédération d'Etats. Nul besoin d'ailleurs, dans notre perspective, de l'assimiler à une catégorie admise. Nous nous bornerons donc à décrire quelques aspects de la CE qui la caractérisent, puis poserons les questions suivantes : quels sont les éléments fédératifs dans les institutions qui exercent effectivement les pouvoirs communautaires ou dans celles de contrôle ou de consultation ? Quelle est la forme du mécanisme de décision tel qu'il a été modelé par la pratique ? Quels sont les effets des actes communautaires ? Ces questions qui vont au cœur du problème retracent la trame de notre exposé.

Avant d'examiner le partage et l'exercice des pouvoirs communautaires, on doit constater que le système institutionnel de la CE ne reproduit pas fidèlement le schéma fédéraliste. Que représentent, sous l'angle du fédéralisme, les institutions communautaires ? Dans l'ensemble, elles préfigurent une construction de type fédératif. Mais une certaine confusion a été la rançon de leur élaboration pragmatique.

## II — Rouage central de la CE : le tandem Conseil-Commission.

1. Les exécutifs économiques (Commission et Haute Autorité) (4) constituent le noyau dynamique, l'élément européen hybride, à la fois politique et technique. Ils sont composés de 23 membres qui après la fusion seront 9 ou 14 ; désignés d'un commun accord par les gouvernements, tous les membres proviennent des milieux dirigeants de leurs pays : plusieurs anciens ministres, hauts fonctionnaires et deux syndicalistes dans la H.A. En outre, la plupart ont des attaches politiques connues et quelques-uns ont exercé des fonctions dirigeantes dans leur parti. Les formations les plus représentées sont les partis les plus importants dans la Communauté, à savoir les démocrates-chrétiens et les socialistes. Presque tous ont une formation universitaire et sont réputés posséder de hautes compétences. De la sorte, les exécutifs tendent à assurer une triple « représentation » comme dans le Conseil fédéral suisse : des forces politiques, des intérêts professionnels et des membres. On sait que jamais plus de deux membres de chaque exécutif n'appartiennent à un pays membre, les grandes nations ayant en principe deux membres et les petites un dans les exécutifs à neuf membres. De plus, les trois grands se partagent les présidences des trois exécutifs. C'est un souci semblable de répartition par nationalités

(4) Voir plus de détails, Jean MEYNAUD et Dusan SIDJANSKI, *Présentation des dirigeants européens*, Milano, A. Giuffrè, 1963 (Estr. da *Il Politico*, Università di Pavia, 1963, anno XXVIII, No 4, pp. 722-758). Nous employons cette terminologie d'exécutif économique qui fait partie de la « langue communautaire » par commodité, sans pour autant préjuger ses fonctions ou la séparation des pouvoirs. Cette distinction entre exécutif et législatif, difficile à préciser dans l'ordre interne où d'ailleurs elle n'implique pas toujours une nette séparation de fonctions, est impossible à réaliser dans les Communautés. Dans la confusion communautaire où par surcroît les tâches de gouvernement sont remplies par l'action conjointe de l'exécutif et du Conseil, seule une approche pragmatique est raisonnablement applicable pour l'instant.

ou cantons que l'on retrouve dans les organisations internationales et dans la Confédération helvétique. Une fois désignés pour une durée de quatre ans, les membres des exécutifs se voient garantir leur indépendance à l'égard de leur gouvernement ; la pratique a confirmé cette indépendance que les traités protègent. A plusieurs reprises, des Commissaires ont pris position à l'encontre de l'intérêt immédiat du gouvernement de leur pays. Le président Hallstein, démocrate-chrétien, a donné la réplique au chancelier Erhard au cours du débat sur la programmation européenne ; son attitude concernant la politique agricole est loin de coïncider avec celle du gouvernement allemand. Ces exemples ne constituent pas une règle générale (5).

Les exécutifs sont des organes collégiaux — comme le Conseil fédéral suisse — qui ne permettent aucune délégation de pouvoirs. Ceux-ci doivent être exercés en commun, à la majorité des membres. Dans la pratique, cependant, le vote n'intervient qu'exceptionnellement, la plupart des décisions étant le résultat comme dans un gouvernement national de l'accord de tous les membres. La procédure majoritaire facilite parfois l'élaboration du compromis et le ralliement des minoritaires.

A titre de témoignage vécu, nous reproduisons ici un passage de l'exposé de M. Emile Noël : « Disons aussi quelques mots du climat dans la Commission elle-même. Les discussions s'y développent dans un Collège qui, il faut le souligner, s'est relativement peu modifié depuis sa première réunion il y a cinq ans et demi. La majorité des membres de la Commission y appartenait déjà en 1958 et certains d'entre eux avaient même directement participé aux négociations et figuraient en quelque sorte parmi les « pères du Traité » (6). Cette longue collaboration a développé dans la Commission un esprit remarquable de compréhension mutuelle, de confiance et de solidarité, un esprit véritablement collégial, et c'est frappant pour quiconque peut être témoin de ses travaux. Les origines professionnelles, les expériences administratives, la formation universitaire, les appartenances politiques, pour ne pas parler des caractères, des Membres de la Commission sont extrêmement différents. Leur personnalité est fortement accusée. Et, pourtant, ils forment un corps étroitement uni, ce qui est assez rare dans la

vie administrative comme dans la vie politique. C'est dans cet état d'esprit que se trouve l'explication du fait que la Commission, dans son travail quotidien, prend la plupart des décisions par accord mutuel » (7).

Sous un autre angle, la solidarité des Membres correspond à leur responsabilité collective face au PE. Cette responsabilité, d'ailleurs en partie fictive, renforce leur indépendance et compense partiellement le fait que les exécutifs n'ont pas de compte à rendre aux gouvernements membres.

Comme dans les systèmes nationaux, les exécutifs dirigent l'administration communautaire (8). Celle-ci comprend au 30 septembre 1963 des effectifs qui dépassent 5.000 personnes, dont environ 1.000 administrateurs ; 517 de la Commission du Marché Commun, 223 de la HA et 197 de la Commission de l'Euratom plus 689 chercheurs et administrateurs figurant au budget de recherches et d'investissement (9). Ce personnel est réparti par nationalité de la manière suivante : 431 Allemands, 364 Français, 358 Italiens, 229 Belges, 53 Luxembourgeois et 166 Néerlandais (448 appartenant au Benelux) sur un ensemble de 1.601 de grade A. En gros, on peut estimer que cette répartition ne correspond pas à la proportionnalité selon les contributions des pays membres ni selon leur importance économique.

(5) Le cas du Président Hirsch, présent à tous les esprits, rappelle les limites de cette indépendance relative. Certes, le Président Hirsch n'a pas pu être « révoqué » pendant la durée de son mandat. A l'expiration de celui-ci, le gouvernement français désireux de l'éliminer a proposé un autre candidat. Quel que soit le jugement que l'on puisse porter sur cet acte du gouvernement français, qu'on le critique, justifie ou considère comme normal, dans la « logique des choses », il paraît explicable. Ce qui, par contre, semble difficile à expliquer est la facilité avec laquelle les partenaires de la France ont accepté son nouveau candidat. Ils ont ainsi créé un dangereux précédent et consacré une pratique critiquable ; la réciprocité jouant, chaque gouvernement est à même de faire nommer son candidat à condition qu'il accepte ceux des autres ; par voie de conséquence, il a la possibilité de « destituer » ses ressortissants à l'expiration de leur mandat.

(6) Ces considérations sont également valables pour un certain nombre de hauts fonctionnaires de la Commission qui ont pris part à l'élaboration du Traité. Dans ce sens, on entend parler parfois du groupe de Val Duchesse dont les membres sont également présents au secrétariat des Conseils.

(7) Exposé présenté devant la Commission parlementaire de l'Association de la Grèce à la CEE, à Bruxelles, en juin 1963.

(8) Cette administration est assez complexe, car chaque institution possède son secrétariat qui l'assiste dans ses fonctions. Mais le noyau de l'administration communautaire est, sans doute, constitué par les administrations des exécutifs.

(9) En regard de ces chiffres, l'ensemble du personnel de la Confédération était en 1959, de 104.000 personnes (68.971 fonctionnaires dont 18.740 affectés à l'administration centrale).

Comme dans la pondération des votes au Conseil de la CEE ou dans la représentation au PE, il a été tenu compte du facteur personnalité des Etats membres qui a permis de rectifier les proportions quantitatives au bénéfice des petits pays. Un cas similaire se produit en Suisse où les régions ou cantons minoritaires sont favorisés. D'autre part, on observe qu'une proportion stricte n'est pas respectée entre les grands pays dont l'Allemagne occupe le premier rang. Une répartition similaire existe entre les 141 hauts fonctionnaires (grades A1 et A2 correspondant aux Directeurs généraux et aux Directeurs) dont 38 sont Français, 37 Allemands, 23 Italiens et 43 appartiennent au Benelux. Sous certains aspects, cette administration coiffée d'environ trois cents dirigeants européens offre quelques traits de ressemblance avec l'administration fédérale en Suisse. Comme celle-ci, elle connaît le problème linguistique avec les quatre langues officielles de la CE. Sur un point cependant la différence est fondamentale : l'administration suisse se situe dans une communauté politique dont les citoyens et fonctionnaires ont pleine conscience. Par contre, dans la CE, les gouvernements et les administrations nationales maintiennent une forte emprise sur l'administration encore très jeune ; malgré le statut du personnel qui n'a pas facilité le recrutement, les fonctionnaires européens qui proviennent des cadres administratifs nationaux gardent souvent leurs attaches avec leur administration d'origine quand ils ne continuent pas à en faire partie. De plus, il serait illusoire, sauf quelques exceptions, de parler de « conscience européenne » bien qu'une allégeance communautaire semble exister. Néanmoins, l'esprit de corps n'est pas absent de ces équipes en dépit de la crise provoquée dans les structures communautaires par l'échec des négociations avec la Grande-Bretagne. L'élan se maintient dans la CEE grâce au rythme intense de réalisation qu'impose le traité, tandis que l'aventure de l'équipe originelle de la HA est remplacée par la routine. Ce ne sont là que quelques appréciations grossières à défaut de toute étude sociologique sur ce noyau européen. A cet effet, l'expérience du fédéralisme suisse sera un repère utile qui, entre autres, nous enseigne la possibilité pratique de fidélité multiple à sa commune, à son canton et à la Confédération. Elle apporte dès maintenant la preuve d'une administration efficace, bien que composée d'un

personnel diversifié parlant plusieurs langues, ayant des origines, des mentalités et des coutumes distinctes. Elle montre qu'un fonctionnaire pourra être à la fois bon Français et bon Européen sans que l'un de ces termes soit exclusif de l'autre.

2. *Les Conseils de ministres* qui assurent la participation des gouvernements nationaux aux institutions communautaires contrebalancent les facteurs supranationaux de la CE. Cette représentation des nationalités leur a valu parfois, dans une vue prospective, une comparaison, boiteuse à plus d'un égard, avec le Sénat ou la Chambre des Etats. Le Conseil qui rappelle de plus près l'institution internationale s'en distingue par ailleurs : son caractère hautement politique de même que son importance ressortent de la présence en son sein des ministres des affaires étrangères, des ministres compétents, des secrétaires et sous-secrétaires d'Etat. Ces représentants au nombre de 42 dont 34 ministres, assistent habituellement aux sessions des Conseils. Dans la période 1958-1962, les ministres des Six ont tenu plus de 210 jours de réunions, ce qui représente en gros 18 % des jours ouvrables, à partager entre les ministres qui forment les délégations nationales. Au cours de 136 sessions de la même période, 78 hauts fonctionnaires ou représentants permanents ont siégé à la place de leurs ministres (dont 37 pour la CECA) sur un ensemble de 1.200 « participants » de niveau ministériel qui ont pris part personnellement aux réunions du Conseil (10). Ces données statistiques, auxquelles il faut additionner de multiples réunions hors Conseil (11) consacrées aux questions européennes, témoignent de l'intensité et de l'importance des travaux du Conseil. En effet, les ministres désertent aisément les réunions qu'ils ne jugent pas de grand intérêt. Ce qui est exceptionnel dans d'autres enceintes internationales devient courant dans la CE. Cette fréquentation régulière, l'exercice en commun de responsabilités européennes facilitent la compréhension, voire la création d'une solidarité limitée, parfois obligatoire, car prescrite par les traités. On observe aussi la formation d'un esprit de

(10) Ces remplacements ont eu lieu notamment au cours des crises ministérielles. Source: P.H.J.M. HOUBEN, *Les Conseils de Ministres des Communautés européennes*, Leyde, A.W. Sythoff, 1964, Annexe VI.

(11) Exemple: les réunions trimestrielles des ministres des finances qui semblent plus à l'aise au-dehors des cadres institutionnels du Conseil.

club entre ministres spécialisés. A titre d'exemple, les ministres de l'agriculture paraissent plus protectionnistes que leurs collègues des Affaires étrangères. Ainsi le Conseil qui exprime collectivement, dans le cadre des prescriptions et procédures des traités, les volontés nationales des Etats, principaux détenteurs de la puissance politique, tend à revêtir une couleur communautaire (12).

Ce caractère tend à s'accroître à mesure que l'on abandonne l'unanimité pour la majorité qualifiée ou simple. Celle-ci accroît l'efficacité des organes en les préservant davantage contre les paralysies que peuvent provoquer les membres minoritaires. Quelle est l'importance respective de l'unanimité et de la majorité qualifiée dans la CEE (13)? Selon les calculs effectués par Pierre Wigny, l'unanimité est exigée dans 48 cas dont 14 seront transformés en majorité qualifiée à l'issue de la période transitoire. Il dénombre 32 cas de majorité qualifiée ou simple. A ce chiffre, il faut ajouter les 14 cas de majorité qualifiée pour obtenir un nouvel équilibre à la fin de la période de transition : 46 contre 34. Cette proportion est différente chez Savary qui prend en considération tous les instruments, traités et protocoles : des 58 cas d'unanimité, il ne reste que 44 ; les 49 cas de majorité qualifiée deviennent de leur part 63 auxquels il additionne les 9 cas de majorité simple. Il en résulte 72 cas de majorité contre 44 d'unanimité (14). De ces derniers certains tombent d'eux-mêmes comme par exemple l'unanimité exigée pour le passage de la première à la deuxième étape. Dans d'autres cas aussi, où l'unanimité sert essentiellement à la mise en place d'une législation communautaire, son emploi pourra devenir fort rare. Mais ce fait ne diminuera pas son importance : en effet, si l'on désire transformer ou réadapter cette législation, on devra recourir à la même procédure. Cette remarque en appelle une autre : outre cette comptabilité que nous venons d'établir, il est indispensable de considérer l'importance *qualitative*. Le traité impose l'unanimité notamment pour les actes de portée politique, soit une vingtaine, et pour ceux qui constituent des compléments ou des modifications du traité, soit également une vingtaine sans compter ceux qui se mueront en majorité qualifiée. Bref, les auteurs ont donné le maximum des garanties aux gouvernements nationaux dans cer-

tains cas importants. N'en concluons pas que, tous, ils restent soumis à l'unanimité. Ainsi, par exemple, la conclusion des accords commerciaux sera plus tard le fait de la majorité qualifiée.

Dans la pratique, néanmoins, la distinction entre ces deux procédures tend à s'estomper : les ministres cherchent autant que possible l'accord de tous. L'assentiment garantit une meilleure exécution au stade actuel où les Etats membres polarisent l'essentiel de la puissance politique. Au Conseil aussi la recherche du compromis se substitue au vote. Mais des garde-fous sont là pour que la négociation ne dégénère en un marchandage dont l'issue correspondrait au dénominateur commun des résistances gouvernementales : d'abord, le traité qui fixe les principes ; ensuite, l'exécutif qui élabore des propositions à l'adresse du Conseil ; puis, la pression de l'interdépendance communautaire qui relie les divers rouages du mécanisme : le refus d'un Etat pourrait entraîner celui d'un autre. Enfin, lorsque le traité prévoit des échéances, les gouvernements sont tenus de prendre une décision dans les délais prescrits ; cela explique la définition du traité de Rome : un calendrier des décisions à prendre. Le terme peut être assorti d'une menace visant à transformer l'unanimité en majorité qualifiée si l'acte n'a pas été formulé. Exemple : législation *antitrust* pourtant adoptée d'un commun accord. Malgré le rapprochement qui s'est effectué dans la pratique entre ces deux procédures, la majorité qualifiée conserve ses avantages : elle facilite la recherche d'un compromis en ménageant une position de force au groupe majoritaire. Les minoritaires composent plus facilement lorsqu'ils savent qu'une décision peut être prise à l'encontre de leur opposition. De leur côté, les majoritaires sont prêts à quelques concessions car ils savent que plus une affaire est importante plus l'accord des membres est nécessaire à sa réalisation (15). Dans l'état

(12) Le secrétariat général des Conseils comprend des effectifs de 500 personnes dont une quarantaine constitue le noyau dirigeant. Il assume le secrétariat des réunions des ministres, des représentants permanents et des commissions et groupes de travail qui fonctionnent dans le cadre des Conseils.

(13) La majorité simple est exceptionnelle, mais aussi paradoxalement plus exigeante, tant qu'il n'y a que six membres, que la majorité pondérée prévue par le traité.

(14) P. WIGNY, *Un Témoignage sur la Communauté des Six*, Luxembourg, 1957; *Rapport Savary*, Assemblée Nationale, Doc. N° 5266, 1957.

(15) Il serait absurde d'en conclure à la nécessité d'institutionnaliser cette pratique et de prolonger le règne de l'unanimité au-delà des délais prévus par le traité de la CEE.

actuel, toute décision émanant du Conseil est entourée du plus grand respect de la part des divers intérêts nationaux.

3. En continuant à raisonner dans le cadre de la CEE, nous constatons que l'exécutif et le Conseil constituent le rouage clé de l'action commune. Ce sont les institutions qui, soit séparément, soit le plus souvent ensemble, exercent les pouvoirs transférés à la CE. La dénomination d'exécutif n'implique d'ailleurs ni une séparation nette de fonctions ni un monopole des fonctions exécutives par les Commissions bien que cela semble être davantage le cas pour la Haute Autorité. Les problèmes de gouvernement auxquels sont confrontées les Communautés, les grandes options politiques semblent revenir dans l'ensemble au tandem Commission-Conseil, celle-là gardant l'initiative et celui-ci la décision finale. A cet exercice, ils associent parfois le Parlement européen et le Comité économique et social. D'autre part, ils sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour de justice ; de plus, le PE est chargé du contrôle démocratique à l'égard de l'exécutif. Il n'empêche que l'action de ses diverses institutions ne modifie pas essentiellement la répartition des pouvoirs de décision dans la CE. La question fondamentale reste de savoir comment l'exécutif et le Conseil se partagent l'exercice de ces fonctions.

L'exécutif agit seul dans environ 32 cas prévus par le traité. Ce décompte ne prend évidemment pas en considération la possibilité dont dispose le Conseil de le charger d'autres fonctions. Dans la majorité des cas, l'exécutif possède un pouvoir de décision à l'égard des Etats ou des individus et entreprises (17 cas). La confusion commence lorsque l'on observe que parfois il établit les réglementations [5] ou les directives [5] qui dépassent le cadre des décisions. On peut remarquer à ce propos que la séparation des pouvoirs n'est pas non plus rigoureuse dans la Confédération suisse ; là aussi le Conseil fédéral possède certaines compétences législatives qu'il exerce par voie d'ordonnances souvent extrêmement importantes. D'autre part, l'exécutif communautaire remplit aussi certaines fonctions judiciaires lorsqu'il constate les cas d'infraction à la législation antitrust et applique des sanctions susceptibles d'atteindre 1 million de dollars. Rappelons encore que son arsenal de pouvoirs s'est accru par la

mise en vigueur des règlements agricoles qui lui ont transféré de larges attributions (16).

De son côté, le Conseil peut agir sans « proposition de la Commission » dans une cinquantaine de cas dont 21 seulement donnant lieu à des actes obligatoires : 3 règlements, 1 directive et 17 décisions sur lesquelles 7 sont prises à l'unanimité (17). Ces actes concernent principalement des affaires internes ou politiques, sans que par surcroît il soit possible de tracer clairement la ligne de partage entre fonctions législatives et exécutives. Dans la plupart de ces cas, à l'exception de décisions administratives, le Conseil formule ses actes au vu d'un rapport ou d'un avant-projet, soit à la suite d'une recommandation ou d'un avis de l'exécutif. Leur collaboration est en fait permanente bien qu'elle ne soit pas toujours aussi organique que lorsque le traité oblige le Conseil à statuer sur proposition formelle de l'exécutif.

Exceptionnelle dans la CECA, où elle existe sous la forme de l'« avis conforme », cette procédure qui associe organiquement l'exécutif et le Conseil a été généralisée par les traités de Rome. La CEE connaît 76 cas dans lesquels la Commission doit user de son droit de proposition. Une cinquantaine (30 règlements et 17 directives) de cas sont apparentés à la fonction normative générale. La fonction d'exécution est représentée par une vingtaine de décisions. Là encore il y a une confusion qui rend difficile toute comparaison avec les formes fédératives connues. D'autant plus qu'il y a règlement général à portée normative (« lois communautaires ») et règlement d'exécution. On pourrait aussi distinguer des règlements de base qui répondent à des « tâches d'innovation » et des règlements d'adaptation qui font partie des « tâches d'entretien ». Bien que la fonction normative représente la grande majorité d'actes obligatoires, les deux institutions remplissent aussi des tâches de gouvernement et d'exécution. Dans la définition des politiques communes, leur collaboration est indispensable même si elle n'est pas toujours prescrite par le traité. De même pour la définition des grandes lignes de conduite : la

(16) Ces règles institutionnelles prévoient le recours au Conseil contre certaines décisions de l'exécutif.

(17) L. LINDBERG, *The political dynamics of European integration*, Stanford university press, Stanford, California, 1963, p. 300.



politique agricole commune ou le programme d'action constituant, à des titres divers, des options fondamentales qui, conçues par la Commission, sont prises en dernière instance par le Conseil. C'est pourquoi l'assimilation du Conseil à un Sénat a avant tout un sens prospectif. Dans cette construction pragmatique, ce *mécanisme de collaboration obligatoire* entre le garant des intérêts étatiques et le garant de l'intérêt communautaire permet que, dans les domaines principaux, les propositions de l'exécutif soient nécessairement à la base des décisions communautaires (18). Dans cette collaboration, le traité a renforcé le pouvoir de négociation de l'exécutif pour contrebalancer quelque peu la puissance des membres : le Conseil ne peut modifier ces propositions si ce n'est à l'unanimité ; paradoxalement, l'unanimité sert ici à protéger l'exécutif, à consolider sa position dans la négociation avec le Conseil. L'exécutif possède, en outre, un fidèle allié dans le traité et ses dispositions-cadres dont l'interprétation est confiée à une institution indépendante : la Cour. L'équilibre est savant mais rend boiteuse toute comparaison qui se veut précise. Au risque d'être imprécis, nous pouvons dire que le traité renforce le droit d'initiative de l'exécutif, car celui-ci n'a pas à faire, comme dans un Etat fédéral, à un législatif bicaméral représentant d'une part le peuple de la fédération dans son ensemble et, d'autre part, les peuples et les intérêts des Etats membres pris séparément ; par contre, l'exécutif communautaire doit affronter le Conseil qui ne représente que les intérêts des Etats membres. Le déséquilibre joue ici en faveur de ces derniers. D'où le souci de donner à l'exécutif quelques atouts supplémentaires afin qu'il puisse, sans trop de complexes d'infériorité, nouer le dialogue avec le Conseil.

Dans ce dialogue, se mêle la voix du *Comité des représentants permanents* qui forme l'infrastructure du Conseil. Il est bien connu que les représentants permanents, malgré l'absence de toute délégation de pouvoirs en leur faveur, participent étroitement à l'élaboration des décisions. Quoique étant les représentants officiels des pays membres, ces délégués ayant rang d'ambassadeurs et leurs collaborateurs se situent en fait entre l'exécutif et le Conseil ainsi qu'entre la sphère communautaire et les sphères nationales. Pris entre ces pôles, leur position n'est pas toujours

confortable. En réalité, ils ont l'habitude de défendre les points de vue nationaux auprès de l'exécutif et le point de vue communautaire auprès des gouvernements nationaux. Par leur fonction, ils sont appelés à se consacrer en permanence et à plein temps aux affaires communautaires.

Leur importance est confirmée par deux faits : d'une part, ils ont souvent l'accès direct auprès des chefs d'Etat ou de gouvernement de leur pays ; d'autre part, ils disposent d'effectifs constitués par des personnes qualifiées ; au nombre d'une centaine, ils comptent 13 représentants permanents et adjoints, 28 conseillers et adjoints, et environ 65 secrétaires d'ambassade et attachés. Le Comité des représentants permanents s'insère dans la sphère communautaire dont le noyau est à Bruxelles. A plus d'un titre, il peut être considéré comme un organe qui fait partie de l'ensemble institutionnel. Bien que leur allégeance soit nationale, les représentants nationaux assument aujourd'hui, en liaison avec le secrétariat du Conseil, un rôle important dans l'examen des propositions de l'exécutif et dans les négociations et travaux qui précèdent leur adoption par le Conseil. Cet organe hybride renforce, s'il en était besoin, la représentation des Etats membres tout en l'intégrant davantage dans le mécanisme commun. Ce type d'organes qui marque la phase confédérale ou préfédérale lors de la formation d'un Etat fédéral, est appelé à disparaître au plan fédéral. En effet, le gouvernement fédéral procède parfois aux consultations directes des gouvernements des membres. De leur côté, les Etats membres ou les cantons d'un Etat fédéral participent aux fonctions législatives ou de contrôle par l'intermédiaire de la double représentation au Parlement.

### III — Autres institutions.

1. Dans ce *système bicéphale*, les autres institutions sont réduites, à l'exception de la Cour, à un rôle dérivé ou secondaire. La *Cour de Justice*, en effet, n'est pas sans rappeler, dans le cadre communautaire restreint, une cour fédérale polyvalente. Malgré l'origine « intergouvernementale »

(18) La proposition allège, par ailleurs, la majorité qualifiée qui est de 12 voix sur 17 ; autrement dit, l'accord des trois grands suffit lorsqu'il y a proposition ; à défaut de celle-ci, les 12 voix doivent comprendre le vote favorable d'au moins quatre membres ; c'est une garantie accordée aux petits Etats.

de ses juges, diverses dispositions et surtout une longue tradition garantissent leur impartialité. Entre autres, la Cour contrôle la légalité des actes des institutions, elle se prononce sur les conflits d'attributions entre les Etats membres et les institutions ainsi que sur le manquement d'un Etat ou d'une institution. Elle peut être saisie aussi bien par l'exécutif que par un Etat, une personne ou une entreprise (dans certaines limites). Elle fonctionne aussi au titre de tribunal administratif. Mais l'essentiel semble être le fait qu'il s'agit là d'une juridiction obligatoire ou permanente qui assume l'équilibre des pouvoirs et la légalité dans la CE. A l'exemple de ses attributions, son activité demeure variée ; durant la période de mai 1962 à mars 1963, elle a examiné 23 affaires intéressant la CEE, deux recours de la Commission contre les Etats membres pour violation du traité, treize recours contre des actes des institutions dont trois recours d'Etats membres contre les décisions de la Commission, dix recours d'organismes privés contre des règlements du Conseil [6] et contre les décisions de la Commission [4] (19). On ne connaît pas de cas de désobéissance d'un Etat à l'égard des arrêts de la Cour.

2. Le *Parlement européen* n'échappe pas moins à une classification précise : il n'est assimilable ni à un Sénat ni à une chambre de représentants. Institution hybride, le PE ne représente pas le peuple européen ni même les peuples européens si ce n'est au deuxième ou troisième degré. La désignation de ses parlementaires par les parlements nationaux le rapprocherait d'un certain type de Sénat dont les membres seraient nommés par les législatifs des pays membres. Cette comparaison ne tient plus devant la répartition de ses membres ni devant la perspective d'une élection au suffrage universel direct qui confirme sa vocation de parlement de l'union (20). Sa pratique va dans le même sens : les parlementaires se sont regroupés, dès le début, selon leurs affinités politiques et non pas selon leur nationalité : groupe des démocrates-chrétiens [65], groupe des socialistes [35] et groupe, hétérogène d'ailleurs, des libéraux et apparentés [26]. Une exception : le groupe officieux des [15] UNR non inscrits, mais plus homogène et discipliné que tout autre groupe (21). Malgré un certain respect du principe de la répartition par nationalité, l'essentiel

du travail du PE est organisé autour de la notion de groupes politiques (sièges, listes des candidats aux commissions, porte-parole, rôle dans l'élection du Président). Ceux-ci, en réalité, témoignent d'une certaine cohésion et discipline qui, néanmoins, cèdent le pas parfois devant la solidarité nationale : lors du vote sur le projet d'élections avec l'abstention des socialistes allemands en 1960; en mai 1962, lorsque les socialistes néerlandais se sont ralliés contre le contrôle des tarifs de transport ; ou encore au début de la même année, lorsque tous les membres italiens sauf un votèrent contre la protection en faveur de l'énergie à la suite d'une visite de E. Mattei au PE. C'est en même temps un des rares cas où un groupe de pression a attaché autant d'importance aux votes de cette Assemblée. En dépit de ces défections, ou clivages, les groupes politiques forment des noyaux de futurs partis fédéraux ou de futures fédérations de partis. Cette dernière hypothèse semble plus probable si l'on se réfère aux expériences américaine et suisse.

Ces allures d'un parlement ne peuvent rien contre l'impuissance actuelle du PE. En vertu de son droit de voter une motion de censure, il exerce un contrôle général, permanent mais aussi théorique, sur l'exécutif. Son pouvoir de censure ne pouvant frapper que l'exécutif laisse toute liberté incontrôlée à l'institution qui, sur proposition de la Commission, détient le pouvoir final de décision : le Conseil. Le PE ne peut atteindre le Conseil que dans la mesure où sa censure à l'encontre de l'exécutif paralyse le rouage central de la CE, le tandem Exécutif-Conseil. Mais, en visant le Conseil, il porterait atteinte à l'exécutif : en obligeant ses membres à démissionner, il les exposerait à l'arbitrage des gouvernements qui seuls peuvent désigner les nouveaux Commissaires, en éliminant ceux qui auraient péché par trop d'europanisme. Il romprait ainsi le frêle équilibre Conseil-Exécutif au détriment de celui-ci. D'où l'absurdité du système de contrôle actuel auquel le PE s'interdit de recourir, cherchant au contraire à appuyer l'exécutif. De plus, on peut observer que cette curieuse combinaison du fédéralisme

(19) VI<sup>e</sup> R.G., p. 316.

(20) Le projet d'élection vise aussi à rétablir la réelle représentation des forces politiques en n'excluant pas l'extrême gauche qui, de fait, se trouve absente du PE.

(21) Chiffres de 1963.

(diversité) et du parlementarisme (instabilité) est absente de la pratique actuelle des États fédéraux. Elle n'existe pas en Suisse ou aux États-Unis. En Allemagne fédérale, elle est bannie par le gouvernement de législature ou de coalition durable; au PE aussi, par sa volonté de soutenir l'exécutif.

Le Parlement européen est associé obligatoirement au processus législatif dans 18 et 11 cas prévus par les traités de Rome. De janvier 1958 à mai 1963, il a été consulté 71 fois; dans 15 cas, il s'est agi de consultations facultatives que les traités n'imposent pas. Son activité a été intense: en moyenne, quatorze consultations par an. Quel est le poids de ses avis? Sauf quelques exceptions (exemple: élaboration de la législation antitrust), l'exécutif et surtout le Conseil n'ont pas accordé suffisamment de valeur à ses avis pour leur conformer leurs décisions. Il est donc normal que les parlementaires revendiquent plus de pouvoirs législatifs et budgétaires. Faut-il pour autant réclamer, comme certains le font, un monopole des fonctions législatives pour le PE? Ce serait une erreur, car on préparerait ainsi dans les esprits, si ce n'est déjà dans les faits, la voie vers une Europe unitaire; dans cette construction unitaire, un Parlement qui penche plus vers une Chambre des Représentants que vers un Sénat détiendrait le pouvoir législatif. Il exprimerait donc la majorité du peuple, serait démocratique, mais négligerait la représentation par Etat membre. Pour assurer cette double représentation, populaire et étatique, les États fédéraux connaissent tous un système bicaméral. Dans la projection ou dans la revendication, cette exigence est à retenir. Elle pourrait se concrétiser dans un proche avenir à travers l'exercice de ces fonctions en commun par le Conseil (sur proposition de l'exécutif) et par le PE. Il serait possible de prévoir que, si le PE refuse son approbation à une loi communautaire adoptée par le Conseil, celui-ci ne puisse la mettre en vigueur qu'à l'unanimité. Il n'en demeure pas moins que pour l'heure le PE accomplit principalement une fonction de consultation, limitée en outre par le caractère partiel de la CE.

3. Le *Comité économique et social* officialise, son titre l'indique, la participation des forces sociales à l'activité organique de la CE. A l'instar de ses précédents nationaux — Conseil économique en

France, en Belgique et aux Pays-Bas — le CES institue la représentation des différentes catégories de la vie économique et sociale au sein d'un organe consultatif. Ici, comme au PE, les membres ont constitué trois groupes:

1° Le *groupe des employeurs* dont l'homogénéité est assurée par la présence de grandes centrales des pays membres qui sont fédérées dans l'UNICE;

2° Le *groupe des travailleurs* que déséquilibre l'absence de la CGT française et de la CGIL; sa cohérence est garantie par la coopération au plan européen des éléments de la CISL et de la CISC; la coordination de leurs activités au CES est l'œuvre de deux secrétariats syndicaux européens. La discipline de vote est en principe exigée pour des questions importantes;

3° Le *groupe mixte* qui est le plus disparate: à côté des associations de coopératives et de familles, y sont présents les « indépendants », professions libérales, banques, organismes étatiques, etc.

Le CES est obligatoirement consulté dans une quinzaine de cas dans le cadre de la CEE (12 par le Conseil) et dans 7 cas par la Commission de l'Euratom. Au cours de la période de 1958 à avril 1963, le CES a reçu 45 demandes d'avis obligatoires et 17 avis facultatifs dont neuf ont été présentés par la Commission de la CEE. Le chiffre est considérable. Mais la question principale est de savoir quel est le poids de ces avis. En principe, ils semblent en avoir plus pour l'instant que ceux du PE, car ils reflètent, sur des questions économiques, l'opinion des milieux intéressés.

Quels sont les éléments fédératifs dans le CES? Certes, il est possible de soutenir que la participation des communautés d'intérêt au processus de décision se justifie tout autant que celle des communautés régionales. On peut même invoquer l'exemple original de la constitution yougoslave où l'Assemblée se compose d'un Conseil des délégués des citoyens des républiques et des communes ainsi que d'un Conseil économique, d'un Conseil pour l'éducation et la culture, d'un autre pour les affaires sociales et d'un Conseil des communautés de travail. D'autre part, on peut arguer de la nécessité d'une représentation officielle des intérêts puissants qui, de toute manière, sont en mesure d'exercer une forte pression sur l'appareil

politique ; d'ailleurs, cette association des organismes professionnels à l'élaboration et à l'exécution de décisions au sein de commissions permanentes ou *ad hoc* a déjà la valeur d'une tradition dans la pratique du fédéralisme suisse. C'est donc un fait plus ou moins clairement admis tant dans les Etats centralisés que dans les Etats fédéraux. Dans le CES, les aspects fédératifs ressortent de la représentation des catégories par nation ainsi que de la forme encore confédérale de l'action patronale ou syndicaliste au niveau communautaire.

4. L'existence de multiples *comités d'experts* semble répondre à une poussée similaire des intérêts et des compétences techniques. Dans la CEE, ils sont nombreux : d'une part, des comités permanents : comité d'experts nationaux ou représentants des administrations nationales, dits « nobles » ou autonomes (comité monétaire, de politique conjoncturelle, de politique à moyen terme), comité d'experts ou représentants d'organismes professionnels européens ou nationaux (comités agricoles) et, enfin, des comités mixtes (comité du Fonds social) ; d'autre part, de nombreuses commissions *ad hoc d'experts nationaux* ou de représentants d'organismes professionnels sont réunis par l'exécutif, de même que des groupes de travail d'experts nationaux officiels sont convoqués par le Conseil (22). Ces mécanismes consultatifs rappellent étrangement l'expérience suisse.

Sous un autre angle, la CE introduit des *organismes nouveaux* qu'ignorent les schémas fédéralistes usuels. Née en pleine époque industrielle qui connaît un accroissement des responsabilités publiques dans le domaine économique, la CE innove par rapport aux appareils fédéraux conçus à l'ère de l'économie libérale : elle institue un *Fonds social* pour pallier les risques de chômage qu'elle peut provoquer ; elle établit une *Banque européenne d'investissement* pour lutter contre le sous-développement régional. De même, elle cherche à introduire une programmation européenne. Celle-ci n'est, par sa nature ou à priori, ni fédéraliste ni antifédéraliste. Elle se définit par la méthode que l'on emploie pour son élaboration et pour son exécution, ainsi que par le cadre dans lequel elle fonctionne. Au moins aussi souple et décentralisée au niveau de l'exécution que la planification française qui respecte largement l'autonomie des entreprises (23), la programmation

européenne s'élaborera à partir des plans nationaux et régionaux. C'est dire que non seulement les représentants des nations ou des catégories d'intérêt, mais aussi ceux des régions seront appelés à participer à sa formulation. Confédéral à l'heure actuelle, son caractère final sera fonction de la structure fédérative ou unitaire de l'Europe unie, ainsi que des pressions nationales et régionales.

#### IV — Mécanisme de décision.

1. La pierre de touche de toute institution est dans la manière pratique d'élaborer les décisions et de les exécuter. Il s'agit donc de voir comment le mécanisme communautaire a été rodé et comment il tourne dans la pratique. Pour des commodités d'exposé, nous n'esquisserons que le processus de la CEE. Dans l'ensemble, nous distinguons les *décisions ouvertes* et les *décisions closes*.

Par *décisions closes*, nous désignons celles qui sont le résultat d'un travail de préparation et de réflexion internes d'une institution officielle. A cette élaboration ne sont associés que des dirigeants officiels. L'exemple type de ces décisions est la riposte à une attaque armée ou bien de multiples décisions de politique étrangère. Par opposition, les *décisions ouvertes* sont prises par les autorités à la suite de nombreuses consultations avec les groupements intéressés. En général, cette méthode de consultations préalables est employée dans le domaine économique où l'autorité ne dispose ni de tout le savoir ou de toute l'information nécessaire pour fixer une ligne de conduite, ni de tous les moyens pour la faire mettre en œuvre. En effet, dans divers secteurs de la vie économique, elle a besoin du concours des intéressés pour assurer l'exécution de ses décisions. C'est pourquoi elle cherche à les associer d'avance à leur élaboration, afin de les faire participer plus activement à leur application.

Il va de soi que cette distinction n'est point rigide mais indicative. En dehors de quelques décisions, parfois vitales, qui sont closes (déclen-

(22) En trois ans (1960-1962), plus de 1.800 jours de réunions dans le cadre des Conseils de la CEE et de l'Euratom et plus de 3.000 pour la Commission de la CEE.

(23) On sait que la planification même dans un Etat aussi centralisé que la France exerce une forte poussée dans le sens de la décentralisation et de la régionalisation.

chement d'une guerre atomique), la plupart sont mixtes et jalonnent le chemin entre les deux extrêmes. De plus, au cours de la préparation d'une décision, on peut observer parfois une succession de phases ouvertes et closes. Cependant, dès qu'une élaboration accuse une phase ouverte, la décision qui en résulte ne peut plus appartenir au type clos. En outre, les deux espèces de décisions ne sont pas réparties selon les secteurs : les unes et les autres coexistent par exemple dans le domaine économique où certaines décisions de politique monétaire demeurent closes ; à tel point que lors de la réévaluation du mark et du florin, il semble que les partenaires de l'Allemagne et des Pays-Bas aient été insuffisamment consultés. En gros, néanmoins, les décisions économiques sont plutôt ouvertes que closes dans des systèmes d'économie mixte. C'est dire que le type ouvert sera dominant dans une Communauté essentiellement économique et technique.

Les exemples de décisions closes ne sont pas absents dans la Communauté européenne. Ainsi la politique commerciale commune résulte de la collaboration du Conseil, et partant du Comité des représentants permanents de la Commission, et du Comité 111 au cours des négociations. En principe, cette élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale ont lieu en circuit fermé. Cette remarque générale n'exclut pas les pressions des groupements intéressés, voire de véritables « hearings » comme ceux que l'on a pratiqués pour déterminer les exceptions dans le cadre des négociations Kennedy. Certes, on pourrait faire observer que ces « hearings » ne portent pas sur la politique, mais sur des questions particulières telles que les modalités d'exécution ou les détails techniques. Mais où se situe la frontière entre technique et politique dans ce cas. Lorsque les exceptions atteignent une certaine importance, ne constituent-elles pas de ce fait des décisions politiques ? D'autre part, il est tout aussi difficile de distinguer les « hearings » des pressions ou des influences. L'information technique n'est-elle pas un des moyens de prédilection qui permettent de peser sur les décisions publiques ? Un autre exemple plus hermétique est fourni par l'élaboration, en 1959, du mémorandum de la Commission sur l'échec des négociations relatives à une grande zone de libre échange. Ce mémorandum qui a défini la conception communautaire a marqué la

politique commerciale des Six. Le programme d'action de 1962 est lui aussi le résultat d'une méditation intérieure de la Commission.

Dans le domaine de l'exécution des normes communautaires, des cas de décisions closes sont plus fréquents. Ainsi par exemple les décisions relevant du contrôle des ententes et des concentrations ; ou bien les actes assurant l'application de mesures de désarmement ainsi que ceux concernant l'octroi ou le refus de recours aux clauses de sauvegarde que prend la Commission. Au même titre, on pourrait mentionner les décisions budgétaires et évidemment les processus de recours ainsi que les actes de la Cour de Justice.

Dans ces conditions, on se rend compte de la difficulté qu'il y a à établir un *modèle* de décision valable pour tous les actes de la Communauté européenne. D'autant plus que la mise en œuvre du Marché commun a exigé une série de règlements de base, toute une activité d'initiatives et de création selon les principes définis par le traité. Les instruments principaux en place, cette activité tendra à décroître, tandis que la fonction d'application prendra une ampleur croissante. Certes, il restera quelques cases à remplir telles la politique du transport ou la politique sociale. Mais, dans l'ensemble, le centre d'activités se déplacera vers les tâches d'application, de gestion, de contrôle, de réajustement. En principe, cette transformation devra augmenter les fonctions de l'exécutif. Conscient de changement au profit de la Commission, le Conseil a cherché à prolonger son contrôle dans le domaine agricole par l'établissement de comités de gestion. Cependant, cette transformation ne signifie pas toujours que la décision close se substitue à des décisions ouvertes : même dans ce domaine d'application, la Commission est parfois assistée de comités consultatifs : celui du Fonds social ou des comités agricoles, comités des transports, celui pour la libre circulation.

Au titre de décision ouverte, nous esquisserons le processus d'élaboration d'actes généraux et obligatoires qui, nous l'avons dit, constituent la principale activité de la Communauté depuis sa mise en marche. C'est dire que notre modèle recouvre essentiellement cette série de décisions autoritaires. Il laisse donc en marge les pouvoirs d'influence et de persuasion dont dispose la Commis-

sion, notamment en matière conjoncturelle ou de transport. Son rôle plus effacé, se rapprochant de celui des secrétariats internationaux, n'en est pas moins important. L'expérience de la CECA montre par ailleurs que les pouvoirs les plus puissants prévus pour les situations de crise n'ont pas été employés, alors que les avis aux entreprises ont contribué à orienter la production de l'acier. Pour tenir compte des pouvoirs d'influence, il faudrait, selon les cas, modifier la position de l'exécutif vis-à-vis du Conseil et des États membres. Sa capacité de négociation, en principe moins assurée, variera d'après la conjoncture. Il est superflu d'insister sur le point que tout modèle général exige une dimension conjoncturelle.

2. *L'origine* de ces actes est le plus souvent dans les dispositions du traité ou dans l'initiative de l'exécutif, bien qu'elle puisse l'être également dans un règlement, un arrêt de la Cour, une initiative du Conseil voire d'un gouvernement ou d'un autre groupement. Le traité ne laisse pas l'élaboration des règles communes au hasard ou au choix des institutions ; il présente des délais précis ainsi qu'un calendrier automatique pour la mise en place du Marché Commun. Cette obligation fait pression sur les responsables en les contraignant de s'exécuter dans un délai fixe ; elle réduit les possibilités d'atermoiements et les préconditionne en quelque sorte. Pour le reste, les auteurs du traité semblent avoir misé sur le dynamisme de l'intégration, sur la « demande de décisions » et la poussée des faits.

La *phase préparatoire* se déroule au niveau de la Commission. Souvent, en partant de l'orientation prescrite par le traité, les Commissaires définissent leur conception politique et chargent une Direction générale de l'élaboration du projet. Parfois, ce premier pas est précédé d'un rapport établi par un expert indépendant. De toute manière, la DG compétente recourt, dans la période d'études *préalables*, aux services des experts ou groupes d'experts (universitaires, instituts spécialisés), de même qu'elle consulte les autres directions concernées ou bien les associe à ses travaux. Au cours de cette phase, elle peut également adresser des questionnaires aux administrations nationales, ainsi qu'organiser des réunions de contact et d'étude avec la participation d'experts nationaux ou privés représentant des organismes professionnels euro-

péens et nationaux. Par ces divers moyens, la DG responsable constitue le dossier et précise sa conception.

Dès lors, s'ouvre une période assez longue de *consultations*. De multiples réunions et contacts ont lieu avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux. Ceux-ci assistent à ces réunions, convoqués par la Commission à titre personnel ; sans mandat officiel, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part activement à l'élaboration ou à la mise au point des textes préparés par la DG. Rappelons qu'au cours de 1960-1962, on a enregistré plus de 3.000 jours de réunions correspondant à environ 2.000 réunions d'experts dans le cadre de la Commission de la CEE. On sait que les experts nationaux jouent un rôle de premier plan dans ce processus : par ces consultations, l'exécutif associe à titre officieux les principaux responsables des administrations nationales à l'élaboration de ses propositions. Ces réunions lui permettent, certes, de s'informer des positions de diverses administrations, de prendre la température et d'évaluer la marge de manœuvre, mais elles lui procurent aussi la possibilité de susciter une confrontation de vues entre fonctionnaires nationaux, de créer un climat de collaboration. De cette manière, les fonctionnaires qui se saisiront plus tard de cette affaire à titre officiel n'auront pas le sentiment qu'un corps extérieur leur impose des vues étrangères. Ils auront là une tâche comparable à celle des représentants permanents : expliquer les points de vue de la Commission et de leurs collègues à leur administration et, simultanément, défendre les intérêts de celle-ci au plan communautaire. Ainsi est assurée, par ce mécanisme qui provoque un brassage constant de fonctionnaires européens nationaux et de représentants de diverses catégories d'intérêt, la participation à la phase préparatoire.

Parvenu à ce point, on ne peut s'empêcher de rapprocher ce processus de celui pratiqué en Suisse (24). Là aussi la consultation constitue une

(24) Voir Jean MEYNAUD, avec le concours de A. KORFF, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Ed. Payot, 1963, pp. 85 et 277.

des composantes fondamentales du mécanisme législatif. Au-dehors des relations intra-administratives et de l'intervention d'experts et spécialistes, il s'y pratique une double consultation : par contacts directs avec des organismes professionnels ou dans des commissions d'experts où les experts indépendants siègent aux côtés de représentants d'associations professionnelles. De la sorte, celles-ci participent au travail législatif. L'avant-projet est ensuite transmis pour consultation écrite aux instances cantonales et aux organisations professionnelles.

A côté de cette ressemblance frappante, une différence mérite d'être soulignée (25). Au stade préparatoire proprement dit, seules les organisations professionnelles et les experts indépendants prennent part à l'établissement des textes ; les cantons ne sont consultés qu'ultérieurement sur l'avant-projet tel qu'il résulte de ces premiers travaux. Dans la CE, où les « cantons » conservent bien plus de pouvoir, le rôle des experts nationaux est primordial et plus décisif que celui des organismes professionnels. Certes, en Suisse comme dans la CE, la participation des Etats membres est assurée à un stade ultérieur soit dans le Conseil des Etats, soit d'une manière plus efficace dans le Conseil de ministres. Mais l'élément fédéraliste se manifeste même dans l'association ou la consultation d'organismes professionnels. En effet, ceux-ci consultent leurs membres, à savoir des fédérations par branche (fédéralisme fonctionnel) ou des sections cantonales (fédéralisme « politique » ou territorial). Une méthode similaire est employée dans les organismes professionnels européens dont les membres nationaux cependant gardent une influence prépondérante imprimant ainsi une allure confédérale à l'action au plan européen.

Après ce cycle de consultations, la DG met au point avec l'assistance du service juridique son *avant-projet* qui contient plusieurs variantes. Ce texte est examiné ensuite par le cabinet du Commissaire compétent. Celui-ci d'ailleurs, ainsi que ses collaborateurs, a suivi l'évolution des travaux aux divers stades. De là sortira le *projet* qu'il soumettra par le canal du Secrétaire exécutif à la Commission. Pour un observateur extérieur, il est pour le moins difficile de suivre la procédure surtout à ce niveau. Cependant, en gros, le renvoi d'un projet à la DG peut être interprété, avec des réserves, comme résultant d'un manque d'accord

parmi les membres de l'exécutif ou de la difficulté de dégager une majorité. Une interprétation similaire pourrait être attribuée à l'inscription répétée du même sujet à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires de la Commission. Il faut nuancer cependant ces déductions et tenir compte en particulier de la difficulté propre à certains cas ainsi que de leur importance politique. Dès qu'intervient l'accord ou le vote, naît la *proposition* de l'exécutif qu'il transmet au Conseil. A ce stade, il peut procéder à un échange de vues avec une commission du PE ou demander l'avis du Comité économique et social. Ainsi se termine la phase de l'élaboration au plan de la Commission.

3. La *deuxième phase* est caractérisée par l'intervention du Conseil et du Comité de représentants permanents ainsi que, à titre consultatif, du PE et du CES. Les représentants de la Commission prennent part à ce processus à tous les niveaux. On se souvient en effet que le Conseil ne peut amender la proposition qu'à l'unanimité et que, d'autre part, la Commission a la possibilité de modifier sa propre proposition avant que le Conseil n'ait pris de décision. Dans la pratique, même lorsque le traité ne prévoit pas de proposition formelle, le Conseil n'agit jamais sans l'accord de la Commission (26). C'est dans ce cadre que s'amorce le dialogue Commission-Conseil qui, en fait, ressemble bien plus à une négociation complexe dont la Commission serait un des partenaires : les Etats membres disposent de droits mais surtout de la puissance, les principales armes de la Commission étant le traité, sa « proposition » et sa compétence. De plus, il se trouve presque toujours quelques Etats membres dont les intérêts coïncident avec ceux de la Commission qui est chargée d'exprimer et de défendre l'intérêt général de la Communauté. Exemple : la France et les Pays-Bas dans l'agriculture, l'Allemagne dans la législation *antitrust*. Ce sont autant d'alliés fidèles de la Commission dans ses efforts visant à imposer des solutions communautaires.

En règle générale, le Conseil transmet le texte

(25) Le mécanisme suisse possède un complément essentiel : le *référendum*. Celui-ci permet aux minoritaires mécontents — groupes, partis, citoyens — d'avoir recours à l'arbitrage du peuple.

(26) Il arrive parfois que, dans les cas généralement mineurs, le Conseil prenne une décision contre le gré de la Commission.

de la proposition au PE et au CES pour avis, ainsi qu'au CRP (Comité des Représentants Permanents) pour étude. C'est à ce niveau que se situe le rôle important du CRP qui est assisté, dans ses tâches d'examen et ses travaux préparatoires, par le secrétariat général du Conseil. Certes, le CRP n'a pas de pouvoir de décision ou de création. A ce titre, il est entièrement subordonné au Conseil. Dans la pratique, la question est plus complexe. Les RP et leurs collaborateurs constituent un rouage du mécanisme communautaire qui, bien que n'ayant pas de délégation de pouvoirs, pèse sur les décisions du fait de sa permanence, de sa présence sur les lieux. En outre, il n'est pas inutile de rappeler que contrairement aux Ministres qui ne se réunissent que quelques jours par mois et ne consacrent qu'une partie relativement réduite de leur temps aux questions de la Communauté européenne, les RP sont des « dirigeants européens » à plein temps qui se voient quotidiennement aux réunions de travail ou aux réunions sociales. Ainsi se tisse une certaine solidarité de fonction et d'amitiés entre Représentants permanents et leurs collaborateurs. En raison de ces contacts entre eux, avec les fonctionnaires des Commissions ainsi qu'avec les affaires européennes, leur perspective n'est pas la même que celle des fonctionnaires plus ou moins isolés dans leurs capitales. C'est pourquoi, il arrive que, conscients de la position des uns et des autres, plus perméables aux arguments de la Commission, ils servent d'interprètes des intérêts communautaires auprès de leurs administrations nationales, tout en défendant l'intérêt national dans la Communauté européenne. Il ne faudrait pas croire qu'ils deviennent pour autant des porte-parole de l'intérêt européen. Le plus souvent ils font mieux comprendre les problèmes tels qu'ils se posent sur place et indiquent les marges de négociations possibles ou les majorités qui se dégagent. Parfois, si leur pays est isolé, ils cherchent à persuader leur administration. Il arrive même que certains représentants se fassent appeler « communautaires » par leurs collègues des administrations nationales. D'ailleurs, l'attitude de divers Permanents dépend de multiples facteurs dont leur personnalité, leur influence sur l'administration nationale et l'emprise que celle-ci garde sur ses représentants.

Bien que taxés parfois de « communautaires », les RP et leurs groupes manifestent une forte pro-

pension à modifier les propositions de la Commission. Selon la logique du système et selon la pratique, des représentants de la Commission — jamais des Commissaires — prennent part aux travaux à tous les niveaux. Ainsi, la Commission est non seulement tenue informée de la marche des travaux, mais est mêlée à cette négociation préliminaire qui déblaye le terrain pour la décision du Conseil. Au cours de cet examen, l'accord du représentant de la Commission facilite, comme nous le verrons, la prise de décision finale. Parfois, cependant, lorsque les points de vue des RP et du représentant communautaire sont difficiles à rapprocher — en raison notamment des modifications profondes adoptées par les RP et du mandat strict donné par la Commission à son représentant, ceux-là se désintéressent de la position de la Commission. Ces cas peuvent se produire surtout lorsque la Commission ne présente pas une « proposition formelle » dont toute modification exige son consentement ou bien lorsque tous les RP sont d'accord sur les modifications à apporter au texte de la Commission. Or, pour les questions importantes, il est rare que l'accord entre les six se fasse aux dépens de la proposition communautaire. On assiste plus souvent à une « négociation complexe » à sept qu'à un simple dialogue entre les RP, d'une part, et le représentant de la Commission d'autre part.

Pour accomplir cette tâche importante, le CRP recourt, avec l'assistance du secrétariat général du Conseil, aux experts nationaux officiels qui sont presque toujours ceux-là mêmes qui ont collaboré à titre personnel avec la Commission. Le texte ne leur est pas étranger, car ils ont contribué à sa préparation, mais à ce stade-ci ils revêtent la dignité de représentants officiels. Ils se retrouvent en famille, mais plus soucieux de la défense des positions nationales. Selon certains témoignages, les experts officiels ont tendance à s'attaquer avec rigueur aux propositions de la Commission. Il serait intéressant d'étudier dans quelle mesure ils se sentent libres de saper ces textes qu'ils ont contribué à élaborer à titre individuel ; dans quelle mesure sont-ils tenus par les sentiments de paternité. Il est évident que dans leurs fonctions officielles ils sont porteurs d'instructions élaborées par leurs administrations, qui tendent à restreindre leur liberté de choix. Ainsi s'explique, en bonne partie, leur changement d'attitude à l'égard



des propositions de la Commission. Ce mécanisme se complique encore du fait que toutes ces activités d'examen, de filtrage, s'appuient sur l'administration des Conseils. Celle-ci assume le secrétariat des réunions du CRP et de groupes d'experts, tient les procès-verbaux, rédige les rapports. Quel est le rôle du secrétariat général des Conseils dans le processus de décision ? Selon les uns, il n'accomplirait que des tâches techniques et secondaires. Selon d'autres, il constituerait un relais communautaire et jouerait un rôle actif bien qu'effacé. Le fait est que cette administration s'est considérablement développée depuis le noyau de quelques personnes qui fonctionnait dans la CECA. Il est aussi plausible que dans la rédaction de procès-verbaux et notes, le secrétariat peut indirectement et par la façon de présenter les textes insinuer des suggestions ; il n'a pas qualité pour exprimer un point de vue ou sa propre opinion. D'autre part, en assistant le Président du Conseil, du CRP et des groupes, le secrétariat a la possibilité d'exercer une certaine influence par l'intermédiaire de la présidence. Mais il est évident que le degré de son influence non formelle dépend essentiellement de la personnalité du Président et des RP ainsi que de la compétence et de la personnalité des hauts fonctionnaires du secrétariat.

En plus du CRP, il existe certains comités autonomes institués par le traité ou par le Conseil. L'activité de ces comités est-elle soumise à une tutelle du CRP ? Celui-ci exerce en principe une tutelle sur les groupes d'experts. Mais cette tutelle semble devenir théorique, voire impossible à l'égard des comités autonomes tels le Comité de conjoncture, le Comité spécial de l'agriculture, le Comité 111. Ces comités composés de hauts fonctionnaires nationaux posent un problème de hiérarchie. Jusqu'à quel point le CRP peut-il exercer un contrôle véritable sur leurs activités ? La même question s'applique aux tâches très techniques qui dépassent les compétences réelles du CRP dont la polyvalence a des limites. Il est inévitable que dans ces conditions une certaine concurrence naisse et croisse entre ces divers rouages qui se sont développés dans le cadre du Conseil.

C'est dans ces rouages et, principalement, dans les groupes de travail et au CRP que sera remodelé le texte de la Commission. Dans l'ensemble, le travail est accompli, selon une estimation gros-

sière, à plus de 80 % par le CRP et autres rouages et à 20 % par le Conseil. Il va de soi que celui-ci effectue une tâche essentiellement politique, de première importance. C'est lui qui prend les grandes options, agit en arbitre et formule les décisions en dernière instance. Dans la pratique, lorsque l'accord est unanime et rallie les représentants des Etats membres et de l'exécutif, le texte en est le plus souvent adopté par le Conseil sans autres formalités. En effet, suivant l'exemple français, ce projet de décision est inscrit sur la liste A dont les divers points sont entérinés par le Conseil sans discussion. En cas de désaccord notamment de la part du représentant de la Commission, celui-ci a la faculté d'exiger que la question soit portée devant le Conseil (liste B). A ce dernier stade, intervient le facteur procédural ainsi que, dans une large mesure, une négociation en chassés-croisés qui se complique du fait que parfois elle porte sur plusieurs décisions différentes. Le plus souvent de longues veillées se terminent par un *package deal*, un compromis ou accord global suggéré par la Commission (27). Les divers éléments de la négociation forment un tout qui découle, en fait, d'une solidarité d'ensemble de différents actes et dispositions communautaires. Cette dépendance mutuelle est apparue au grand jour lors du dernier marathon agricole ou lors du passage à la deuxième étape au début de 1962. Sur ce point, le traité affirme expressément la solidarité des objectifs réalisés qu'il pose comme préalable du franchissement de la première étape. En effet, ce passage impliquait certaines réalisations dans les domaines de la législation antitrust, de l'agriculture et de l'égalité des salaires masculins et féminins. Au surplus, il existe une condition politique qui établit un parallélisme entre l'industrie allemande et l'agriculture française. Tablant sur cette solidarité, la France a exigé l'adoption d'une politique agricole commune, tandis que l'Allemagne a demandé une législation antitrust fondée sur l'interdiction. A cet effet, chacun de ces membres a apporté son soutien déterminant aux propositions de la Commission. L'accord global n'a pas été établi, comme dans une négociation internationale, selon le dénominateur commun le

(27) Il est d'autant plus difficile d'évaluer le rôle du CEE et du PE que cette négociation demeure « fermée ». En général, ils sont tenus à l'écart à ce niveau. Ainsi, malgré les efforts du PE, son influence sur le mécanisme de décision n'est que marginale dans l'ensemble.

plus bas. Il est allé assez loin dans le sens communautaire en prévoyant notamment de nouvelles attributions pour l'exécutif dans le domaine agricole.

En conclusion, il apparaît clairement que le rouage principal de ce mécanisme repose sur la collaboration de la Commission et du Conseil. La Commission, assistée par ses services qui a des fonctions de gestion, de contrôle et d'exécution, remplit ici, dans le cadre de la fonction normative, une tâche de conception, de défense de l'intérêt de la Communauté ainsi qu'un rôle de conciliation et de négociateur de toute première importance. De son côté, le Conseil avec ses rouages passe au crible ses propositions, les filtre et formule des décisions finales. Certes, le Conseil aussi peut être à l'origine de certaines décisions. Mais l'initiative et la conception sont de fait quasi monopolisées par l'exécutif. De là résulte une profonde différence de méthode de travail de ces deux institutions. La position forte de la commission, qui n'a pas de soutien direct de gouvernements ou des peuples, est assurée par le traité et aussi par le fait qu'elle ne défend pas un intérêt particulier, mais celui de l'ensemble de la Communauté et des Etats membres. En outre, c'est le texte de la Commission qui constitue la base des discussions. Or, on connaît le poids du premier texte et les avantages qu'il procure à son auteur. En raison de divers facteurs qui soutiennent la Commission, celle-ci apparaît non pas comme un secrétariat international qui se plie souvent devant le dénominateur commun le plus bas, mais bien plutôt comme un septième interlocuteur aux côtés des Six qui, en même temps, représente leur conscience commune. En effet, dans cette négociation complexe, la Commission cherche à dégager en se fondant sur le traité, le niveau européen le plus haut.

Tel est le modèle de décision communautaire, simplifié à outrance. De propos délibéré, nous avons emprunté la voie la plus longue : collaboration organique du Conseil et de l'exécutif. C'est dire que ce modèle comprend de nombreuses variantes dont celle de divers types de collaboration volontaire entre ces deux institutions. Selon les cas envisagés, il faudra donc raccourcir telle ou telle phase ou modifier la position de la Commission. Ainsi par exemple pour les actes d'exécution, ou même de réadaptation des règles

existantes, la première phase au niveau de la Commission sera plus ramassée. La période d'études préalables sera remplacée par un dossier fourni et une expérience vécue. Lorsque, d'autre part, l'exécution est entièrement à la charge de la Commission, toute la phase de dialogue entre celle-ci et le Conseil sera supprimée ou substituée par un simple échange de vues et d'information. Au cas où la collaboration entre Commission et Conseil n'est pas imposée par le traité, le schéma n'est que légèrement modifié : en effet, le Conseil a pris l'habitude d'associer la Commission à toutes ses activités ; cette association volontaire est d'autant plus naturelle que presque toutes initiatives sont l'œuvre de la Commission ; ce qui change, c'est la force de négociation de la Commission qui est quelque peu affaiblie du fait qu'elle ne dispose plus de l'arme procédurale comme dans la collaboration formelle. Cependant, dans la pratique, le Conseil évite d'agir contre l'avis de la Commission et recherche le plus souvent son adhésion. Cette pratique générale n'exclut pas des tensions. Ainsi peut-on obtenir plusieurs variantes en prenant en considération les divers liens qui existent entre Commission et Conseil, la nature et l'importance de leurs actes de même que l'élément conjoncturel qui caractérise les différents cas. C'est dire que notre modèle a le sens d'un schéma général d'orientation qui varie selon ces divers facteurs. Il n'en reste pas moins que ces variantes ne modifient pas fondamentalement le processus décrit qui, par ailleurs, occupe une place prépondérante dans le mécanisme communautaire tant par le nombre de cas que par leur importance.

## V — Remarques finales.

1. Nous mentionnons pour mémoire quelques autres caractéristiques de la CE qui la rapprochent d'un système fédératif. Avec la formation de décisions, l'élément essentiel est leur application. Tous les auteurs ont insisté sur le fait que les règlements et décisions ne sont pas seulement obligatoires, mais aussi immédiats (28). Comme dans un Etat fédéral, ces actes sans transformation ni contrôle étatique sont applicables directement aux ressortissants des pays membres. En gros, on dénombre un peu moins de quarante cas pré-

(28) Nous passons sous silence les directives et autres actes qui, pour intéressants qu'ils soient, demeurent médiats.

voyant des règlements (29) et plus de cinquante, des décisions. Le pouvoir communautaire frappe directement les individus et entreprises auxquels il peut infliger de lourdes sanctions. En effet, les actes qui comportent à la charge des personnes autres que les Etats une obligation pécuniaire forment titres exécutoires. La même discrimination en faveur des Etats vaut pour les arrêts de la Cour qui ne peuvent être suivis d'exécution forcée à leur égard. Le pouvoir communautaire s'exerce d'abord sur les individus qui peuvent être l'objet d'une exécution forcée pratiquée par l'organe national compétent selon le système de dédoublement fonctionnel. En vertu de la législation *anti-trust*, des sanctions pécuniaires allant jusqu'à 1 million de dollars peuvent être prononcées. Comme dans tout régime démocratique, les individus et entreprises disposent, en contrepartie de ces obligations et sanctions, d'un recours direct devant la Cour. Ainsi se rétablit l'équilibre obligations-garanties. C'est là un aspect caractéristique de la *technique* fédérale.

Quelle est la situation du côté des Etats ? Dans l'ensemble, deux instruments existent : la Commission a la possibilité, dans certains cas, d'autoriser les autres Etats membres à prendre des mesures dérogatoires à l'encontre de l'Etat qui a enfreint les règles communes ; ce sont des représailles contrôlées par l'exécutif communautaire. Cependant, le *mécanisme central* consiste dans le recours devant la Cour, ouvert aussi bien à la Commission qu'à tout Etat membre contre un Etat qui a manqué à ses obligations. Si la Cour le constate, l'Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de son arrêt. Mais il n'existe pas d'exécution forcée de type communautaire. En réalité, sauf cas de crise grave, le facteur de pression, quasi de coercition communautaire, résulte de l'interdépendance étroite de divers mécanismes, économies, décisions. Un refus lors de l'élaboration ou de l'exécution d'une décision commune de la part d'un membre pourrait déclencher des réactions en chaîne qui, poussées jusqu'à leurs dernières conséquences, risqueraient de rompre la solidarité encore fragile et de remettre en question l'existence de la Communauté. Dans un certain sens limité, la CE forme un tout dont les parties sont à la fois autonomes et solidaires. La balance néanmoins penche, pour l'heure, vers l'autonomie des pays membres aux dépens de leur solidarité.

2. Ce mécanisme est soutenu par un vaste processus d'intégration dans divers domaines économiques et sociaux (30). Ce mouvement constitue son fondement le plus stable. Nous nous contenterons de rappeler ici en conclusion un aspect essentiel de l'intégration sous l'angle du fédéralisme : constitution de multiples organismes professionnels au niveau de la Communauté. D'après les chiffres disponibles, il existe plus de 100 groupements européens dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et du commerce réunissant approximativement 600 organisations nationales membres. Le secteur agricole est entièrement couvert par environ 120 organismes européens groupant un ensemble de plus de 800 organisations membres. Parmi ces organismes d'importance inégale, on remarque quelques organisations faitières ou de type central telles que le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) ou l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), aux comités directeurs desquels siègent régulièrement des présidents et hauts responsables des centrales nationales. Face à ces nombreux regroupements patronaux, deux organisations européennes syndicalistes : syndicats libres et chrétiens.

Cette croissance d'organisations professionnelles n'est pas un monopole de la Communauté. On comptait en Suisse à la fin de 1962 plus de mille associations nationales couvrant l'ensemble du pays, une région ou une zone industrielle. Parmi cette multitude, une douzaine d'organisations de première importance dont l'Union des syndicats, l'Union des paysans ou celle du Commerce et de l'Industrie. Comme dans la CE, leur naissance a correspondu aux nécessités réelles : entre autres assurer une défense efficace des intérêts de ses membres là où s'exerce le pouvoir. Comme dans la CE, leur création a été souvent soutenue sinon suscitée par l'exécutif. Celui-ci, en effet, a besoin d'avoir des interlocuteurs au niveau national ou communautaire. Ainsi la Confédération subventionne depuis longtemps les principales associations centrales pour leur permettre d'entretenir des secrétariats permanents. De son côté, l'exécutif européen a provoqué, par exemple, la constitution

(29) Parmi les règlements, on peut distinguer les règlements de base et les règlements d'application.

(30) Nous avons essayé de le décrire dans *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, L.G.D.J., 1963, pp. 146 à 183.

d'un groupement de consommateurs européens. Par son simple refus de consulter les groupements nationaux, l'exécutif suscite des représentations organisées au niveau communautaire. C'est à partir de ce moment que s'entame le dialogue. Ces groupements ainsi que des catégories d'intérêts nationales participent dès maintenant au processus de décision de la CE. Certes, ils n'ont pas encore le poids dont disposent leurs homologues suisses, car dans la Communauté les forces nationales restent prédominantes et l'action au niveau européen tient plus de la coordination et du compromis que d'une revendication commune. Mais on est fondé d'estimer que leur puissance d'action et d'organisation croîtra proportionnelle-

ment au renforcement des pouvoirs communautaires. Il est donc permis de se demander si dans cette perspective aussi l'intégration européenne ne suit, à sa façon, la voie de l'expérience suisse. Mais l'essentiel lui fait défaut : une structure politique globale fondée sur une conscience européenne active. Néanmoins, dans l'état actuel de son développement, la Communauté, bien que partielle et inachevée, accuse plus d'un aspect fédératif. Quoiqu'il soit trop tôt pour se prononcer sur la forme définitive de la Communauté en devenir, nous sommes fondé à conclure que, en-dehors de ses aspects fédératifs, la Communauté européenne connaît un processus et emploie une méthode de type fédératif.

