

Le nouveau modèle européen

EDITE PAR PAUL MAGNETTE ET ERIC REMACLE

Volume 1 Institutions et gouvernance

Europe

Miren A. Letemendia. Retrait et abrogation des actes administratifs individuels en droit communautaire et en droit anglais. Préface de Bernard Rudden. 1987, 272 pages.

Jean De Ruyt. L'Acte unique européen. Commentaire. 2^e édition. 1989, XVI + 392 pages.

La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck. 1989, 112 pages.

Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck. 2^e tirage. 1989, 408 pages.

Vers un Système européen de banques centrales. Projet de dispositions organiques. Rapport du groupe présidé par Jean-Victor Louis. 2^e tirage. 1990, 316 pages.

Mário Marques Mendes. Antitrust in a World of Interrelated Economies. The Interplay between Antitrust and Trade Policies in the US and the EEC. 1991, XII + 286 pages.

Un défi pour la Communauté européenne : les bouleversements à l'Est et au centre du continent. A Challenge for the European Community : the Upheavals in Central and Eastern Europe. 1991, XII + 298 pages.

L'éthique des marchés financiers. Financial Markets Ethics. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Diego Devos. 1991, VIII + 224 pages.

L'espace audiovisuel européen. Publié sous la direction de Georges Vandensanden. 1991, 224 pages.

Vers une nouvelle Europe ? Towards a New Europe ? Publié sous la direction de Mario Telò. 1992, XIV + 561 pages.

L'Union européenne et les défis de l'élargissement. Publié sous la direction de Mario Telò. Préface de William Wallace. 1994, XII + 368 pages.

La réforme du système juridictionnel communautaire. Publié sous la direction de Georges Vandensanden. 1994, 104 pages.

Quelle Union sociale européenne ? Acquis institutionnels, acteurs et défis. Publié sous la direction de Mario Telò et de Corinne Gobin. Préface d'Emilio Gabaglio. 1994, 320 pages.

Laurence Burgorgue-Larsen. L'Espagne et la Communauté européenne. L'Etat des autonomies et le processus d'intégration européenne. Avant-propos de Luis Aguiar de Luque. Préface de Marie-Françoise Labouz. 1995, XVIII + 472 pages.

Banking Supervision in the European Community. Institutional Aspects. Report of a Working Group of the ECU Institute under the Chairmanship of Jean-Victor Louis. 1995, 304 pages.

Pascal Delwit. Les partis socialistes et l'intégration européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique. 1995, 302 pages.

Démocratie et construction européenne. Publié sous la direction de Mario Telò. 1995, XII + 368 pages.

Jörg Gerkrath. L'émergence d'un droit constitutionnel européen. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne. 1997, 426 pages.

L'Europe et les régions. Aspects juridiques. Publié sous la direction de Georges Vandensanden. 1997, 186 pages.

L'Union européenne et le monde après Amsterdam. Publié sous la direction de Marianne Dony. Préface de Jean-Victor Louis. 1999, 352 pages.

Paul Magnette. La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions. 1999, 252 pages.

Le nouveau modèle européen

EDITE PAR PAUL MAGNETTE ET ERIC REMACLE

Volume 1. Institutions et gouvernance

COMMENTAIRE J. MEGRET
LE DROIT DE LA CE ET DE L'UNION EUROPEENNE

Deuxième édition

Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992, VIII + 512 pages.

Volume 2 : Politique agricole commune, 1991, 396 pages.

Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990, 408 pages.

Volume 4 : Concurrence, 1997, XII + 1100 pages.

Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993, VIII + 428 pages.

Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995, VIII + 340 pages.

Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998, 392 pages.

Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996, VIII + 428 pages.

Volume 9 : Parlement européen. Conseil. Commission. Cour des Comptes. Comité économique et social.

Comité des Régions. Fonds européen d'investissement. Banque européenne d'investissement, 2000.

Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993, VIII + 666 pages.

Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999, 484 pages.

Volume 12 : Relations extérieures (en préparation).

Première édition

Volume 9 : L'Assemblée. Le Conseil. La Commission. Le Comité économique et social, 1979, 480 pages.

Volume 13 : La convention de Lomé, 1990, 942 pages.

Volume 14 : L'aide au développement, 1986, 561 pages.

Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987, 780 pages.

Le nouveau modèle européen

EDITE PAR PAUL MAGNETTE ET ERIC REMACLE

Volume 1. Institutions et gouvernance

Publié avec le soutien du ministère de l'Éducation,
de la Recherche et de la Formation de la Communauté Wallonie-Bruxelles
ISBN 2-8004-1237-2
D/2000 /0171/11
© 2000 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger, 26 – 1000 Bruxelles (Belgique)
EDITIONS@admin.ulb.ac.be
<http://www.ulb.ac.be/ulb/editions>
Imprimé en Belgique

La grande transformation de l'Europe

Paul MAGNETTE et Eric REMACLE

L'Union européenne s'est vue profondément remodelée dans la dernière décennie marquée par la globalisation économique et financière et l'effondrement de l'ordre géostratégique de la « guerre froide ». Depuis l'Acte unique européen de 1987 et à la veille de nouvelles échéances cruciales – constitutionnalisation, élargissement géographique, concrétisation de transferts de compétences monétaire et militaire –, on aura assisté à une refondation de l'entreprise européenne, d'importance comparable au moment fondateur de la période 1948-1969.

Telle est l'hypothèse qui sous-tend cette étude. Elle part du constat, commun aux juristes, politistes et économistes, d'une « grande transformation » de la construction européenne, qui est en voie de dégager un nouveau modèle.

Pour mettre cette hypothèse à l'épreuve et affiner ce « nouveau modèle », il nous a paru nécessaire de procéder dans un double mouvement. Rétrospectif, d'abord, pour cerner les origines de cette transformation. Prospectif, ensuite, pour mesurer comment ce modèle peut évoluer face aux grands enjeux qui baliseront la vie de l'Union dans les dix années à venir, et au-delà.

1. Les sources de la transformation

Trois grands phénomènes concourent généralement à dynamiser le processus d'intégration (W. Wallace). Les forces externes, tout d'abord, jouent un rôle de catalyseur sous la forme tantôt d'un « fédérateur » extérieur (les Etats-Unis), tantôt d'une menace militaire (l'Union soviétique), tantôt d'un bouleversement économique global (la crise des années soixante-dix et quatre-vingt et la libéralisation de l'économie mondiale). Elles assurent en quelque sorte la fonction « coercitive » nécessaire à l'intégration (Etzioni). En second lieu, la convergence des positions nationales permet une approche coordonnée face à ces *stimuli* externes et, grâce au cadre créé par l'Union européenne elle-même et par un phénomène complexe et non linéaire d'engrenage (Schmitter), débouche sur des formes accrues de coopération ou d'intégration. C'est là le versant « utilitariste » (Etzioni) des causes de l'intégration, qui amène à analyser celle-ci en termes d'action consciente de coopération destinée à maximiser les intérêts des Etats (Moravcsik) au moins autant que comme

conséquence d'un engrenage non contrôlé par les gouvernements (Haas). Enfin, c'est aussi la naissance d'une forme d'identité commune aux élites européennes, voire à certains secteurs plus ou moins importants des populations, qui conduit à rapprocher leurs « représentations du monde », leurs codes socioculturels de normes et de valeurs (Etzioni, W. Wallace).

A. *De l'Etat-Providence à la globalisation*

C'est en fonction de ces trois axes que l'on peut appréhender les caractéristiques du moment fondateur de la construction européenne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : la guerre froide, le lien transatlantique tant économique que militaire, une économie internationale encore peu libéralisée, des politiques keynésiennes inspirant ladite « économie sociale de marché », une identité démocratique construite sur les ruines du fascisme et en miroir du « socialisme réel » (Deighton & Milward). Une certaine articulation entre Etat, marché et société civile avait pu se solidifier dans ce contexte spécifique (Dahrendorf). Le modèle institutionnel européen qui en découlait se révélait dès lors relativement centralisé, mêlant ambitions fédéralistes et pragmatisme fonctionnaliste dans un projet non achevé, mais en tout cas volontariste et très vite caractérisé par une dynamique propre, en particulier le « *swinging pendulum of policy cooperation* » (H. Wallace) entre solutions nationales et européennes, et la tension permanente entre approfondissement et élargissement.

Cinquante ans plus tard, ce modèle initial connaît une véritable « grande transformation » sur les trois axes du contexte externe, de la convergence utilitaire et du projet identitaire. Les bouleversements, économiques d'abord, géopolitiques ensuite, des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix y ont largement concouru.

La globalisation économique et financière a modifié la fonction même de l'Union pour ses Etats membres et ses peuples. Comme l'Acte unique européen en fut la manifestation première, l'Union devient dans le nouveau contexte à la fois le vecteur de la libéralisation, mais aussi l'acteur de politiques publiques conçues comme régulatrices plutôt que redistributrices (Majone). L'impact s'en fait aussi directement sentir sur le modèle institutionnel lui-même, ainsi que sur la philosophie de la construction européenne. A une intégration visant essentiellement à la suppression de barrières et de normes nationales, c'est-à-dire une « intégration négative » (Scharpf), se substitue un projet à connotation politique extrêmement forte, dont les traités de Maastricht et Amsterdam ont constitué le tournant (Telò & Magnette), et que l'on peut qualifier d'« intégration positive ». Cette première tendance du nouveau modèle provient sans aucun doute aussi de la maturation des étapes successives du « pool charbon-acier », de l'union douanière, du marché commun et du marché unique qui, en transformant l'Europe et en créant une véritable macro-région économique, ont en partie conduit à modifier son propre environnement (Tsoukalis). Il en résulte, avec l'inscription à l'agenda européen des questions monétaires, de la citoyenneté, de l'emploi, de la justice et de la défense, une « politisation » croissante de l'Union européenne, et un accroissement parallèle des demandes provenant des citoyens eux-mêmes, c'est-à-dire peut-être l'esquisse d'une forme d'espace public et une remise en cause du fameux déficit démocratique européen.

B. De l'Europe duale à l'Europe unifiée

Un second mouvement d'ampleur européenne sinon globale a lui aussi modifié la donne au début des années quatre-vingt-dix, c'est bien entendu la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'ordre bipolaire hérité de la guerre froide. 1989 et encore plus la disparition de l'URSS en 1991 voient s'écrouler ce qui constituait très largement le repoussoir de l'Union européenne et façonnait par effet de miroir son identité. Par la même occasion se reposait de manière obvie le « problème allemand », cœur de la question européenne (Garton Ash), tandis que se profile éventuellement une nouvelle « question russe » et que devient omniprésente, et de plus en plus contestée, l'hégémonie des Etats-Unis à la fois sur le plan régional et mondial (Grosser). Il en ressort de nouvelles perspectives de « gouvernance » mondiale et de repositionnement générateur d'un multipolarisme global. Tant sur le plan régional que sur le plan global, les intérêts et l'identité de l'Union européenne s'en trouvent modifiés (Dony). La pression interne et externe pour transformer l'Union en véritable acteur international s'est concrétisée dans une multitude de dossiers des années quatre-vingt-dix (Durand & Vasconcelos) et conduit à une insistance sur la réduction de l'écart entre attentes et capacités de l'Union sur la scène internationale (Ginsberg).

D'un point de vue régional, la perspective d'unification paneuropéenne de la mer d'Irlande à la mer Noire et de la Baltique à la Méditerranée signe à l'évidence la fin du modèle de la petite Europe post-carolingienne des pères fondateurs et apparaît comme une véritable rupture historique (Telò). Elle repose la question de l'identité européenne, laquelle peut se concevoir en fonction de trois types de critères (Ferry). Selon les uns, il s'agira d'une entité civilisationnelle, c'est-à-dire un club blanc, chrétien et peu ou prou *mittel*-européen. Pour d'autres, plus portés au pragmatisme qu'au millénarisme, l'Union se verra surtout comme club utilitaire cadencé par un catalogue de critères d'adhésion essentiellement économiques. D'autres, enfin, retiendront d'abord la nécessité de concevoir l'Union comme communauté kantienne de démocraties édifiant en son sein un patriotisme constitutionnel. Selon l'optique choisie – et toutes trois coexistent dans l'Europe d'aujourd'hui –, l'élargissement de l'Union se conçoit très différemment. On en a trouvé un écho avec la décision du Conseil européen d'Helsinki d'ouvrir les négociations d'adhésion avec douze postulants, tout en reconnaissant à la Turquie le statut de candidat. Ce faisant, l'Union se place en situation à la fois de devenir une « puissance proche-orientale » (Vernet), d'ouvrir à terme les dossiers de l'Ukraine, de la Russie et d'autres républiques post-soviétiques, et de concevoir en fin de compte son élargissement prioritairement selon des critères d'ordre géopolitique, liés à la conquête de nouveaux marchés méditerranéens et moyen-orientaux et à la course avec les Etats-Unis pour le contrôle de la zone stratégique comprise entre la Méditerranée orientale, la Caspienne et l'Océan indien. Si cette identité géopolitique constituait le ferment de l'approche de l'Union en matière d'élargissement, elle augurerait des transformations d'autant plus importantes qu'elle ferait converger le régional et le global et conduirait l'Union à marier, à l'image des Etats-Unis, le sens et la puissance (Laïdi).

Sur le plan interne, l'élargissement ouvre en tout cas la voie à un accroissement manifeste de l'hétérogénéité de l'Union européenne et de formes de différenciation

pouvant multiplier les chocs asymétriques au sein de son marché, affaiblir sa cohésion sociale et menacer sa cohérence politique. Sur le plan économique en effet, l'entrée de pays en transition et tous largement plus pauvres que la moyenne européenne, sans perspective d'adhésion parallèle de pays plus industrialisés (sauf révolution mentale en Norvège et en Suisse), peut provoquer des turbulences socio-économiques voire monétaires significatives (Lavigne), même si les pays concernés et l'effort financier requis ne représentent qu'une part infime du PIB communautaire (Roland). Sur le plan de l'avenir des politiques redistributives des Etats membres (protection sociale) et de l'Union elle-même (PAC, fonds structurels), c'est l'objectif d'une cohésion sociale, concept lui-même hypothétique (Alaluf), qui risque de voler en éclats. Enfin, sur le plan politique, la volonté de présence accrue de l'Union sur la scène internationale semble s'accompagner, du fait notamment de l'élargissement géographique, de risques de fragmentation internes de l'édifice institutionnel communautaire, menant à une relance du débat sur la constitutionnalisation de l'Union (Louis). La mise en chantier d'une charte européenne des droits fondamentaux, le dépôt à l'automne 1999 du « rapport Dehaene » sur la réforme des traités et du rapport du commissariat français au Plan proposant la constitutionnalisation de l'Union, ainsi que la convocation de la Conférence intergouvernementale de l'an 2000, sont autant de signes d'une intensification du débat sur la confrontation entre les tendances parallèles à l'intégration et à la fragmentation. Celui-ci a avivé d'ailleurs ces dernières années la réflexion sur les formes nouvelles de flexibilité requises pour garantir la pérennité d'une Union efficace et démocratique (Dewatripont e.a.).

Ce sont autant d'éléments de cette transformation de l'Europe que les auteurs du présent ouvrage ont tenté de décrypter pour identifier le nouveau modèle d'Union qui caractérisera les prochaines décennies.

2. Les traits du nouveau modèle

La double transformation dont les éléments viennent d'être brossés à grands traits, affecte les soubassements mêmes de la construction européenne, et a engendré par là même une révision, progressive mais fondamentale, du modèle d'intégration européenne conçu aux origines. Par souci de clarté, on peut relever six grandes caractéristiques du modèle fondateur qui ont été, et sont encore en voie pour la plupart d'entre elles, de se modifier. Largement convergentes, ces six grandes tendances aident à percevoir la nature du nouveau modèle européen qui se dessine depuis une dizaine d'années, et qui ne cessera de s'affirmer au gré des élargissements et des réformes des politiques et institutions européennes qui les accompagnent.

A. Un nouveau contenu. De la communauté fonctionnelle à l'Union politique

Sans doute n'a-t-on pas encore perçu l'importance du changement de dénomination opéré lors des conférences intergouvernementales de 1990-1991. En ôtant le qualificatif « économique » de la Communauté, et en l'intégrant dans une Union qui se voulait politique, le traité de Maastricht symbolisait le changement fondamental des ambitions de la construction européenne. Même si ce changement

fait désormais figure d'évidence, il n'est pas inutile de rappeler combien il a transformé le sens même de la construction européenne.

Si les petites Communautés des origines s'étaient dites économiques, si elles s'étaient limitées à des objectifs fonctionnels, c'est que les temps n'étaient pas mûrs alors pour un grand projet politique. Les Etats européens qui avaient participé à la fondation du Conseil de l'Europe dès le lendemain de la guerre avaient caressé le dessein d'une grande fédération qui se surimposerait aux Etats et compléterait leurs missions ; mais les divergences nationales restaient vives, et firent échouer ces plans révolutionnaires. C'est par défaut, pour poursuivre les mêmes finalités unificatrices sans se lancer d'emblée dans un vaste projet politique, que six Etats décidèrent alors de commencer par jeter, plus modestement et de manière plus réaliste, les bases d'un marché commun. Ils gardaient à l'esprit le projet d'une « Union sans cesse plus étroite », mais le renvoyaient à des horizons lointains, qui ne se rapprocheraient que par petites étapes successives (Haas).

Ce choix initial a longtemps contraint les Etats membres à collaborer hors du cadre des Communautés lorsqu'ils voulaient élargir leurs compétences : la coopération en matière d'affaires étrangères, ou dans le domaine de la sécurité intérieure, commença sur un mode diplomatique conventionnel (Remacle).

En les rapatriant dans une structure générale, le traité de Maastricht donnait le signal d'un élargissement des objectifs de la construction européenne, qui n'était plus seulement un projet économique limité mais, au moins en puissance, une Union politique (Gnesotto). Cette tendance n'a cessé de se confirmer depuis lors. La prise de conscience de la globalisation économique et financière d'un côté, la nécessité d'assurer l'ordre européen après l'effondrement du Mur de Berlin de l'autre, ont convaincu les chefs d'Etat et de gouvernement de doter l'Union de compétences qui s'étendent pratiquement à tous les domaines d'action des Etats. Ce qui signifie que l'Union n'est plus un projet fonctionnel mais, potentiellement au moins, une entité politique complète.

L'extension de son objet s'accompagne toutefois d'une révision des rapports entre l'Union et les Etats. Car si les compétences communes couvrent désormais la plupart des missions des Etats, elles ne s'y substituent pas. Plus les objectifs de la Communauté et de l'Union se sont étendus, et plus il est apparu nécessaire d'établir entre elles et les Etats des relations de collaboration. L'on est passé, en d'autres termes, d'une logique de transfert des compétences, des Etats à la Communauté et à l'Union, à une logique de partage des compétences. D'un fédéralisme centralisé à un fédéralisme de plus en plus coopératif (Croisat & Quermonne). Même la politique monétaire, pourtant réputée centralisée, est le fruit de la collaboration entre une Banque centrale européenne et les banques centrales nationales, unies en un réseau. Comme on le verra dans l'examen des cinq autres dimensions cardinales de ce nouveau modèle, l'extension du domaine d'action de la Communauté et de l'Union a eu des conséquences profondes sur le système institutionnel et la manière de concevoir les politiques communes.

B. Une nouvelle méthode. Des révisions d'ensemble aux ajustements permanents

La période qui s'est ouverte avec le traité de Maastricht et qui n'est pas encore close a aussi transformé la dynamique d'intégration elle-même. Depuis les origines, la logique du processus était celle de « grands engagements et d'effets d'engrenages ». Les conférences intergouvernementales modifiant les traités étaient rares, mais elles comportaient des innovations importantes, qui amorçaient une nouvelle phase dans l'histoire de l'intégration.

Depuis Maastricht, cette dynamique est progressivement remplacée par un mécanisme de réformes à la fois plus graduel et plus permanent. Les conférences intergouvernementales n'ont cessé de se succéder depuis 1990. A peine celles de Maastricht étaient-elles closes qu'elles appelaient elles-mêmes une nouvelle conférence. Amsterdam a en maints éléments achevé des réformes qui n'avaient pu être menées à terme à Maastricht (Telò & Magnette). Et cette dernière CIG s'est conclue, de l'aveu général, sur des travaux incomplets qui impliquaient eux-mêmes une nouvelle CIG, destinée à préparer l'Union aux élargissements. On envisage aujourd'hui une réforme qui s'accomplisse à nouveau par étapes : certains éléments pourraient être engrangés avant la prochaine vague d'élargissements, tandis que d'autres ne seraient discutés qu'ensuite, en compagnie des nouveaux Etats membres.

Ce rythme nouveau est en lui-même révélateur. Si les CIG portent de plus en plus sur des « détails », c'est que le « modèle européen » est à peu près achevé. Le temps où l'on pouvait concevoir des révisions d'ensemble, imaginer des formes très différentes d'Europe (une zone de libre-échange ou un ensemble complet de politiques ; une confédération lâche ou un Etat fédéral ?) semble révolu. Les réformes graduelles des dernières années ont établi des compromis entre ces options antinomiques et progressivement dessiné un système institutionnel dont on ne remet plus en cause les grands axes, et des politiques communes dont les objectifs et les moyens sont de plus en plus clairs et stables. La plupart des réformes récentes intègrent *a priori* les conséquences escomptées des élargissements, en sorte que l'on peut penser que les adhésions programmées pour les années à venir susciteront plutôt, elles aussi, des ajustements que des révisions d'ensemble.

C. Un nouveau mode de convergence. Entre intégration et coopération

Comme on le soulignait plus haut, l'extension des domaines d'action de la Communauté et de l'Union a induit une révision cruciale de la manière de concevoir les politiques communes. Longtemps, l'intégration européenne fut synonyme de transfert des compétences nationales vers le niveau supranational qui le gérait de manière centralisée, ne laissant aux Etats membres d'un rôle de mise en œuvre, selon la logique du fédéralisme exécutif.

Une telle méthode s'est avérée de plus en plus inadaptée au fur et à mesure de l'extension des compétences communes (Scharpf). Le traité de Maastricht en faisait l'aveu explicite quand il inventait des piliers extra-communautaires, dotés d'agencements institutionnels et de mécanismes décisionnels propres. C'était dire que l'on croyait impossible l'application de la méthode communautaire aux politiques de sécurité intérieure et extérieure. La nature de ces piliers fut longtemps contestée : d'aucuns y voyaient des arrangements provisoires, destinés à être fondus à terme dans

la matrice communautaire ; d'autres considéraient en revanche que ces dispositions revêtaient un caractère définitif, la nature des compétences auxquelles elles étaient appliquées rendant impensable la généralisation de la méthode communautaire. Les différences entre ces logiques restent fortes aujourd'hui, mais elles tendent néanmoins à s'atténuer. La réincorporation d'éléments de l'ancien troisième pilier dans la Communauté opérée à Amsterdam fait à cet égard figure de symbole. Même si ce nouveau titre du traité communautaire ne couvre pas l'ensemble du troisième pilier, même si certains Etats sont restés à l'écart, même s'il reste émaillé d'exceptions (concernant le rôle de la Commission, du Parlement et de la Cour notamment), et même si le passage à la majorité qualifiée dans ce champ est reporté à une étape ultérieure, ce mouvement témoigne de l'attraction du modèle communautaire et renforce l'idée que les piliers extérieurs sont provisoires, qu'en tout cas leur forme actuelle n'est pas définitive.

L'ironie de l'histoire, c'est que la contamination opère aussi en sens opposé. L'Union économique et monétaire est conçue comme une version tellement singulière du modèle communautaire que certains l'ont qualifiée de « quatrième pilier ». Le rôle crucial qu'y jouent les gouvernements, les limites posées à l'action de la Commission et du Parlement, éloignent en effet ce domaine de la logique communautaire.

De surcroît, l'Union économique et monétaire semble servir de référence pour la conception de nouvelles politiques communes. Quand la construction européenne se confondait essentiellement avec une « intégration négative », c'est-à-dire avec la suppression de normes nationales, le modèle communautaire était adapté. Mais depuis que la Communauté conduit des politiques d'intégration positive, reposant sur l'adoption de normes communes, la technique de décision centralisée s'avère plus difficile à manier. En matière d'emploi et de social, le traité d'Amsterdam a opté pour une méthode de coopération souple, où l'adoption de standards généraux laissant aux Etats membres de vastes marges d'appréciation a été préférée à des procédés plus centralisés (Goetschy & Pochet).

A travers le rapprochement progressif de la Communauté et des piliers extra-communautaires, comme dans la conception des nouvelles politiques, les logiques d'intégration et de coopération, longtemps considérées comme exclusives, tendent à se rapprocher sinon à se confondre. Dans un nombre croissant de cas, les politiques mêlent l'adoption de standards souples communs et des décisions nationales d'application, et les dispositifs institutionnels reposent tant sur la coopération entre gouvernements que sur le recours à l'action de la Commission, du Parlement et de la Cour. Les réflexions concernant la matière fiscale, par exemple, s'inscrivent dans cette ligne. Les élargissements ne pourront que la renforcer : au fur et à mesure que s'accroît la diversité interne, le recours à des techniques de rapprochement souple apparaît plus maniable que l'harmonisation des dispositions nationales.

D. Une nouvelle gouvernance. Réseaux et subsidiarité

De la même manière, les élargissements rendent de plus en plus vastes les tâches des institutions communautaires. C'est pourquoi le principe de subsidiarité, introduit avec emphase autour du traité de Maastricht, rencontre aujourd'hui tant

d'enthousiasme. Conçu comme un principe de répartition territoriale du pouvoir, il permet de concevoir une gestion plus décentralisée des politiques communes, conférant aux institutions nationales un rôle croissant. De la même manière que les cours et tribunaux des Etats membres jouent depuis les origines un rôle majeur dans l'exercice de la fonction juridictionnelle dans la Communauté et l'Union, les banques centrales nationales depuis le début de la troisième phase de l'Union monétaire, et demain peut-être d'autres segments des exécutifs nationaux, complètent l'action des instances communautaires. Il n'est pas impossible que les parlements nationaux suivent le mouvement, et qu'en entamant un dialogue avec leur homologue européen qui pourrait les conduire à s'organiser sous la forme d'un réseau parlementaire européen, ils participent au contrôle des politiques de la Communauté et de l'Union. En se rencontrant fréquemment et en échangeant leurs expériences, les médiateurs nationaux et européens ont eux aussi affermi cette tendance. Cela signifie que l'Union prend, de plus en plus, l'allure d'un ensemble de réseaux horizontaux (Dehousse) : réseau judiciaire associant la Cour de justice des Communautés et les juridictions nationales ; réseau exécutif établi autour des Conseils et Conseil européen, et prolongé dans les échelons de la comitologie ; réseau parlementaire en gestation...

Les acteurs politiques collectifs suivent d'ailleurs eux-mêmes cette tendance : partis, syndicats et *lobbies*, loin de fusionner en acteurs supranationaux, tendent à s'organiser sous la forme de réseaux horizontaux transnationaux, adaptés aux structures institutionnelles de l'Union.

L'accroissement des tâches des institutions communautaires encourage également le développement d'une autre forme de subsidiarité, fonctionnelle celle-là. L'idée selon laquelle les institutions surchargées, et la Commission en particulier, pourraient se délester de certaines tâches en en confiant la gestion à des agences spécialisées a, de plus en plus, le vent en poupe. Il s'agirait pour cet exécutif européen de se reposer sur d'autres organes supranationaux, organisés sur une base fonctionnelle (c'est-à-dire conçus en fonction de l'organisation des compétences) plutôt que sur des acteurs nationaux. D'ores et déjà, la privatisation de nombre de compétences naguère publiques participe d'une logique de subsidiarité fonctionnelle : il s'agit d'alléger la puissance publique en transférant certaines de ses missions au marché, c'est-à-dire à des acteurs privés.

E. Une nouvelle légitimation. Représentation et au-delà

Une telle organisation du pouvoir rend difficile la reproduction, au plan européen, de la logique classique de légitimation. L'idée selon laquelle le déficit démocratique de la Communauté/Union pourrait être aisément comblé en la dotant des traits de l'Etat parlementaire (Hallstein) décline. Même si le Parlement européen a reçu au cours des dernières années des compétences toujours plus larges, qui dépassent celles de certains parlements nationaux, l'on conçoit de moins en moins aujourd'hui que cela puisse suffire à démocratiser l'Union. La croissance continue des taux d'abstention aux élections européennes, ironiquement parallèle à la croissance des pouvoirs de l'assemblée, témoigne de son incapacité à attirer l'attention des opinions publiques (Delwit, De Waele & Magnette).

Un premier complément d'âme peut provenir des institutions nationales. Si les tendances lourdes vont dans le sens d'une décentralisation des décisions et de la mise en œuvre vers les instances nationales, il est logique que les organes nationaux de contrôle démocratique retrouvent eux aussi un rôle accru. D'ores et déjà, les parlements nationaux ont entamé des formes de coopération. Ils échangent leurs expériences et s'inspirent parfois, dans leurs pratiques internes, des précédents de leurs homologues. Les médiateurs, on l'a dit, procèdent de la même manière. Le modèle qui prévaut déjà en termes de conception des politiques peut s'étendre, dans les prochaines années, à leur contrôle. Là aussi, les élargissements plaident pour une telle perspective, tant il est improbable que les citoyens des nouveaux Etats membres se sentent mieux représentés par le Parlement européen que les citoyens des Etats qui ont déjà participé cinq fois à son élection au suffrage direct.

Une troisième voie de légitimation démocratique se dessine parallèlement. Depuis le traité de Maastricht, les formes de « citoyenneté européenne directe » se sont multipliées. L'instauration du médiateur, la consécration du droit de pétition, la multiplication des modes de participation directe des « groupes concernés » aux processus de décision, tout cela indique que l'ouverture de canaux d'expression directe peut utilement compléter les mécanismes représentatifs nationaux et européens (Magnetic, 1999a).

L'Union européenne prendrait ainsi la forme, dans son organisation démocratique, d'un système mixte, où les citoyens seraient à la fois invités à participer directement, représentés par des élus nationaux et par des élus supranationaux. Reste à voir comment ces modes de contrôle démocratique peuvent, dans la pratique, être plus coopératifs que concurrents.

F. Une nouvelle identité extérieure. Des intérêts aux principes ?

L'évolution actuelle du « système de relations extérieures » (Monar) de l'Union et de sa « politique étrangère structurelle » (Keukeleire) résulte quant à elle de la transformation évoquée précédemment d'une intégration « négative » et essentiellement fondée sur les intérêts économiques, vers une intégration « positive » axée sur un projet politique.

A l'origine, l'Union cherchait essentiellement dans ses relations extérieures à « projeter » en dehors de ses frontières ses politiques internes, c'est-à-dire à garantir la pérennité de certains de ses intérêts économiques vis-à-vis de ses concurrents. A partir surtout des années soixante-dix, avec l'adhésion du Royaume-Uni et les débuts de la crise pétrolière, puis plus nettement après la chute du Mur de Berlin, la politisation du projet européen a amené toujours plus l'Union à se revendiquer de certaines « valeurs », d'une vision commune (supposée, plus que réelle) du monde. Dès lors est née la tension permanente entre valeurs proclamées et intérêts concrets, c'est-à-dire entre les dimensions utilitaire et identitaire de l'intégration.

Ces six tendances sont loin d'être isolées. On a déjà relevé, ci et là, comment elles se complètent. A les appréhender globalement, on perçoit comment elles contribuent à former un « nouveau modèle européen », très différent de celui qui avait été conçu par les pères fondateurs.

Les premières générations imaginaient une Communauté très intégrée, centrée sur des institutions supranationales, concevant des politiques uniformes et limitées à un petit nombre de compétences. Ce modèle, issu des pressions extérieures qu'exerçait le monde bipolaire, est resté dominant pendant trente ans. Il a permis d'accompagner la construction des Etats-Providence européens et a contribué à ancrer les principes démocratiques au sein des Etats.

Les forces conjointes de la globalisation économique et financière et de la réorganisation de l'espace international ont fondamentalement infléchi le projet depuis une dizaine d'années. Dans sa philosophie générale, la construction européenne n'a pas varié. Il s'agit toujours de construire un cadre de stabilisation extérieure en gérant en commun certains domaines que les Etats estiment ne plus pouvoir assumer seuls. Il s'agit toujours aussi de renforcer le poids de certains grands principes dans l'organisation politique, juridique et économique de cette portion du globe : le libre marché, l'Etat de droit, la non-discrimination et la démocratie.

Victime de son succès, la Communauté, puis l'Union, s'est vue confier de nouvelles missions de stabilisation, correspondant aux nouvelles pressions extérieures et aux nouveaux défis transnationaux. La sécurité intérieure et extérieure, la gestion monétaire, la régulation sociale font désormais partie de ses objectifs. L'avenir des services publics, la fiscalité, la protection de l'environnement et le devenir des Etats-Providence sont aussi à son agenda. Victime de son succès, elle étend aussi son emprise sur la quasi-totalité du continent européen.

Cette Europe vaste et aux missions larges ne peut fonctionner selon les principes conçus pour une Communauté fonctionnelle de six Etats. Elle est plus étendue dans son territoire, mais moins centralisée, reposant largement sur les autorités nationales et régionales. Elle est plus ambitieuse dans ses objectifs, mais moins exclusive, partageant la quasi-totalité de ses compétences avec ses Etats membres. Elle repose sur des institutions communes, mais qui établissent des réseaux de collaboration avec leurs homologues nationaux au lieu de s'y substituer. Elle puise sa légitimité dans un Parlement commun élu au suffrage direct, mais aussi dans des canaux nationaux ou directs de participation. Tout s'est passé comme si, après le temps des alternatives, était venu celui des synthèses. Alors qu'elle était tiraillée entre le projet d'espace économique unifié et la perspective de dilution dans une vaste zone de libre échange, la Communauté s'est inscrite à l'intersection de ces deux voies. Alors qu'elle hésitait entre un destin fédéral et un avenir confédéral, l'Union a inventé un modèle politique sans précédent, traçant un équilibre subtil entre la souveraineté de ses Etats et la sienne propre (Croisat & Quermonne).

Ce modèle s'affirme avec force, mais il n'est pas abouti. La succession rapide de conférences intergouvernementales montre à la fois, on l'a dit, que l'accord est acquis sur l'essentiel, et que maintes modalités doivent encore être fixées. Reste à voir comment ces tendances peuvent évoluer dans la gestion des grands dossiers qui sont à son agenda.

3. Le nouveau modèle européen à l'épreuve des grands enjeux

L'Union européenne doit faire face aujourd'hui à un triple défi. Les élargissements programmés lui imposent de revoir à la fois son fonctionnement

institutionnel et la conception de ses politiques économiques et sociales ; son poids croissant sur la scène internationale lui enjoint en outre de clarifier son identité extérieure.

A. Constitution et réformes institutionnelles

En décidant d'opérer les dernières réformes fondamentales de son système institutionnel avant les prochains élargissements, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union lui ont assigné un agenda constitutionnel. Sans doute la voie choisie pour opérer ces réformes sera-t-elle encore essentiellement diplomatique ; sans doute le texte qui en résultera restera-t-il, juridiquement, conventionnel. Mais dans son contenu matériel, les prochains traités seront, plus encore que les précédents, de nature constitutionnelle : les institutions communautaires ont suggéré d'y inclure les droits fondamentaux, les dispositions institutionnelles, les objectifs, principes et grandes orientations de ses politiques, soit l'ensemble de ce que l'on trouve dans une constitution étatique contemporaine.

Ce choix témoigne à lui seul de la stabilisation du modèle européen. Plus personne n'envisage aujourd'hui de déconstruire l'acquis ou de le diluer dans une zone de libre-échange ou une Union d'Etats diplomatique comme le faisaient ouvertement les dirigeants britanniques ou français dans les années soixante (Deighton & Milward). Rares sont encore ceux qui croient possible de transformer brutalement l'Union en Etat fédéral. L'espace des possibles s'est réduit au fil des décennies, aidant à discerner la réalité du modèle européen. Tel est le constat commun à toutes les contributions de ce premier volume.

Les forces en présence continuent d'orienter l'Union vers un modèle constitutionnel médian, à mi-chemin des ambitions fédérales et des réticences intergouvernementales d'autrefois. Que l'on prenne chacune des réformes ponctuelles envisagées à l'occasion de cette conférence, qui ont pour la plupart été déjà largement discutées par les représentants des Etats membres à Maastricht et Amsterdam, et l'on observe la même convergence sur un modèle mixte.

D'un côté, on envisage de centraliser davantage la Commission, en affermissant l'autorité de son président, en hiérarchisant plus clairement son organisation... Mais d'un autre côté, on ne prévoit pas de réduire le nombre de ses membres au-delà d'un chiffre qui priverait certains Etats d'un commissaire. Et dans le même temps, on conçoit de la libérer de certaines fonctions au profit d'agences spécialisées. L'institution la plus originale de l'Union serait ainsi rendue à la fois plus concentrée et plus large, plus puissante et déchargée de compétences.

Parallèlement, la réforme du Conseil vise à le rendre plus efficace. Composé de membres plus permanents, réduit à un plus petit nombre de formations, décidant plus souvent à la majorité, mieux coordonné avec la Commission... Mais ces révisions seront compensées, à nouveau, par la multiplication du nombre de ses membres, l'accroissement inévitable de sa diversité interne. Il n'est pas étonnant que, dans les projets de réformes, l'extension de la majorité qualifiée et la repondération des voix soient toujours liées : c'est que les Etats membres entendent conserver, en dépit de ces rééquilibres, un poids stable dans l'écheveau institutionnel.

La seule institution qui semble faire l'objet de peu d'attentions est le Parlement européen. Sans doute parce qu'il fut le principal bénéficiaire des précédentes CIG. Sans doute aussi parce que les chefs d'Etat et de gouvernement estiment nécessaire de rééquilibrer l'ensemble au profit du couple Commission-Conseil. Longtemps, la Commission et le Parlement firent figure d'alliés communautaires, s'opposant au Conseil intergouvernemental. Si les réformes aujourd'hui discutées devaient aboutir, le couple Commission-Conseil se trouverait plus coordonné et sans doute plus coopératif, mettant fin aux tensions qui ont résulté ces dernières années de la mainmise croissante du Parlement sur la Commission.

Les autres réformes discutées à la veille de cette conférence qui donnera à l'Union une constitution à peu près définitive vont toutes dans le même sens : il s'agit de compenser la diversité accrue qui découlera des élargissements en instituant quelques éléments complémentaires de centralisation. La rédaction d'un catalogue de droits fondamentaux, qui pourrait être rapatrié dans le traité, affermera l'identité éthique et politique de l'Union au moment où les élargissements réintroduiront en son sein de la différence. L'adoption de procédures simplifiées de coopération renforcée permettra à certains Etats de reconstituer un centre de gravité quand l'ensemble sera soumis à de plus intenses forces centrifuges...

Dans chacun de ces dossiers institutionnels pris isolément, comme dans l'ensemble qu'ils contribuent à former, on voit se confirmer le nouveau modèle européen, plus large et plus souple, plus défini et plus ouvert, plus hiérarchisé et plus décentralisé à la fois.

B. De la convergence à la gouvernance

Le second volume de la présente étude met particulièrement bien en exergue la double dynamique à l'œuvre dans la redéfinition des politiques et des espaces européens. D'une part, la convergence est un fait économique majeur et tendanciellement porteur, après le marché unique et la monnaie unique, de *spillovers* dans des secteurs nouveaux tels que les politiques d'emploi ou de réduction des déficits publics. D'autre part, l'accroissement des domaines d'intégration implique une redéfinition des politiques publiques et des espaces dans lesquels elles se déploient.

La convergence macroéconomique et régionale, avancée comme hypothèse (Tsoukalis) voire comme projet politique au début des années quatre-vingt-dix, est aujourd'hui entrée dans les faits. Mais se pose désormais la question de la définition du *policy mix* macro-économique de l'Union européenne, c'est-à-dire le passage de la convergence à la gouvernance socio-économique (Bogaert). D'abord, s'agira-t-il d'intégrer toutes les politiques macro-économiques, y compris les politiques salariales et fiscales, ou préférera-t-on utiliser les disparités en ce domaine comme élément d'adaptation flexible aux chocs structurels futurs, au risque de provoquer une impopularité accrue de l'Union aux yeux des salariés et des contribuables ? Ensuite, quels instruments contribueront à cette gouvernance ? Certains d'entre eux existent et sont coulés dans des textes juridiquement contraignants : Banque centrale européenne et Pacte de stabilité et de croissance. D'autres restent à inscrire dans les traités, tel l'euro-11, sorte de cercle de coopération renforcée à l'intérieur du Conseil ECOFIN,

voire sont encore largement en friche à l'instar du contrôle du Parlement européen sur la BCE (Magnette, 1999 b). Enfin, force est de constater que, dans ce processus, c'est davantage par son rôle régulateur (Majone), des politiques à faible budget et le recours à une *soft law* faite d'orientations générales que l'Union agit sur le plan macro-économique. Par voie de conséquence, c'est au renforcement du rôle d'impulsion du Conseil européen que conduit l'extension des compétences de l'Union et à des formes de coopération plus que d'intégration.

Par ailleurs, cette extension conduit aussi à un repositionnement de l'Union dans son rapport à son propre espace et au monde. Les politiques ne se mènent plus au même niveau d'autorité politique et s'étagent en un mille-feuilles « multi-niveaux » réglé par une subsidiarité complexe, et différente selon les domaines, entre autorités locales, régionales, nationales, communautaires et mondiales. Cette forme de déconnexion entre fonctions et territoires (Schmitter), particulièrement visible à l'échelle de l'Union européenne elle-même, semble aussi se répandre plus largement à d'autres régions du monde. En quelque sorte, au moment même où, au travers des politiques dites des deuxième et troisième piliers, est tenté un début de définition des frontières externes, l'identification même d'un territoire de l'Union semble plutôt vaine pour ce qui relève des autres politiques. Parler d'un espace européen ou d'une superposition de plusieurs territoires correspond mieux à la réalité observée d'une géométrie variable extrêmement prégnante. Néanmoins, celle-ci ne signifie pas, comme on l'a vu, un affaiblissement des institutions communes, mais peut être contenue par celles-ci dans des limites qui garantissent la poursuite de l'intégration et la naissance d'une autorité politique commune, à défaut d'un véritable Etat (Telò & Remacle).

Enfin, nombre de politiques, en particulier dans les domaines où une intégration forte a déjà eu lieu dans la région Europe et qui sont affectés par la libéralisation transfrontières à l'échelle globale, se révèlent devoir conduire à des formes de régulation mondiale, dans l'intérêt de l'économie européenne elle-même. Dès lors, même si la finalité politique de l'Union et son désir de peser sur la scène mondiale pourrait la mener à rechercher prioritairement les voies et moyens de son renforcement comme pôle intégré de régulation et de puissance publique, certaines réalités internationales l'obligent à conserver son caractère de « régionalisme semi-ouvert » et à se pencher elle-même sur la manière de constituer des formes d'espaces politiques mondiaux. Ce n'est évidemment pas sans susciter quelques dilemmes sur le plan de son action extérieure.

C. Les dilemmes dans le rapport au monde

Le deuxième volume de cet ouvrage étudie aussi ces dilemmes. Trois hypothèses y sont développées autour des contradictions possibles entre le développement du multilatéralisme global et celui de l'Europe-puissance. Pour les uns, la priorité doit se situer dans la limitation du régionalisme européen, ou du moins son recentrage sur les domaines d'intégration où il ne remet pas en cause les efforts vers le multilatéralisme. Cette option s'inspire d'une vision cosmopolitique libérale classique, qui a toujours été l'une des variantes du fédéralisme. Pour d'autres, les rapports de force mondiaux impliquent prioritairement l'existence d'acteurs régionaux forts, ce qui impose de

renforcer encore l'intégration européenne pour éviter sa dilution. Il s'agit là d'une autre variante du fédéralisme davantage inspirée par la transposition à l'échelon européen de la vision wébérienne de l'Etat moderne et de la théorie réaliste de la *balance of power*. Enfin, une troisième approche considère les évolutions européenne et globale comme complémentaires et interdépendantes. Selon cette vision, d'inspiration post-moderniste, le développement de l'Union européenne ne peut que contribuer à un objectif de gouvernance cosmopolitique.

Ce que nous indique en tout cas l'étude empirique des développements de la PESC durant les années quatre-vingt-dix, c'est l'articulation entre trois phénomènes : la convergence « verticale » entre politique européenne et politiques étrangères nationales, selon un processus de rapprochement des cultures nationales similaire à celui observé lors de la coordination en matière de politiques macro-économiques ou de stratégies d'emploi ; la cohérence « horizontale » entre les politiques des différents piliers relatives aux relations extérieures ; la géométrie variable accrue au sein de l'Union comme prix à payer pour une intégration en son sein de la politique étrangère et militaire (Remacle). Comme on l'a évoqué plus haut, ces trois phénomènes traduisent une tension accrue entre valeurs proclamées et intérêts concrets de l'Union.

D'une part, pour façonner une identité internationale propre de l'Union, les dirigeants européens ressentent le besoin de manifester la spécificité du projet européen et de proposer aux citoyens des symboles de celui-ci, qu'il s'agisse d'une autonomie stratégique et militaire, d'une idéologie humanitaire, d'une conditionnalité en matière de droits de l'homme, d'une exigence de clauses sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux. D'autre part, ils savent pertinemment bien que les intérêts de l'Union lui interdisent de se refermer sur elle-même tant sur le plan monétaire ou commercial que de sa sécurité, voire dans un certain nombre de secteurs l'obligent à plaider pour un accroissement des formes de régulation coopérative avec les autres grands au sein du G-8 et du Conseil de sécurité, ou de régulation supranationale telle celle mise en place par les mécanismes arbitraux de l'OMC.

La relation avec les Etats-Unis constitue assurément l'illustration et le nœud gordien de ces dilemmes. Sur le plan identitaire, l'Union cherche à manifester sa spécificité en matière commerciale, monétaire et militaire, d'où l'antienne sur l'Europe-puissance (Gnesotto). Mais, sur le plan utilitaire, une co-gestion du monde avec les Etats-Unis se révèle la stratégie la plus conforme aux intérêts européens. Dans un certain nombre de domaines de l'intégration, des tendances à l'« américanisation » de l'Europe ou à des ébauches d'« union » transatlantique (scénarios de marché, de monnaie et de défense intégrés, voy. Kupchan) se font même clairement jour.

Ce n'est donc pas un hasard si le dossier de la politique de défense constitue la question la plus visible du débat sur l'identité européenne de la fin des années quatre-vingt-dix. Il concentre sur lui l'essentiel des dilemmes évoqués et constitue la clé de la relation transatlantique depuis cinquante ans. En l'occurrence, bien qu'il dût initialement conduire à une réforme institutionnelle d'ampleur afin de permettre l'absorption par l'Union de l'« acquis » de l'UEO, les perspectives tracées aux Conseils européens de Cologne, Helsinki et Porto ont ramené les ambitions à un

niveau plus pragmatique, celui de la constitution *a priori* de capacités militaires de l'Union, les implications de nature juridique étant laissées sur le côté pour l'instant et ne pouvant à la limite conduire qu'à des amendements cosmétiques des traités et à un simple semi-dépérissement de l'UEO. Quant à l'autonomie stratégique rêvée au travers de ces capacités nouvelles, elle reste très relative, puisqu'il s'agirait pour l'Union de disposer d'une force de réaction rapide de quelques dizaines de milliers d'hommes, enchâssée dans un dispositif restant sous contrôle étroit de l'Alliance atlantique. Même dans ce dossier rendu visible à l'extrême, l'identité de l'Union se révélera donc, même après la CIG, fortement distribuée entre les niveaux national, européen et transatlantique.

En somme, la fragmentation de la politique étrangère de l'Union reflète, autant que la permanence de politiques étrangères nationales, la diversité, et la déconnexion entre fonctions et territoires, que l'on observe dans la conduite des politiques mêmes de l'Union. Si l'on constate paradoxes, dilemmes, contradictions dans les relations extérieures, c'est précisément parce qu'il n'existe pas, structurellement, de congruence entre les intérêts réels et les valeurs proclamées selon les domaines d'intégration considérés. Même une politique étrangère unique resterait affectée par cette réalité structurellement et durablement disloquée.

Comme dans son système politique et institutionnel, comme dans la redéfinition de ses espaces et de ses politiques, l'Union évoluera au siècle prochain sur la scène internationale comme un acteur politique à plusieurs niveaux, réticulé plus que hiérarchisé. On peut faire l'hypothèse que, dans la mesure où la gouvernance globale va elle aussi en ce sens, cela traduit le fait que, inconsciemment, l'Union européenne a sans doute déjà considérablement influé sur l'organisation du monde.

Bibliographie

- ALALUF, M. (1999), *Séminaire « Evolutions démographiques et rôle de la protection sociale : le concept de cohésion sociale »*. Rapport final, Bruxelles, Centre de sociologie du travail, de l'emploi et de la formation de l'Université libre de Bruxelles et DG V, Commission européenne, 16-17 septembre.
- BERTRAND, G., MICHALSKI, A. & PENCH, L.R. (1999), *Scenarios Europe 2010. Five Possible Futures for Europe*, Brussels, European Commission, Forward Studies Unit.
- BOGAERT, H. (1999), « Le cadre de la politique économique européenne dans la troisième phase de l'UEM », in REMACLE, E. & VANDAMME, J., éd., *L'Union européenne après l'euro. Enjeux institutionnels et socio-économiques*, Bruxelles, *Studia diplomatica*, 2-99.
- CROISAT, M. & QUERMONNE, J.-L. (1998), *Fédéralisme et construction européenne*, Paris, Montchrestien, 2^e édition.
- DAHRENDORF, R. (1991), *Réflexions sur la révolution en Europe 1989-1990*, Paris, Seuil.
- DEHOUSSE, R. (1996), « Les Etats et l'Union européenne : les effets de l'intégration », in CASSESE, S. & WRIGHT, V. (éd.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 55-70.
- DEIGHTON, A. & MILWARD, A., éd. (1999), *Widening, Deepening and Acceleration : The European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden/Bruxelles, Nomos/Bruylant.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. & MAGNETTE, P. (éd.) (1999), *A quoi sert le Parlement européen ?*, *Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe.

- DEWATRIPONT, M., GIAVAZZI, F., VON HAGEN, J., HARDEN, I., PERSSON, T., ROLAND, G., ROSENTHAL, H., SAPIR, A. & TABELLINI, G. (1995), *Flexible Integration : Towards a More Effective and Democratic Europe*, London, Centre for Economic Policy Research.
- DONY, M. (éd.) (1999), *L'Union européenne dans le monde après Amsterdam*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- DURAND, M.F. & VASCONCELOS, A. (éd.) (1998), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.
- ETZIONI, A. (1965), *Political Unification*, New York, Holt Rinehart & Winston.
- FERRY, J.M. (2000), *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard.
- FERRY, J.M. & THIBAUD, P. (1992), *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy.
- GARTON ASH, T. (1996), *Au nom de l'Europe*, Paris, Gallimard.
- GINSBERG R.H. (1999), « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 3, September, pp. 429-454.
- GNESOTTO, N. (1998), *L'Europe et la puissance*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- GOETSCHY, J. & POCHEP, P. (1997), « The Treaty of Amsterdam : a new approach to employment and social affairs ? », *Transfer*, vol. 3, n° 3, pp. 607-620.
- GROSSER, P. (1995), *Les temps de la guerre froide. Réflexions sur l'histoire de la guerre froide et sur les causes de sa fin*, Bruxelles, Complexe.
- HAAS, E. B. (1958), *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford, Stanford University Press.
- HALLSTEIN, W. (1972), *The Making of Europe*, London, Allen & Unwin.
- KEUKELEIRE, S. (1998), *Het Buitenlands Beleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer.
- KUPCHAN, Ch. (1996), « Reviving the West », *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 3, May/June, pp. 92-104.
- LAÏDI, Z. (1998), *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée De Brouwer.
- LAVIGNE, M. (1999), « L'intégration des pays d'Europe centrale dans l'économie mondiale : régionalisation et mondialisation », *Studia diplomatica*, 2-99.
- LOUIS, J.V. (1996), *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes.
- MAGNETTE, P. (1999a), *La citoyenneté européenne, Droits, politiques, institutions*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- MAGNETTE, P. (1999b), « *Quis custodes custodiet ? La Banque centrale européenne entre indépendance et responsabilité* », *Studia diplomatica*, 2-99.
- MAJONE, G. (1994), « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, vol. 17, n° 3, July, pp. 77-101.
- MONAR, J. (1997), « The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam : A Strengthened Capacity for External Action ? », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, n° 3, pp. 413-432.
- MORAVCSIK, A. (1993), « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, décembre, pp. 473-524.
- REMACLE, E. (1999), « L'Union européenne entre puissance civile et puissance militaire », in ADAM, B., DAVID, D., DUMOULIN, A., GEORGE, B. & REMACLE, E., *La nouvelle architecture de sécurité en Europe*, Bruxelles, GRIP-Complexe, pp. 15-37.
- ROLAND, G. (1998), « Les aspects économiques de l'élargissement », in INSTITUT D'ETUDES EUROPÉENNES & GROUPE D'ETUDES POLITIQUES EUROPÉENNES, *Vers une Union élargie et réformée. Réflexions autour de l'Agenda 2000*, Bruxelles, IEE-GEPE, journée d'études, juin.
- SCHARPF, F. (1994), « Community and Autonomy : Multi-Level Policy-Making in the European Union », *Journal of European Public Policy* 1/2, pp. 219-242.
- SCHARPF, F. (1999), *Governing in Europe, Efficient and democratic*, Oxford, Oxford University Press.
- SCHMITTER, P.C. (1992), *Interests, Powers and Functions : Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, Stanford, Stanford University and Centre for Advanced Studies in Behavioural Sciences, Working Paper.

- TELÒ, M. (éd.) (1994), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- TELÒ, M. & MAGNETTE, P. (éd.) (1998), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe.
- TELÒ, M. & REMACLE, E. (éd.) (1998), *L'Union européenne après Amsterdam. Adaptations institutionnelles, enjeux de la différenciation et de l'élargissement*, Bruxelles, Fondation Paul-Henri Spaak.
- TSOUKALIS, L. (1991), *The New European Economy. The Politics and Economics of Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- VERNET, D. (1999), « L'Europe, future puissance proche-orientale ? », *Le Monde*, 16 décembre, p. 3.
- WALLACE, H. (1996), « Politics and Policy in the EU : the Challenge of Governance », in WALLACE, H. & W. (ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-36.
- WALLACE, W. (ed.) (1990), *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter-RIIA.

L'intégration par la coopération

Un nouveau modèle de construction européenne ?

Paul MAGNETTE

Intégration et coopération ont longtemps été comprises comme deux manières différentes, et difficilement compatibles, de construire l'Europe. Choisir l'intégration c'était recourir au modèle institutionnel communautaire, où les Etats membres partagent le pouvoir de décision et sont encadrés par la Commission, la Cour et le Parlement européen ; transférer des compétences nationales à la Communauté ; adopter un droit précis et contraignant, viser à l'harmonisation des droits nationaux... C'était, en substance, centraliser au niveau européen des pouvoirs autrefois confinés dans les ordres nationaux. Choisir la coopération en revanche, revenait à renoncer à ces mécanismes originaux au profit de formes plus souples et plus informelles de coordination des politiques nationales, reposant sur des procédés politiques plus conventionnels et des techniques juridiques moins contraignantes – droit souple (*soft law*), accords *ad hoc*...

Depuis le traité de Maastricht, cette dichotomie s'est progressivement estompée. Non seulement parce que l'intégration et la coopération apparaissent de plus en plus comme des voies parallèles, mais parce qu'elles tendent à se mêler. Ce qui n'était au départ qu'une tendance parmi d'autres devient même, depuis quelques années, la voie principale de construction de l'Europe. Les contributions du deuxième volume de cette étude, se concentrant sur les politiques et les relations extérieures de la Communauté et de l'Union, montrent bien comment, dans tous les champs d'action, coopération et intégration tendent à se confondre : qu'il s'agisse des politiques économiques, des politiques sociales et d'emploi, des compétences relatives à l'asile et à l'immigration ou de la coopération judiciaire, on observe aujourd'hui un assemblage inattendu de coopérations entre gouvernements et d'encadrement par les institutions communautaires, une oscillation entre l'adoption de normes communes, le recours à la reconnaissance mutuelle et au droit souple.

L'hypothèse qui court à travers toutes les contributions de ce premier volume concorde avec ce constat : la synthèse entre coopération et intégration, méthodes naguère considérées comme exclusives, se marque aussi dans l'organisation institutionnelle et la gouvernance de la Communauté et de l'Union.

Certes bien des traits de ce nouveau modèle que l'on décrit ici ne sont encore présents qu'à l'état d'ébauche. Mais les auteurs des chapitres de ce livre partent de l'hypothèse selon laquelle le contexte politique des années à venir ne pourra qu'accentuer ces tendances. La perspective de plus en plus proche des élargissements, l'affirmation de l'Union sur la scène internationale, les réformes institutionnelles en cours, tout cela contribuera à affermir ce modèle nouveau qui se dessine.

Il s'affirme d'abord dans les traits les plus saillants de la « constitution » de l'Union européenne (Louis). Quand l'intégration et la coopération étaient conçues comme les deux termes d'une alternative, la question du rapport entre le droit de la Communauté et les droits constitutionnels nationaux apparaissait souvent sous la forme d'un dilemme : ou le droit communautaire devait prévaloir absolument, y compris contre les normes constitutionnelles nationales, et la souveraineté des Etats apparaissait alors compromise ; ou les juridictions constitutionnelles nationales prétendaient conserver un droit de regard sur le droit communautaire, exprimant les résistances de leur souveraineté nationale à l'égard de l'intégration. Ces querelles de principe semblent aujourd'hui en voie de s'épuiser. Les droits nationaux et communautaire sont généralement considérés comme complémentaires plutôt que concurrents ; les conflits sont extrêmement rares en pratique, révélant la volonté des juridictions des deux côtés d'éviter les oppositions ; le constituant national se reconnaît lié par la « constitution » de l'Union tandis que le juge communautaire s'efforce de ne pas heurter les droits constitutionnels nationaux... La préservation de l'identité des Etats, qui est au principe de la méthode de coopération, paraît compatible avec la formation d'une identité juridico-politique commune, fondement de l'intégration. En examinant dans le détail les dispositions « constitutionnelles » de l'Union, le même constat se dégage : les principes communs à la Communauté (intégration) et à l'Union (coopération) s'étoffent ; le cadre institutionnel est, sauf exceptions, le même pour les deux approches ; des passerelles sont prévues de la coopération à l'intégration... Preuve ultime que les deux méthodes se rapprochent dans les traits constitutionnels, le pouvoir constituant repose sur une procédure qui relève de la coopération entre Etats, alors même qu'il s'agit de réaliser l'intégration.

Si la structure du traité reste hybride, et même si le caractère évolutif de ces procédés interdit de tirer des conclusions définitives, on peut reconnaître aujourd'hui que l'intégration par la coopération est d'ores et déjà devenue une réalité. Les élargissements successifs de l'Union qui s'accompliront dans les années à venir ne pourront qu'accentuer cette tendance. Car si l'élargissement suppose des réformes institutionnelles qui affermissent les règles et institutions communes, il rend difficilement pensable le scénario d'une Europe centralisée. Intégration approfondie et coopération décentralisée continueront forcément d'aller de pair.

L'évolution récente des équilibres institutionnels dans la Communauté et l'Union confirme ce diagnostic. Que l'on examine les organes judiciaires, parlementaires ou exécutifs, force est de reconnaître qu'un équilibre se dessine, loin des antinomies d'antan. La coopération fut, de tout temps, le principe de l'organisation du pouvoir judiciaire dans la Communauté (Ronse & Waelbroeck). La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) n'a jamais été le sommet d'une pyramide judiciaire européenne intégrée, imposant ses décisions de manière unilatérale aux

cours et tribunaux des Etats membres. Dans la mesure où le juge national est, depuis les origines, le juge de droit commun du droit communautaire, et puisqu'il revient par ailleurs à la CJCE d'assurer l'application uniforme du droit commun, la coopération entre ces degrés de juridiction s'est naturellement imposée comme la meilleure manière d'assurer l'intégration des droits européens. L'absence de hiérarchie stricte n'empêche pas, bien au contraire, une intégration toujours plus étroite des droits nationaux et communautaire (Vandersanden). En promouvant l'accès des particuliers à son prétoire, le Tribunal de première instance se donne les moyens de contrôler l'application du droit communautaire dans les Etats membres ; et s'il s'appuie sur le travail des cours et tribunaux nationaux, il ne s'interdit pas d'encadrer leurs activités en rappelant notamment les principes procéduraux qu'il estime nécessaires à l'application uniforme du droit. Un processus de « fertilisation croisée » des traditions nationales se laisse observer quand les principes d'un ordre national inspirent ceux du droit communautaire et peuvent, en retour, infléchir d'autres traditions nationales. La souplesse n'interdit pas le rapprochement.

La Cour a longtemps, toutefois, fait figure d'exception dans le paysage institutionnel de la Communauté. Entre la Commission, le Conseil et les gouvernements nationaux, les conflits ont été plus fréquents. De même, parlements nationaux et européen se sont longtemps regardés en concurrents, sinon en adversaires. Depuis Maastricht, et plus encore depuis que le traité d'Amsterdam a amplifié des innovations nées autour de Maastricht, ces relations d'adversité semblent s'estomper. La Commission souffre de s'être chargée – ou d'avoir été chargée par les Etats membres – de tâches nombreuses et de nature très variable. Elle semble avoir de plus en plus de mal en particulier à s'ériger en véritable exécutif des politiques communautaires. Raison pour laquelle des voix s'élèvent pour proposer qu'elle se repose plus sur les autorités nationales, ou sur des agences *ad hoc*, dans la mise en œuvre des politiques, ce qui lui permettrait de dégager du temps et des moyens pour renforcer la mission d'impulsion qui est la sienne depuis la fondation de la Communauté (Becht, Dewatripont & Weil). Rendre à la Commission une fonction de conception et de contrôle de l'exécution, c'est aussi établir une relation plus équilibrée entre coopération et intégration. Que l'on suggère aujourd'hui d'impliquer davantage des autorités nationales dans le domaine de la concurrence, compétence exclusive par excellence où la Commission a toujours joui d'une autorité forte, est sans doute le signe le plus clair de ce nouvel esprit.

Des tendances comparables se manifestent dans le cas des autres institutions. Parlements nationaux et européen, qui se sont perçus, pendant près de vingt ans, comme des rivaux dans le contrôle et la légitimation des activités de l'Union et de ses Etats membres, s'efforcent depuis quelques années de coordonner leurs actions. A la différence des juges, qui parlent le même langage du droit – et dans une moindre mesure des membres subordonnés des exécutifs qui partagent une grammaire bureaucratique – les parlementaires n'ont pas de langue unifiante, qui leur permette de faire prévaloir leur approche commune contre leurs divergences nationales. En dépit de ces difficultés, les membres des assemblées nationales et européenne perçoivent que les nouvelles politiques et les arrangements institutionnels où coexistent intergouvernementalisme et méthode communautaire requièrent une

coordination plus étroite des activités parlementaires, où les élus nationaux et européens pourraient apparaître comme des partenaires (Fitzmaurice, Latek & Magnette).

Le Conseil lui-même cherche aujourd'hui un équilibre entre coopération et intégration. Le Conseil des ministres souffre de maux anciens : la multiplication et l'irrégularité de ses compositions, le développement de ses tâches, la rotation de sa présidence, la lourdeur de ses procédures de décision... L'élargissement, une fois encore, ne pourra qu'accentuer ces défauts. La coopération trop lâche appelle des réformes qui aillent dans le sens de l'intégration : une rationalisation de ses formations, le renforcement du Conseil affaires générales dans son rôle de coordinateur, l'affermissement du poids de la présidence sont, depuis quelques années, à son agenda. Parallèlement, on envisage de donner plus de consistance au Conseil européen pour que, là aussi, la coopération entre gouvernements contribue à plus d'intégration : la tradition récente de conseils européens thématiques (à propos de l'immigration, de l'emploi), sur le modèle des conseils des ministres, pourrait contribuer à impliquer davantage les gouvernements dans le processus d'intégration (Kirchner).

La concomitance de ces évolutions montre qu'il ne s'agit pas de phénomènes isolés mais de tendances lourdes. Ce ne sont pas seulement les arrangements institutionnels de telle ou telle politique, ou le fonctionnement interne de telle ou telle institution, qui sont en cause. C'est le système politique dans son ensemble qui avance vers un modèle inédit, où la coopération entre gouvernements devient chaque jour plus importante sans que pour autant l'intégration doive en pâtir – alors même, au contraire, que l'intégration paraît en bénéficier.

La construction européenne est probablement entrée dans une nouvelle ère. De tels rééquilibrages n'auraient pas été concevables dans les années cinquante et soixante, quand la méfiance réciproque caractérisait les relations des institutions communautaires et des gouvernements. S'il est possible aujourd'hui de construire l'Europe sans que cela se fasse au détriment de l'identité des Etats membres, c'est sans doute que les positions se sont fondamentalement rapprochées, permettant la poursuite du processus sans transfert irrévocable de compétences et sans relations d'autorité. C'est aussi que l'Union se voit confier des missions de plus en plus larges, qui dépassent de loin l'intégration négative des commencements. Adopter des normes communes pouvait se faire de manière précise et centralisée quand les champs d'application étaient restreints. La régulation positive étendue à de vastes domaines suppose quant à elle plus de souplesse et de décentralisation (Levrat).

S'il fallait un dernier signe de ce nouvel esprit du temps, les transformations qui s'opèrent en marge du système institutionnel, autour du développement d'acteurs politiques transnationaux, le fourniraient aisément. Il n'est pas de preuve plus manifeste que les arrangements nouveaux sont entrés dans les mœurs que de voir les organisations privées, les structures de la société civile, s'adapter aux transformations de la superstructure institutionnelle. L'organisation des acteurs de ce système politique, partis et groupes d'intérêts, s'inscrit en effet dans ce courant.

Si, comme les fédéralistes l'ont longtemps espéré, le système européen évoluait vers une structure supranationale unifiée et autonome à l'égard des Etats, on verrait

certainement se construire des partis européens. C'est l'une des rares lois dégagée par la science politique que les institutions suscitent la naissance d'acteurs idoines. Or les fédérations de partis et les groupes parlementaires transnationaux qui se structurent aujourd'hui n'ont rien encore de centralisé. Ils ont beau se définir formellement comme des partis, se nommer tels, les proto-partis européens se distinguent fondamentalement des partis politiques classiques qui charpentent les démocraties parlementaires. PSE, PPE, ELDR et consorts ne sélectionnent pas les dirigeants du système politique européen, ne forment pas des « militants européens », ne contribuent que très peu à la programmation des activités de l'Union et moins encore à la socialisation des citoyens (Delwit, De Waele, Kulahci et Van de Walle). La logique qui les anime est, à l'instar de celle qui sous-tend le système institutionnel, celle d'une intégration par la coopération : dans la vie parlementaire comme vis-à-vis du Conseil, dans leur organisation interne autant que dans les perceptions des citoyens, les « partis européens » sont avant tout des organes où coopèrent des partis et des dirigeants nationaux. Qu'il s'agisse de concocter un programme ou de préparer la position d'une institution, on voit des partis nationaux dialoguer au sein d'une structure souple pour tenter d'intégrer leurs points de vue. La configuration de la vie parlementaire de l'Union le confirme : si les clivages partisans jouent un rôle certain dans les votes du Parlement européen, les identités nationales resurgissent aussi fréquemment à l'occasion de votes où les intérêts des Etats sont en jeu (Noury & Roland).

Les groupes d'intérêt répondent largement aux mêmes principes. Qu'il s'agisse de syndicats, d'organisations d'employeurs, de représentations régionales, de groupes industriels ou d'associations civiques, les groupes d'intérêt et de pression qui gravitent autour des institutions communautaires sont loin d'avoir atteint la structuration corporatiste de leurs équivalents nationaux, et sont le plus souvent devenus des réseaux d'organisations ancrées dans les territoires nationaux. Là aussi, c'est la coopération entre des groupes issus de matrices nationales qui permet une intégration progressive des espaces civiques, sans que l'on puisse observer de fusion ou de centralisation (Smets & Winand).

Si la construction de l'Europe a toujours été entourée de malentendus, c'est parce qu'elle relève de logiques foncièrement différentes des traditions nationales, et parce que, consciemment ou pas, on tend à l'examiner dans les termes de ces traditions. Longtemps se sont opposés ceux qui réduisaient la Communauté à une simple organisation internationale, n'altérant en rien la souveraineté de ses Etats, et ceux qui l'appréhendaient comme une fédération en devenir, réduisant les Etats souverains au rang de pouvoirs résiduels. Ces débats simplistes restent vifs dans le monde politique comme dans les cénacles économiques. Il demeure difficile de concevoir la coopération et l'intégration comme des voies complémentaires plutôt que comme les deux pôles d'une alternative. Les évolutions récentes du système institutionnel et politique de l'Union, et les défis cardinaux qu'elle doit affronter dans la décennie qui s'ouvre, rendent pourtant impérieux un renouvellement des termes du débat.

Le modèle constitutionnel européen : de la Communauté à l'Union

Jean-Victor LOUIS

Le recours à la notion de constitution, s'agissant des traités fondateurs de la Communauté et, surtout de l'Union, est contesté. Pour beaucoup, seul un Etat peut avoir une constitution : « la constitution concerne une forme déterminée d'organisation politique : celle de l'Etat moderne » (Heintzen, 1997 : 1).

Très souvent, en revanche, le concept est utilisé de façon tellement vague qu'il peut couvrir toute charte constitutive d'organisations internationales, voire d'organismes quelconques. Le terme est utilisé « dans le sens de la loi fondamentale d'une collectivité sans préjuger de sa nature » (Kovar, 1994 : 26).

Même s'il y a peu d'espoir que soient repris, dans un avenir prévisible, les travaux d'élaboration d'une constitution pour l'Union, le débat sur la constitutionnalisation de l'Union a repris dans la perspective de la réforme des traités rendue nécessaire par l'élargissement. Cependant, l'approche adoptée, lors de la conférence intergouvernementale qui a conduit au traité d'Amsterdam, risque de caractériser encore la prochaine CIG. Il n'est question, pour certains gouvernements, que d'une révision limitée et les hommages rendus par des responsables à l'idée de constitution n'ont souvent pour but que de faire comprendre la nécessité de reporter à plus tard (et, pour d'autres, à jamais) un exercice de portée constitutionnelle. A cet égard, les conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999¹ sont particulièrement restrictives, puisqu'elles se bornent, pour l'essentiel, aux points que la conférence d'Amsterdam n'a pas réglés et qui figurent dans le protocole institutionnel annexé au traité. Cependant, la décision prise par le Conseil européen concernant l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union

¹ Voy. *Bull. UE*, 6-1999 : 15, point 1.21.53. Reste à voir si la Commission et le Parlement européen réussiront à imposer une optique plus large aux Etats membres. On sait que les conclusions du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, ont préservé quelques possibilités d'ouverture à l'ordre du jour de la CIG.

européenne qui devra être adoptée par le Conseil européen en décembre de l'an 2000 et qui pourrait se voir intégrée dans les traités (annexe IV de ces conclusions) ² relève d'une approche nettement constitutionnelle.

Il nous paraît indispensable d'envisager le processus de construction de l'Union en termes de constitutionnalisation progressive et d'entreprendre un effort de clarification, compte tenu des ambiguïtés qui caractérisent le recours à ce concept. Celui-ci doit s'inscrire dans la tradition juridique et constitutionnelle européenne mais correspondre aussi aux exigences propres à cette entité nouvelle, tout en évitant une flexibilité exagérée, qui ruine l'unité du concept et son utilité pour la réflexion et pour l'action.

Sans vouloir reprendre le débat qui s'est développé essentiellement dans la doctrine allemande sur le thème de la nature de l'Union et de ses rapports avec les Communautés (von Bogdandy, 1999 a et b), et qui atteint un degré élevé de subtilité, il est inévitable de se poser la question : peut-on parler de la constitution de l'Union ou ce terme doit-il être réservé aux Communautés ?

L'on a souvent opposé la portée « économique » des traités communautaires à la nature politique d'une constitution digne de ce nom. L'objection est de moins en moins valable, compte tenu principalement des développements dans le domaine de l'Union économique et monétaire dont la portée va bien au-delà d'engagements économiques. Ce sont toutefois les dispositions du traité sur l'Union européenne qui sont le siège des parties les plus politiques de l'entreprise européenne. Mais ce traité répond le moins aux exigences qui caractérisent l'ordre constitutionnel communautaire, non pas conçu *in abstracto*, mais tel qu'il s'est développé dans la jurisprudence de la Cour de justice, c'est-à-dire, le transfert de pouvoirs, le respect des principes de l'Etat de droit par l'accès au juge et les procédures typiques de l'action communautaire.

La constitution, qu'elle soit communautaire ou de l'Union, est, de toutes façons, « partielle », si l'on prend en compte le caractère limité, même s'il est de plus en plus substantiel ³, du champ d'action de l'Union et l'antériorité des Etats qui l'ont fondée. Cette constitution est donc dans une situation de complémentarité réciproque avec les constitutions nationales, qui, à leur tour, ne sont plus totales.

Constitution partielle, la constitution « européenne » est aussi fondamentalement évolutive, comme la Communauté elle-même.

En cela, elle a été qualifiée de processus constitutionnel plutôt que de constitution stable ⁴. Il s'agit de réaliser « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Cette caractéristique distingue cette constitution de celle des Etats, du moins lorsque ceux-ci sont stabilisés, où il s'agit essentiellement de

² Voy. aussi les dispositions arrêtées au Conseil européen de Tampere, le 16 octobre 1999 pour l'élaboration de cette charte par une « enceinte » composée de représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement, du président de la Commission, du Parlement européen, et des Parlements nationaux, avec l'assistance du secrétariat du Conseil.

³ Voy. à cet égard, la référence faite par la Cour, dans son avis 1/91 du 14 décembre 1991, *Rec.*, I-6079, aux « domaines de plus en plus étendus » dans lesquels les Etats membres voient limités leurs droits souverains.

⁴ Voy. à ce sujet Bieber (1998 : 209 et ss.) qui évoque « *einem Zielgerichtetem Entwicklungsprozess* ».

maintenir et de consolider un équilibre, souvent fragile, entre des forces parfois historiquement antagonistes. Sans garantie d'une certaine stabilité dans la durée, une constitution perd sa raison d'être. Cette considération est ici secondaire par rapport à l'objectif d'intégration. Une mobilité relative est d'ailleurs propre à un processus de nature fédérale. Comme l'écrit Jean-Louis Quermonne, « l'équilibre fédéral n'est jamais définitif. Il se présente comme un compromis perpétuellement réengagé afin de poursuivre d'une manière pacifique et consensuelle, le processus de fédéralisation » (Croizat et Quermonne, 1999 : 84).

La constitution européenne est, en outre, à la recherche d'une ou de plusieurs procédures constituantes. Le mode diplomatique qui est d'application est à la fois, inefficace et incompatible avec l'objectif fondamental du processus de construction européenne. S'il a été suggéré de « déconstitutionnaliser » certaines parties des traités en vue de permettre leur révision par une procédure simplifiée, il est rarement proposé de supprimer la double exigence d'unanimité (des gouvernements et puis des Etats, lors de la ratification) pour les dispositions jugées fondamentales des traités ⁵.

Enfin, il nous paraît utile de rappeler, quelles sont les raisons, internes et externes à l'Union, qui militent en faveur d'une réflexion de type constitutionnel.

1. Le concept de constitution et l'Union européenne

La littérature consacrée à la notion de constitution est immense et il n'est certainement ni possible, ni utile de la reprendre. Le professeur Snyder en distingue (Snyder, 1996 : 41) quatre significations : au sens empirique, la constitution décrit comment l'Etat est organisé en fait ; au sens matériel, il s'agit de la totalité des normes juridiques fondamentales qui constituent l'ordre juridique de l'Etat ; au sens instrumental, elle recouvre le document écrit ou l'acte juridique fondamental qui établit au moins les normes constitutionnelles principales ; au sens à la fois instrumental et subjectif, elle désigne l'acte qui a été adopté par le peuple, directement ou par ses représentants. C'est à la combinaison nécessaire entre éléments subjectif et objectif que le professeur Snyder consacre l'essentiel de ses développements.

En revanche, sont rejetés comme éléments non constitutifs de la constitution, le caractère écrit, la portée nécessairement juridique des normes qu'elle contient. L'existence de recours juridictionnels est écartée du concept de « constitutionnalisme » où l'auteur voit plutôt une conjonction de normes constitutionnelles et de culture constitutionnelle.

⁵ Voy. à cet égard, le rapport de la Commission institutionnelle du Parlement européen du 27 janvier 1994, sur la constitution européenne (A3-0031/94), dit « rapport Herman », qui consacre le concept de loi constitutionnelle (article 32). Sur la proposition de « hiérarchiser le droit primaire », reprise par le rapport Dehaene remis à la Commission le 18 octobre 1999, voy. le rapport du Centre Robert Schuman, *Quelle charte constitutionnelle pour l'Union européenne ? Stratégies et options pour renforcer le caractère constitutionnel des traités*. Edité par le Parlement européen, Série politique, POLI 105 FR, mai 1999 : 114.

En écartant la conception de la constitution comme norme juridique, source directe de droit, cette doctrine mutile le concept de constitution, tel qu'il s'est développé dans la tradition de nos Etats et remet en question de façon quelque peu abrupte la jurisprudence fondatrice de la Cour de justice.

Cette conception a toutefois le mérite de mettre l'accent sur l'importance de concepts tels que ceux de contrat social, d'acceptation et de légitimité dans le processus de constitutionnalisation. Elle ne rend pas obsolète la tentative d'élucidation du contenu constitutionnel des traités européens poursuivie par de nombreux auteurs dans la perspective d'une meilleure compréhension de la spécificité de la construction européenne, par rapport à un Etat et à une organisation internationale « classique », et de la nécessité de faire progresser son acquis constitutionnel.

La Cour de justice s'est, à plusieurs reprises, référée à des principes constitutionnels dans sa jurisprudence. Elle l'a fait, en particulier, dans les arrêts *Meroni* et dans l'avis 1/76 ⁶, à propos de l'équilibre interinstitutionnel et du principe d'égalité entre Etats ⁷. Les arrêts sur ce thème se sont multipliés. La Cour a qualifié le traité CE de « charte constitutionnelle d'une Communauté de droit », dans l'arrêt *Les Verts* ⁸ et dans l'avis 1/91 ⁹ et, à leur suite, dans plusieurs prises de position (arrêt du 9 août 1994, *France c. Commission* ¹⁰, avis 2-94 ¹¹, ...), elle s'est référée à l'idée de constitution.

Le professeur Jacqué a décrit le phénomène de constitutionnalisation qui découlait pour lui de l'affirmation, à des degrés divers et susceptibles d'évolution, de valeurs fondamentales et de principes structurels relatifs à la structure institutionnelle et aux rapports entre la Communauté et les Etats membres. Il concluait : « la Communauté apparaît aujourd'hui comme un ensemble institutionnel doté d'une finalité propre qu'elle cherche à atteindre dans le respect des valeurs fondamentales. Une constitution est-elle autre chose ? » (Jacqué, 1991 : 256).

Le général de Gaulle disait, en 1964, qu'« une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique » (Gerkrath, 1997 : 205).

De façon plus élaborée, on dira que la constitution définit l'objectif ou les objectifs de la structure qu'elle crée. Elle énonce les droits fondamentaux des citoyens. Elle organise les rapports entre les différents pouvoirs. S'il s'agit d'une entité composée, elle règle les compétences respectives des différents niveaux de pouvoirs ¹².

⁶ La Cour a évoqué, dans cet avis, « une modification de la constitution interne de la Communauté dans ses rapports extérieurs », voy. *Rec.*, 1977, 741, point 12.

⁷ Louis (1979 : 45-46).

⁸ Arrêt du 23 avril 1986, aff. 294/83.

⁹ Cité en note 3.

¹⁰ Arrêt du 9 août 1994, aff. C-327-91, *Rec.*, I-3666.

¹¹ Avis 2/94, 28 mars 1996, *Rec.*, I-1763.

¹² Boulouis (1997 : 51), donne de la constitution de l'Union européenne, la définition suivante : « La constitution de l'UE est formée par l'ensemble des règles qui la fondent, aménagent ses organes, déterminent ses compétences et garantissent les libertés de ses citoyens ».

L'« esprit » des traités communautaires, réside dans ce qu'on a appelé, à juste titre, « le principe constitutionnel de base : l'intégration » (Simon, 1998 : 43 et ss.). Le professeur Simon dégage les principes « qui structurent l'ordre constitutionnel de l'Union européenne », dans une ligne de pensée qui était celle, dans les années soixante-dix, du professeur Pescatore ¹³.

Sont mises en lumière la hiérarchisation des buts de la Communauté et les implications de cette hiérarchisation en tant que bases constitutionnelles de l'ordre juridique communautaire : objectifs économiques lointains et très généraux que Denys Simon qualifie plaisamment de « fins dernières », objectifs intermédiaires et principes structurels, ces objectifs économiques étant à l'origine de règles essentielles de l'ordre juridique, telles que le principe d'unité et d'uniformité d'application du droit communautaire. L'acquis formel et l'acquis substantiel sont complémentaires.

Les objectifs de la construction européenne, tels qu'ils se reflètent dans les traités, et en particulier dans leurs préambules, sont aussi politiques. Ils l'étaient dès l'origine et les développements dus aux révisions successives ont accentué ce trait.

A côté d'objectifs communs, les traités communautaires consacrent aussi « un code de conduite », des valeurs communes, au nombre desquelles il faut retenir « la prévalence de l'intérêt commun » (Denys Simon), concept qui joue un grand rôle dans la jurisprudence et l'« idée d'Etat de droit » (*idem*). Celle-ci comporte le respect par les institutions du principe de hiérarchie des normes, avec au sommet, le traité, et celui des droits fondamentaux, qui s'est affirmé depuis trente ans dans la jurisprudence après des hésitations initiales. La « référence aux principes démocratiques » est plus tardive. Elle est aujourd'hui bien ancrée dans la jurisprudence et dans les procédures communautaires, même si le déficit démocratique est loin d'être comblé. La référence à la dimension sociale complèterait heureusement la définition de la nature de la Communauté, en harmonie avec la jurisprudence généralement progressiste de la Cour en matière sociale.

Qui dit Etat ou Communauté de droit, dit « protection juridictionnelle complète et effective ». Ainsi, la Cour a-t-elle développé le *locus standi* du Parlement en fonction de ce principe. Elle a certes adopté une attitude moins libérale en ce qui concerne l'admissibilité des recours directs des personnes privées. Toutefois, la Cour a parallèlement développé une théorie du « droit au juge » national. Cette théorie s'insère dans la conception qui fait de celui-ci, le juge de droit commun et dans une philosophie qui donne la priorité au renvoi préjudiciel sur le recours direct.

L'importance donnée à l'intervention du juge est un élément inhérent à une structure de type fédéral.

Les juridictions nationales ont adopté la plupart du temps des solutions convergentes avec celles de la Cour de justice, même si les motivations ont parfois été différentes parce que basées sur des raisonnements constitutionnels nationaux. Les valeurs constitutionnelles nationales sont partagées et s'intègrent dans les principes

¹³ On peut se reporter notamment à son œuvre classique : *Le droit de l'intégration*, 1972, à son cours de Liège sur *l'Ordre juridique des Communautés européennes*, 1973 ainsi qu'aux contributions citées par le professeur Simon dans son excellent *Système* précité.

généraux communs aux systèmes juridiques nationaux (Rodríguez Iglesias, 1998 : 34). Cela permet de relativiser l'ampleur des conflits potentiels, restés jusqu'à présent sur le plan théorique, même si les risques ne sont pas à négliger.

Cet acquis jurisprudentiel est reconnu par les autorités politiques de l'Union. Il fait partie de l'acquis communautaire imposé aux pays candidats à l'adhésion. Les avis de la Commission depuis 1972 reprennent cette exigence. La déclaration du Conseil européen de Copenhague de juin 1993 ¹⁴ est imprégnée du même esprit lorsqu'elle fait référence non seulement aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire mais aussi à la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres « tout en maintenant l'élan de *l'intégration européenne* ».

Ce n'est pas seulement à l'occasion des élargissements que, par souci de vertu, les Etats membres évoquent les exigences particulières de l'ordre juridique qui les lie. Il est remarquable de constater la pénétration des principes du droit communautaire dans les sphères de l'administration, même régionale ou locale, tenue, selon la jurisprudence de la Cour ¹⁵, d'appliquer le droit communautaire et de respecter l'effet direct. Et l'influence des principes généraux développés par la Cour est grande sur l'évolution des principes de droit interne, tels par exemple, le principe de proportionnalité, qui n'était pas connu comme tel dans la plupart des Etats. Parce qu'il est foncièrement juridique, l'ordre de l'intégration a encouragé le recours au droit et au juge dans les rapports entre le particulier et les pouvoirs publics et il a contribué à la formulation de règles et à des pratiques nouvelles, spécialement en matière de motivation et de publication des actes. Ces développements constituent à leur tour un terrain favorable pour l'affinement des principes généraux de droit, dégagés par la Cour, qui en trouvent une nouvelle légitimité.

Il est aussi significatif que les auteurs du traité de Maastricht aient cru devoir préciser, par des déclarations jointes au traité, que certaines de ses dispositions en matière de relations extérieures ne faisaient pas obstacle à la doctrine *AETR* ¹⁶, c'est-à-dire à l'action du principe de préemption, alors même que les Etats membres avaient très mal reçu ledit arrêt vingt ans plus tôt.

Si l'on peut difficilement nier la nature constitutionnelle au sens matériel des traités communautaires, est-il légitime de reconnaître la même qualification aux dispositions non communautaires du traité de l'Union ? Pour Joseph Weiler, « *constitutionalism, more than anything else, is what differentiates the Community pillar from other transnational systems and, within the Union, from the other « pillars* » » (Weiler, 1999 : 221 ; Gerkrath, 1997 : 127) ¹⁷. Francis Snyder prend une autre voie dans son cours auquel nous nous sommes déjà référé.

¹⁴ Bull. UE, n° 6-1993 : 13.

¹⁵ Voy. arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo*, aff. C-103/88, *Rec.*, I-495.

¹⁶ Voy. arrêt du 31 mars 1971, aff. 22/70, *Commission c. Conseil*, *Rec.*, 263.

¹⁷ On citera aussi Walter van Gerven, qui remarque que : « *at least the part of the Union which is based on the EC, has prima facie a constitution* », cité par Gerkrath (1997 : 257).

La situation créée par le traité de Maastricht est paradoxale. En effet, par rapport à l'Acte unique qui n'avait mérité cette appellation que parce que le long article 30, relatif à la coopération politique, se trouvait dans le même instrument juridique que les modifications aux traités communautaires, il y avait dans l'esprit des auteurs du traité de Maastricht une volonté globalisante et le souci de définir des principes communs à l'ensemble de la construction à laquelle participaient les douze Etats membres de l'époque. Mais, autre paradoxe, les principes énoncés dans les articles liminaires, au contenu manifestement constitutionnel, étaient expressément déclarés non « justiciables » et ceci valait même pour l'article F consacré au respect des droits de l'homme. Le traité sur l'Union européenne énonce que « l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les formules de coopération instaurées par le présent traité » (article 1^{er} (ex-article A)) ¹⁸. Il introduit ainsi dans cet ensemble, des processus de coopération et non d'intégration, sans véritable transfert de compétences, et sans les garanties susceptibles de lui mériter la qualification d'« Etat de droit ». Il ne peut dès lors être tenu pour fonder une constitution et il rompt en quelque sorte le processus de constitutionnalisation progressive lancé par la Cour avec le consentement des Etats.

Les améliorations apportées par le traité d'Amsterdam en ce qui concerne la « communautarisation » des dispositions du troisième pilier relatives à l'espace de liberté, sécurité, justice, la définition d'objectifs pour la coopération en matière judiciaire et de police, l'adaptation des instruments, la reconnaissance à la Cour de justice d'un certain rôle dans l'interprétation des actes et pour le règlement des conflits, constituent assurément un modeste pas dans la voie de la constitutionnalisation, « un retour au droit commun du traité de Rome, et par conséquent un retour à l'unité sur le terrain de la compétence, du rôle des institutions, de l'instrumentation juridique, du contrôle juridictionnel » (Masclat, 1999 : 84). Le chemin est toutefois encore long à parcourir. En outre, le traité prévoit divers régimes spéciaux, ce qui conduit à un accroissement de la fragmentation. Il multiplie les protocoles et les déclarations. De nombreuses dispositions ont un caractère purement déclaratoire.

La confusion, aggravée par le traité d'Amsterdam, concerne l'ensemble des traités dont la cohérence a disparu.

L'extension aux seules dispositions prises en vertu du traité CE et, avec des limitations, à celles du nouveau troisième pilier, du contrôle du respect de l'article 6 (ex-F), relatif aux droits de l'homme, est particulièrement frappante, sinon choquante, tout autant que l'exclusion de l'intervention possible de la Cour dans le contrôle des mesures prises par les Etats pour assurer la protection de l'ordre public et de la sécurité publique, qu'il s'agisse de la partie communautarisée du troisième pilier ou des dispositions qui sont restées dans celui-ci.

¹⁸ Cette unité a été qualifiée de « factice » par Jean-Claude Masclat (1999 : 77 et ss.). Sur les atteintes portées par le traité de Maastricht à l'unité de l'ordre juridique communautaire, voy. Curtin (1993 : 17 et ss.). F. Dehousse (Dehousse, 1999 : 15) considère la structure en piliers comme « *extremely heavy, burdensome and (giving) rise to numerous legal conflicts* ».

Est-il dès lors possible de se référer à la constitution de l'Union européenne, pour viser à la fois les traités communautaires et les dispositions portant sur les piliers ?

Il est bien entendu que les trois Communautés ont la personnalité juridique, et en particulier, la personnalité juridique internationale. Elles disposent de cette personnalité non seulement parce que le traité le prévoit, mais surtout, parce que des compétences spécifiques donnent vie à cette personnalité sur le plan international.

On sait que les auteurs du traité d'Amsterdam n'ont pu s'accorder sur l'attribution à l'Union de la personnalité juridique et que les partisans les plus résolus de cette attribution n'y trouvaient d'intérêt que si cette nouvelle personnalité englobait celles des trois Communautés. Faute de réussir dans cette voie, le projet a été abandonné. Il est difficile, dans ces conditions, malgré l'avis de certains auteurs ¹⁹, de considérer que la personnalité implicite de l'Union aurait absorbé, en quelque sorte, celle des Communautés.

L'Union dispose toutefois d'une personnalité que l'on a pu qualifier successivement d'embryonnaire (Rideau, 1996 : 229) et d'émergente (Rideau, 1999 : 245) dont l'éclosion dépendra de l'usage qui sera fait des dispositions qui prévoient, depuis Amsterdam, la négociation d'accords dans le domaine des deuxième et troisième piliers (TUE, articles 24 et 38, ex-articles J 14 et K 10). On peut penser que le développement d'une quatrième personnalité n'ajouterait pas à la cohérence de l'ensemble et que la prochaine conférence de révision du traité devrait se préoccuper de cette question.

L'essentiel n'est pas là. Un ensemble de traits unissent les Communautés à l'Union. Les traités sont modifiables par une seule et même procédure, l'adhésion se fait à l'Union européenne (article 49 du traité sur l'Union européenne), dans son ensemble ; les principes décrits dans les articles liminaires sont applicables à toutes les composantes de l'Union, c'est-à-dire et y compris aux Communautés ; le cadre institutionnel, emprunté aux Communautés, est, avec les réserves indiquées ci-dessus, « unique » (article 3, alinéa 1^{er} ex-article C du TUE), une obligation de cohérence doit être observée entre l'action de l'Union et celle menée au titre des Communautés (article 3, alinéa 2, ex-article C du TUE), le Conseil européen, institution de l'Union, exerce, outre son rôle global d'impulsion (article 4, ex-article D du TUE), un rôle dans la mise en œuvre du titre relatif à l'union économique et monétaire (article 109 paragraphe 2, ex-article 103 paragraphe 2 du traité CE), il existe des passerelles entre l'Union et les Communautés (article 42, ex-article K 14), certes peut-être plus symboliques que réelles, et des actes communautaires en matière de sanctions économiques sont adoptés en vertu de décisions prises au titre de la PESC (article 301, ex-article 228 A). Dans des secteurs potentiellement importants, comme celui de la répression du faux monnayage, des synergies devront apparaître entre l'action d'Europol au titre du troisième pilier (titre VI du TUE), qui prévoit la lutte contre la grande criminalité, et les responsabilités de l'Organisme communautaire de lutte contre la fraude aux intérêts financiers de la Communauté (OLAF).

¹⁹ Voy. Antonio Tizzano (1998 : 11 et ss.). *Contra*, Daniel Vignes (1998 : 40 et ss.).

Il y a une nécessité urgente de restaurer la structure unitaire des traités rompue à Maastricht et que le traité d'Amsterdam n'a pas su rétablir malgré les avancées, limitées et complexes, réalisées dans ce sens. Ainsi, le principe majoritaire devrait faire une entrée plus décisive dans le second pilier et il n'y a pas de raison que le troisième comporte des actes et des procédures d'une nature et d'effets différents de ceux du droit communautaire. Il faut un régime juridictionnel débarrassé des contraintes actuelles.

Le traité de Maastricht donne une indication précieuse sur l'orientation que doit prendre l'évolution en ce domaine. Il s'agit actuellement de l'article 2 (ex-B) du TUE, en son dernier tiret qui assigne comme objectif à l'Union « de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer afin d'examiner dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires ». Cette disposition est le résultat des efforts des gouvernements qui entendaient faire prévaloir d'une part, le caractère temporaire de la structure en piliers et, d'autre part, la primauté de la méthode communautaire.

Il ne s'agit pas seulement d'assurer une plus grande efficacité aux actions menées dans les domaines couverts aujourd'hui par les dispositions des deuxième et troisième piliers, mais de reconnaître le fait que les formules communautaires telles qu'elles se sont développées dans les traités et la pratique des institutions sont mieux à même de garantir le respect des valeurs de l'Etat de droit et de la démocratie que les formules intergouvernementales où l'action des autorités, parce qu'elle se déroule dans la sphère internationale, n'est en fait soumise à aucun contrôle digne de ce nom.

2. La constitution de l'Union et les constitutions nationales

Les rapports entre les constitutions nationales et les traités communautaires sont un des sujets qui ont le plus suscité l'intérêt des auteurs et, dans certains Etats, le débat politique. Il serait toutefois contraire à la réalité de ne pas souligner les progrès considérables accomplis depuis les origines du phénomène communautaire. Au début des années soixante, les juridictions de tous les pays, membres originaires de la Communauté, donnaient la primauté à la loi postérieure sur les traités internationaux et les traités communautaires ne bénéficiaient pas d'un sort plus favorable que celui de ces derniers. C'est sous l'influence de la jurisprudence de la Cour et de la logique du système que les jurisprudences nationales ont évolué ²⁰.

La constitution de l'Union (terme utilisé avec les réserves qui découlent des développements qui précèdent), on l'a déjà vu, est nécessairement une constitution partielle. Cela découle du principe d'attribution des compétences – expresses et implicites – qui régit le droit de l'intégration (article 5, ex-article 3 B du traité CE) et du maintien des Etats membres, en tant que fondement, avec les peuples, de la légitimité de l'Union.

²⁰ Sur le thème des rapports entre jurisprudences constitutionnelles et jurisprudence de la Cour de justice, on consultera l'étude de Gil Carlos Rodriguez Iglesias et Alejandro Valle Galvez (1997).

Il y a une relation de complémentarité entre les constitutions des Etats et celle de l'Union. Jörg Gerkrath cite à cet égard le professeur Tomuschat, en relevant que « en tant que création d'un acte de volonté politique de ses Etats membres, une constitution de l'Union européenne apparaît donc comme, et c'est ici que commence la citation, « indissolublement liée à la substance des constitutions de ces derniers » (Gerkrath, 1997 : 264 et n. 507). Il y a une complémentarité fonctionnelle entre les textes nationaux et européens. Il est dès lors compréhensible et indispensable que la Cour se réfère aux principes généraux communs aux droits constitutionnels des Etats et qu'elle soit amenée à faire application de principes que l'on ne retrouve pas nécessairement dans l'ensemble des chartes fondamentales, dès lors que la solution promue par une constitution lui paraît meilleure, parce qu'elle assure une meilleure protection des valeurs qu'elle doit défendre. C'est, en l'absence de catalogue de ces droits, le cas pour ce qui concerne les droits fondamentaux.

« Indissolublement liée » aussi parce que l'on ne pourrait admettre que les Etats démocratiques et attachés aux principes de l'Etat de droit puissent avoir adhéré à des institutions créées par des traités, qui ne respecteraient pas l'essence de ces principes. Cette question était au cœur de la négociation du traité CECA et a justifié la création de la Cour de justice. Est-ce à dire qu'il est légitime d'admettre dans une Communauté de droit, un contrôle permanent – ou la menace de l'exercice de ce contrôle – par les juridictions nationales compétentes pour assurer le respect de la constitution nationale, des dispositions du traité et des actes de droit dérivé à l'aune des dispositions fondamentales de chaque Etat ?

La réponse pour la Cour de justice est claire : aucune source de droit national, quel que soit son rang ne peut prévaloir devant une juridiction nationale sur une disposition de droit communautaire, primaire ou dérivé.

Cette position n'est pas admise sans réserve par les juridictions constitutionnelles des Etats membres qui connaissent le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

Cependant, l'Etat qui adhère à la Communauté – aujourd'hui à l'Union – et le fait sans réserve (voy. *a contrario*, s'agissant d'une révision du traité postérieure à l'adhésion, la déclaration de l'Irlande, annexée au traité de Maastricht, à propos des dispositions de sa constitution relatives à l'avortement) doit adapter sa constitution aux exigences de son appartenance à l'entreprise commune. Dire, en ce sens, qu'il faut que la constitution communautaire soit compatible avec les constitutions nationales, cela ne signifie pas « qu'elle devra être conforme en tous points aux prescriptions des constitutions de ses Etats membres, mais que chaque Etat membre ne pourra participer à un acte constituant de l'union européenne que pour autant qu'il respecte sa propre constitution » (Gerkrath, *ibid.*). Chaque Etat ne peut toutefois se réserver le droit de contrôler en tous temps ce respect.

Il est contraire au principe de bonne foi qu'un Etat membre puisse invoquer après coup, une disposition de sa constitution pour faire échec à ses obligations communautaires (Rodríguez Iglesias, 1998 : 37 et Louis, 1993 : 578). Même en droit international, il n'est permis d'invoquer pour se soustraire à un engagement, qu'une violation manifeste d'une règle de sa constitution relative au pouvoir de conclure des traités (convention de Vienne, article 46).

Le traité est devenu la loi commune et le juge de la validité de cette loi est nécessairement la Cour de justice. Celle-ci l'a répété dans son récent mémorandum sur « L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne. Document de réflexion », publié en mai 1999. Evoquant les dangers d'une surcharge persistante due à l'accroissement de ses compétences et à l'élargissement, la Cour souligne le risque qu'elle ne puisse plus se concentrer sur ses fonctions essentielles, qui sont « d'assurer le respect de la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, et entre les institutions communautaires, de garantir l'uniformité et la cohérence du droit communautaire et de contribuer au développement du droit de l'Union ». Certes dira-t-on, et a-t-on écrit (Weiler, 1991 : 2415), la répartition des compétences entre la Communauté et l'Etat est une question qui concerne autant le droit communautaire que le droit national et n'est-il pas dès lors justifié que le juge constitutionnel interne se reconnaisse le droit de connaître des excès de pouvoir prétendus de la part des institutions communautaires ? En d'autres termes, d'être le juge de l'*ultra vires* ou détenir la « *Kompetenz-Kompetenz* » ? La décision de la Cour constitutionnelle allemande d'octobre 1993 relative au traité de Maastricht ²¹ et le contentieux des bananes ont ravivé le débat sur ce point et l'on ne peut pas le passer sous silence même si jusqu'à présent le pire, c'est-à-dire la déclaration par la Cour constitutionnelle de l'inapplicabilité d'un règlement en Allemagne, ne s'est pas produit.

Tout d'abord, il ne peut y avoir de solution fondée sur le texte ou l'esprit d'une constitution nationale au problème de la violation du droit par un acte législatif ou administratif communautaire. Il est vrai que la question peut avoir des aspects de droit constitutionnel national mais affirmer comme l'a fait la Cour constitutionnelle allemande qu'en sa qualité de gardienne de la constitution allemande, elle peut et doit exercer son contrôle sur le respect de la conformité aux traités d'un acte communautaire, apparaît comme la négation des conséquences qui découlent de l'appartenance à la Communauté, c'est-à-dire, la soumission à des règles communes et une violation flagrante du principe d'égalité entre les Etats, les uns s'estimant tenus par les règles du jeu communautaire et d'autres gardant un quant à soi, exercé isolément et discrétionnairement. La Cour constitutionnelle elle-même n'a-t-elle pas dans des arrêts du 23 juin 1981, *Eurocontrol* ²², observé qu'une telle attitude risquerait de rendre l'Allemagne « *vertragsunfähig* ». Elle prétendrait imposer aux autres ses propres règles et critères selon une conception « décisionniste » et autoritaire.

L'adéquation des constitutions nationales aux exigences de la construction européenne implique que l'exercice du pouvoir constituant par les Etats apparaisse de façon croissante comme conditionné par l'ordre supranational. Si la constitution communautaire est inévitablement le reflet des tendances profondes des constitutions nationales pour ce qui concerne les valeurs qui y sont prônées, les constitutions

²¹ Voy. la décision du 12 octobre 1993, du Bundesverfassungsgericht, *Europarecht*, 1994 : 95 et ss.

²² Voy. décisions du 23 juin 1981 in *EuGRZ*, 1981 : 1972 et ss.

nationales voient des principes essentiels de leur texte fondamental perdre, de façon certes progressive, leur contenu réel. Et cela même si ces dispositions fondamentales ne font pas l'objet de révision, la constitution se voyant enrichie de dispositions habilitantes propres aux domaines couverts par les traités européens. D'où le souci de la Cour constitutionnelle allemande de mettre des limites tendant en l'occurrence au maintien d'une démocratie véritable qui ne peut se concevoir sans la subsistance de pouvoirs réels pour l'assemblée législative nationale. Ce souci ne saurait justifier la tutelle du droit communautaire par les juridictions constitutionnelles nationales. Il devrait susciter un accroissement du caractère démocratique de la structure communautaire.

C'est ce que méconnaissent ceux qui considèrent comme également légitimes les prétentions de la Cour de justice et celles de cours constitutionnelles et renvoient en quelque sorte dos à dos les hautes juridictions. Ainsi Dominik Hanf (Hanf, 1999) suggère-t-il de reconnaître à la Cour constitutionnelle allemande, le droit de censurer des empiètements sur les compétences nationales, qui seraient jugés excessifs. Des mécanismes de conciliation entre les deux cours ont été aussi suggérés (Schmid, 1998). L'on connaît aussi la proposition faite par Joseph Weiler de confier la solution des litiges en matière de délimitation des compétences respectives des Etats et de la Communauté à une juridiction à créer qui serait présidée par le président de la Cour et composée de juges des cours constitutionnelles ou suprêmes des Etats membres ²³.

Quelles seraient les relations entre la Cour et la nouvelle juridiction ? Celle-ci serait-elle saisie par renvoi préjudiciel de la Cour de justice ou les juges nationaux – voire les particuliers – pourraient-ils y avoir directement recours ? Agirait-elle « comme en cassation » à l'égard de la Cour actuelle ? Statuerait-elle en droit ou serait-elle amenée à se prononcer comme un agent conciliateur ? Comment expliquer cette création au regard de l'article 292 (ex-article 219) dont la Cour a reconnu la portée constitutionnelle ? Ne doit-on pas s'interroger sur la capacité de ces juges, dont les juridictions d'origine ont des pouvoirs qui diffèrent parfois considérablement, de dégager des vues communes ? Quel serait l'effet d'une telle création sur l'autorité de la Cour ?

Ne faudrait-il pas s'interroger sur ce paradoxe que constitue la Cour actuelle, dont les membres sont, en fait sinon en droit, nommés par l'Etat dont ils ont la nationalité et qui pourtant, malgré des décisions qui, comme l'avis 1/94 sur la compétence exclusive ou non de la Communauté de conclure les accords issus de l'Uruguay Round ²⁴, ou l'avis 2/94 concernant la compétence de la Communauté d'adhérer à la convention européenne des droits de l'homme ²⁵ ou encore la jurisprudence *Keck et Mithouard*, au sujet de la libre circulation des marchandises ²⁶ sont loin d'être

²³ Cette proposition a été rappelée dans un article paru dans *Le Monde* et repris dans une brochure du Centre Robert Schuman, *Six opinions sur l'euro et l'Europe*, sous le titre : « L'Europe : du pain et des jeux ? », mai 1998. Voy. aussi, Weiler (1997 : 34).

²⁴ Voy. l'avis du 15 novembre 1994, *Rec.*, I-5267.

²⁵ Voy. l'avis du 24 mars 1995, *Rec.*, I-525.

²⁶ Voy. l'arrêt du 24 novembre 1993, aff. jtes C-267/91 et 268/91, *Rec.*, 1993, I-6097.

systématiquement marquées d'un activisme pro-intégration, apparaît cependant à beaucoup d'observateurs comme (trop) pro-communautaire ? N'y a-t-il pas là, la démonstration de la force inhérente à la logique du système ? Ne peut-on pas penser – si l'on écarte l'hypothèse pourtant réaliste d'un échec de la formule – que la création d'un nouvel organe juridictionnel ne changerait rien à cela, sauf qu'elle porterait une atteinte irrémédiable au système actuel, dont le défaut principal est la lenteur de décision ?

Il faudra sans doute pour un certain temps encore se contenter de solutions de type pragmatique. Il n'y a pas de solution, sauf le recours en manquement contre l'Etat en question, d'un maniement politiquement difficile et d'une efficacité restreinte, contre la rébellion d'une juridiction constitutionnelle qui prétend imposer son jugement sur la légalité d'un acte par rapport au traité.

3. Une constitution évolutive

La constitution de l'Union comporte un objectif « mobile ». Le préambule du traité CEE se réfère à « une union sans cesse plus étroite », disposition reprise aujourd'hui par l'article 1^{er} du TUE pour caractériser l'objectif de l'Union européenne. Dans sa contribution à l'étude du projet de constitution de 1994 du Parlement européen, le professeur Daniel Thürer remarque : « *It is true that, typically, a constitution represents a stable, durable, rigid set of rules concerning the establishment of an institutional framework as well as basic aims, tasks and principles ; but a strong tendency can also be observed, in international law and even in the discipline of state constitutional law, to conceive the constitution not only as a stable, immobile order but also that it should include dynamic, fluid elements of a constitutional process* » (Thürer, 1995 : 15).

On a souligné dans l'ordre interne que les constitutions comportent toujours des mandats au législateur (Louis, 1996 : 553). Un texte qui se suffit à lui-même ne peut être une constitution, mais un acte d'un pouvoir dérivé. Il s'agit d'organiser les pouvoirs publics en vue de permettre la réalisation des objectifs que la constitution consacre et de pouvoir le faire en tenant compte de circonstances que l'on ne peut présager et pour une Union dont les limites géographiques ne sont pas fixées.

Le traité CE, traité d'intégration, est fondé sur le principe de réalisation progressive. Il constitue la manifestation la plus achevée de la catégorie dite du « traité cadre ».

Le traité est ainsi conçu dans la perspective d'un « *spillover* », caractéristique de la conception néo-fonctionnaliste. D'où la succession de révisions importantes du traité : trois ont eu lieu en douze ans (Acte unique européen, traité de Maastricht et traité d'Amsterdam). Le caractère strict et incontournable de la procédure de révision donne à la constitution évolutive de la Communauté un caractère « rigide » très affirmé. Cette rigidité a été soulignée par la Cour qui a rejeté la possibilité de révisions par la voie de procédures s'écartant de celles du traité et qui a écarté les prétentions des Etats qui entendaient déroger aux règles du traité par de simples résolutions intergouvernementales (Louis, 1980 : 553). Elle a aussi écarté la conception selon laquelle le non-usage de certaines dispositions d'un traité pouvait avoir pour effet leur désuétude et le retour consécutif de la matière qu'elles règlent dans le champ des

compétences nationales ²⁷. Avec l'approfondissement de l'intégration et l'ouverture de champs nouveaux à la construction communautaire, la Cour a accentué la rigidité du système. Elle l'a fait, à propos de l'accord sur l'espace économique européen, en déclarant, dans son avis 1/91, déjà cité, que le régime de protection juridictionnelle instauré par le traité ne pouvait faire l'objet d'une dérogation par la voie d'une révision effectuée à l'occasion de la conclusion d'un accord basé sur l'article 238 du traité. Elle a indiqué des limites au recours à l'article 235 ²⁸, clause d'adaptation des traités qui, dans la longue période où la révision du traité CEE paraissait impossible, a permis à la Communauté de développer des politiques nouvelles. Celles-ci trouvent aujourd'hui, pour la plupart d'entre elles, une base dans le traité.

La conception rigide de la constitution communautaire a permis, dans un passé récent, de rejeter la prétention du gouvernement de la république fédérale allemande de bâtir le pacte de stabilité sur le fondement d'un accord intergouvernemental parallèle au traité CE et rapidement désigné sous le vocable de « Schengen économique ». L'avis convergent des services juridiques de la Commission et du Conseil était contraire à cette formule et il fut décidé que les nouveaux arrangements devaient s'inscrire dans le cadre des dispositions du traité (rapport d'étape de la Commission au Conseil européen de Florence, juin 1996).

Ces développements accentuent le rôle du traité comme norme constitutionnelle et permettent de souligner le rôle joué par la Cour, avec le consentement des Etats, dans cette constitutionnalisation.

4. La procédure constitutionnelle européenne

Franklin Dehousse remarque à propos du traité d'Amsterdam : « *If one looks at the topics, the IGC negotiation was fundamentally a constitutional one. It was about the designation and powers of the institutions, citizens' rights, and the principle of European policies. If one looks at the procedures, the IGC negotiation was fundamentally a diplomatic one* » (Dehousse, 1999 : 20). Cette observation tranche sur les affirmations de ceux qui insistent sur les progrès faits durant ces négociations par rapport aux Conférences intergouvernementales passées en ce qui concerne par exemple, la transparence, l'association du Parlement européen et, surtout, la préparation par l'institution d'un Groupe de réflexion.

A la base de la « constitution » communautaire, il y a non pas un fait révolutionnaire fondateur et l'œuvre du peuple constituant, mais un accord entre Etats. Ceci est évidemment capital pour ceux qui soulignent que, par le recours au mot « constitution », on entendrait nécessairement « *ein Anspruch auf normative Letzbegründung* » (Heintzen, 1997 : 11) (la revendication d'un fondement normatif dernier). Dans cette vision, la constitution est la norme du rang le plus élevé d'un ordre juridique. Sa validité précède le juriste. Elle ne peut trouver sa justification par des moyens juridiques. Le pouvoir constituant du peuple n'est pas une grandeur juridique mais seulement politique. Or, ici, si l'on suit la jurisprudence de la Cour

²⁷ Voy. l'arrêt du 14 décembre 1971, *Commission c. France*, aff. 7/71, *Rec.*, 1003.

²⁸ Voy. l'avis 2/94 précité.

constitutionnelle allemande, la validité et l'applicabilité du droit communautaire primaire dérivent de l'ordre d'exécution donné par le législateur allemand. Le fondement de l'ordre constitutionnel communautaire ne se trouve donc pas en lui-même mais découle des ordres juridiques nationaux. Dans cette optique, continue Heintzen, il est normal que la Cour constitutionnelle ait le dernier mot en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux.

A cette conception, l'on peut opposer l'autonomie de l'ordre juridique communautaire mais surtout le fait que l'Acte fondateur de la Communauté n'est pas né du seul « *fiat* » de l'ordre juridique allemand (Pernice, 1999 : 715 et ss.). C'est sans doute dans le projet de Communauté politique élaborée, à la demande des gouvernements des Six, par l'assemblée *ad hoc* en 1953 qu'est apparue pour la première fois le concept de double légitimité. Celui-ci a trouvé son expression renforcée dans la transformation du Parlement européen, qui est passé du stade d'une assemblée, essentiellement consultative, dont les membres étaient désignés par les parlements nationaux à la dignité de co-législateur de la Communauté, élu au suffrage universel direct. L'on sait que cette évolution du Parlement a été reconnue par la Cour à un moment où pourtant celui-ci n'avait encore conquis que des pouvoirs budgétaires limités.

Si l'on admet que pour déterminer si un texte peut être considéré comme une charte constitutionnelle, c'est moins son origine qu'il y a lieu d'examiner que les voies selon lesquelles il peut être modifié (J. F. Aubert, cité par Gerkrath, 1997 : 70), on doit reconnaître que, quels que soient les aménagements pragmatiques apportés à la procédure dans le cadre des dispositions existantes, celle-ci ne répond pas aux standards exigibles d'une procédure « démocratique et transparente » (V. Constantinesco, cité par Gerkrath, 1997 : 237).

Sans éliminer le stade de la CIG proprement dite, on peut penser à un pouvoir de codécision pour le Parlement européen ²⁹, à l'association des parlements nationaux à la procédure ³⁰, à l'instauration d'une procédure référendaire, ou à une combinaison de ces différents éléments. Ce qui est certain, comme le souligne Franklin Dehousse, c'est que le recours à la même procédure ne peut donner à l'avenir que des résultats aussi insatisfaisants que ceux obtenus à Amsterdam (Dehousse, 1999 : 65). Une constitution n'est pas un texte qui résulte de l'accord unanime de délégués agissant sur instruction. Elle est le produit d'un débat d'idées sur des options majeures. Un tel débat ne peut être conduit exclusivement dans de telles enceintes et sans un travail approfondi associant, de la meilleure façon possible, les citoyens (« la société civile ») et leurs représentants.

Jusqu'à présent, il a été impossible de modifier la procédure de révision. Les Etats membres veulent conserver son caractère intergouvernemental et préserver le droit de

²⁹ Sur la codécision constitutionnelle, voy. la résolution du Parlement européen sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale (A5-0058/1999) du 18 novembre 1999, point 16.

³⁰ A cet égard, on peut s'interroger sur l'avenir de la formule qui a été adoptée pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux, citée en note 2.

veto que leur confère la double exigence d'unanimité. Koen Lenaerts a remarqué que celle-ci est un moyen pour les Etats de protéger leur autonomie et leur identité nationale (Lenaerts, 1998 : 787). C'est aussi un encouragement à l'immobilisme. L'insistance mise sur le thème de la coopération renforcée lors des négociations du traité d'Amsterdam a été en grande partie motivée par la faculté de blocage créée par la nécessité de l'unanimité pour la révision de dispositions du traité, en particulier de celles qui prévoient elles-mêmes l'unanimité au Conseil. Cette situation n'est pas acceptable aujourd'hui ; elle risque d'aboutir demain à la paralysie de l'évolution constitutionnelle ou à une modification fondamentale de la nature de la Communauté.

Or, la nécessité d'une réforme profonde paraît évidente en raison certes de l'élargissement, mais aussi vu les transformations structurelles de la Communauté.

5. Les défis de la réforme

Quelques orientations devraient être prises en considération ³¹.

Il y a d'abord la nécessité de reprendre de façon claire, dans un texte bref, ayant la même valeur que les traités actuels, les objectifs et les principes de la construction européenne, les droits des citoyens et les règles de l'ordre économique, les éléments essentiels de la structure institutionnelle et les règles qui gouvernent la répartition des compétences. L'exercice serait bâti sur les dispositions des traités existants et les acquis de la jurisprudence mais il ne s'agirait pas, en tout, d'un exercice « à droit constant » sinon il manquerait son but. Il faut, en effet, que le texte constitue un « plus » en ce qui concerne des sujets tels que le statut du citoyen communautaire, les droits fondamentaux, les rapports entre les institutions et les limites aux pouvoirs de celles-ci.

Il convient d'avoir aussi présent à l'esprit, l'impératif de conduire la réforme en fonction non seulement de l'élargissement programmé mais encore en vue de tenir compte de la nécessité de renforcer l'exécutif communautaire au sein d'une structure institutionnelle qui s'est vue *de facto* profondément modifiée par la réalisation de l'Union monétaire.

Il conviendra encore de réfléchir à « l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne » pour reprendre le titre du document déjà cité, publié par la Cour et le Tribunal de première instance. Ces instances se sont vu confier des responsabilités nouvelles dans des secteurs variés ; elles sont appelées à de nouvelles responsabilités par le traité d'Amsterdam et elles devront inévitablement faire face à un alourdissement de la charge pesant sur elles avec l'adhésion de plusieurs nouveaux Etats membres. Or, déjà actuellement, le nombre des affaires pendantes et la durée des procédures s'accroissent sans cesse, ce qui ne peut que nuire gravement à l'efficacité du contrôle juridictionnel toujours plus indispensable dans une Union plus complexe, plus nombreuse et plus diversifiée.

³¹ Les développements qui suivent doivent beaucoup aux travaux du Mouvement européen international et, en particulier au rapport pour le Congrès de La Haye de mai 1998, *Construisons ensemble l'Europe du XXI^e siècle*, élaboré par le comité d'initiative présidé par l'auteur sur le rapport de Jean-Guy Giraud.

La réforme ne pourra s'abstenir de porter, en outre, sur l'approfondissement et la communautarisation de certaines politiques qui sont fondamentales pour l'avenir de l'Union ou particulièrement sensibles pour le citoyen, comme c'est le cas pour les dispositions des deuxième et troisième piliers, portant respectivement sur la défense et sur la lutte contre la grande criminalité.

L'exercice devrait s'accompagner nécessairement d'une réforme de la procédure de révision.

Le succès de l'opération n'est pas garanti. D'une part, c'est la procédure actuelle, améliorée certes en ce qui concerne l'association du Parlement européen et, peut-être des parlements nationaux au processus mais comportant inévitablement la double exigence d'unanimité, qui s'appliquera. D'autre part, le projet – qui a été formulé notamment au sein du Mouvement européen – de soumettre la réforme ainsi adoptée à un référendum dans les Etats membres afin d'associer directement les peuples à l'exercice, en vue de lui donner une plus grande légitimité, risque de se heurter à des oppositions de principe dans les pays où il n'y a pas de tradition du recours direct à l'expression de la volonté populaire.

On le voit, la réforme institutionnelle des traités ne pourrait en aucune façon se borner à la solution du problème de la limitation du nombre des membres de la Commission et d'autres institutions, à une révision de la pondération des voix au sein du Conseil, accompagnées, le cas échéant, d'une augmentation des cas de vote à la majorité qualifiée, entraînant quelques nouveaux cas de codécision (Moscovici, 1999 : 42) comme certains Etats l'envisagent dans une interprétation littérale du protocole relatif aux institutions joint au traité d'Amsterdam. La remise à plus tard d'une réforme plus ambitieuse risque de rendre impossible l'adaptation indispensable des traités aux besoins du présent.

6. Conclusion

Pour décrire la nature juridique de l'Union, comme idée et comme réalité, un auteur a proposé l'expression « *supranationaler Föderalismus* » (von Bogdandy, 1999) différant à la fois de l'intergouvernementalisme et du fédéralisme étatique (« *bundesstaatlicher Föderalismus* »). Dans cette conception, il manque à l'Union des pouvoirs d'action (« *Gewaltmittel* »). Il faut remédier à la fragmentation qui persiste après Amsterdam, à l'absence de cohérence et modifier les procédures de révision. Il faut une hiérarchie des actes de droit dérivé plus adéquate aux réalités actuelles des fonctions exercées au sein de l'Union et il est nécessaire de supprimer l'exigence d'unanimité pour une série de domaines politiques. Ainsi, sa définition est-elle aussi un programme d'action (*ibid.*, 65). Avec les compléments indiqués plus haut, nous pouvons nous rallier à ce programme, quelle que soit l'étiquette sous laquelle l'auteur la présente.

L'alternative – qui représenterait la fin des ambitions que l'on peut former pour l'Europe en tant que réalité politique – est celle présentée par Jean-Marie Guéhenno ³²

³² Cité par W.T. Eijssbouts (1999 : 1 et ss., spécialement, 10).

qui, dans son livre *La fin de la démocratie*, s'exprime ainsi : « L'Europe ne sera pas une structure institutionnelle figée, assise sur un territoire définitivement borné, mais un élément dans un ensemble d'institutions concurrentes, n'obéissant à aucune architecture claire (...). Cette concurrence institutionnelle – conséquence d'une diffusion de la puissance entre plusieurs structures qui se recoupent sans se superposer, qui se complètent sans pouvoir tout à fait éliminer la concurrence étendra à un ordre politique en voie de disparition les mécanismes de régulation que nous voyons à l'œuvre dans les entreprises modernes ».

La continuation du processus de constitutionnalisation s'avère ainsi indispensable à plusieurs titres.

Elle est motivée d'abord par un souci de légitimité. La priorité donnée aux nécessités fonctionnelles n'est plus acceptable. Il faut des structures démocratiques au niveau de l'Union et non plus des « *sachlogischer Regelungsprinzipien* », c'est-à-dire des principes de régulation fonctionnelle.

Elle doit aussi être dominée par une affirmation des valeurs qui fondent la cohésion de la société européenne et par le principe de l'Etat de droit. Les pouvoirs des institutions, et, en particulier, ceux du Conseil, qui ne sont soumis actuellement qu'à un contrôle juridictionnel limité voire inexistant, dans certains domaines, doivent être contrôlés comme l'est la puissance publique en droit interne.

Il faut assurer la cohérence et l'unité de l'ensemble institutionnel tant en ce qui concerne le respect des valeurs que l'efficacité des instruments d'action qui ne peuvent être bâtis que sur le modèle communautaire.

Rien de ce qui précède ne sera inévitablement réalisé par la force de la nécessité.

Bibliographie

- BIEBER, R. (1998), « Verfassungsentwicklung der Europäischen Union: Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung ? », in MÜLLER-GRAFF, P. Ch., et RIEDEL, E., (ed.), *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 209 et ss.
- BOGDANDY, A. VON (1999 a), *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden, Nomos.

- BOGDANDY, A. VON (1999 b), « The Legal case for Unity: the European Union as a Single Organisation with a single Legal System », *CMLRev.*, pp. 887 et ss.
- BOULOUIS, J. (1997), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 6^e éd.
- CROISAT, M. et QUERMONNE, J.-L. (1999), *L'Europe et le Fédéralisme*, Paris, Montchrestien.
- CURTIN, D. (1993), « The Constitutional Structure of the Union : a Europe of bits and pieces », *CMLRev.*, pp. 17 et ss.
- DEHOUSSE, F. (1999), *Amsterdam : The Making of a Treaty*, London, European Research Centre.
- EUSBOUITS, W. T. (1999), « Leiding of Evenwicht : Flexibiliteiten in Europese Unie en Geschiedenis » in *Flexibiliteit en het Verdrag van Amsterdam*, La Haye.
- GERKRATH, J. (1997), *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- HANF, D. (1999), « Der Vertrauensschutz bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte als neuer Prüfstein für das « Kooperationsverhältnis » zwischen EuGH und BVerfG », *ZaöVR*, pp. 51 et ss.
- HEINTZEN, M. (1997), « Gemeinsameuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union », *EuR*, pp. 1 et ss.
- JACQUÉ, J.-P. (1991), « Cours général de droit communautaire », *Recueil des cours*, vol. I, livre 1, pp. 237 et ss.
- KOVAR, R., (1994), « La contribution de la Cour de justice au développement du droit communautaire », *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. IV, livre 1, pp. 1-122.
- LENAERTS, K. (1998), « Federalism : Essential Concepts in Evolution. The case of the European Union », *Fordham International Law Journal*, pp. 746 et ss.
- LOUIS, J.-V. (1996), « La CIG de 1996 sera-t-elle une étape vers une nouvelle constitution pour l'Union européenne ? » in J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Bruxelles, PIE, pp. 95 et ss.
- LOUIS, J.-V. (1993), in *Commentaire J. Mégret*, vol. 10, 2^e éd., Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 578 et ss.
- LOUIS, J.-V. (1980), « Quelques considérations sur la révision des traités instituant la Communauté », *Cahiers de Droit européen*, pp. 553 et ss.
- LOUIS, J.-V. (1979), *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles-Luxembourg, 1^{re} éd.
- MASCLÉ, J.-C. (1999), « Unité du cadre institutionnel et coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures. De l'unité factice à l'unité retrouvée », in *Le principe de l'unité du cadre institutionnel de l'Union européenne*, Guy GUILLERMIN (dir.), Espace Europe, Grenoble, pp. 77 et ss.
- MOSCOVICI, Pierre (1999), *Audition, Actualités de la Délégation pour l'Union européenne*, Sénat, n° 25, pp. 37 et ss.
- PERNICE, I. (1999), « Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam : European Constitution-Making Revisited », *CMLRev.*, pp. 703-750.
- PESCATORE, P. (1972), *Le droit de l'intégration*, Leyde, Sijthoff, 1972.
- PESCATORE, P. (1973), *L'Ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, Presses universitaires de Liège.
- RIDEAU, J. (1996 et 1999), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2^e et 3^e éd., Paris, LGDJ.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. (1998), *La dimensión constitucional del Derecho comunitario europeo*, Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. et VALLE GALVEZ, A. (1997), « El Derecho comunitario y las relaciones entre el tribunal de justicia de las Comunidades europeas, el tribunal de derechos humanos y los tribunales constitucionales nacionales », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, pp. 329 et ss.
- SCHMID, C. U. (1998), *From Pont d'Avignon to Ponte Vecchio. The Resolution of Constitutional Conflicts between the European Union and the Member States through Principles of International Law*, EUI Working Papers, Law n° 98/7.
- SIMON, D. (1998), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2^e éd.
- SNYDER, F. (1996), « General Course on Constitutional Law of the European Union », *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VI, livre 1, p. 41-155.

- THÜRER, D. (1995), « Do we need a Constitution ? » in *A Constitution for the European Union*. EUI Working Paper RSC, n° 95/9, Florence.
- TIZZANO, A. (1998), « La personnalité internationale de l'Union européenne », *Revue du Marché unique européen*, pp. 11 et ss.
- VIGNES, D. (1998), « L'absence de personnalité juridique de l'Union européenne : Amsterdam persiste et signe », *Liber Amicorum Professeur Seidl-Hohenveldern*, Kluwer, pp. 40 et ss.
- WEILER, J. H. H. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WEILER, J. H. H. (1997), « The Reformation of European Constitutionalism », in *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 9 et ss.
- WEILER, J. H. H. (1991), « The Transformation of Europe », *The Yale Law Journal*, pp. 2403 et ss.

La présidence du Conseil de l'Union : rôle et perspectives de réforme

Emil J. KIRCHNER

Bien que le traité de Rome n'en dise mot et que sa base juridique reste fragile, la présidence du Conseil est aujourd'hui l'un des lieux les plus importants du processus décisionnel de l'Union européenne. Conçue de manière très modeste à l'origine, elle est devenue un organe majeur, et qui a toute chance de se renforcer encore dans l'avenir.

Les visions du général de Gaulle n'étaient pas étrangères à la promotion de la présidence, perçue comme un moyen de garantir la primauté des Etats face à la Commission. Les années soixante-dix ont vu cette tendance s'amplifier, quand les Etats membres, confrontés à des problèmes économiques profonds, tentèrent de contrôler toutes les dimensions du processus d'intégration – même si certains, telle Helen Wallace, ont considéré au contraire que les marges laissées aux Etats s'amenuisaient au cours des années quatre-vingt (Wallace, 1986).

La nature englobante de la présidence du Conseil l'amène à jouer un rôle tant au plan du Conseil européen, du Conseil des ministres, du Coreper, des mécanismes de la PESC que des délégations de l'Union dans les Etats tiers. Elle couvre autant les activités communautaires que les domaines qui relèvent des piliers intergouvernementaux.

La présidence du Conseil constitue, en tant qu'organe de représentation, un contact crucial avec la Commission et le Parlement, en même temps qu'elle représente l'Union à l'extérieur. Agissant comme un « faiseur de compromis », la présidence est aussi le coordinateur au quotidien des positions des Etats membres dans un très large ensemble de matières. Il en résulte que, dans les domaines où les traités produisent des obligations, la présidence entretient avec la Commission des relations à la fois coopératives et conflictuelles. La Commission partage le désir de la présidence d'atteindre des accords sur les sujets en discussion. Mais tandis qu'elle aspire à voir sa propre proposition aboutir, la présidence tente de concilier les points de vue de quinze Etats. La présidence fait dès lors figure d'interface entre les compétences nationales et communautaires, et infléchit profondément la manière dont les intérêts nationaux et communautaires sont défendus. Elle joue un rôle majeur dans la confection de l'agenda, ce qui la place au centre de la fonction d'initiative politique,

aux différents échelons du Conseil (Conseil européen, Conseil des ministres et Coreper).

La tâche de la présidence est très lourde. Il lui revient de présider une centaine de réunions du Conseil des ministres, deux Conseils européens, les sessions hebdomadaires du Coreper et plus de deux mille groupes de travail au sein du Coreper et de la PESC. Ses compétences d'organisation et de gestion s'avèrent donc primordiales. Et même si la plupart des ministres et une large équipe de hauts fonctionnaires sont impliqués dans ce processus, le secrétariat des Affaires étrangères et la représentation permanente des délégations auprès de l'Union portent une très large responsabilité.

La réussite d'une présidence requiert une excellente connaissance des dossiers communautaires et des préférences nationales, du tact et une bonne capacité de dénouer les difficultés et de formuler des compromis ; elle suppose encore d'établir un subtil équilibre entre initiatives nouvelles et dossiers en cours, et de pouvoir si nécessaire sacrifier des intérêts nationaux à l'intérêt commun.

Ces défis vont toutefois de pair avec nombre d'opportunités. Outre qu'elle peut tenter de lancer des projets nouveaux ou soutenir certains dossiers en cours, la présidence contrôle en permanence le contenu et la forme de l'agenda communautaire. Ce qui lui permet de décider des priorités à établir. Elle peut encore déterminer les échéances des votes au sein du Conseil des ministres, en particulier dans les cas où le vote est acquis à la majorité qualifiée. De plus, la représentation de l'Union à l'extérieur confère un prestige considérable au pays qui l'assume, et en valorise l'image auprès des citoyens. Les sommets traditionnellement organisés dans les pays qui assurent la présidence donnent en outre aux citoyens l'impression que ce sont les gouvernements qui contrôlent les politiques de l'Union. La plupart des Etats membres profitent d'ailleurs de leur présidence pour lancer un certain nombre d'initiatives culturelles, promouvoir les relations de leur pays avec (ou la place de leur pays dans) l'Union, mettre en évidence les bénéfices qu'ils tirent de l'intégration et promouvoir la connaissance de l'Union.

Il ne faut donc ni surestimer ni sous-estimer le rôle de la présidence du Conseil dans le processus décisionnel de l'Union. La présidence offre des opportunités quant à la fixation de l'agenda mais impose aussi des contraintes. Le caractère tournant de la présidence et sa courte durée, les conflits de compétence potentiels avec la Commission, les conditions économiques et politiques du moment, tant à l'intérieur que chez les autres Etats membres, les conflits internationaux... sont autant de facteurs qui peuvent limiter la portée d'une présidence.

En définitive, la présidence du Conseil doit composer avec quinze (et bientôt plus de vingt) Etats souverains dont les intérêts sont concurrents, une Commission d'esprit indépendant et un Parlement européen ambitieux. Il faut, dans ces conditions, des qualités d'accommodement fortes pour dégager des coalitions gagnantes, même dans les situations de vote à la majorité. Le sens du *leadership*, la finesse politique, la faculté d'élaborer des compromis et des « paquets » susceptibles de satisfaire chacun, les concessions sur son propre intérêt national, et une bonne relation de coopération avec la Commission sont quelques-unes des qualités requises.

Les perspectives de réforme de la présidence du Conseil

Bien qu'elle se soit constamment renforcée, la présidence du Conseil a atteint ses limites dans son fonctionnement actuel. Les problèmes anciens, accentués par les nouvelles politiques développées par les traités de Maastricht et Amsterdam ainsi que par la perspective d'élargissement, rendent sa réforme impérieuse. Diverses solutions peuvent être envisagées, du simple *statu quo* à la réforme en profondeur, mais tous les pays s'accordent en tout cas à reconnaître l'importance de cette fonction et aucun n'entend être exclu du tour de rôle. Il y a toutefois de la marge entre ce qui est souhaitable et ce qui est nécessaire pour permettre à la présidence de s'adapter à ces tâches nouvelles. Les réflexions se sont dès lors portées sur des modifications du système actuel, qui impliquent des transformations légères, significatives ou majeures.

Des modifications mineures pourraient être opérées dans trois directions.

L'extension et le renforcement de la *troika*, tout d'abord. Certaines tâches supposent d'ores et déjà des formes de coopération entre cinq Etats membres, formant une « *pianitka* » informelle, et les nouvelles formes de rotation tentent de faire coopérer des Etats de taille différente dans la gestion de la présidence (Hayes-Renshaw & Wallace, 1997). On s'accorde en général à reconnaître que le système de la *troika* s'est avéré efficace et qu'il pourrait dès lors être consolidé. Les arguments développés en ce sens soulignent notamment que dans le système actuel l'efficacité de la présidence est trop largement tributaire des hasards de l'ordre alphabétique, en sorte que certains pays pourraient être conduits à représenter la Communauté quelle que soit leur compétence. D'un autre côté, si trois pays ou plus devaient être conduits à partager ces fonctions pour une période de six mois, les responsabilités des uns et des autres pourraient ne pas apparaître clairement. Si l'on décidait d'étendre la durée de la présidence à dix-huit mois, des risques d'inertie se multiplieraient, certains Etats affirmant déjà que six mois est le maximum de ce qu'ils peuvent endurer physiquement et mentalement, dans un cadre aussi complexe.

Le renforcement du secrétariat du Conseil est la deuxième réforme légère qui est fréquemment évoquée, et soutenue par des arguments solides. Outre que sa contribution aux travaux de la présidence est unanimement reconnue, le secrétariat est aussi la seule institution qui ne soit pas surchargée. De plus, un secrétariat plus solide pourrait être très utile pour résoudre des problèmes de fonctionnement qui seront toujours plus nombreux au fil des élargissements, notamment les problèmes de continuité et ceux liés au statut des petits Etats membres. L'expérience montre que le secrétariat joue un rôle important dans ces deux cas. Certains craignent toutefois qu'un renforcement du secrétariat conduise à le politiser, ce qui serait contre-productif. Quoi qu'il en soit, le rôle que peut jouer le secrétariat reste limité si les autres composantes du Conseil ne sont pas modifiées. Certains grands Etats ne recourent à ses services qu'avec réticence, au moins en début de présidence, craignant que leur prestige, leurs objectifs et leur action en pâtissent. Le secrétariat restera donc plus que probablement un instrument utile dans la préparation, l'organisation et le déroulement des réunions, offrant une expertise juridique et un soutien procédural, créant un climat de « diplomatie et de médiation douces » (le secrétariat général ayant

là un rôle et une influence particuliers), mais sa portée et l'impact de son action resteront, à moyen terme, tributaires des choix des présidences individuelles.

Une autre solution du même ordre, liée à l'organisation interne plus qu'à la représentation extérieure, serait de demander aux comités du Conseil d'élire plus fréquemment leur présidence, système qui fonctionne à la satisfaction générale dans le cas du Comité monétaire et du Comité des gouverneurs des banques centrales (Christiansen & Kirchner, 2000).

La troisième réforme légère consisterait à améliorer la répartition des tâches entre la présidence du Conseil, la Commission et le Parlement. Les relations du Conseil et de la Commission sont généralement coopératives, mais certaines présidences choisissent de mettre en évidence les divergences de vue, voire de susciter la confrontation. Le développement du rôle de la Commission, dans les domaines du suivi de l'UEM ou de la préparation des actions communes PESC, ne peut qu'accroître ces risques de tension. Il reste en outre à voir comment les activités du nouveau Monsieur PESC, Javier Solana, affecteront le rôle de la présidence du Conseil en ce domaine.

La séparation des fonctions entre la Commission et le Conseil dans la formation des politiques limite en tout cas les possibilités d'intensifier la coopération ou le partage des responsabilités. Il pourrait donc être utile de disposer d'une présidence mettant l'accent sur la médiation (c'est souvent le cas des présidences des petits Etats membres) tandis que la Commission se concentrerait sur son rôle d'impulsion. Une autre possibilité, un pas plus loin, serait de suivre la proposition des fédéralistes qui suggèrent de renforcer le rôle de la Commission dans le domaine des affaires étrangères, et d'y impliquer davantage le Parlement européen. Mais cela se ferait inévitablement aux dépens de la présidence elle-même.

Ce type de réformes ne paraissant pas en mesure de répondre aux défis relevés, des transformations plus profondes peuvent s'avérer nécessaires.

La question de la taille, qu'elle soit définie en termes de poids relatif d'un pays ou de sa population, devient de plus en plus importante dans la perspective de l'élargissement. Les petits et moyens pays auront de plus en plus de mal à assumer les tâches qui incombent à la présidence, en particulier les fonctions d'administration interne et de représentation extérieure.

Il pourrait dès lors être sage, dans un avenir proche, de limiter la rotation de la présidence aux grands Etats. Plus précisément, la rotation serait limitée aux cinq plus grands Etats, auxquels seraient associés en une *troika* un petit pays et un moyen. Cette question est sensible pour les Etats de petite taille, mais il est néanmoins utile de l'examiner en détail.

On remarque souvent que le nombre de fonctionnaires des petits Etats est limité, si on le compare aux effectifs britanniques, français ou allemands. Mais dans la mesure où le nombre de réunions qui se tiennent un jour donné est lui aussi limité, la taille d'un pays n'a pas forcément d'impact négatif sur l'accomplissement de ses tâches. Certains soulignent même que la communication est parfois meilleure entre les fonctionnaires de ces pays. En tout état de cause, le secrétariat du Conseil doit permettre de pallier ces inconvénients.

Par ailleurs, des craintes sont parfois exprimées quant aux capacités politiques de tout petits pays tels Chypre et Malte. Les politiques extérieures de l'Union pourraient être affectées par une succession de « petites présidences ». On peut toutefois considérer que l'efficacité d'une présidence dans la gestion des affaires extérieures n'est pas nécessairement liée à sa taille. Des difficultés telles celles rencontrées dans les crises de Bosnie et du Kosovo dépendent plus de la connaissance qu'ont les Etats de telle ou telle région du globe que de leur poids relatif.

On peut encore ajouter que la taille n'est pas un critère pertinent. Personne ne conteste, après tout, que nombre de petits Etats aient pu mener de grandes politiques. La taille apparaît plus, dès lors, comme un symptôme de la difficulté de la Communauté de dissocier sa crédibilité externe de celle du pays qui exerce la présidence. La question devient alors : comment la Communauté peut-elle construire une crédibilité extérieure, à l'instar des Etats-Unis, sans que celle-ci dépende de la réputation internationale du pays qui en assume la présidence ? La question de la taille s'efface alors derrière celle des moyens mis à la disposition de la présidence, qui sont, eux, d'une importance cruciale.

Les traités de Maastricht et Amsterdam, qui se sont efforcés de rendre plus efficaces les processus de décision communautaire, accentuent cette interrogation. Ces traités posent aussi des défis, par exemple dans le domaine de la politique extérieure, qui suppose des accords sur les domaines dans lesquels des actions communes sont possibles. Ce qui signifie que la présidence doit probablement se faire plus multinationale et que le secrétariat général doit être secondé par des experts nationaux dans ces domaines — formant quelque chose comme un embryon de ministère des Affaires étrangères. Tous ces engagements nouveaux impliquent en tout cas des réformes de la présidence. Dit en d'autres termes, la Communauté ne peut affronter, à structures inchangées, des situations telles celles de Bosnie et du Kosovo.

La double perspective de l'élargissement et des réformes institutionnelles n'a pas permis de dégager de consensus à ce jour. Donner aux plus grands Etats un poids plus important dans la décision et exclure les plus petits de l'exercice de la présidence, comme le propose le rapport Haensch du Parlement européen, n'atteindrait probablement pas les résultats escomptés. Cela pourrait même affaiblir le sentiment d'appartenance des plus petits Etats et nourrir les nationalismes. Dans cette optique, la présidence de six mois joue au moins un rôle de socialisation et d'intégration (sans même parler de légitimation), qui sera fondamental pour les Etats candidats à l'adhésion, pour leur gouvernement, leur administration et leurs citoyens.

Peut-être cette situation difficile peut-elle être dépassée en permettant des regroupements régionaux. A première vue, les pays du Benelux ou les pays nordiques, voire même la péninsule ibérique, paraissent constituer des sous-ensembles dont la coordination existante est prometteuse. Tout en coopérant étroitement, ces pays ne perdent ni leur identité propre ni leur particularité linguistique.

Une autre suggestion consisterait à confier différents portefeuilles à différents pays au cours d'une même période. Mais cela ne résoudrait pas les difficultés actuelles de coordination, ce qui rend la proposition aussi peu pratique que plausible.

Puisque aucune réforme ne paraît à elle seule suffisante, il faut peut-être réfléchir à des révisions radicales. L'idée, lancée par Valéry Giscard d'Estaing puis soutenue

par Jacques Delors, d'élire un exécutif européen, par exemple, supprimerait le système actuel de division des tâches entre la Commission et le Conseil et de rotation à la présidence. Un exécutif élu au suffrage direct ou indirect (par le Parlement européen) pourrait être politiquement responsable devant le Parlement européen ou le Conseil européen. Avec différentes procédures d'investiture.

La richesse des propositions de réforme de la présidence du Conseil ne fait aucun doute. Mais toute idée comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Le processus décisionnel européen s'est construit de manière progressive, en combinant les acteurs nationaux et européens, l'unanimité et la majorité, les instruments juridiques et les actions plus informelles. La présidence du Conseil n'échappe pas à la règle. Il y a de bonnes raisons de penser que les transformations auxquelles elle est condamnée se feront plus, dès lors, sur le mode graduel consacré par les habitudes qu'à travers des réformes radicales.

Bibliographie

- BASSOMPIERRE, G. DE (1988), *Changing the Guard in Brussels : An Insider's View of the EC Presidency*, New York, Praeger.
- BULMER, S. and WESSELS, W. (1987), *The European Council : Decision-making in European Politics*, London, Macmillan.
- CHRISTANSEN, T. and KIRCHNER, E. (ed.) (2000), *Governance by Committees*, Manchester, Manchester University Press.
- DEWOST, J. L. (1984), « La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes », *Revue du Marché Commun*, 273, janvier, pp. 31-34
- HAENSCH (rapport) (1992), Rapport sur le rôle institutionnel du Conseil, Luxembourg, Parlement européen.
- HAYES-RENSHAW, F. and WALLACE, W. (1997), *The Council of Ministers*, London, Macmillan.
- KIRCHNER, E. (1992), *Decision-making in the European Community : The Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press.
- KIRCHNER, E. and TSAGKARI, A. (ed.) (1993), « The EC Council Presidency : A Comparison of the Dutch and Luxembourg Presidency and Reform Considerations », London, UACES Proceedings 9.
- LUDLOW, P. (1993), « The UK Presidency of the Council : A View from Brussels », *Journal of Common Market Studies*, 31, 2, juin, pp. 246-260.
- O'NUALLAIN, C. (ed.) (1985), *The Presidency of the European Council of Ministers*, London, Croom Helm.
- SCHOUTHEETE, P. DE (1988), « The Presidency and the Management of Political Cooperation », in A. PIPERS et al. (ed.), *European Political Cooperation in the 1980's : A Common Foreign Policy for Western Europe ?*, Dordrecht, Nijhoff Publishers, pp. 71-84.
- WALLACE, H. and EDWARDS, G. (1976), « European Community : the Evolving Role of the Presidency of the Council », *International Affairs*, 52, 4, pp. 535-550.
- WALLACE, H. (1986), « The British Presidency of the EC's Council of Ministers : the opportunities to persuade », *International Affairs*, 61, 4, pp. 383-399.
- WESTLAKE, M. (1995), *The Council of the European Union*, London, Cartermill.

Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ?

John FITZMAURICE, Marta LATEK et Paul MAGNETTE

Longtemps ignorée, la question du contrôle parlementaire des activités de l'Union est devenue cruciale depuis le milieu des années quatre-vingt. Dans ce chapitre, nous nous demandons si, et comment, le processus d'intégration européenne a donné naissance à un mode original de contrôle parlementaire, adapté à la structure à « multi-niveaux » de l'Union.

Nous rappelons d'abord, dans une première section, que la tradition classique du contrôle parlementaire a largement influencé les « politiques institutionnelles » qui ont façonné le modèle communautaire. Nous nous interrogeons ensuite sur les difficultés inhérentes à un système complexe : comment le modèle parlementaire, conçu dans le cadre de l'Etat hiérarchique et pyramidal, peut-il s'adapter à la structure horizontale de l'Union ; les assemblées nationales et le Parlement européen peuvent-ils créer des modes efficaces de coopération ; ces nouvelles formes de contrôle altèrent-elles les conceptions traditionnelles de la responsabilité politique ? Nous concluons sur quelques remarques prospectives, pour tenter de dégager les scénarios plausibles d'évolution du pouvoir parlementaire dans l'Union.

1. Le modèle parlementaire : des nations à la Communauté

L'idée d'un « modèle constitutionnel européen » est infiniment plus ancienne que les processus d'intégration. La matrice de Westminster est en effet une référence constante en Europe (Lauvaux, 1999) ; elle fut l'objet de longues interprétations, querelles et gloses depuis le XVIII^e siècle et a profondément influencé les choix constitutionnels européens jusqu'à nos jours.

Certes, des différences subsistent entre les variantes nationales de ce canevas commun. On continue de distinguer les constitutions où la chambre haute existe et joue un rôle réel et les régimes monocaméraux, celles qui sont caractérisées par une forte tradition de contrôle de l'exécutif et celles qui cadent au contraire l'assemblée, les parlements très organisés et ceux qui le sont moins... Mais au-delà de ces différences, il existe à l'évidence un « modèle européen », qui a d'ailleurs exercé une influence considérable dans d'autres régions du monde.

Ses caractéristiques centrales sont les suivantes. D'un point de vue formel, l'exécutif, qui est le centre réel du pouvoir, est issu de, contrôlé et peut être démis par la ou les chambres élus. En pratique, on sait que les partis politiques structurent la vie parlementaire et assurent au gouvernement une majorité qui est, en principe, permanente et stable. Les gouvernements gouvernent et les parlements contrôlent, dit l'adage – oubliant le plus souvent d'ajouter qu'ils n'exercent ce contrôle qu'à l'intérieur des marges tracées par les partis de gouvernement.

Ce modèle reste foncièrement différent de la logique présidentielle, dont les Etats-Unis constituent l'archétype. Là, l'exécutif est issu d'une élection directe et ne peut, hors cas exceptionnels d'*impeachment*, être démis par les chambres. En conséquence, la vie politique s'apparente à une concurrence et une surveillance réciproque permanente entre ces deux pouvoirs clairement séparés. Le modèle européen se distingue aussi du schéma directorial, dont la Suisse constitue le seul cas exemplaire : tous les partis, ou presque, y sont constitutifs de la formule gouvernementale, en sorte que les deux pouvoirs se confondent pratiquement.

Ces critères classiques permettent de rappeler que, bien qu'elle partage avec ces autres formes de démocratie libérale des institutions telle que l'élection libre et périodique, la tradition parlementaire s'en distingue encore nettement.

Les pères fondateurs de la Communauté n'avaient pas de modèle institutionnel clair à l'esprit quand ils en jetèrent les bases. Mais implicitement, ou inconsciemment, ils s'inspirèrent du modèle parlementaire qui leur était familier, sans réellement se demander, d'ailleurs, s'il pouvait être transféré tel quel à une organisation internationale. Les dirigeants des institutions communautaires, les mouvements fédéralistes et les forces politiques qui soutenaient l'intégration partageaient ce tropisme parlementaire. Tous espéraient concentrer le pouvoir aux mains de la Commission pour l'ériger en véritable gouvernement européen, responsable devant un Parlement bicaméral, dont le Conseil aurait été la chambre haute.

Le traité CECA réservait pourtant à l'assemblée un rôle limité. Elle pouvait délibérer de toute matière et, en dernière instance, censurer la Commission, mais elle était privée de pouvoir législatif. Cette asymétrie reflétait l'air du temps. L'antiparlementarisme latent de l'entre-deux-guerres, le renforcement général des exécutifs dans les démocraties rétablies après 1945, avaient d'ores et déjà réduit les chambres au statut de forums de discussion et d'instances de ratification de décisions prises hors d'elles (Quermonne, 1998).

Cela n'empêcha pas les parlementaires européens, bien avant qu'ils fussent élus au suffrage direct en 1979, de travailler à étendre leurs pouvoirs. Eux aussi raisonnaient dans les termes de la science politique classique et se conçurent longtemps comme des descendants directs de ces parlementaires de la glorieuse époque. Ils mirent toute leur énergie à arracher des prérogatives au Conseil, comme les honorables députés du XVIII^e s'étaient opposés aux monarques. Et quand même il fut généralement admis que la Communauté n'était pas un Etat, la matrice parlementaire exerça une telle influence sur les esprits qu'il sembla longtemps impossible de réformer la Communauté en dehors des sentiers tracés par cette noble histoire (Dehousse, 1995).

Les pères fondateurs avaient inventé un nouveau modèle institutionnel, sis à mi-chemin des régimes parlementaires et des organisations internationales, mais leur œuvre manquait de références conceptuelles claires (Pescatore, 1976). Le « modèle » comportait des innovations surprenantes. D'un côté, la Commission pouvait, à l'instar des gouvernements, être censurée par l'assemblée. Mais d'un autre côté, une part substantielle du pouvoir exécutif était conférée au Conseil, qui, à l'image du président américain, n'était pas responsable devant le Parlement. La légitimité supranationale incarnée par le couple Commission-Parlement, se heurtait à la légitimité internationale du Conseil, dont les membres n'étaient responsables qu'individuellement et devant leurs parlements respectifs.

Cette hésitation originelle n'a jamais été vraiment altérée, en dépit des réformes institutionnelles profondes accomplies depuis lors. D'un côté, le Conseil a préservé de larges pouvoirs exécutifs (notamment dans les deuxième et troisième piliers du traité et dans le cadre de l'UEM), s'ajoutant à ses prérogatives législatives. Le Conseil européen s'est surimposé à l'ensemble, renforçant la structure intergouvernementale de la Communauté et de l'Union.

D'un autre côté, les relations entre la Commission et le Parlement ont été façonnées, de plus en plus, selon une logique parlementaire classique. Le Parlement a fait usage de sa liberté d'établir son règlement intérieur pour créer, par voie coutumière, des instruments de contrôle politique toujours plus performants, et qui sont directement inspirés des expériences nationales (Magnette, 1998). Il a créé de toutes pièces une procédure d'investiture de la Commission, établi des commissions d'enquête, adopté la pratique des questions écrites et orales, des auditions publiques... Ces inventions coutumières furent reconnues pour partie par le traité de Maastricht, puis par celui d'Amsterdam, témoignant de l'acceptation des Etats membres. Au plan formel, les relations de la Commission et du Parlement ont fini par se calquer sur la version européenne du modèle parlementaire, construit à travers un processus de sélection darwiniste des « meilleures pratiques » (Westlake, 1996).

Les différences restent néanmoins flagrantes quand on observe la pratique de ces pouvoirs. Deux exemples en témoignent. La procédure d'investiture d'abord. Elle s'inspire, non pas de la tradition parlementaire, mais de l'expérience américaine des auditions individuelles des futurs membres de l'exécutif. Cette pratique s'explique, aux Etats-Unis, par l'absence de contrôle politique des ministres par le Congrès. Dans le cadre communautaire, la même procédure est justifiée par les mêmes motifs : les membres de la Commission ne peuvent être censurés individuellement par le Parlement européen, et ils sont co-investis par les gouvernements. Le Parlement européen cherche dès lors, *a priori*, à influencer des nominations dont il n'est pas maître et qu'il ne peut révoquer. Quelles que soient les motivations de cette technique, elle reste fondamentalement étrangère au modèle parlementaire européen, où l'exécutif ne fait l'objet d'un contrôle *a priori* que collectivement. De plus, les questions et critiques émises par les parlementaires à cette occasion montrent qu'ils s'inquiètent plus des compétences et de la loyauté institutionnelle des candidats que de leur programme politique. Ce qui, là aussi, contraste avec la fonction programmatique de l'investiture telle qu'elle est pratiquée en régime parlementaire. Enfin, la Commission ne reflète pas une majorité idéologique parlementaire, mais

couvre un large spectre de forces centristes (au moins le PPE, le PSE, les libéraux et les Verts) qui ne laisse hors de la Commission qu'un sixième des groupes environ. Ce qui rappelle plus la « formule magique » des gouvernements suisses que les coalitions parlementaires européennes fondées sur un clivage plus ou moins net entre la majorité et l'opposition.

La censure révèle des différences par rapport à la matrice parlementaire nationale du même ordre. Etant donné qu'une majorité des deux tiers est requise, aucune motion n'a été adoptée à ce jour. Dans le cadre national, cette institution sert à révéler la désagrégation éventuelle d'une majorité ; dans l'Union, en revanche, elle est généralement manipulée par des parlementaires isolés qui y recourent pour protester contre la mainmise des partis centristes sur la Commission. Quand, toutefois, elle rassemble un nombre de voix significatif, la censure révèle plus des clivages nationaux que l'affirmation de divergences idéologiques (Magnetic, 1999). De surcroît, les crises récentes ont montré les commissaires inquiétés prompts à rejeter sur leurs subordonnés la responsabilité des fautes dont on les accusait, amplifiant ainsi une déviation de la logique de responsabilité politique observée également dans les régimes parlementaires nationaux, qui consiste à dépolitiser les conflits en les imputant aux fonctionnaires (Beaud, 1999).

Dans chacun de ces cas, le modèle parlementaire apparaît contaminé par des logiques qui lui sont extérieures. Le réflexe national témoigne de la persistance de conditionnements intergouvernementaux ; l'absence de fait majoritaire nourrit les tendances technocratiques.

Les rapports de la Commission et du Parlement ne couvrent d'ailleurs qu'une petite partie de la question. L'Union n'est en effet pas un Etat, et la Commission n'en est pas le gouvernement. La fragmentation de la fonction exécutive a atteint dans l'Union un stade sans précédent. Ce qui implique que la responsabilité politique doit être exercée, non seulement à l'égard de la Commission, mais aussi du Conseil, de la Banque centrale européenne, des nombreux comités qui composent la nébuleuse de la comitologie et des agences autonomes qui se multiplient. Conscient de la difficulté de cette tâche, le Parlement européen s'est efforcé de développer des formes alternatives de contrôle, reposant sur la vigilance directe des particuliers (pétitions, transparence, ombudsman, accès aux documents...). Les parlements, européen et nationaux, conservent une fonction essentielle dans ce processus, mais ils peuvent de moins en moins réclamer le monopole du contrôle politique. Ce constat a nourri, depuis une bonne décennie, la réflexion sur les collaborations que le Parlement européen peut établir pour mener cette tâche à bien, et en particulier celles qui le lient déjà à ses homologues nationaux.

2. Les difficultés du contrôle politique à plusieurs niveaux

Depuis 1979, le Parlement européen n'est plus composé de délégations nationales mais élu au suffrage direct. Ce ne sont donc plus, désormais, les mêmes députés qui peuvent contrôler leurs gouvernements respectifs d'un côté, au sein de leurs assemblées nationales, et les institutions communautaires de l'autre, dans le cadre des activités du Parlement européen. L'élection directe de ce dernier a mis fin à

la situation de dédoublement fonctionnel qui avait prévalu jusqu'alors, et rendu indispensable une coordination des deux degrés parlementaires.

Les relations entre parlements européen et nationaux ont beaucoup varié avec le temps. Dès l'adhésion du Royaume-Uni et du Danemark en 1973, les assemblées de ces deux pays ont cherché à contrôler les activités de la Communauté, sans rester cantonnées aux mécanismes prévus par le traité. Les autres pays ont observé avec méfiance ces pratiques dont ils craignaient qu'elles se diffusent et finissent par gripper l'intégration. Le Folketing danois avait en effet créé un mécanisme d'habilitation du gouvernement, qui limitait sévèrement ses marges de manœuvre et pouvait rendre les négociations intergouvernementales très hasardeuses. Certains allaient jusqu'à craindre que la généralisation de cette pratique paralyse complètement le processus décisionnel dans la Communauté (Fitzmaurice, 1995).

Dans les autres Etats membres, la participation parlementaire était très circonscrite et jouait un rôle différent. Elle était limitée à l'information des parlements nationaux, débouchant éventuellement sur des débats dont l'issue n'était pas contraignante pour les gouvernements, procédés dont la finalité était plus d'affermir le soutien de la classe politique pour l'intégration que de permettre l'exercice d'un réel contrôle. Cela se nourrissait de la conviction selon laquelle les parlements nationaux avaient tout intérêt à abandonner leurs prérogatives au Parlement européen s'ils voulaient soutenir l'intégration. Les Danois, quant à eux, sans utiliser l'expression galvaudée de « déficit démocratique », prétendaient y répondre en défendant leur méthode nationale, arguant qu'en l'absence de tels débats – que le Parlement européen ne pouvait selon eux susciter avec la même vigueur – le soutien populaire à l'intégration fléchirait, menaçant le processus de paralysie. Les débats relatifs à la ratification du traité de Maastricht semblent d'ailleurs avoir étayé ces arguments (Fitzmaurice, 1996). Les Danois tentaient dès cette époque de convaincre leurs partenaires de leur emboîter le pas, mais ils firent peu d'émules dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Après Maastricht, pourtant, nombre d'assemblées nationales les imiteront, avec le zèle du néophyte.

L'Acte unique européen de 1987 a ouvert une nouvelle ère : les parlements nationaux et européen ont commencé, à partir de cette période, à se considérer comme des alliés plutôt que des concurrents. Le Parlement européen s'efforça très tôt d'intensifier sa collaboration avec ses homologues nationaux, et ce tout au long des procédures de révision des traités. Il encouragea les parlementaires nationaux à s'impliquer davantage dans les processus décisionnels communautaires, et plus encore à contrôler les nouvelles coopérations intergouvernementales qui, par nature, échappaient à son emprise. Les Assises tenues à Rome en 1990, rassemblant parlementaires nationaux et européens, vinrent couronner ces efforts. Deux déclarations, annexées au traité de Maastricht, ouvraient la possibilité de développer et de pérenniser cette forme de coopération souple, notamment en établissant des réseaux de contacts entre les commissions des assemblées spécialisées dans les affaires européennes.

Les discussions relatives aux élargissements ont toutes mentionné cet aspect. Les adhérents entendent participer à ces mécanismes de coopération interparlementaire, et exercer les fonctions de contrôle que le traité de Maastricht leur confère

parcimonieusement. L'Autriche, la Finlande et la Suède, entrées en 1995, ont immédiatement mis en place des mécanismes de contrôle, par leurs parlements nationaux, des activités communautaires directement inspirés des expériences danoises. Les pays candidats d'Europe centrale ont tous, au cours des négociations, établi des comités mixtes de pré-accession, qui ont permis à leurs parlements de dialoguer avec l'assemblée de l'Union.

La coopération interparlementaire n'a pas cessé de s'intensifier au cours des années quatre-vingt-dix. Le protocole sur le rôle des parlements de l'Union annexé au traité d'Amsterdam insiste sur le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et rend officielles ses rencontres bisannuelles, qui se sont tenues depuis 1989. La COSAC est un forum de discussion permanente et un système d'échange d'informations entre parlements nationaux et européen. Elle peut adresser des recommandations aux institutions de l'Union, mais leur portée juridique reste controversée et leur poids politique incertain. Etant donné la forte hétérogénéité des délégations nationales et l'absence d'accord sur l'existence même de la COSAC, les positions ne peuvent d'ailleurs être adoptées qu'à l'unanimité, au prix de lourds compromis qui les privent d'effet politique.

L'expérience ne permet pas d'affirmer, à ce jour, que la collaboration des organes parlementaires, notamment au sein de la COSAC, accroît leur poids vis-à-vis des autres institutions. Paradoxalement, le rôle collectif des Parlements paraît plutôt renforcer la capacité d'influence individuelle de certaines assemblées que leur poids global. La plupart des délégations nationales s'impliquent d'ailleurs dans ces mécanismes de collaboration avec l'espoir d'en retirer des informations qu'ils ne parviennent pas à obtenir dans le cadre national. Le manque d'information apparaissant comme la préoccupation commune des parlements nationaux, quelle que soit par ailleurs l'hétérogénéité de leurs modes de scrutins ou de leurs moyens. Ce qui explique que les contacts pris entre les commissions spécialisées dans les affaires européennes constituent la forme majeure de collaboration depuis une dizaine d'années.

Les mécanismes actuels confèrent au Parlement européen une position privilégiée. Il apparaît en effet à la fois comme le principal organisateur et bénéficiaire de ces échanges, dont il espère, en affermissant son enracinement dans les espaces nationaux, tirer un surcroît de légitimité. Surtout, le Parlement européen tire argument de ces contacts pour s'opposer aux projets de mise en place d'une seconde chambre représentant les parlements nationaux – sorte de résurrection de l'assemblée des origines – dont il craint qu'elle le concurrence immédiatement dans sa fonction de représentation des citoyens au sein de l'Union (Westlake, 1996).

La ratification du traité de Maastricht fut aussi, indépendamment de ces modes de coopération, l'occasion pour nombre de parlements nationaux de réfléchir à l'adaptation de leurs méthodes à la nouvelle donne européenne. Tous se sont efforcés, à ce moment, d'améliorer leur capacité de contrôle, qu'ils aient suivi pour ce faire la voie de la révision constitutionnelle (France, Allemagne, Belgique et Portugal), la méthode législative (Espagne, Grèce), réglementaire (Pays-Bas) ou la simple réforme de leur règlement intérieur (Irlande). Certaines tendances communes peuvent être

dégagées de ce processus, malgré l'hétérogénéité apparente des moyens privilégiés par les uns et les autres.

La première est la généralisation du contrôle *a priori*. A l'instar des parlements britannique et danois, tous leurs homologues dans l'Union, à l'exception de la Grèce et dans une moindre mesure de l'Irlande, ont obtenu entre 1992 et 1994 le droit d'être informé et/ou consulté par leur gouvernement sur les propositions d'actes communautaires, avant qu'ils soient adoptés par le Conseil des ministres. Seul le Folketing danois et les parlements des pays ayant adhéré en 1995 disposent toutefois de moyens de cet ordre dans les domaines intergouvernementaux, dont les autres assemblées restent exclues (Fitzmaurice, 1996).

Les tentatives d'extension de ces mécanismes aux piliers intergouvernementaux constituent une deuxième tendance générale. Au cours de la ratification du traité de Maastricht aux Pays-Bas, le parlement reçut des compétences spécifiques pour les domaines de la PESC et de l'UEM. Le gouvernement doit désormais obtenir l'accord préalable, exprès ou tacite, des parlementaires avant de souscrire à des obligations dans ces domaines. En France, une première tentative eut lieu en 1995, lorsqu'il fut proposé d'étendre la portée de l'article 88-4 de la Constitution – qui oblige le gouvernement à soumettre les propositions de textes communautaires à l'Assemblée et au Sénat – aux piliers intergouvernementaux. Le premier ministre accepta en juillet 1995 de soumettre au Parlement les documents préparatoires qui relèvent de ces piliers, mais sans octroyer à l'assemblée ni au Sénat le pouvoir d'adopter des résolutions sur ces textes. Une deuxième tentative eut lieu en 1998, à l'occasion de la révision constitutionnelle rendue nécessaire par la ratification du traité d'Amsterdam. Le nouvel article 88-4 ne prévoit toutefois, à nouveau, que la faculté du gouvernement de transmettre ces textes, sans l'assortir d'obligation. Le Royaume-Uni est le seul pays où les transformations récentes sont allées plus loin. En novembre 1998, la chambre des communes a élargi les mécanismes de contrôle *a priori* aux décisions prises dans le cadre des deuxième et troisième piliers, choix qui fut également fait par les trois derniers Etats membres.

L'introduction d'un pouvoir de réserve constitue une troisième tendance commune. Sept parlements disposent à ce jour du pouvoir d'exiger de leur gouvernement qu'il suspende ses négociations aussi longtemps qu'il ne s'est pas lui-même prononcé sur la proposition. Pour quatre autres Etats membres (Danemark, Finlande, Suède, et dans une moindre mesure Autriche), un tel pouvoir de réserve est d'ailleurs rendu superflu par l'existence de mécanismes d'habilitation *a priori* qui permettent aux parlementaires d'exercer leur contrôle en amont.

Bien qu'il soit désormais possible de mettre en évidence ces trajectoires parallèles, que les phénomènes de contagion mimétique et d'isomorphisme expliquent en large partie (Powell & Dimaggio, 1991), il reste difficile de dégager un « modèle » européen de contrôle parlementaire. Les mécanismes nationaux préservent des particularités nationales très contrastées, et la coopération parlementaire demeure plus symbolique qu'effective. Sans doute ces hésitations s'expliquent-elles par le « dilemme » auquel les parlementaires se croient confrontés : approfondir la collaboration peut peut-être affermir leur poids collectif, mais risque aussi d'amenuiser leur pouvoir individuel.

3. Conclusions

La fragmentation croissante des pouvoirs exécutifs dans l'Union produit un « déficit de contrôle » de plus en plus flagrant. Ni la Commission, ni le Conseil ne semblent en mesure de concentrer en eux-mêmes ces pouvoirs et ne peuvent donc être au centre des contrôles parlementaires. Aussi longtemps que cette spécialisation du pouvoir durera – et les sociologues de la modernité soulignent tous, depuis Durkheim jusqu'à Luhmann, que la spécialisation des fonctions politiques est un phénomène exponentiel – les parlementaires seront contraints d'exercer leur surveillance à l'égard d'un large spectre d'organes.

Sans doute la vigilance des particuliers, amplifiée par la multiplication des mécanismes de transparence, de recours judiciaires et extra-judiciaires..., peut-elle contribuer à garder ce pouvoir éclaté sous contrôle. Mais elle ne peut se substituer à la tradition parlementaire. Reposant sur l'élection, celle-ci assure une forme d'égalité entre citoyens que les nouvelles techniques ne garantissent pas. S'exerçant à travers des débats publics, la vie parlementaire joue en outre un rôle fondamental dans la socialisation et l'éducation civiques, que ne remplacent pas les contrôles individuels ponctuels et fragmentaires.

Préserver cet esprit du contrôle parlementaire, qui est au cœur de la philosophie européenne de la délibération publique, implique d'adapter le moule parlementaire à la structure institutionnelle hybride de l'Union. A ce jour, ni le Parlement européen ni ses homologues nationaux ne sont parvenus à s'organiser de manière efficace, alors que les gouvernements, et même les organes judiciaires, construisent des réseaux de collaboration qui s'imposent comme les creusets de la décision européenne.

La difficulté est d'autant plus grande que se développent dans l'Union les formes souples de décision politique. Le modèle de l'UEM – qui repose sur une « coopération ouverte » entre gouvernements à laquelle les institutions communautaires ne participent que dans une mesure relative – tend à s'étendre aux politiques sociales, et demain peut-être fiscales, ce qui ne peut que creuser ce « déficit de responsabilité ». Aussi longtemps que l'Union naviguera sur une voie médiane, à l'écart du modèle communautaire centralisé autant que de la coopération intergouvernementale, les assemblées nationales et européennes seront contraintes de chercher des formes idoines de collaboration.

Bibliographie

COSTA, O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, à paraître.

- DEHOUSSE, R. (1995), « Are there alternative to the Majority Avenue ? », *West European Politics*, pp. 118-136.
- GREWE, C. & RUIZ-FABRI, H. (1996), *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF.
- FITIERMA, C., HERINGA, A. & WADDINGTON, L. (1994), *The evolving role of parliaments in Europe*, Antwerpen, Metro.
- FITZMAURICE, J. (1995), « Referenda on EU membership in Austria and Scandinavia », *Electoral Studies*, 15.
- FITZMAURICE, J. (1996), « National Parliamentary Control of EU policy in the Three New Member States », *West European Politics*, 19, 1, pp. 88-96.
- LAURSEN, F. & PAPPAS, S. (ed.) (1995), *The changing role of parliaments in the EU*, Maastricht, European Institute of public administration.
- LAUVAUX, P. (1990), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF.
- MAGNETTE, P. (1998), « Entre parlementarisation et déficit démocratique », in M. TELÒ & P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam*, Bruxelles, Complexe, pp. 71-103.
- MAGNETTE, P. (1999), « L'Union européenne : un régime semi-parlementaire », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, pp. 25-54.
- MORGAN, R. & TAME, C. (1996), *Parliaments and Parties. The European parliament and the political life of Europe*, London, Mac Millan Press.
- NORTON, P. (ed.) (1996), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- NORTON P. (1998), *Parliaments and governments in the Western Europe*, London, Frank Cass.
- POWELL W. & DIMAGGIO, P. (1991), « The Iron Revisited Cage : Collective Institutional Isomorphism and Rationality in Organisational Fields », in W. POWEL & P. DIMAGGIO (ed.) *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 63-82.
- QUERMONNE, J.-L. (1998), *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien.
- WESTLAKE, M. (1996), « The View from Brussels » in NORTON, P. (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Franck Cass.
- « The Specialised Committees on European Affairs in the parliaments of the member states and the applicant countries », Directorate general for committees and delegations, september 1998.
- « Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et le parlements nationaux », Parlement européen, Direction générale des Etudes, série politique, 9-1996.
- « The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration », Proceeding of the International Conference held in Prague, 12-14 September 1997, Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague, 1998.

Comment vote-t-on au Parlement européen ? Premiers résultats

Abdul NOURY et Gérard ROLAND

1. Introduction

Le développement des outils informatiques et les progrès dans l'enregistrement des données facilitent de plus en plus l'utilisation de méthodes quantitatives et intensives en données, dans les sciences humaines. Un exemple dans le domaine des sciences politiques est l'analyse par Poole et Rosenthal (1997) de toute l'histoire du Congrès américain (!) à partir des votes enregistrés. Les analyses empiriques basées sur des données si détaillées et riches permettent de répondre à de nombreuses questions qui seraient restées sans réponse en l'absence de ces données.

Les analyses des votes des représentants élus au sein des branches législatives de l'Etat restent fort rares en dehors des Etats-Unis. Une des raisons est que dans la plupart des démocraties industrielles avancées, le régime politique est parlementaire et non présidentiel. Un des buts de l'analyse empirique des votes des représentants au Congrès américain est d'inférer les préférences politiques de ces derniers dans un espace euclidien à n dimensions sur la base de leur comportement de vote. Ce type d'exercice a un sens au Congrès américain où la discipline de parti est très faible mais il n'en a guère dans des démocraties parlementaires où la discipline de parti et la discipline de la coalition gouvernementale sont un déterminant fondamental des comportements de vote individuels. Néanmoins, l'inférence des préférences politiques individuelles n'est qu'une question parmi d'autres auxquelles l'analyse empirique peut répondre. Une autre question importante porte sur le nombre réel de dimensions indépendantes de la politique dans les assemblées législatives. Poole et Rosenthal (1997) trouvent par exemple que pour les Etats-Unis, à part la période précédant la guerre civile et la période du mouvement pour les droits civiques, la politique américaine se structure essentiellement autour de la dimension redistributive classique gauche-droite. L'analyse empirique des votes peut ainsi fournir des tests empiriques portant sur les questions de clivages (Lipset et Rokkan, 1967). De plus, l'analyse empirique des votes a un intérêt particulier dans les « démocraties émergentes » comme dans les pays en transition où l'analyse des votes peut permettre d'analyser la formation des clivages et la dynamique de formation des coalitions. Un

autre exemple est le Parlement européen qui acquiert de plus en plus de pouvoir au fil du temps. Là aussi, l'analyse des votes doit permettre d'améliorer notre compréhension d'une série de questions sur la logique de formation de coalitions et la dimensionnalité des votes.

Notons que le Parlement européen est sous certains aspects plus proche du Congrès américain que des parlements nationaux en Europe. En particulier, la discipline de parti et de coalition est *a priori* moins forte puisque l'exécutif n'est pas vraiment l'émanation de la majorité au Parlement et que le Parlement a des pouvoirs plus limités pour faire tomber l'exécutif. Les parlementaires européens bénéficient donc d'une grande autonomie et de liberté d'action. Cette liberté d'action donne une structure assez complexe au Parlement européen. D'autant plus que les intérêts représentés au Parlement européen sont nombreux et contradictoires. La présence de cette structure compliquée des votes rend d'autant plus intéressante l'analyse quantitative des votes des parlementaires.

Nous présentons ici brièvement quelques premiers résultats basés sur l'analyse de plus de 5 000 votes par 1 080 parlementaires européens entre 1989 et 1997. La section 2 présente la base de données construite ¹. La section 3 essaye de répondre à une série de questions sur la formation des majorités au Parlement. La section 4 analyse la dimensionnalité des votes au Parlement européen.

Avant d'analyser les votes des parlementaires, il convient de préciser les limites de notre recherche et de notre base de données. En effet, les votes nominatifs au Parlement européen ne dépassent pas 20 % du total des votes. Nos conclusions ne sont valables que pour les votes nominatifs. De plus, nos résultats seront biaisés si les parlementaires se comportent différemment lorsque le vote n'est plus nominatif. Il y a en effet lieu de croire que les votes nominatifs reflètent une discipline de vote plus grande que les autres.

2. Les données

Notre base de données contient les votes nominatifs des députés européens ². Pour chaque vote, la base de données indique si un parlementaire a effectivement voté. Dans ce cas elle indique comment il ou elle a voté, c'est-à-dire, « oui », « non » ou « abstention ». Si le parlementaire n'a pas voté, elle indique si celui-ci a été « absent » ou encore si le parlementaire en question n'a tout simplement pas participé au vote et ce malgré sa présence au parlement. La base de données couvre la totalité de la troisième législature (1989-1994) ainsi qu'une grande partie de la quatrième législature (1994-1997). Pour la période de 1989 à 1997, elle contient les décisions individuelles de 1 080 parlementaires sur plus de 5 000 votes. Ainsi, le nombre total de décisions individuelles prises par les euro-parlementaires s'élève à plus de trois millions. Les votes des parlementaires européens prennent des formes assez variées comme « amendement », « décision », « urgences », « résolution », etc. Quant aux

¹ La recherche a été possible grâce à un projet ACE dont la composante empirique porte également sur l'analyse des votes aux parlements tchèque et polonais.

² Les résultats des votes sont publiés dans le *Journal officiel des Communautés européennes*, série C.

sujets des votes, ils sont encore plus divers. Durant les troisième et quatrième législatures, les parlementaires européens ont voté sur des sujets aussi variés que le budget, l'emploi, l'élargissement, les droits de l'homme ou encore le Kosovo, pour ne citer que quelques exemples. Notons qu'une grande majorité de votes portent sur des sujets à caractère économique souvent liés à la construction du marché unique.

Outre les votes des parlementaires, la base de données contient des informations sur les caractéristiques personnelles des parlementaires et sur les caractéristiques des votes. Nous connaissons l'âge, le sexe, le parti politique, la nationalité des parlementaires et nous avons des informations sur les ré-élections ou encore sur l'appartenance à telle ou telle commission parlementaire. La base de données contient des informations sur le lieu de vote (Bruxelles ou Strasbourg), le nom du rapporteur ainsi que le sujet et le type de vote. Le tableau 1 présente la composition du Parlement européen selon la nationalité et le groupe politique des membres à la fin de la quatrième législature. Ce tableau montre que tous les groupes politiques au Parlement européen ne sont pas égaux. Les deux principales familles politiques au Parlement européen sont les socialistes (PSE) et les sociaux-chrétiens (PPE). Ces deux familles à elles seules forment une majorité de 66 % des membres. Ceci implique qu'une coalition des cinq autres groupes politiques ne serait pas en mesure de bloquer les décisions prises par les deux grandes familles politiques pour une grande partie des votes, c'est-à-dire les votes à majorité simple.

3. La formation des majorités

Dans cette section, nous essayons de répondre aux questions suivantes.

1. Les majorités qui se forment au Parlement européen suivent-elles une logique de coalition sur la base de l'appartenance nationale (toutes familles politiques confondues) ou de l'appartenance à des familles politiques supranationales ? Autrement dit, les solidarités nationales sont-elles plus ou moins fortes que les solidarités idéologiques telles que représentées par les familles politiques ?
2. Quelles coalitions sont le plus souvent dans la majorité et quelles configurations de coalitions observe-t-on ?

Pour répondre à la première question, nous reproduisons dans les tableaux 2 et 3 l'« indice d'entente » politique utilisé notamment par Attina (1990). Celui-ci se calcule de la façon suivante :

$$IE = \frac{\max\{\text{oui}, \text{non}, \text{abstentions}\} - 0.5 * \sum \text{autres votes}}{\text{nombre de votes}}$$

Prenons le cas du comportement de vote des représentants français au Parlement européen lors d'un vote donné. Supposons que les « oui » sont plus nombreux que les « non » et les « abstentions ». Dans ce cas, on prend la différence entre les votes « oui » et la somme des autres votes divisés par 2 et on divise le tout par le nombre de votes exprimés. L'indice d'entente peut ainsi prendre des valeurs comprises entre 0 (lorsque les nombre de oui, de non et d'abstentions sont égaux) et 1 (lorsque les votes sont unanimes). Un indice élevé indique une grande cohésion et discipline dans le comportement de vote. D'après les tableaux 2 et 3, l'indice d'entente est plus élevé

(en moyenne dix points de plus) pour les familles politiques que pour les pays. Autrement dit, les membres d'une même famille politique votent plus souvent ensemble que les représentants d'un même pays. L'écart type est aussi beaucoup plus faible pour les partis que pour les pays. Notons également que l'indice d'entente est beaucoup moins élevé pour l'extrême droite (EdN et NI) que pour les trois partis traditionnels (PSE, PPE, ELDR) et les partis rouges-verts (V, GUE, ARE) et l'UPE. De plus, l'indice pour les partis autres que l'extrême droite est en augmentation nette pour la quatrième législature, indiquant une croissance de la cohésion des partis européens. Le Parlement européen est donc plus un lieu de débat entre familles politiques paneuropéennes qu'une assemblée des nations européennes.

Pour répondre à la deuxième question, nous avons observé le comportement de vote de chaque parlementaire, calculé le nombre de fois qu'il ou elle votait avec la majorité (que ce soit oui ou non) et calculé la moyenne de chaque membre pour tous les votes. Sur cette base, nous avons calculé une moyenne par parti (tableau 4). Plusieurs observations sautent aux yeux. Tout d'abord, le PSE est le plus souvent dans la majorité (88 % et 85 % respectivement pour les troisième et quatrième législatures) devançant de près de 10 % le PPE (76 % et 78 %) talonné de près par les libéraux ELDR (73 % et 75 %). Ensuite les écologistes, communistes et radicaux sont beaucoup plus souvent dans la majorité que l'extrême droite qui est le plus souvent dans l'opposition et dont le comportement de vote se détache nettement de celui des autres partis. Les votes au Parlement européen sont donc à dominante sociale-démocrate et l'extrême droite dénote nettement par rapport aux autres partis comme opposition à outrance. Notons également que les communistes font plus souvent de l'opposition dans la quatrième législature que dans la troisième alors que pour l'ARE, c'est l'inverse.

Quelles coalitions se forment entre partis, qui vote avec qui ? Tout d'abord, les tableaux 5 et 6 montrent la matrice de corrélation des votes par pays pour les troisième et quatrième législatures alors que les tableaux 7 et 8 illustrent la matrice de corrélation des votes par partis. A l'évidence, les corrélations des votes entre pays sont faibles et jamais négatives : il n'y a aucune polarisation stable de coalitions entre pays. Les corrélations de votes par partis sont beaucoup plus marquées avec des corrélations variées et des corrélations négatives. La première ligne des tableaux 5 et 6 montre la polarisation gauche/droite traditionnelle. Les votes PSE sont corrélés négativement avec le PPE, l'UPE et l'extrême droite. La corrélation positive la plus forte est avec les communistes ; elle est ensuite faiblement positive avec les écologistes et les radicaux. La corrélation avec les libéraux est pour ainsi dire nulle. Le PPE vote le plus souvent avec l'ELDR et l'UPE. Le vote des libéraux est très peu corrélé avec ceux des autres partis, à part le PPE, ce qui suggère qu'ils pourraient apporter les votes pivotaux pour des majorités changeantes. On note également une alliance stable entre les communistes, les écologistes et les radicaux alors que la solidarité de l'extrême droite est surtout interne : elle vote faiblement avec les partis de droite.

La matrice de corrélation des votes donne ainsi une idée concrète des coalitions qui se forment au Parlement européen.

4. La dimensionnalité des votes

Dans la section précédente, nous avons montré qu'au Parlement européen les parlementaires votent essentiellement selon leur appartenance aux groupes politiques. Cependant, cette analyse est limitée car cette description statistique brute suppose implicitement que nous imposons une et une seule dimension au comportement de vote des parlementaires. Dans cette partie, nous allons analyser les votes des parlementaires dans un espace multidimensionnel. Pour ce faire, nous appliquons les techniques économétriques disponibles. Le modèle économétrique utilisé est celui développé par Poole et Rosenthal (1997). Ce modèle s'intitule D-NOMINATE ³. Il est fondé sur un modèle populaire en économie politique, le modèle spatial (Downs, 1957). Il suppose que chaque parlementaire a une position idéologique préférée (point idéal) dans un espace multidimensionnel donné. Chaque vote, caractérisé par « oui » et « non », peut ainsi être placé dans le même espace euclidien. Un parlementaire est ainsi supposé choisir l'option la plus proche de sa position idéale. Basé sur l'approche de maximum de vraisemblance, D-NOMINATE est un algorithme qui estime la position idéale de chaque parlementaire. Une fois estimées, ces positions idéales constituent la base de l'analyse du comportement de vote des parlementaires. Comme indiqué dans l'introduction, contrairement à ce qui se passe dans un système présidentiel où la discipline de parti est quasi absente, dans un système parlementaire, les députés votent plus en fonction de la ligne de leur parti que de leurs préférences propres. La méthode peut donc être utilisée pour voir comment se positionnent les membres d'un même groupe politique. La question qui nous occupe ici est de déterminer combien de dimensions sont nécessaires pour expliquer les votes des parlementaires.

Depuis peu, le Parlement européen fait l'objet d'une attention accrue des chercheurs. Etant les premiers à travailler sur une base de données aussi importante, nous comparerons les résultats des estimations avec les résultats de Hix (1998). Selon Hix (1998), le Parlement européen peut être caractérisé par deux dimensions dominantes. Le graphique 1 montre la position des groupes politiques au Parlement européen sur ces deux dimensions. Ce graphique est produit sur la base d'un jugement d'experts. La première dimension est celle qui positionne les membres du Parlement européen selon la tendance gauche-droite. La deuxième dimension est considérée comme la dimension pro- ou anti-européenne. Cette démarche est assez intéressante. Elle nous dit combien de dimensions caractérisent le Parlement européen et quelle interprétation donner à chacune d'entre elles.

Dans Noury (1999) par contre, les positions des euro-parlementaires ont été estimées en se basant sur les votes de ceux-ci. Le graphique 2 est le résultat de l'estimation des positions des 613 parlementaires par D-NOMINATE. Pour estimer les positions des parlementaires, nous avons exploité près de 500 votes, correspondant au début de la quatrième législature ⁴. Dans un premier temps, pour

³ D-NOMINATE est l'abréviation de *Dynamic NOMINAL Three step Estimation*.

⁴ Les votes unanimes (les votes avec moins de 2,5 % dans la minorité) sont exclus. Aussi les parlementaires qui n'ont pas participé au moins 25 fois aux votes sont exclus.

pouvoir comparer cette analyse avec le jugement des experts, nous considérons les deux premières dimensions obtenues par l'analyse économétrique. Ici, qualitativement, nous obtenons les mêmes résultats. On constate ainsi que sur la première dimension, les partis de gauche (PSE, GUE, ARE et les Verts) se trouvent en opposition avec les partis de droite (PPE, UPE, et les non-inscrits). Notons que les Libéraux (ELDR) se trouvent au centre. Dès lors, le premier axe peut être considéré comme la dimension traditionnelle gauche-droite. En ce qui concerne la deuxième dimension, on remarque surtout une opposition entre d'un côté les partis pro-européens (PSE, PPE et ELDR) et de l'autre les partis anti-européens (EdN, NI) et les Verts. En somme, toutes les informations contenues dans le graphique 1 se retrouvent dans le graphique 2. Cependant, l'analyse quantitative des votes a de nombreux avantages. Tout d'abord, on peut déterminer, par exemple, l'efficacité interprétative d'un modèle pour l'espace politique européen. Autrement dit, on peut évaluer la fiabilité des positions des parlementaires présentées dans le graphique 2. A titre d'exemple, les deux dimensions illustrées dans le graphique 2 expliquent près de 91 % des votes. Ce qui indique que les résultats obtenus sont très fiables. Ensuite, on peut classer les dimensions de l'espace selon leur degré d'importance. En ce qui concerne la quatrième législature par exemple, la première dimension, c'est-à-dire la dimension traditionnelle gauche-droite, explique près de 90% des votes alors que la deuxième dimension, la dimension européenne, en explique moins de 2 %.

Une question importante à analyser est la dynamique de formation des coalitions de vote. Cette question, particulièrement intéressante dans le cas d'une assemblée législative « en transition » comme le Parlement européen, ne peut être abordée que si l'on dispose des mesures quantitatives répétées dans le temps. Ainsi, on a montré que les groupes politiques non seulement sont les véritables acteurs au Parlement européen, mais aussi que leur cohésion interne croît avec le temps (Noury, 1999). Enfin, si on considère des dimensions supérieures (les troisième et quatrième dimensions), la nationalité peut expliquer le comportement de vote des parlementaires européens (la troisième dimension s'interprète ainsi comme celle entre les pays du Nord et les pays du Sud) mais continue à jouer un rôle marginal. De plus, l'analyse quantitative permet de déterminer statistiquement combien de dimensions orthogonales sont vraiment significatives et de vérifier l'interprétation par des méthodes économétriques.

5. Conclusions

Faute de place, nous n'avons indiqué ici que quelques grandes orientations de l'analyse quantitative. Les données en notre possession peuvent permettre de découper l'analyse des votes par catégories de sujets plus désagrégées. Nous voulons aussi obtenir des estimations quantitatives de la différence de cohésion entre les groupes politiques européens et les groupes politiques des pays. Ces recherches en sont à leurs débuts et il est nécessaire d'affûter nos outils statistiques pour répondre de façon satisfaisante aux nombreuses questions posées par les données.

Pour le moment, actons les conclusions provisoires auxquelles nous sommes arrivés. Premièrement, les coalitions de vote au Parlement européen se font plus par groupes politiques que par coalitions de pays : le Parlement européen est bien le lieu par excellence d'un débat politique démocratique fédéral européen. Deuxièmement, le clivage majeur expliquant statistiquement 90% des votes est le clivage gauche-droite.

Tableau 1
Membres du Parlement européen par pays et par parti (13 janvier 1997)

	PSE	PPE	ELDR	UPE	GUE/NGL	V	ARE	I-EdN	NI	Total
B	6	7	6			2	1		3	25
DK	4	3	5					4		16
D	40	47				12				99
EL	10	9		2	4					25
E	21	30	2		9		2			64
F	15	12	1	17	7	1	12	11	11	87
IRL	1	4	1	7		2				15
I	18	15	6	26	5	4	2		11	87
L	2	2	1				1			6
NL	7	9	10	2		1		2		31
A	6	7	1			1			6	21
P	10	9		3	3					25
FIN	4	4	5		2	1				16
S	7	5	3		3	4				22
UK	63	18	2				2	1	1	87
Total	214	181	43	57	33	28	20	18	32	626

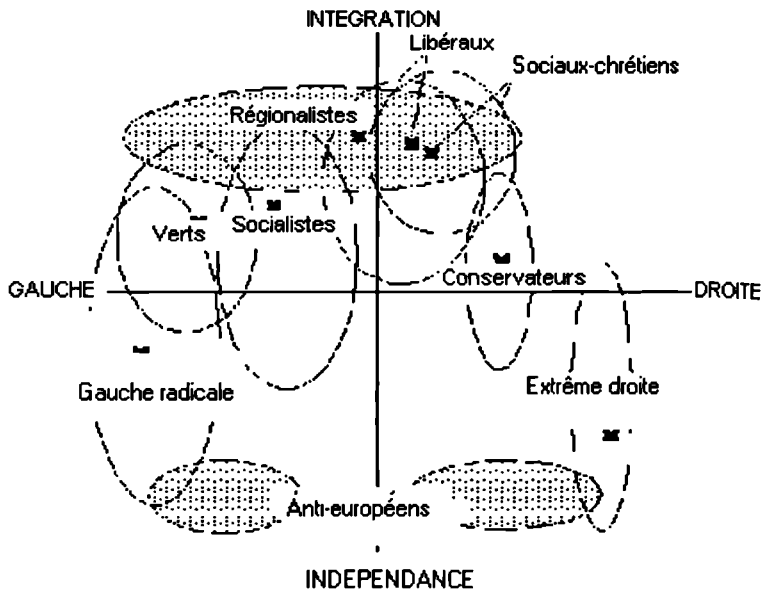
Source : Parlement européen.

Tableau 2
L'indice d'entente par partis

Groupe	Troisième législature	Quatrième législature
PSE	0,8993	0,9064
(écart-type)	(0,1563)	(0,1427)
PPE	0,8852	0,9037
	(0,1655)	(0,1283)
ELDR	0,8226	0,8454
	(0,2172)	(0,1774)
V	0,8550	0,9159
	(0,1789)	(0,1627)
UPE *	0,8283	0,7950
	(0,2227)	(0,2443)
GUE	0,8374	0,8048
	(0,2503)	(0,2421)
ARE	0,8579	0,9121
	(0,2682)	(0,1833)
EdN	0,7057	0,6872
	(0,3014)	(0,2758)
IN	0,7895	0,6628
	(0,2653)	(0,2825)
Moyenne	0,8312	0,8259

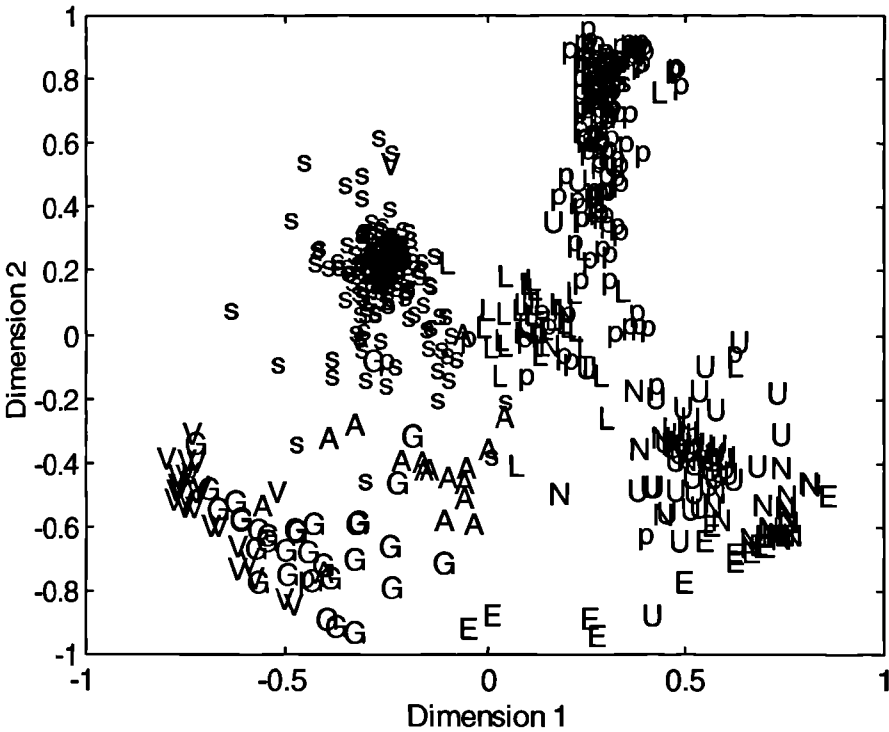
* Il s'agit de RDE pour la troisième législature.

Graphique 1
Positions des groupes politiques au Parlement européen



Source : adapté de Hix (1998). La position moyenne de chaque famille politique est présentée par un x. Les ellipses représentent l'étendue des membres de chaque famille politique.

Graphique 2
Positions des parlementaires au PE (1994-1995)



Les parlementaires sont présentés selon leur appartenance aux groupes politiques : V=Verts, s=PSE, p=PPE, L=ELDR, U=UPE, G=GUE, E=EdN, I=NI.

Bibliographie

- ATTINA, F. (1990), « The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties », *European Journal of Political Research*, 18, pp. 57-79.
- DOWNES, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.
- HIX, S. (1998), « Dimension and Alignments in European Union Politics : Cognitive Constraints and Partisan Responses », *European Journal of Political Research*, 35, pp. 351-366.
- LIPSET S. M. and STEIN R. (1967), *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives*, New York, Free Press.
- NOURY, A. (1999), « Ideology, Nationality and Euro-parliamentarians », mimeo, ULB.
- POOLE, K. T. et H. ROSENTHAL (1997), *Congress : A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Oxford, Oxford University Press.

Le texte de Marco Becht, Mathias Dewatripont, Philippe Weil est une version étendue d'un article paru dans le *Financial Times*, mai 1999.

La Cour de justice, juridiction suprême

Thierry RONSE et Denis WAELEBROECK

1. Introduction

Les traités établissant les Communautés européennes n'ont pas institué un appareil judiciaire de type fédéral qui se serait traduit par la mise en place d'un système structuré impliquant plusieurs juridictions, nationales et communautaires, appliquant respectivement le droit des Etats et celui de la « Fédération ». Dans l'ordre juridique communautaire, le droit communautaire s'intègre directement dans l'ordre juridique des Etats membres et est appliqué en premier lieu par l'ensemble des juges nationaux. La Cour de justice étant unique, on ne pourrait la qualifier de juridiction « supérieure » dans le sens où elle ne peut réformer ou casser selon le cas les arrêts des juridictions (nationales) inférieures. Le lien avec les juridictions nationales n'apparaît qu'à travers le mécanisme de la procédure préjudicielle qui prévoit la possibilité pour celles-ci de s'adresser à la Cour de justice lorsqu'une question relative à l'interprétation ou à la validité du droit communautaire est soulevée devant elles.

La philosophie générale de ce système fondé sur la coopération entre juridictions reflète l'état actuel de l'intégration communautaire qui est à mi-chemin entre un système de type fédéral comprenant un transfert de pouvoirs souverains à des institutions supranationales, et une simple confédération reposant sur un principe de coopération. C'est ce système *sui generis* qui assure l'originalité du système juridictionnel communautaire et qui garantit à la Cour sa place suprême face aux juridictions nationales, même les plus élevées, sans pour autant comporter les mécanismes plus contraignants qui caractérisent les Etats fédéraux.

Dans un tel système, comment la Cour va-t-elle pouvoir imposer ses décisions à l'égard des juridictions nationales ? Sans porter atteinte à cet esprit de coopération, la Cour de justice va progressivement « encadrer » le rôle du juge national en appliquant divers mécanismes de contrôle. Elle va ainsi non seulement accroître ses compétences, mais aussi imposer de multiples obligations au juge national. La Cour assure ainsi son rôle de « contrôleur » du « respect du droit dans l'interprétation et

l'application du (...) traité », conformément au rôle qui est le sien dans l'article 220 du traité CE (ex-article 164) ¹.

Le contrôleur est-il contrôlé ? La Communauté s'inscrit dans l'ordre juridique international. Quelle est dès lors la relation de la Cour avec d'autres juridictions internationales ? Elle a consacré explicitement la possibilité pour la Communauté d'adhérer à un accord international prévoyant un système juridictionnel étant donné que la capacité internationale de la Communauté comporte nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction internationale ². La Cour s'est toutefois par deux fois opposée à des traités prévoyant sa soumission à une telle juridiction. En analysant ses propres compétences, et en soulignant notamment « l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour de justice assure le respect » ³, son argumentation fait apparaître une exigence d'exclusivité institutionnelle qui semble quelque peu contradictoire avec l'approche plus « intégrationniste » suivie à l'intérieur de la Communauté.

Ce sont ces approches différentes « vers le bas » et « vers le haut » qui permettent le mieux de préciser la position spécifique de la Cour de justice dans ses relations avec les autres cours « suprêmes », nationales ou internationales.

2. Les relations avec les juridictions nationales

A. *La nécessité du contrôle : la place et le rôle des juridictions nationales dans l'ordre juridique communautaire*

En consacrant dans son célèbre arrêt *Van Gend & Loos* ⁴ la théorie de l'effet direct, la Cour a contribué à développer le rôle du juge national en faisant de celui-ci le juge communautaire de droit commun. C'est dans cet arrêt que la Cour fait référence au « nouvel ordre juridique » que la Communauté constituait, impliquant que le droit communautaire « produit des effets immédiats et engendre dans le chef des justiciables des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

Un an plus tard, dans l'affaire *Costa c. ENEL* ⁵, la Cour devait dégager le deuxième « pilier » de l'ordre juridique communautaire que constitue le principe de la primauté : « issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ». La Cour a également souligné le lien étroit existant entre ces deux principes fondamentaux : en effet, quelle est l'utilité pour le particulier de pouvoir invoquer une règle communautaire si celle-ci ne prime pas la règle nationale, et inversement, quelle est l'utilité pour ce même

¹ La référence à la nouvelle numérotation du traité CE telle qu'issue du traité d'Amsterdam s'effectuera en mentionnant également, si nécessaire, l'ancienne numérotation.

² Avis 1/91 relatif au projet d'accord portant sur la création de l'EEE du 14 décembre 1991, *Rec.*, I-6079.

³ Avis 1/91 précité.

⁴ Arrêt du 5 février 1963, aff. 26/62, *Rec.*, 3.

⁵ Arrêt du 15 juillet 1964, aff. 6/64, *Rec.*, 1143.

particulier de la primauté d'une règle communautaire, s'il ne peut pas l'invoquer en justice ?

Anticipant cette jurisprudence, les auteurs du traité de Rome ont institué à l'article 234 (ex-article 177) le mécanisme de la procédure préjudicielle dont la finalité et l'importance ont été clairement mises en lumière par la Cour : ce mécanisme sert à préserver le caractère communautaire du droit institué par le traité en assurant en toutes circonstances à ce droit le même effet dans tous les Etats ⁶. De même, l'obligation de saisine s'imposant aux juridictions « suprêmes » nationales a notamment pour but de prévenir que s'établisse dans un Etat membre une jurisprudence nationale contraire au droit communautaire ⁷. Par ailleurs, la Cour a aussi depuis toujours mis en exergue la coopération judiciaire par laquelle la juridiction nationale et la Cour de justice, dans l'ordre de leurs compétences propres, sont appelées à contribuer réciproquement à l'élaboration d'une décision en vue d'assurer l'application uniforme du droit communautaire ⁸ : le juge national détermine les questions posées, et la Cour ne peut réformer, casser ou encore annuler un jugement national. Toutefois, comme le prévoit l'article 234, la Cour « statue » à titre préjudiciel : rendu dans le cadre de sa mission juridictionnelle, l'arrêt de la Cour a pour objet de trancher une question de droit et lie le juge national ⁹. Il n'existe néanmoins pas de réelles sanctions en cas d'observation de cette obligation.

Ainsi, tout le système se caractérise-t-il plus par la coopération que par une hiérarchie entre juridictions. C'est le juge national qui est le premier juge du droit communautaire et le premier rôle de la Cour est de l'assister dans cette tâche.

La *place* du juge national dans le cadre de l'article 234 fait apparaître un lien fonctionnel entre deux juridictions où la coopération, plus que des relations hiérarchiques strictes, prédomine.

L'ordre juridique communautaire impose sa suprématie sur les ordres juridiques nationaux. C'est à ce titre que la Cour de justice assure sa suprématie sur le juge national par le *rôle* qui lui est assigné dans ce cadre.

B. La finalité du contrôle : la place et le rôle de la Cour de justice dans l'ordre juridique communautaire

Deux grands principes gouvernent l'action de la Cour de justice.

1. Une communauté de droit

En lui confiant la mission d'assurer le respect du droit, les Etats ont entendu marquer le rôle prépondérant de la règle de droit dans la construction communautaire. C'est au président Walter Hallstein que l'on doit l'expression communauté de droit ; la Communauté est en effet non seulement une création du droit – puisqu'elle est issue de traités – mais est aussi fortement tributaire du droit pour remplir sa mission : « (sans) armée ni police (...), son arme, c'est le droit qu'elle crée » (Louis, 1993 : 52).

⁶ Arrêt du 16 janvier 1974, aff. 166/73, *Rheinmühlen, Rec.*, 33.

⁷ Arrêt du 24 mai 1977, aff. 107/76, *Hoffmann-La Roche, Rec.*, 957.

⁸ Arrêt du 1^{er} décembre 1965, aff. 16/65, *Schwarze, Rec.*, 1081.

⁹ Arrêt du 3 février 1977, aff. 52/76, *Benedetti, Rec.*, 163.

La Cour de justice a fait sienne cette expression dans son arrêt *Les Verts* : « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent à la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité »¹⁰. La Cour ne se contente pas de définir ainsi ses propres compétences. Elle définit l'ensemble des relations institutionnelles, tant de type horizontal – entre les différentes institutions de la Communauté – que de type vertical – entre la Communauté et ses Etats membres, ce qui illustre son rôle : elle est certes une juridiction, mais elle est aussi une institution. Elle « régleme » tantôt la question plus précise des compétences, tantôt la question plus générale du comportement des différents « intervenants institutionnels » qui participent, directement ou indirectement, à la construction européenne. Elle se fondera notamment sur le principe de coopération loyale inscrit à l'article 10 du traité (ex-article 5), en faisant de cette disposition générale une source autonome d'obligations spécifiques à charge de ces différents intervenants (Durand, 1992 : 25, 27).

2. *L'application uniforme du droit communautaire*

La doctrine de la Cour est principalement adressée au juge national : la coopération judiciaire et les compétences propres des juridictions communautaire et nationale doivent permettre d'assurer l'application uniforme du droit communautaire. Les caractéristiques de cette procédure s'avèrent donc être des moyens au service d'une finalité déterminée, à savoir l'application uniforme de ce droit, « souci suprême » (Lenaerts, 1983 : 471) de la Cour.

La Cour va également se référer au principe de coopération loyale pour instituer, à charge des Etats membres, de nouvelles obligations qui doivent s'analyser en de réelles obligations de faire. Son message a alors une portée institutionnelle, cette disposition devenant un moyen permettant à la Cour d'assurer l'*effectivité* du contrôle exercé au nom de l'application uniforme. Elle ne s'adresse pas uniquement aux Etats considérés *in abstracto*¹¹, mais s'adresse parfois aux seules juridictions nationales : elle leur imposera une obligation positive de protection juridictionnelle des justiciables, découlant de l'effet direct du droit communautaire¹², qui, exercée dans le cadre des règles procédurales nationales, aura pour effet d'atténuer la portée du principe de la répartition de compétences propres au mécanisme préjudiciel.

3. *Conclusion*

Au-delà de l'importance qui est accordée par la Cour dans le cadre de sa mission juridictionnelle au contrôle de légalité et à l'application uniforme du droit communautaire, on voit aussi d'emblée la portée institutionnelle, voire constitutionnelle, de sa jurisprudence.

¹⁰ Arrêt du 23 avril 1986, aff. 294/83, *Rec.*, 1339.

¹¹ Ainsi, alors que la législation pénale relève de la compétence des Etats, la Cour va imposer aux Etats membres une obligation de sanctionner les violations du droit communautaire dans des conditions analogues aux violations de droit national : arrêt du 21 septembre 1989, *Commission c. Grèce*, aff. 68/88, *Rec.*, 2965.

¹² Arrêts du 16 décembre 1976, aff. 33 et 45/76, *Rewe et Comet*, *Rec.*, 1989 et 2043.

C. *Les moyens de contrôle : l'exercice de la suprématie*

La Cour va dégager plusieurs principes lui permettant de rencontrer cet objectif essentiel de l'application uniforme. Elle n'hésitera pas à modifier les règles gouvernant sa propre compétence et par ailleurs, elle va progressivement réglementer la mission du juge national sans dénaturer toutefois le mécanisme préjudiciel.

1. *La saisine de la Cour*

L'interprétation que la Cour de justice va donner aux dispositions des traités réglant les cas de saisine va se traduire par une réelle extension de ses compétences, aussi bien pour les facultés que pour les obligations de saisine.

Dans l'affaire *Foto-frost*¹³, la Cour va établir une obligation de saisine lorsque la question préjudicielle porte sur la validité du droit communautaire, en limitant désormais la liberté du juge de la saisir ou non aux seuls cas où une question d'interprétation se pose. Seule la Cour peut se prononcer sur la validité du droit communautaire : il serait donc inadmissible qu'une juridiction nationale, même suprême, écarte un tel acte.

Le même phénomène d'extension des compétences de la Cour apparaît également dans l'interprétation extrêmement large que la Cour donne à la notion de « juridiction d'un des Etats membres » prévue à l'article 234 en y englobant, par exemple, la Cour de justice Benelux¹⁴.

Ce n'est que dans des limites extrêmement étroites que la Cour admettra des dérogations à l'obligation qui s'impose aux juridictions de dernière instance lorsqu'une question d'interprétation est soulevée devant elles. Sans adopter telle quelle la théorie de l'acte clair, la Cour admettra que l'obligation de renvoyer une question préjudicielle pour les cours de dernière instance ne disparaîtra qu'exceptionnellement, si la norme « s'impose avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée »¹⁵.

On voit donc l'ampleur du souci de la Cour pour l'application uniforme du droit communautaire, et certains se sont parfois demandé si cette jurisprudence ne devrait pas à certains égards être assouplie, notamment dans le contentieux relatif au classement tarifaire des marchandises. Récemment, l'avocat général F. G. Jacobs¹⁶ s'est posé la question de savoir s'il était opportun que la Cour soit appelée à statuer dans chaque affaire de ce type. Il posait en réalité la question de la frontière entre application et interprétation d'une norme, en préconisant une démarche d'autolimitation qui consisterait pour la Cour à se limiter à définir les principes généraux de base applicables en matière de classement tarifaire. La Cour n'a pas suivi son avocat général : si l'on prend la notion de suprématie dans le sens d'une hiérarchie de valeur, une juridiction suprême doit-elle en effet dégager indifféremment les principes

¹³ Arrêt du 22 octobre 1987, aff. 314/85, *Rec.*, 4199.

¹⁴ Arrêt du 4 novembre 1997, aff. C-337/95, *Parfums Christian Dior, Rec.*, I-6013.

¹⁵ Arrêt du 6 octobre 1982, aff. 283/81, *Cilfit, Rec.*, 3415.

¹⁶ Arrêt du 20 novembre 1997, aff. C-338/95, *Wiener SI, Rec.*, I-6495.

fondamentaux de l'ordre juridique communautaire au même titre que la classification douanière de produits les plus divers ? En même temps, l'uniformité de l'interprétation de l'ordre juridique communautaire pourrait-elle s'accommoder d'approches différentes des Etats membres ?

2. *Les limites à l'autonomie procédurale des Etats membres*

Ce principe va progressivement voir sa portée amoindrie : la Cour va balayer tout formalisme procédural national qui serait de nature à porter atteinte à la pleine efficacité du droit communautaire. La mission du juge national se voit ainsi progressivement réglemée.

Dans l'affaire *Simmenthal*¹⁷, le juge national devait saisir sa Cour constitutionnelle aux fins d'obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi contraire au traité. L'applicabilité directe du droit communautaire pouvait dès lors se voir « freinée » par cette règle procédurale nationale. En se basant sur l'effet utile de l'article 234, qui serait amoindri si le juge était empêché de donner une application immédiate au droit communautaire, la Cour conclut dès lors que le juge n'a pas à demander ou à attendre l'élimination préalable de toute disposition contraire de la législation nationale par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel. Il doit donc écarter à la fois la règle de fond contraire au droit communautaire et la règle procédurale qui « freine » l'application directe de ce droit.

Dans l'affaire *Factortame*¹⁸, la question concernait l'étendue du pouvoir des juridictions nationales lorsque sont en cause des droits conférés aux particuliers par le droit communautaire, face à un principe fondamental de *common law* selon lequel aucune mesure provisoire ne peut être ordonnée contre le gouvernement. La Cour écartera cette règle au motif « que la juridiction nationale qui, saisie d'un litige concernant le droit communautaire, estime que le seul obstacle qui s'oppose à ce qu'elle ordonne des mesures provisoires est une règle de droit national doit écarter l'application de cette règle ». Au nom de l'efficacité du droit communautaire, la Cour de justice n'hésite donc pas à modifier des principes constitutionnels régissant la séparation des pouvoirs dans un Etat membre.

Dans l'affaire *Zuckerfabrik*, le problème est à l'inverse de celui posé dans l'affaire *Factortame* en ce que le recours vise ici un acte administratif national fondé sur le droit communautaire : le juge national peut-il octroyer un sursis à l'exécution de cet acte national au motif qu'il serait fondé sur un règlement communautaire invalide ? On aperçoit ici la confrontation directe entre les deux préoccupations majeures de la Cour, que sont le contrôle de la légalité, qui cette fois-ci concerne le droit communautaire, et son application uniforme. La Cour va établir un parallélisme avec l'arrêt *Factortame* : « la protection provisoire qui est assurée aux justiciables devant les juridictions nationales par le droit communautaire ne saurait varier, selon qu'ils

¹⁷ Arrêt du 9 mars 1978, aff., 106/77, *Rec.*, 629.

¹⁸ Arrêt du 19 juin 1990, aff. C-213/89, *Rec.*, I-2433.

contestent la compatibilité de dispositions de droit national avec le droit communautaire ou la validité d'actes communautaires de droit dérivé, dès lors que, dans les deux cas, la contestation est fondée sur le droit communautaire lui-même »¹⁹. Toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre de ce principe, la Cour va poser des conditions strictes à l'encontre du juge national. Premièrement, celui-ci doit avoir la conviction qu'il y a des doutes sérieux sur la validité de la norme communautaire et doit en conséquence saisir la Cour, conformément à l'arrêt *Foto-frost*. Par ailleurs, comme les règles nationales de procédure sont différentes et peuvent donc compromettre l'application uniforme du droit communautaire, qualifiée ici d'« exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire », la Cour va établir ces conditions, qui s'inspirent des règles applicables au référé devant les juridictions communautaires.

Cet arrêt est très significatif. La Cour n'hésite pas à *légiférer* en harmonisant des procédures nationales. Cette incursion dans l'autonomie des Etats membres est d'autant plus remarquable que ces règles sont applicables aux procédures intentées non pas contre un acte communautaire mais contre un acte *national*. Elle étend son droit de regard sur toutes les questions relatives à la validité des actes de la Communauté, qui se traduit tant sur le plan des procédures quant au fond, par le rappel de sa jurisprudence *Foto-frost*, que sur le plan des procédures en référé, par les conditions strictes imposées au juge national. Si la Cour reste ainsi fidèle à l'idée d'une communauté de droit, cette préoccupation se trouve néanmoins confrontée en l'espèce à la pleine efficacité du droit communautaire, qui s'avère être effectivement son « souci suprême » : l'argument d'illégalité ne peut en effet servir de prétexte à la pleine efficacité du droit communautaire qui doit être assurée par le juge national, alors que le contrôle de la légalité reste l'apanage du juge communautaire.

En définitive, le juge national ne peut donc, pour des motifs d'illégalité, écarter que provisoirement, et dans les conditions strictes posées par la Cour de justice, une norme communautaire se traduisant par un acte administratif national, alors qu'il doit, de sa propre autorité, écarter « définitivement et automatiquement » toute règle de droit national incompatible avec le droit communautaire. L'obligation du juge national d'assurer une protection juridictionnelle aux particuliers se traduit par de réelles obligations de faire qui sont imposées par la Cour de justice.

3. La précision des réponses de la Cour

Appelée à trancher une question de droit, la Cour en arrive souvent à régler le litige *de facto* par la précision qu'elle apporte dans la réponse fournie au juge national.

Dans les affaires *Brasserie du Pêcheur/Factortame*²⁰, relatives au principe de la responsabilité des Etats membres du fait de la violation du droit communautaire, cette incursion dans la sphère de compétence du juge national est particulièrement manifeste. Ainsi, en ce qui concerne le critère du pouvoir d'appréciation, elle va

¹⁹ Arrêt du 21 février 1991, aff. jtes C-143/88 et C-92/89, *Rec.*, I-415.

²⁰ Arrêt du 5 mars 1996, aff. jtes C-46 et 48/93, *Rec.*, I-1029.

considérer que les législateurs allemand et britannique disposaient d'un large pouvoir d'appréciation, tant « dans *l'espèce* au principal ayant donné lieu à la (première) affaire », qu'« en ce qui concerne *les faits* de la (seconde) affaire ». Il est intéressant de voir jusqu'à quel point la Cour va « analyser » le comportement étatique incriminé. Si certes elle affirme que « la Cour ne saurait substituer son appréciation à celles des juridictions nationales, seules compétentes pour établir les faits des affaires au principal et caractériser les violations du droit communautaire en cause », elle ajoute aussitôt qu'« elle estime néanmoins utile de rappeler certaines circonstances dont les juridictions nationales pourraient tenir compte ». Et la Cour de rappeler dans plusieurs attendus longs et détaillés en quoi les législations allemande et britannique enfreignaient de manière grave et manifeste le droit communautaire.

Lorsque la Cour se trouve ainsi quasiment dans l'examen des faits et dans l'application de la règle de droit, l'interférence dans les pouvoirs de la juridiction nationale n'est pas pour autant nécessairement inadmissible. Rappelons l'affaire *Schwarze* : les deux juges contribuent à l'élaboration d'une décision. Le caractère préjudiciel de cette procédure empêche toute séparation nette entre le droit, qu'il faut interpréter, et les faits, où le droit est appliqué. La Cour a souligné maintes fois que « l'esprit de collaboration qui doit présider au fonctionnement de cette procédure implique que le juge national ait égard à la fonction à la Cour, qui est de contribuer à l'administration de la justice dans les Etats membres et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques ». Dès lors, « la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose »²¹, et... implique aussi qu'elle utilise ce contexte.

D. Les sanctions de l'inobservation des obligations

L'« esprit de collaboration » qui préside aux relations entre la Cour et les juridictions nationales exclut par nature tout mécanisme de sanction automatique, lequel ne peut se concevoir qu'en cas de lien hiérarchique. L'efficacité même de cette procédure repose d'ailleurs à la fois sur la volonté des juridictions nationales de respecter l'obligation de saisir la Cour ainsi que l'autorité de son interprétation, et sur la volonté de celle-ci de respecter les pouvoirs réservés aux juridictions nationales.

3. Les relations avec les juridictions internationales

Chargée d'assurer le respect du droit, la Cour de justice a démontré dans les relations internes l'importance qu'elle attachait au contrôle de la légalité et à l'application uniforme du droit communautaire.

Ce contrôle de la légalité apparaît aussi dans les relations externes, où le respect du droit et des caractéristiques fondamentales de l'ordre juridique communautaire est également présent dans la motivation de la Cour. Il ne s'agit cependant plus d'intégrer cet ordre juridique communautaire dans les ordres juridiques nationaux, mais d'éviter que celui-ci ne soit intégré, ou à tout le moins « dilué », dans un ordre juridique

²¹ Ordonnance du 9 août 1994, *La Pyramide*, aff. C-378/93, *Rec.*, I-3999.

international plus vaste : la Cour a dès lors voulu préserver également l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. Alors qu'à l'égard des Etats membres – et de leurs juridictions – la Cour adopte une solution moniste, on constate une démarche partiellement différente de sa part sur le plan externe, où certains éléments dualistes apparaissent.

A. *Une communauté de droit toujours présente*

Dans l'affaire *Haegeman*, la Cour a considéré qu'un accord qui a été conclu par le Conseil est « en ce qui concerne la Communauté, un acte pris par l'une des institutions de la Communauté » et que « les dispositions de l'accord forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique communautaire »²².

Vu le principe d'attribution de compétences²³, ces « accords conclus » sont subordonnés au traité (Louis, 1993 : 117) et se pose alors la question du contrôle de leur légalité. Si la réponse à cette question ne soulève aucun problème sur le plan interne à l'égard du droit communautaire dérivé, en ce qu'il y a alors un acte – et uniquement un acte – d'une institution justifiant la compétence de la Cour, cette réponse est par contre ici plus délicate. On pourrait en effet objecter la nature propre du droit international qui fait intervenir dans son élaboration des acteurs tiers à la Communauté, et aussi le fait que l'acte de conclusion de l'accord est intimement lié à l'accord lui-même et ne saurait en être détaché. La réponse de la Cour dans l'affaire *Haegeman* était ambiguë : l'assimilation d'un « accord conclu » à un acte d'une institution semblait permettre un tel contrôle, alors que par ailleurs, l'expression « en ce qui concerne la Communauté » semblait quant à elle limiter la portée de l'action de la Cour.

La Cour va exercer son contrôle de légalité des accords par le biais de l'acte de conclusion émanant des institutions. Après avoir annoncé cette possibilité il y a vingt-cinq ans déjà²⁴, elle a récemment franchi le pas de manière concrète à propos d'un accord conclu par la Commission avec les Etats-Unis en matière de politique de concurrence : « il convient de constater qu'il résulte du texte même de l'accord que celui-ci vise à produire des effets juridiques. Dès lors, l'acte par lequel la Commission a entendu conclure l'accord doit pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation. En effet, l'exercice des compétences dévolues aux institutions de la Communauté dans le domaine international ne saurait être soustrait au contrôle juridictionnel de légalité »²⁵. Très récemment, la Cour a même estimé que la faculté d'introduire ce recours n'était pas mise en cause par la circonstance que ledit accord avait été conclu *sans réserve* par la Communauté²⁶. Ces arrêts démontrent l'importance attachée par la Cour à l'idée de communauté de droit : en effet, en dépit de la nature spécifique du

²² Arrêt du 30 avril 1974, aff. 181/73, *Rec.*, 449.

²³ Article 5, alinéa 1 du traité CE (ex-article 3 B).

²⁴ Avis 1/75 du 11 novembre 1975, *Rec.*, 1355.

²⁵ Arrêt du 9 août 1994, aff. C-327/91, *France c. Commission*, *Rec.*, I-3641.

²⁶ Arrêt du 10 mars 1998, aff. C-122/95, *Allemagne c. Conseil*, *Rec.*, I-973.

droit international, cette particularité ne constitue nullement pour elle un quelconque « frein » dans l'exercice de son contrôle de légalité. La Cour adopte donc une approche dualiste qui lui permet d'examiner la légalité de l'acte communautaire de conclusion d'un accord.

Outre ce contrôle *a posteriori*, celui-ci peut s'exercer aussi *a priori*, à titre préventif. La procédure non contentieuse de l'article 300, paragraphe 6, du traité CE (ex-article 228) prévoit que « le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées à l'article 48 du traité sur l'Union européenne », lequel fixe les règles relatives à la révision des traités. Si la qualification juridique ainsi donnée aux délibérations de la Cour est celle d'un avis, cette compétence consultative s'inscrit toutefois dans un processus normatif et non juridictionnel et l'avis doit s'analyser en une réelle décision par son effet de blocage de la procédure de conclusion d'un accord (Karagiannis, 1998 : 105).

La Cour de justice va donner un sens large à cette notion d'« accord envisagé » pour justifier l'admissibilité d'une demande d'avis et accroître ainsi ses compétences. Elle s'estimera compétente aussi bien dans les cas où les négociations sont terminées que dans les cas où celles-ci se trouvent encore à un stade peu avancé ²⁷ : dans le premier cas, il n'est pas trop tard, et dans le deuxième, il n'est pas trop tôt. Un accord reste envisagé jusqu'au moment où il est conclu formellement. Quant à la question de savoir à partir de quel moment on peut considérer qu'il y a un accord envisagé, la Cour va encore accroître sa compétence dans son avis 2/94 relatif à l'adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, étant donné que le Conseil n'avait toujours pas adopté une décision de principe sur l'ouverture des négociations. Selon la Cour, « le fait que le Conseil a engagé la procédure de l'article 228, paragraphe 6, du traité présuppose d'ailleurs qu'il envisageait la possibilité de négocier et de conclure un tel accord » ²⁸. De plus, en l'absence de précisions sur le contenu de l'accord, l'examen de la Cour portera uniquement sur la question de la compétence de la Communauté pour adhérer à cette convention. L'examen de la compatibilité d'un accord, au sens du traité, devient en l'occurrence un examen des compétences de la Communauté. La communauté de droit est donc toujours présente.

B. L'autonomie de l'ordre juridique communautaire

A deux reprises, la Cour tentera d'assurer l'autonomie de l'ordre juridique communautaire en rejetant deux projets prévoyant sa sujétion à une juridiction internationale. C'est surtout dans le cadre de son avis 1/91 relatif à l'Espace économique européen que la Cour de justice va développer son argumentation visant à préserver cette autonomie, ainsi que sa propre indépendance. Dans son avis 2/94, à défaut de projet précis, son analyse sera plus sommaire mais laissera apparaître les mêmes préoccupations.

²⁷ Avis 1/75 précité et avis 1/78 du 4 octobre 1979, *Rec.*, 2871.

²⁸ Avis du 28 mars 1996, *Rec.*, I-1759.

1. *L'avis 1/91*

Le projet avait pour objet d'étendre à l'EEE, composé des Etats membres de la CE et de l'AELE, les règles communautaires existantes et à venir relatives aux quatre libertés fondamentales et au régime de la concurrence, par l'emploi de dispositions identiques et la mise en place d'un système juridictionnel consistant à créer une Cour de justice EEE.

Dans un premier temps, la Cour va rappeler la *spécificité* de l'ordre juridique communautaire et la nécessité d'assurer cet objectif d'homogénéité. Le traité EEE est ainsi assimilé à un traité classique de droit international public, n'impliquant des droits et obligations qu'entre Etats, et ne prévoyant pas de transfert de souveraineté. En revanche, elle va souligner l'objectif d'intégration de la Communauté, et va rappeler plusieurs principes fondamentaux : les traités sont la charte constitutionnelle d'une communauté de droit et ont instauré un nouvel ordre juridique. Par ailleurs, à propos de l'obligation prévue de respecter la jurisprudence de la Cour, elle fait remarquer que cette obligation ne vise que sa jurisprudence antérieure alors que celle-ci peut évoluer ; de plus il n'apparaît pas que cette obligation vise l'ensemble de sa jurisprudence, et notamment celle relative à la primauté et à l'effet direct qui sont « des éléments essentiels de cette jurisprudence (...) inconciliables avec les caractéristiques de l'accord » EEE. L'objectif d'homogénéité ne peut dès lors être garanti.

Cette spécificité ayant été mise en exergue, la Cour va examiner dans un deuxième temps si le système juridictionnel envisagé est de nature à mettre en cause l'*autonomie* de l'ordre juridique communautaire. En examinant la compétence attribuée à la Cour EEE ainsi que l'incidence de sa jurisprudence sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour procédera en réalité à une analyse de ses propres compétences.

Quant au premier point, comme la Cour EEE sera amenée à statuer sur les compétences respectives de la Communauté et de ses Etats membres, la Cour estimera que cette compétence est susceptible de porter atteinte à l'ordre des compétences défini par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour assume de manière exclusive le respect en vertu de l'article 220 du traité. Le respect du droit, au sens de cette disposition, englobe donc le respect de l'ordre des compétences qui se présente comme un système autonome, et toute atteinte à la propre compétence exclusive de la Cour constitue nécessairement une atteinte à l'autonomie de ce système. L'article 220 du traité lui permet donc de définir également l'ensemble des relations institutionnelles au sein de la Communauté.

Quant au deuxième point relatif à l'incidence de la jurisprudence EEE sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour pose effectivement le principe déjà mentionné selon lequel les décisions d'une juridiction internationale peuvent s'imposer à elle. Mais ici, comme la Cour EEE ne doit respecter que la jurisprudence communautaire antérieure à l'accord, la Cour de justice estimera qu'en conditionnant l'interprétation future du droit communautaire couvert par l'accord, considéré en l'occurrence comme « des dispositions fondamentales de l'ordre juridique communautaire », le mécanisme juridictionnel EEE « porte atteinte à l'article 164 du traité CEE et, plus généralement, aux fondements mêmes de la Communauté ». La

compétence exclusive de la Cour porte donc également sur le droit matériel de la Communauté, qui doit être interprété dans le cadre de la finalité spécifique de la construction européenne. La Cour est la garante d'une orthodoxie communautaire : l'apparition d'une autre juridiction, appelée à interpréter les règles communautaires reprises dans l'accord, est en effet de nature à ébranler les fondements mêmes de la Communauté. L'on retrouve donc, dans un autre contexte, et avec une autre argumentation, le même souci de l'application uniforme du droit communautaire.

Ayant donc conclu à l'incompatibilité du mécanisme juridictionnel envisagé, ce qui implique une révision du traité pour mettre l'accord en vigueur, la Cour va enfin se prononcer sur la possibilité même d'une modification, en vue de remédier au vice d'incompatibilité soulevé, de la base juridique retenue, à savoir l'article 310 du traité (ex-article 238) relatif aux accords d'association avec des Etats tiers. Selon la Cour, « l'article 238 du traité CEE ne fournit aucune base pour instituer un mécanisme juridictionnel qui porte atteinte à l'article 164 de ce traité et, plus généralement, aux fondements mêmes de la Communauté ». Cette deuxième référence aux fondements de la Communauté nous semble avoir ici une signification plus profonde : la Cour semble établir ainsi certaines limites quant à la possibilité pour les Etats membres de procéder à une révision du traité qui porterait atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire et, par voie de conséquence, aux compétences que la Cour détient au titre de l'article 164. Les fondements de la Communauté ne se limiteraient pas à l'interprétation du droit communautaire, dans ses aspects matériels, mais concerneraient alors également la place et le rôle de la Cour de justice, en tant que tels, dans l'ordre juridique communautaire. Sous l'angle de la hiérarchie des normes, l'ordre juridique communautaire serait dans cette hypothèse élevé au rang de principe constitutionnel intangible, supplantant les dispositions matérielles du traité, et consacrant dès lors la prééminence de la Cour de justice comme la gardienne et la garante d'une orthodoxie communautaire dans une communauté de droit ²⁹.

2. *L'avis 2/94*

Dans le cas de l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et à son mécanisme juridictionnel, l'analyse de la Cour ne sera pas aussi détaillée, mais elle restera attentive à la préservation de ses propres compétences. Rappelant le principe d'attribution des compétences, elle constate qu'aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires le pouvoir d'agir dans ce domaine et dénie toute compétence de la Communauté pour adhérer à cette convention. Si certes les droits de l'homme font partie intégrante des principes généraux du droit dont la juridiction communautaire assure le respect, la Cour souligne toutefois que cette adhésion « comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel distinct (...). Une telle modification du régime de la protection des droits de l'homme dans la Communauté, dont les implications institutionnelles seraient également

²⁹ Il y a un dernier aspect remarquable dans cet avis 1/91 : les Etats – y compris ceux de l'AELE ! – se sont inclinés devant le verdict de la Cour et ont renégocié l'accord en instituant une Cour AELE compétente uniquement pour ces derniers Etats.

fondamentales tant pour la Communauté que pour les Etats membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'article 235 », retenu comme base juridique de l'adhésion. Le problème de la répartition des compétences, qui apparaissait clairement dans le projet d'accord EEE, reste sous-jacent et explique sans doute l'attitude rigide de la Cour qui se traduit par la référence à « l'envergure constitutionnelle » de cette adhésion. Certes, il n'est plus question d'atteinte aux fondements de la Communauté : en effet, à la différence de l'accord EEE, considéré comme un traité n'engendrant de droits et obligations qu'entre Etats, les droits fondamentaux font partie des principes généraux du droit communautaire, si bien que les finalités de la convention européenne et des traités communautaires se recoupent partiellement. L'on peut dès lors espérer que le problème de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire ne se présentera pas avec la même acuité lorsque la Communauté aura la compétence nécessaire pour adhérer au mécanisme juridictionnel de Strasbourg.

C. Conclusion

L'affirmation de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire a permis à la Cour d'affirmer une exigence d'exclusivité de compétence qui se traduit à ce jour par l'absence de juridiction internationale la chapeautant. Par cette conception dualiste, l'absence de contrôle à son égard « par le haut » correspond en réalité à un contrôle horizontal de la légalité de l'action externe des institutions communautaires, au même titre que le contrôle exercé à l'égard de toute action interne de la Communauté.

4. Conclusions générales

La compétence générale octroyée à la Cour de justice au titre de l'article 220 du traité lui conférait dès le départ une place particulière sur cet échiquier institutionnel communautaire où se retrouvaient face à face, une jeune organisation internationale dotée d'un pouvoir de décision autonome, mais dotée aussi d'institutions représentant des intérêts différents, voire divergents, et d'autre part, des Etats membres, certes « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »³⁰, mais sans doute soucieux de ne pas non plus trop porter atteinte à leur propre souveraineté.

Le système organisé par le traité, par cette place et ce rôle virtuels octroyés à la Cour, lui permettait dès le départ d'exercer sa mission, plutôt à l'instar d'une juridiction nationale, agissant dans un système basé sur une répartition de compétences, que comme une juridiction internationale, disposant d'un arsenal réglementaire peu contraignant et trop souvent soumise à la fameuse clause facultative de juridiction obligatoire.

Cet embryon de pouvoir judiciaire communautaire que représentait la Cour s'est très rapidement affirmé en consacrant l'ordre juridique communautaire et ses deux caractéristiques essentielles. Par l'effet direct, le juge national a étoffé cet appareil judiciaire en devenant juge communautaire de droit commun, où la collaboration

³⁰ Préambule du traité de Rome.

« confraternelle » avec la Cour de justice dans le cadre de l'article 234 se juxtapose au rappel par celle-ci des obligations qui s'imposent à ces « organes »³¹ des Etats membres. Par le principe de la primauté, ce pouvoir judiciaire a assuré l'application uniforme du droit communautaire dans les Etats membres, l'ordre juridique communautaire étant en effet intégré au système juridique de ceux-ci.

La Cour de justice devait dès lors nécessairement être appelée à se prononcer sur la question de la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats. Le concept de communauté de droit, émanation d'une charte constitutionnelle, était déjà présent incidemment dès ses premiers arrêts consacrant l'ordre juridique communautaire et a permis à la Cour de régler cette question par un contrôle de la légalité des actes de la Communauté et des Etats ; mais cela lui a aussi permis, « par la juridification du débat politique », de se placer comme « arbitre institutionnel » à leur égard. Se maintenant sur le seul terrain du droit, conformément à sa mission stipulée à l'article 220, son message devait être en règle générale bien reçu par les juges nationaux, en utilisant ce « langage qui leur est familier : le langage du droit, qui invite à l'obéissance » (Dehousse, 1994 : 97 et 129).

L'application uniforme du droit communautaire étant ainsi réalisée dans la dimension interne de la Communauté, la Cour a entendu également maintenir cette spécificité de la construction européenne lorsqu'elle percevait une « menace » extérieure. De même que dans l'affaire *Costa c. ENEL*, l'opposabilité judiciaire d'une norme nationale au traité mettait en cause « la base juridique de la Communauté elle-même », de même la compétence de la Cour EEE était de nature à ébranler « les fondements mêmes de la Communauté ». Le respect du droit dans l'interprétation du traité reste à nouveau la toile de fond qui permet à la Cour de régler la question de la répartition des compétences.

En définitive, la Cour règle cette question des compétences tant sur le plan vertical, entre la Communauté et les Etats, que sur le plan horizontal, entre institutions. Cette question est réglée dans la dimension judiciaire de cette institution, ce qui permet à la Cour de justice, par le rappel de l'ordre juridique communautaire, de ses principes, de sa spécificité et de son autonomie, de s'octroyer la compétence suprême de pouvoir déterminer en cas de litige l'étendue et les limites des compétences des différents intervenants institutionnels qui participent à la construction européenne.

³¹ Arrêt *Simmenthal* précité.

Bibliographie

- DEHOUSSE, R. (1994), *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien.
- DURAND, C.-F. (1992), *Le droit de la CEE, Les Principes*, in *Commentaire Mégret*, vol. 1, 2^eéd., Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 3 à 63.
- KARAGIANNIS, S. (1998), « L'expression « accord envisagé » dans l'article 228 § 6 du traité CE », *Cah. dr. eur.*, pp. 105 à 136.
- LENAERTS, K. (1983), « La modulation de l'obligation de renvoi préjudiciel », Observations sous l'arrêt *CILFIT*, *Cah. dr. eur.*, pp. 471 à 500.
- LOUIS, J.-V. (1993), *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, OPOCE.

Le Tribunal de première instance des Communautés européennes : dix ans d'existence

Georges VANDERSANDEN

Le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI) a été institué par la décision 88/591/CECA/CEE/Euratom, du Conseil du 24 octobre 1988 ¹.

La lecture de cette décision fait apparaître qu'à l'origine, le TPI s'est vu conférer certaines catégories de recours formés par des personnes physiques ou morales, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice.

La création du Tribunal visait à la fois à assurer, devant son prétoire, l'appréhension de litiges nécessitant un examen approfondi de faits complexes et à permettre à la Cour de justice de concentrer son activité sur sa tâche essentielle, qui est de garantir l'interprétation uniforme du droit communautaire.

A l'origine, limitée à la connaissance de recours formés par des agents des institutions et, en ce qui concerne le traité CE, des recours formés par des personnes physiques ou morales en matière de concurrence, la compétence du TPI a été élargie au point d'inclure tous les contentieux introduits par des personnes physiques ou morales.

Relèvent donc désormais de la compétence du TPI, les recours introduits par de telles personnes dans des contentieux relatifs au contrôle des concentrations, aux aides accordées par les Etats, aux mesures de défense commerciale et aux recours dirigés contre l'Office d'harmonisation du marché intérieur (marques, dessins et modèles) et contre l'Office communautaire des variétés végétales ². Et cela, quelle que soit la matière juridique du type de recours introduit, à l'exclusion bien entendu des recours en constatation de manquement des Etats et des questions préjudicielles.

Il apparaît donc que, du fait de l'élargissement de ses compétences, l'activité du TPI s'est considérablement accrue depuis son origine.

¹ JOCE, n° C 215, 1.

² Voy. modifications du règlement de procédure du TPI du 6 juillet 1995, JOCE, n° L 172, du 22 juillet 1995, 3.

A cela s'ajoute le fait que le nombre de recours portés à la connaissance tant du TPI que de la Cour de justice (CJ) s'est également considérablement accru. De sorte que si la création du TPI avait également pour but de libérer le prétoire de la CJ, cet objectif a été en quelque sorte dépassé par l'accroissement du contentieux et l'élargissement des compétences du TPI.

Il n'est pas excessif de dire aujourd'hui que les deux juridictions rencontrent les mêmes problèmes de fonctionnement dus à une charge de travail qui ne cesse d'augmenter. Cela dit, si l'heure n'est pas au bilan, le TPI n'ayant pas encore atteint l'âge de l'adolescence, il n'est peut-être pas inopportun de procéder à un premier bulletin de santé.

Une telle appréciation relève évidemment d'une certaine subjectivité liée à l'angle d'approche d'une telle tentative.

Aussi, limiterons-nous notre choix à trois aspects qui nous semblent illustrer de façon propice à un débat, l'apport, tant présent que futur, du TPI à la « justice communautaire ».

Ces trois aspects sont les suivants : le TPI apparaît comme le garant des droits des citoyens dans l'ordre juridique communautaire (1) ; le TPI a contribué efficacement à l'assouplissement des conditions de recevabilité des actions introduites par des particuliers (2) ; le TPI – comme la CJ – a formulé une série de propositions et réflexions concernant l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne et sa place dans ce système (3).

1. Le TPI est le garant des droits des citoyens

La « citoyenneté » de l'Union est désormais inscrite en exergue du traité CE (articles 17 à 22) juste après l'énoncé des principes qui fondent la Communauté européenne.

S'il a fallu attendre de nombreuses années pour que la citoyenneté soit reconnue au plan politique, avec certains attributs juridiques, la CJ avait déjà depuis longtemps fait du particulier (personne physique ou morale) un acteur à part entière de l'ordre juridique communautaire, à côté des Etats et des institutions. Cette jurisprudence remarquable, née d'arrêts d'anthologie que sont les arrêts *Van Gend en Loos* et *Costa c. ENEL*³ s'est développée autour de notions aussi fondamentales que l'applicabilité directe qui permet aux particuliers d'invoquer à leur bénéfice des droits qu'ils tirent directement de l'ordre juridique communautaire pour en assurer le respect – par l'effet de la primauté – devant le juge national de sorte qu'il y a lieu d'écarter toute disposition nationale contraire, fût-elle de nature constitutionnelle⁴.

Depuis lors, la protection du particulier, sous l'impulsion de la CJ et du TPI, n'a fait que s'affirmer et s'accroître au profit d'une invocabilité du droit communautaire – même lorsque celui-ci n'est pas directement applicable – et d'une limitation du principe de l'autonomie procédurale nationale lorsque celle-ci va à l'encontre de

³ Respectivement arrêt du 5 février 1963, aff. 26/62, *Rec.*, 3 et arrêt du 15 juillet 1964, aff. 6/64, *Rec.*, 1141.

⁴ Voy. aussi arrêt du 9 mars 1978, *Simmenthal*, *Rec.*, 629.

l'effectivité, de l'équivalence de traitement ou limite ou empêche le particulier d'être réintégré dans ses droits pécuniaires illégalement perçus.

Cette jurisprudence a culminé par la reconnaissance ⁵ de la responsabilité des Etats membres qui peuvent être amenés à réparer, à la suite d'une condamnation judiciaire du juge national, les dommages causés à des particuliers du fait de manquements à leurs obligations communautaires.

La particulier est donc, à part entière, un bénéficiaire de l'ordre juridique communautaire et s'est trouvé, du fait du droit communautaire, renforcé dans ses pouvoirs – et ses droits d'action – contre les autorités nationales au cas où elles n'assureraient pas le respect de leurs obligations communautaires ou ne lui accorderaient pas une protection juridictionnelle effective et adéquate de ses droits.

Le statut de citoyen de l'Union reconnu à l'article 17 du traité CE se trouve ainsi confirmé et renforcé, cette disposition prévoyant expressément, en son deuxième paragraphe, que « les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité ».

La contribution de la juridiction communautaire est remarquable et déterminante à cet égard. L'affirmation des droits du citoyen devant la juridiction communautaire s'exprime principalement sous trois aspects : la protection des droits fondamentaux, le droit à l'information et le respect du principe de subsidiarité.

A. La protection des droits fondamentaux

Il appartient à la Cour – et au Tribunal lorsqu'il est saisi dans le cadre de ses compétences – de veiller à l'application correcte de l'article 6, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui établit que : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » ⁶.

Si cette disposition confirme une jurisprudence déjà bien établie par la CJ, elle la réaffirme et en renforce la portée en inscrivant dans le TUE l'obligation, à charge de l'Union, de respecter les droits fondamentaux sous le contrôle de la CJ et du TPI.

B. Le droit à l'information

D'autre part, le citoyen, parmi les droits qui assurent sa protection, doit être informé des activités des institutions communautaires. Une telle information est indispensable au contrôle que le citoyen européen pourrait un jour être appelé à exercer dans le cadre d'un système institutionnel et décisionnel achevé au plan politique et disposant de pouvoirs suffisants pour engager sa responsabilité.

⁵ Arrêts *Francovich* du 19 novembre 1991, aff. C-6/90, *Rec.*, I-5357 et *Brasserie du pêcheur et Factortame* du 5 mars 1996, aff. C-46/93, *Rec.*, I-1029.

⁶ Selon l'article 46, lettre d) du TUE, il relève de la compétence de la CJ de connaître de « l'article 6, paragraphe 2, en ce qui concerne l'action des institutions, dans la mesure où la Cour est compétente en vertu des traités instituant les Communautés européennes et du présent traité ».

A ce propos, le TPI s'est prononcé, à plusieurs reprises, sur les codes de conduite et autres décisions visant à assurer la transparence des décisions et l'accès du public aux documents des institutions.

Ainsi, dans l'affaire T-194/94, M. John Carvel, rédacteur en chef du *Guardian* pour les affaires européennes à Bruxelles, avait demandé l'annulation d'une décision du Conseil lui refusant l'accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes du Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993, et de la décision contenue dans la lettre du Conseil du 17 mai 1994 refusant l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994. Le journaliste se prévalait du code de conduite 93/730/CEE du Conseil de la Commission ⁷. Le TPI, par arrêt du 19 octobre 1995, a annulé les décisions du Conseil pour manque de motivation. Ce faisant, le TPI a accepté l'argument du requérant, soutenu par les gouvernements danois, néerlandais et le Parlement européen, selon lequel les demandes de John Carvel avaient fait l'objet d'un « refus de principe » – et par conséquent illégal – du Conseil, ce dernier n'ayant jamais mis en balance *les intérêts des citoyens à être informés* et celui du Conseil à une certaine confidentialité, avant d'aboutir à une décision refusant l'accès aux documents aux journalistes britanniques. Cet arrêt est remarquable dans la mesure où il souligne que l'Union européenne est un système de droit fondé sur l'accès à l'information des citoyens le plus large possible ⁸.

Cette jurisprudence a été complétée par d'autres arrêts relatifs notamment :

- à la décision 93/731/CEE du Conseil ⁹. Dans l'arrêt *Heidi Hautale*, le TPI insiste sur l'obligation à charge du Conseil, d'interpréter restrictivement les causes d'exemption à la divulgation de documents énoncées à l'article 4, paragraphe 1 à la décision 93/731 et d'apprécier ces dérogations à la lumière du principe de proportionnalité ;
- la décision 94/90/CECA/CE/Euratom de la Commission du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission ¹⁰. Cette décision a donné lieu à plusieurs arrêts. Ainsi, dans un premier arrêt du 5 mars 1997, le TPI a jugé que la Commission est obligée de refuser l'accès aux documents relevant de l'exception relative à la protection de l'intérêt public, lorsque la preuve de cette circonstance est rapportée ¹¹. Le TPI a également relevé que lorsque la Commission considère que la divulgation d'un document tombe sous le coup d'une exception (comme en l'espèce, l'atteinte à la protection de l'intérêt public), elle doit donner les raisons spécifiques justifiant le recours à une telle exception ¹².

⁷ JOCE, n° L 340, du 31 décembre 1993, 41.

⁸ Rec., 1995, II-2765.

⁹ JOCE, n° L 340 du 31 décembre 1993, 43, voy. arrêt du 30 avril 1996, aff. C-58/94, *Royaume du Pays-Bas c. Conseil*, Rec., I-2169 ; arrêt du 17 juin 1998, aff. T-174/95, *Svenka Journalistförbundet*, Rec., II-2289 ; arrêt du 19 juillet 1999, aff. T-14/98, *Heidi Hautale*, non encore publié.

¹⁰ JOCE, n° L 46, 58.

¹¹ Aff. T-105/95, *WWF UK c. Commission*, Rec., II-313.

¹² Arrêt du 6 février 1998, aff. T-124/96, *Interport*, Rec., II-231.

Il y a toutefois lieu de relever, à l'opposé, une attitude beaucoup plus restrictive, voire « protectionniste » des intérêts des institutions, dans un cas très particulier. Des citoyens danois avaient porté plainte en 1993 contre le chef du gouvernement estimant qu'il avait enfreint la constitution ratifiant le traité de Maastricht à la suite d'un second referendum, effectué le 18 mai 1993, suite au rejet de ce traité par la population le 2 juin 1992. Ils avaient estimé que l'adhésion du Danemark à la CEE et à l'UE avait entraîné un transfert de souveraineté plus étendu que ne l'autorise l'article 20 de la constitution du Royaume. C'est dans ce contexte que le juge européen n'a pas donné suite à une plainte des eurosceptiques qui réclamaient un accès à des avis exprimés par les services juridiques du Conseil et de la Commission concernant leur pays. Le TPI, saisi en référé, a estimé en urgence, le 3 mars 1998 et « à première vue », que « La divulgation de ces documents pourrait créer une incertitude au regard de la légalité des actes communautaires et avoir des conséquences négatives sur le fonctionnement des institutions ». Cette interprétation restrictive de la décision 94/90 sur la transparence se justifie, selon l'ordonnance rendue, par le fait que « La stabilité de l'ordre communautaire et le bon fonctionnement des institutions qui sont des intérêts publics dont le respect doit sans aucun doute être assuré, en souffriraient »¹³. Par arrêt du 19 juillet 1999¹⁴, le TPI a considéré que le fait de refuser l'accès aux procès-verbaux des nombreux comités de comitologie qui assistent la Commission dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées, reviendrait à limiter excessivement le droit d'accès aux documents. Il a, en conséquence, annulé la décision du secrétaire général de la Commission de refuser la transmission de ces procès-verbaux au motif de la violation de la décision 94/90.

C. *Le respect du principe de subsidiarité*

Le principe de subsidiarité, récemment introduit dans l'ordre juridique communautaire par le traité de Maastricht, est assurément un principe qui, si son fondement est politique, voire inconstitutionnel et institutionnel, peut être soumis au contrôle de la juridiction communautaire.

Il appartient au juge de vérifier, dans le cadre des différents contentieux dont il peut être saisi, si ce principe a été correctement appliqué par les institutions communautaires.

Ainsi, le TPI a été appelé à se prononcer, pour la première fois, dans un arrêt du 24 janvier 1995, sur l'applicabilité et la justiciabilité du principe de subsidiarité. En l'occurrence, la Commission avait refusé de traiter une plainte en matière de concurrence en fondant l'absence d'intérêt communautaire sur « l'application des principes de subsidiarité et de décentralisation ». Comme l'a justement relevé le Tribunal, la décision entreprise était suffisamment motivée par les règles classiques de

¹³ Ordonnance du 3 mars 1998, aff. T-610/97 R, *Hanne Nerup Carlsen e.a., Rec.*, II-485.

¹⁴ Aff. T-188/97, *Rothmans Int. BV*, non encore publié.

répartition des compétences entre les autorités communautaires et nationales. Il a donc rejeté l'argument tiré de l'erreur manifeste d'appréciation sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la licéité de l'invocation du principe de subsidiarité ¹⁵.

Ultérieurement, la CJ a également eu l'occasion de se prononcer sur la portée de ce principe et sur son application correcte, au regard de la motivation et de la base juridique des actes concernés, par certaines institutions communautaires ¹⁶.

Ainsi, les progrès accomplis depuis l'entrée en vigueur des traités originaires sont considérables. Autrefois considéré uniquement comme entité participant à la vie économique des Communautés, le particulier s'est d'abord vu investir par la jurisprudence de la CJ, d'attributs qui font de lui un justiciable à part entière (tant devant le juge communautaire que devant le juge interne) et s'est ensuite vu conférer par les traités ultérieurs modificatifs et par des actes de droit secondaire certaines qualités propres à la citoyenneté telle qu'elle est comprise dans les constitutions des Etats membres.

Il appartient au juge communautaire de veiller à ce que ces droits et principes soient respectés.

Un progrès sera réalisé lorsque la reconnaissance des droits fondamentaux pourra, au regard de l'ordre juridique communautaire, se libérer de la référence aux « principes généraux du droit » et à la convention de Rome qui reste, malgré les emprunts qui lui sont faits, essentiellement extérieure à l'ordre juridique communautaire et se concentrer dans une charte constitutionnelle adaptée aux finalités des Communautés et au respect des droits fondamentaux des citoyens qui y résident.

Nul doute que l'application d'une telle charte pourra également donner lieu à des contentieux et que le TPI – comme la CJ – seront, comme ils le sont déjà, des garants attentifs du respect du droit des citoyens ainsi affirmés.

2. Le TPI a contribué efficacement à l'assouplissement des conditions de recevabilité des actions introduites par des particuliers

Il est impossible, bien entendu, de procéder de façon exhaustive à l'examen de l'ensemble des arrêts rendus par le TPI faisant apparaître un assouplissement de sa jurisprudence en matière de recevabilité des actions introduites par les particuliers.

Seuls quelques grands axes peuvent être esquissés. Ils pourraient être les suivants.

A. L'affirmation de la compétence du Tribunal

Le TPI a affirmé sa compétence, même en présence de l'existence de voies de droit éventuellement ouvertes devant le juge national.

Ceci résulte notamment de l'arrêt du 24 mars 1994 ¹⁷. Ayant à se prononcer sur une question d'irrecevabilité soulevée par la Commission, qui invoquait l'existence de recours parallèles, de sorte que le contentieux aurait dû être porté devant les

¹⁵ Aff. T-5/93, *Tremblay, Lucazeau et Kestenberg c. Commission*, Rec., II-185.

¹⁶ Voy. arrêt du 12 novembre 1996, aff. T-84/94, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Conseil de l'Union européenne*, Rec., I-5755 ; arrêt du 13 mai 1997, aff. C-233/94, *RFA c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Rec., I-2405.

¹⁷ Aff. T-3/93, *Air France c. Commission*, Rec., II-121.

juridictions nationales, le Tribunal a clairement affirmé qu' « en tout état de cause, l'existence de voies de droit éventuellement ouvertes devant le juge national ne saurait être exclusive de la possibilité de contester directement devant le juge communautaire, la légalité d'une décision adoptée par une institution communautaire, sur le fondement de l'article 173 du traité ».

Quant à la mise en œuvre des voies procédurales préconisées par la Commission, le Tribunal souligne que celles-ci « auraient inutilement retardé la solution du litige, dans des conditions qui ne sont guère compatibles avec l'impératif de célérité qui caractérise l'économie générale du règlement (sur les concentrations) ».

Comme l'a justement relevé J. Molinier, dans un article consacré aux cinq premières années d'existence du Tribunal, « au principe d'autonomie des recours s'ajoute ainsi le souci d'économie de procédure et d'efficacité de contrôle juridictionnel qui relève d'une bonne administration de la justice et, plus généralement, la bonne exécution du droit communautaire »¹⁸.

B. L'autonomie des voies de recours

Le Tribunal a affirmé l'autonomie de différentes voies de recours, de sorte que l'irrecevabilité de l'une d'elles (par exemple un recours en annulation) n'entraîne pas nécessairement l'irrecevabilité de l'autre (demande d'indemnisation)¹⁹.

La seule limite en la matière réside en ce que, selon la jurisprudence constante²⁰, mise en œuvre par le Tribunal²¹, l'irrecevabilité de la demande en annulation entraîne celle de la demande en indemnité lorsque celle-ci tend en réalité au retrait d'une décision individuelle devenue définitive, par exemple dans le cas où le recours en indemnité vise au paiement d'une somme dont le montant correspond exactement à celui des droits dont le requérant est privé du fait de la décision attaquée. La fonction propre du recours en indemnité est alors ignorée.

C. Le droit des particuliers à agir en annulation

A propos du recours en annulation (article 230 du traité CE), le TPI, saisi d'actions introduites par des particuliers, est évidemment soumis à la jurisprudence dégagée par la Cour de justice à propos de la définition de l'intérêt direct et individuel nécessaire pour que soit recevable une action introduite contre une décision prise sous l'apparence d'un règlement ou contre une décision adressée à une autre personne (article 230, 4^e alinéa du traité CE).

La jurisprudence du TPI montre que celui-ci, tout étant respectueux de l'interprétation restrictive donnée par la Cour de justice à ces notions, s'est efforcé, dans la mesure du possible, d'en assouplir la rigueur au profit de la recevabilité des actions des particuliers.

¹⁸ Molinier, 1995 : 576 et ss., spéc. 577.

¹⁹ Voy. arrêts du 15 décembre 1994, aff. T-489/93, *Unifruit Hellas EP c. Commission*, Rec., II-1201 ; 21 février 1995, aff. T-472/93, *Campo Ebro Industrial SA e.a. c. Conseil de l'UE*, Rec., II-421.

²⁰ Arrêt du 26 février 1986, aff. 178/84, *Krohn*, Rec., 763.

²¹ Arrêt du 15 mars 1995, aff. T-514/93, *Cobrecap SA c. Commission*, Rec., II-621.

Toutefois, cette jurisprudence, sans être incohérente, n'est pas toujours homogène et il peut être difficile de réconcilier certains arrêts, si ce n'est par une attention particulière portée sur les faits spécifiques et les procédures en cause.

1. Les contentieux « protecteurs » des droits des particuliers

Ainsi, lorsque, dans certains contentieux (concurrence, aides d'Etat et droits anti-dumping et anti-subsidation), il existe des procédures particulières visant à protéger les droits des particuliers, le TPI a constamment veillé à ce que ces particuliers puissent avoir accès à son prétoire au cas où ces droits auraient été méconnus. Il s'est ainsi développé, parallèlement au contentieux « classique », un ensemble de règles de recevabilité propres à ces contentieux spécifiques où il convient d'être particulièrement attentif aux droits des entreprises qui peuvent être affectés par une aide étatique accordée à un concurrent, par la prise – ou l'absence de prise – d'une décision imposant des droits anti-dumping, par une mesure d'exemption d'une entente...²².

Si, dans ces affaires, le TPI accueille la recevabilité des actions en annulation introduites par les entreprises en cause – ou énonce clairement les principes sur lesquels la recevabilité serait admise –, il convient de relever que le TPI n'ouvre pas pour autant la voie à une action « populaire ».

Ainsi, par exemple, dans un arrêt du 5 juin 1996, il est clairement précisé qu'il ne suffit pas, pour une entreprise, d'être concurrente d'une entreprise potentiellement bénéficiaire d'une aide autorisée pour pouvoir être considérée comme individuellement concernée par cette décision au sens de l'article 173, 4^e alinéa du traité²³. En effet, selon le Tribunal, cette décision n'atteint cette entreprise qu'en raison de sa qualité objective d'entreprise de transport. En outre, le simple fait que la partie requérante ait déposé une plainte auprès de la Commission, qu'elle a échangé de la correspondance et des entretiens, à ce propos, avec cette dernière, ne sauraient constituer des circonstances particulières suffisantes permettant de l'individualiser par rapport à toute autre personne et de lui conférer, ainsi, qualité pour agir contre un régime général d'aides.

²² Voy. les arrêts du 19 mai 1994, aff. T-2/93, *Compagnie nationale Air France c. Commission, Rec.*, II-323 ; 27 avril 1995, aff. T-96/92, *Comité central d'entreprise de la Société Générale Grande Source e.a. c. Commission, Rec.*, II-1213 ; aff. T-12/93, *CCE Vittel c. Commission, Rec.*, II-1247 et aff. T-435/93, *Association Sorbitol Producers within the EC (ASTE) e.a. c. Commission, Rec.*, II-1281 ; 6 juillet 1995, aff. jtes T-447/93, T-448/93 et T-449/93, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento e.a. c. Commission, Rec.*, II-1971 ; 11 juillet 1996, aff. jtes T-528/93, T-542/93, T-543/93 et T-546/93, *Métropole Télévision SA e.a. c. Commission, Rec.*, II-649 ; 22 octobre 1996, aff. T-266/94, *Skibsvaerftsforeningen e.a. c. Commission, Rec.*, II-1399 ; 12 décembre 1996, *Association Internationale des Utilisateurs de Filaments Artificiels et Synthétiques et de Soie Naturelle (AIUFASS) et Apparel, Knitting et Textiles Alliance (AKT) c. Commission*, aff. T-380/94, *Rec.*, II-2169 ; 15 septembre 1998, aff. T-11/95, *BP Chemicals Ltd c. Commission, Rec.*, II-3235 ; 16 septembre 1998, aff. T-188/95, *Waterleiding Maatschappij « Noord-West Brabant » NV c. Commission, Rec.*, II-3713.

²³ Aff. T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV c. Commission, Rec.*, II-477.

Une décision portant sur un régime général d'aides exclut qu'il puisse y avoir des « entreprises concurrentes » qui pourraient estimer en être affectées et, dès lors, en mesure de se prévaloir des garanties de procédure prévues par l'article 93, paragraphe 2 du traité. Le TPI relève, en outre, qu'admettre la recevabilité du recours d'une entreprise qui n'est qu'indirectement et potentiellement affectée par le régime général d'aides, et donc marginalement intéressée par une décision de la Commission l'autorisant, aurait pour conséquence, en privant de toute signification juridique la notion « individuellement concernée » au sens de l'article 173, 4^e alinéa, du traité, d'octroyer à un nombre quasi illimité d'entreprises le droit d'agir à l'encontre d'une décision ayant une portée générale. A cet égard, l'absence éventuelle de voies de recours nationales ne saurait conduire le Tribunal à dépasser les limites de sa compétence posées par l'article 173, 4^e alinéa, du traité.

Bien entendu, si une entreprise ne fait pas usage des droits procéduraux qui lui sont octroyés pour défendre ses intérêts, elle n'est pas admise à contester une décision qui, par exemple, accorderait une exemption à un système de distribution sélective ²⁴. Si cette entreprise est partie à une procédure introduite devant une juridiction nationale, cette situation n'est pas suffisante en soi pour qu'elle soit considérée comme suffisamment individualisée au sens de l'article 173, 4^e alinéa, du traité CE. Cela dit, une telle entreprise n'est pas dépourvue d'une protection juridique adéquate, dès lors que, à supposer que la question de la validité de la décision d'exemption soit susceptible d'influencer l'issue du litige devant le juge national, ce dernier peut, s'il l'estime nécessaire, recourir à la voie du mécanisme du renvoi préjudiciel, prévu à l'article 177 du traité, et saisir la CJ d'une question préjudicielle portant sur la validité ou l'interprétation de ladite décision.

2. Les contentieux généraux

En ce qui concerne les contentieux « non protégés » par des procédures accordant des droits à des tiers ou les invitant à se manifester pour défendre leurs intérêts, la jurisprudence du Tribunal est plus conventionnelle et donc restrictive et n'a pas, notamment, tiré les conséquences de l'arrêt *Codorniu* – qui reste considéré comme un cas isolé – pour donner naissance à un revirement de la jurisprudence en matière de recevabilité des particuliers confrontés à l'exigence de la démonstration d'un intérêt direct et individuel ²⁵.

Cela dit, si cette veine jurisprudentielle est restée inexploitée, le TPI s'est efforcé, chaque fois que les faits de la Cour le lui permettaient, d'élargir l'interprétation restrictive donnée par la Cour de justice à l'individuellement et/ou au directement concerné, en situant son raisonnement dans le prolongement de l'arrêt *Piraki Patraiki* de la CJ ²⁶.

²⁴ Arrêt du 12 décembre 1996, aff. T-87/92, *BVBA Kruidvat c. Commission*, Rec., II-1931.

²⁵ Voy. arrêt de la Cour de justice du 18 mai 1994, aff. C-309/89, *Codorniu c. Conseil*, Rec., I-1853, à propos de la notion de l'intérêt individuel.

²⁶ Arrêt du 17 janvier 1985, aff. 11/82, Rec., 207. Voir en particulier, à cet égard, l'arrêt du TPI du 14 septembre 1995, dans les affaires jointes T-480/93 et T-483/93, *Antillean Rice AR Mills e.a. c. Commission*, Rec., II-2305.

Dans le même sens, le TPI a expressément rejeté toute référence au préjudice matériel, fût-il important, subi par une entreprise pour faire valoir l'atteinte à un intérêt individuel protégé ²⁷.

3. *Le recours contre une directive*

En ce qui concerne une action en annulation dirigée contre une directive, le TPI rejette en principe une telle action, lorsqu'elle est introduite par un particulier, pour la circonstance que la protection juridictionnelle des particuliers est dûment et suffisamment assurée par les juges nationaux qui contrôlent la transposition de la directive dans les différents droits internes.

Il ne saurait en être autrement que si la directive s'analyse en réalité comme une décision « prise sous l'apparence » d'une directive, au même titre qu'un recours en annulation peut être introduit contre une décision prise sous l'apparence d'un règlement ²⁸.

D. *Le recours en responsabilité extracontractuelle*

En ce qui concerne le recours en responsabilité extracontractuelle, le TPI a rappelé (voir *supra*) que, lorsqu'une demande d'indemnisation d'un préjudice adressée aux institutions communautaires n'est pas suivie d'un recours en annulation ou d'un recours en carence dans les délais prévus à cet effet par les articles 173 et 175 du traité, un recours en indemnité reste recevable dès lors qu'il intervient dans le délai de cinq ans prévu par l'article 43 du statut CE de la Cour. Quant à une action en indemnité introduite devant le juge national, s'il apparaît que celle-ci ne peut assurer de manière efficace la protection des droits subjectifs que l'intéressé tire du droit communautaire, celui-ci est admis à introduire un recours devant le TPI visant à obtenir de la Communauté réparation pour le préjudice causé par le règlement en cause ²⁹.

Quant à l'exigence de la démonstration, dans le chef du particulier, d'une « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les intérêts des particuliers » pour prétendre être indemnisé d'un préjudice causé par un règlement, le TPI a reconnu que cette exigence – d'interprétation restrictive – était satisfaite, à l'occasion d'un contentieux portant sur la politique agricole commune, en cas de violation du principe de la confiance légitime qui constitue une règle supérieure de droit protégeant les particuliers ³⁰.

²⁷ Arrêt du 9 août 1995, aff. T-585/93, *Greenpeace Int. e.a. c. Commission*, Rec., II-2205.

²⁸ Arrêt du 20 octobre 1994, aff. T-99/94, *Asocarne c. Conseil de l'Union européenne*, Rec., II-871.

²⁹ Voy. arrêt du 18 septembre 1995, aff. T-167/94, *Detlef Nölle c. Conseil de l'Union européenne et Commission*, Rec., II-2589.

³⁰ Arrêt du 9 décembre 1997, aff. jtes T-195/94 et T-202/94, *F. Quiller et J. Heusmann c. Conseil de l'Union européenne et Commission*, Rec., II-2247.

E. Le recours en carence

Le recours en carence, s'il a fait l'objet d'un nombre limité d'arrêts, a également connu des développements importants au profit de son utilisation par des particuliers.

Ainsi, par arrêt du 18 septembre 1992 ³¹, le Tribunal a autorisé un particulier – en l'occurrence une entreprise – à introduire un recours en carence du fait que la Commission avait manqué de lui adresser une communication provisoire, en méconnaissance de l'article 6 du règlement 99/63, à la suite du dépôt d'une plainte. Ceci, même si de telles communications ne présentent pas le caractère de décisions susceptibles de faire grief au titre de l'article 189 du traité et ne sont, par suite, pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation sur le fondement de l'article 173. Ce qui importe, c'est que la Commission avait l'obligation de prendre une telle « communication provisoire » indépendamment du manque d'effets contraignants de cet acte.

Cette ouverture de la jurisprudence a toutefois un revers. En effet, si une prise de position de la Commission qui met fin au recours en carence, doit en principe consister en l'adoption d'une décision au sens de l'article 189 du traité, le Tribunal a admis que « cette constatation n'est (...) pas suffisante par elle-même pour conclure à la carence de l'institution défenderesse, dès lors que, dans certaines circonstances, un acte qui n'est pas lui-même susceptible d'un recours en annulation peut, toutefois, constituer une prise de position mettant fin à la carence, s'il constitue le préalable nécessaire au déroulement d'une procédure devant déboucher sur un acte juridique lui-même susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, dans les conditions prévues à l'article 173 du traité » ³². Ainsi, une communication au titre de l'article 6 du règlement 99/63 peut être considérée comme constituant effectivement une prise de position, de la part de la Commission au sens de l'article 175, deuxième alinéa, du traité. Le droit du recours en annulation de la partie requérante est toutefois préservé puisque, après les observations de celle-ci sur la communication, il appartiendra à la Commission de se prononcer de façon définitive sur la plainte par voie de décision et qu'à cette occasion la partie requérante pourra, éventuellement, dénoncer la motivation insuffisante de la communication et le caractère irrégulier de la procédure suivie par la Commission.

Si, en principe, un particulier ne peut exiger de l'institution que l'adoption d'un acte qui lui serait adressé, le Tribunal n'exclut pas, toutefois, qu'« un justiciable puisse reprocher à une institution d'avoir manqué d'adopter un acte dont il ne serait pas le destinataire mais qui le concernerait directement et individuellement » ³³.

³¹ Aff. T-28/90, *Asia Motor France SA e.a. c. Commission*, Rec., II-2285.

³² Arrêt du 27 juin 1995, aff. T-186/94, *Guérin Automobiles c. Commission*, Rec., II-1753, point 25.

³³ Ordonnances du 26 novembre 1996, aff. T-164/95, *Hedwig Kuchlenz-Winter c. Parlement*, Rec., II-1593 ; aff. T-167/95, *Heidwig Kuchlenz-Winter c. Conseil de l'Union européenne*, Rec., II-1607 et aff. T-226/95, *Hedwig Kuchlenz-Winter c. Commission*, Rec., II-1619.

Cette jurisprudence a été rendue concomitamment à l'arrêt du même jour, de la Cour de justice dans l'affaire *T-Port* ³⁴ par lequel la Cour confirme la faculté offerte à des particuliers de former un recours en carence contre une institution qui aurait manqué d'adopter un acte qui les aurait concernés de façon directe et individuelle. La Cour ajoute : « La possibilité pour les particuliers de faire valoir leurs droits ne saurait en effet dépendre de l'action ou de l'inaction de l'institution visée » ³⁵.

Deux arrêts méritent encore une attention particulière. Il s'agit de ceux rendus par le TPI respectivement en date du 15 septembre 1998 ³⁶ et du 3 juin 1999 ³⁷. Dans ces deux affaires, le Tribunal a reconnu qu'en matière d'aides d'Etat, la Commission possédait une compétence exclusive pour apprécier la compatibilité d'une aide avec le marché commun et que, dès lors, elle était tenue, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'Etat, de procéder à un examen diligent et impartial d'une plainte dénonçant l'existence d'une aide incompatible avec le marché commun. En conséquence, la Commission avait l'obligation d'agir dans un délai raisonnable et ne saurait prolonger indéfiniment l'examen préliminaire de mesures étatiques ayant fait l'objet d'une plainte d'un particulier, dès lors qu'elle a accepté d'initier un tel examen.

En outre, dans l'affaire *TFI*, le Tribunal était également appelé à se prononcer sur la confrontation de l'inaction de la Commission au regard de l'article 90 du traité CE (relatif aux entreprises publiques et devenu l'article 86). La Cour a admis la recevabilité de ce recours – en le rejetant toutefois sur le fond – au motif que « le large pouvoir d'appréciation dont la Commission dispose dans la mise en œuvre de l'article 90 du traité CE ne saurait mettre en échec cette protection (à savoir le droit conféré à toute personne de bénéficier d'un recours juridictionnel effectif contre les décisions pouvant porter atteinte à un droit reconnu par les traités), la Cour ayant d'ailleurs constaté dans son arrêt du 20 février 1997 ³⁸, qu'il ne saurait exclure *a priori* qu'un particulier se trouve dans une situation exceptionnelle lui conférant qualité pour agir en justice contre un refus de la Commission d'adopter une décision dans le cadre de sa mission de surveillance prévue à l'article 90, paragraphes 1 et 3 du traité CE » ³⁹. Sur la base des circonstances propres à l'espèce, tant en fait qu'en droit, le Tribunal conclut que le recours, pour autant qu'il est dirigé contre l'abstention d'agir de la Commission au titre de l'article 90 du traité CE, est recevable. Un pourvoi ayant été introduit par la Commission et le gouvernement français contre cet arrêt, il conviendra de voir si la Cour de justice confirme ou non cette jurisprudence.

³⁴ Aff. C-68/95, *Rec.*, I-6065.

³⁵ *Idem*, point 59.

³⁶ Aff. T-95/96, *Gestelevision Telecinco SA c. Commission, Rec.*, II-3407.

³⁷ Aff. T-17/96, *Télévision Française 1 SA (TF1) c. Commission*, non encore publié.

³⁸ Aff. C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter c. Commission, Rec.*, I-947, point 25.

³⁹ Affaire *TFI*, point 51.

F. Le référé

En matière de référé (demande de sursis à exécution ou d'octroi de mesures provisoires), le Tribunal s'aligne, en général, sur la jurisprudence dégagée par la Cour de justice et en particulier sur les conditions de recevabilité strictes tenant à l'urgence, au préjudice grave et irréparable, au *fumus boni juris* et à la mise en balance des intérêts en cause.

Toutefois, certaines ordonnances permettent de dégager une ouverture au profit des droits du demandeur en référé.

Ainsi, dans une affaire relevant du contentieux de la fonction publique communautaire, le juge des référés a constaté que, à première vue, une partie des conclusions en annulation du recours au principal était manifestement irrecevable. Il a, cependant, reconnu, en raison du contexte spécifique de l'affaire, un intérêt légitime du requérant à ce que sa demande de mesures provisoires soit examinée « étant donné que celle-ci, d'une part est liée à une demande d'indemnité de nature autonome, concernant un préjudice qu'il allègue avoir subi suite à des actes qui, *prima facie*, ne sont pas susceptibles d'être attaqués dans le cadre d'un recours en annulation et, d'autre part, visent à prévenir la réalisation de préjudices futurs »⁴⁰. En outre, dans cette même affaire, le juge des référés s'est déclaré compétent, en vertu de l'article 36 du statut (CE) de la Cour, d'émettre des injonctions ayant un caractère provisoire et ne préjugant en rien la décision du juge statuant au principal⁴¹.

Par ailleurs, dans l'affaire *Emesa Sugar*, le Tribunal a posé, dans son ordonnance du 14 août 1998, certains principes⁴². D'abord, le juge des référés dispose d'un large pouvoir discrétionnaire et peut donc aborder, dans l'ordre qu'il estime le plus approprié, l'examen du bien-fondé des éléments constitutifs de la demande en référé dont il est saisi. Il est également autorisé à écarter une telle demande au motif qu'une seule des conditions du bien-fondé requises n'est pas satisfaite. Toutefois si la mesure faisant l'objet de la demande de référé a été prise par une institution disposant d'un large pouvoir discrétionnaire, la seule existence d'un tel pouvoir ne peut le conduire à rejeter la demande pour défaut d'urgence, en l'absence de toute considération sur le *fumus boni juris* et sur la balance des intérêts en cause. En d'autres termes, l'effectivité de la protection juridictionnelle provisoire exige que, même en présence d'un acte fondé sur l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, le juge des référés envisage l'ensemble des conditions relatives à l'octroi des mesures sollicitées et ne se limite pas à rejeter, sans autre considération, l'une d'entre elles, sur la base d'une évaluation particulièrement rigoureuse de la condition relative à l'urgence en raison de la marge d'action laissée à l'institution en cause. Cette ordonnance doit être approuvée dans la mesure où l'appréciation d'une demande de référé doit normalement se faire sur l'ensemble des éléments constitutifs de la recevabilité et du bien-fondé d'une telle demande.

⁴⁰ Ordonnance du 12 décembre 1995, aff. T-203/95 R, *B. Connolly c. Commission, Rec.*, II-2919.

⁴¹ *Idem*, point 25.

⁴² Aff. T-44/98 RII, *Rec.*, II-3079.

Il résulte de ce bref examen de la jurisprudence du TPI que celui-ci s'est efforcé, chaque fois que les faits de la cause et la situation juridique qui lui était soumise le lui permettaient, d'élargir autant que possible les droits de recours des particuliers, tout en respectant la jurisprudence de la Cour de justice. Ceci, en affinant l'autonomie des voies de recours offertes par le droit communautaire, tant dans leurs relations entre elles que par rapport aux voies de droit ouvertes devant le juge national et en interprétant de la manière la plus large possible les conditions de recevabilité des recours introduits par les particuliers.

3. L'adaptation du fonctionnement interne du TPI pour accélérer la procédure

Pour faire face à l'arriéré judiciaire qui ne cesse de s'accroître et à l'augmentation des délais de traitement des affaires, le TPI a envisagé principalement deux réformes : d'une part, la création d'un juge unique et, d'autre part, la possibilité de mettre fin à des litiges par règlement amiable.

A. La création du juge unique

Par une modification du règlement de procédure, du 17 mai 1999 ⁴³, il a été rendu possible au Tribunal de statuer en formation à juge unique. Cette décision est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

La dévolution à un juge unique peut se faire lorsque les affaires, attribuées à une chambre composée de trois juges, permettent au juge rapporteur désigné de s'en charger « en l'absence de difficultés des questions de droit ou de fait soulevées, de l'importance limitée de l'affaire et de l'absence d'autres circonstances particulières ». Ceci vaut pour les affaires :

- introduites par des fonctionnaires ou des agents contre leurs institutions ou organes-employeurs ;
- introduites par des personnes physiques ou morales dans le cadre d'un recours en annulation ;
- introduites par des personnes physiques ou morales dans le cadre du recours en carence ;
- introduites dans le cadre de la responsabilité extracontractuelle des Communautés. Il faut que les questions soulevées soient déjà clarifiées par une jurisprudence établie ou relèvent d'une série d'affaires ayant le même objet et dont l'une a déjà été décidée avec force de chose jugée ;
- introduites au titre de l'article 181 du traité CE, c'est-à-dire au cas où une clause compromissoire est contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour son compte et qui attribue compétence pour en connaître au TPI.

⁴³ JOCE, n° L 35, du 29 mai 1999, 92.

La dévolution à un juge unique est exclue :

- pour des affaires qui soulèvent des questions relatives à la légalité d'un acte de portée générale ;
- pour les affaires concernant la mise en œuvre des règles de concurrence et de contrôle des concentrations, des règles concernant les aides accordées par les Etats, des règles visant des mesures de défense commerciale, des règles relatives à l'organisation commune des marchés agricoles ;
- pour les affaires visées à l'article 130, § 1 du règlement de procédure (recours dirigés contre l'Office d'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) et contre l'Office communautaire des variétés végétales (OCCV)).

Si la dévolution à un juge unique se comprend exclusivement dans la perspective d'accélérer le processus de décision au sein du Tribunal, ce qui est louable en soi, il n'en demeure pas moins que la création du juge unique risque de porter atteinte à la crédibilité de l'arrêt rendu par un seul juge.

Ceci, non pas eu égard à la personnalité du juge chargé de cette mission, mais en raison du fait que les litiges attribués à un juge unique risquent d'être considérés comme des litiges « de deuxième zone ».

En outre, la collégialité assure une meilleure garantie de l'administration de bonne justice.

Enfin, si l'attribution à un juge unique est prise à l'unanimité, les parties entendues, par la chambre composée de trois juges devant laquelle l'affaire est pendante, il y a lieu de relever toutefois que « lorsqu'un Etat membre ou une institution des Communautés européennes qui est partie à l'instance s'oppose à ce qu'une affaire soit jugée par un juge unique, elle doit être maintenue ou renvoyée devant la chambre dont fait partie le juge rapporteur » (article 51, paragraphe 2 nouveau du règlement de procédure du TPI).

En d'autres termes, ce droit n'appartient pas aux particuliers (personnes physiques ou morales) mais uniquement à un Etat membre ou à une institution. Cette disposition nous paraît illégale car il n'y a pas, à première vue, de raison de préférer l'intérêt « général » que doit défendre un Etat ou une institution par rapport à la défense de l'intérêt privé et individuel d'un particulier.

Celui-ci ne peut donc pas requérir que son affaire soit renvoyée devant la chambre, à la différence des Etats et des institutions.

Bref, il y a lieu de craindre que la création d'un juge unique soit susceptible de donner une image dévalorisée du Tribunal et de faire naître, dans l'esprit du justiciable, le sentiment d'une « sous-justice » sans pour autant, en raison du fait que c'est la chambre de trois juges qui décide de la dévolution de l'affaire à un juge unique, du fait que celui-ci peut, en cours de procédure, renvoyer l'affaire devant la chambre, du fait que les pourvois risquent d'augmenter et donc d'accroître la charge de travail de la Cour, permettre au Tribunal – ce qui est l'objectif premier – de surmonter les problèmes de capacité qui sont actuellement les siens.

Aussi, une autre solution qui, nous semble-t-il, aurait davantage aidé le Tribunal à mieux s'organiser dans l'intérêt d'une meilleure et d'une plus rapide administration

de la justice, aurait été de créer des chambres spécialisées avec un système de rotation périodique entre les juges.

B. L'orientation vers un règlement amiable

L'article 64, paragraphe 2, lettre d, du règlement de procédure du Tribunal, prévoit qu'au titre des mesures d'organisation de la procédure, il convient de faciliter « le règlement amiable des litiges ».

A ce jour, cette éventualité n'a été envisagée que dans le cas des affaires de fonctionnaires et d'agents, mais pourrait, au vu de la formulation de la disposition citée, être étendue à d'autres contentieux relevant de la compétence du Tribunal.

Si cette procédure relève de la culture anglo-saxonne, elle est toutefois très éloignée du droit continental pour plusieurs raisons.

D'abord, si les parties ont décidé de saisir le juge, c'est qu'*a priori* il n'existe plus d'autres moyens pour mettre un terme à leur litige.

Ensuite, le juge a pour mission de juger. Il ne peut s'instituer lui-même comme un amiable compositeur. Ce qui a permis à certains de dire que le règlement amiable est un procès sans recherche de la vérité.

En outre, au plan de la procédure, la recherche du règlement amiable peut poser problème lorsque celle-ci est ouverte par le juge lui-même. En effet, dans un tel cas, les parties ne peuvent que se soumettre à cette offre de négociation et risquent même d'être tentées de l'accepter si le juge fait preuve d'une certaine insistance à cet égard.

Enfin, le règlement amiable met définitivement fin au litige et à la poursuite de tout contentieux ultérieur, même sous la forme d'un pourvoi.

A cela s'ajoute que, dans le contentieux particulier de la fonction publique communautaire, le litige ne peut être porté à la connaissance du juge qu'après épuisement de la procédure administrative préalable, qui se décompose en une demande et/ou une réclamation introduite devant l'autorité investie du pouvoir de nomination. Le but même de cette procédure amiable est de tenter de rapprocher le point de vue des parties pour éviter l'ouverture d'un contentieux. Dès lors, il ne nous paraît pas justifié de revenir, après l'introduction du recours, sur une telle possibilité puisque, par définition et en termes de droit, elle a déjà été épuisée préalablement.

Dès lors, il ne devrait être fait usage, selon nous, du recours au règlement amiable, qu'à la demande d'une (ou des) partie(s). Dans ce cas, le juge ne ferait qu'enregistrer cette volonté des parties et se soumettrait à leur souhait d'orienter le litige vers une solution différente de celle d'un arrêt.

4. Propositions et réflexions du TPI concernant l'avenir du système juridictionnel communautaire

De telles propositions et réflexions dépassent le cadre propre du TPI et visent l'ensemble du système juridictionnel de l'Union européenne, c'est-à-dire à la fois la CJ et le TPI.

Nous nous limiterons toutefois, en raison du thème traité, à la situation spécifique du TPI.

Celui-ci doit assurément faire face à un nombre croissant de recours.

En particulier, les activités du TPI vont subir l'incidence du développement du contentieux relatif à la propriété industrielle et commerciale, notamment du fait des recours dirigés contre des décisions de l'OHMI, à l'accès aux documents des institutions et organismes de la Communauté, aux sanctions infligées à la suite d'irrégularités commises au détriment des fonds communautaires, à la lutte anti-fraude et à l'accroissement prévisible des recours des fonctionnaires, du fait de l'ouverture du droit de recours aux agents de la BCE et d'Europol.

En outre, les futurs élargissements de l'Union vont encore augmenter inévitablement les saisines du TPI.

Face à cette situation, outre la création du juge unique (voir *supra*), il a été proposé d'augmenter le nombre de juges du TPI de quinze à vingt et un.

Cette proposition est actuellement à l'étude au sein du Conseil. La France estime qu'une augmentation de trois juges dans un premier temps devrait suffire. L'Autriche, les Pays-Bas et le Portugal s'inquiètent des conséquences budgétaires de ce projet de décision. Le Danemark considère que ce débat doit trouver sa place dans le cadre plus large de la prochaine conférence inter-gouvernementale (CIG).

Une augmentation du nombre de juges au sein du TPI ne résoudrait toutefois pas, selon nous, en tant que tel, le problème de la surcharge de travail.

Sans doute faudrait-il accompagner une telle décision de la création de chambres spécialisées (voir *supra*) avec une rotation périodique parmi les juges et peut-être par l'attribution du contentieux spécifique de la fonction publique communautaire à des juges spécialisés au sein du TPI ou détachés de celui-ci pour constituer une chambre spécialisée à cette fin.

D'autres exemples existent, à cet égard, en droit international, comme le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) et le Tribunal administratif de l'OIT (TAOIT) qui sont des juridictions permanentes chargées d'une compétence exclusive dans ce domaine.

La Cour de justice a également proposé une extension des compétences du TPI pour les affaires relevant de l'article 173 du traité CE (article 230 nouveau), c'est-à-dire les recours en annulation formés par les Etats membres, le Conseil ou la Commission et les recours contre les décisions de la Commission concernant les aides d'Etat au titre des articles 93 et 94 du traité CE (articles 88 et 89 nouveaux).

Un soutien majoritaire semble également se dessiner actuellement au sein du Conseil pour la proposition de la Cour, qui devra néanmoins être approuvée à l'unanimité. Or, à ce stade, la France, l'Espagne et l'Autriche restent hostiles à élargir la compétence du TPI aux aides d'Etat, dans la perspective envisagée ci-dessus, la France ajoutant à ces réserves l'apurement des comptes FEOGA.

Une question également débattue est celle de savoir s'il convient d'attribuer au TPI des compétences préjudicielles actuellement réservées exclusivement, par le traité lui-même (article 225, paragraphe 1 nouveau), à la CJ. Une telle orientation nous paraît poser plusieurs problèmes : d'abord, va-t-on diriger l'ensemble des questions préjudicielles vers le TPI ou seulement certaines d'entre elles ? Dans ce deuxième cas, comment va-t-on faire le « tri » entre les questions dévolues au TPI et celles dévolues à la CJ ?

Deuxièmement, il est évident qu'un tel transfert de compétences au TPI va nécessairement avoir pour conséquence d'accroître encore la charge de celui-ci, alors que, précisément, il est déjà confronté à une surcharge difficilement supportable.

Enfin, comment résoudre, dans ce cas, la question d'un pourvoi éventuel devant la Cour de justice contre un arrêt préjudiciel rendu par le TPI ? Peut-on imaginer que la Cour de justice considère qu'une interprétation donnée par le TPI n'est pas conforme au droit communautaire sur lequel elle se prononce en dernier lieu ou qu'un arrêt reconnu valide ou invalide doit être invalidé ou reconnu valide ? Il n'en résultera certainement pas une clarification du droit communautaire ni une meilleure compréhension de celui-ci par les justiciables.

Bref, nous pensons qu'en toute hypothèse, la Cour de justice doit conserver la compétence exclusive de deux sortes de voies d'action : les recours en constatation de manquement des Etats et les questions préjudicielles.

La Communauté européenne est un Etat de droit. Celui-ci suppose le respect de règles et le contrôle de ces règles par des juridictions indépendantes et suprêmes. Ce rôle est dévolu, en droit communautaire, à la Cour de justice, comprise comme incarnant le pouvoir judiciaire au sein des Communautés.

Le système juridictionnel communautaire s'est renforcé et amélioré par la création du TPI.

Comme il a été esquissé ci-dessus, le TPI a, dès les premières années de son existence, assumé sa mission de façon responsable et compétente en situant sa réflexion juridique dans la lancée des grands arrêts rendus par la CJ. Par les compétences qui lui ont été attribuées, il s'est rapidement révélé comme étant le juge « du particulier », c'est-à-dire chargé de veiller au respect des droits fondamentaux garantis à celui-ci par l'ordre juridique communautaire et à une protection juridictionnelle effective au travers des voies de droit lui donnant accès au prétoire du Tribunal.

L'instauration d'un double degré de juridiction a également contribué à assurer une meilleure garantie des droits des justiciables.

Actuellement, le TPI, comme la Cour dans son ensemble, est confronté à des difficultés de surcharge de travail qui doivent être surmontées pour lui permettre de poursuivre sereinement sa haute mission.

A cet égard, le judiciaire n'est plus d'aucun secours mais doit passer le relais au politique.

On peut espérer que le Conseil de l'Union européenne et les Etats membres qui le constituent auront la lucidité et le courage de prendre les mesures nécessaires pour permettre à la CJ et au TPI de continuer à assurer, dans l'intérêt de toute la Communauté et des citoyens qui la composent, le fonctionnement et l'administration de la justice communautaire d'une manière aussi exemplaire et remarquable que par le passé.

Bibliographie

- BIANCARELLI, J. (1990), « La création du Tribunal de première instance des Communautés européennes : un luxe ou une nécessité ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 1-25.
- BIANCARELLI, J. (1991), « Le règlement de procédure du Tribunal de première instance des Communautés européennes : le perfectionnement dans la continuité », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 543-564.
- BIANCARELLI, J. (1995), « Présentation générale du Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, p. 564-612.
- DA VRUZ VILAÇA, J.L. (1995), « Le système juridictionnel communautaire », *Revue du marché unique européen*, 3-1995, p. 243-260.
- DA CRUZ VILAÇA, J.L. et PAIS ANTUNES, L. M. (1999), « The Court of First Instance of the European Communities : a significant step towards the consolidation of the European Community as a Community governed by the Rules of Law », *Yearbook of European Law*, 10, non encore publié.
- DANTILHAC, F. (1992), « Le Tribunal de première instance – Procédure », *Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit communautaire*, vol. 3.
- GALMOT, Y. (1989), « Le Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Revue française de droit administratif*, p. 586.
- GAUTRON, J.-C. (1995), « Les compétences du Tribunal de première instance », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, p. 568-575.
- GENESTE, B. (1992), « Plaider devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Gaz. Pal.*, n° 260-261, p. 16-17, septembre ; *Gaz. eur.*, n° 7, p. 12.
- HAMON, F. (1997), « La réforme du système juridictionnel communautaire », *Dalloz*, n° 2/1997, Chron. 7-12.
- JACQUÉ, J.-P. (1999), « L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 443-449.
- JACQUÉ, J.-P. et WEILER, J.H.H. (1990), « On the road to European Union. A new traditional Architecture », *Common Market Law Review*, p. 185-207.
- LENAERTS, K. (1990), « Le Tribunal de première instance des Communautés européennes : genèse et premiers pas », *Journal des Tribunaux*, p. 409-415.
- LUDET, D. (1992), « Le Tribunal de première instance », *Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit communautaire*, vol. 3.
- MILLET, T. (1989), « New European Court of First Instance », *International and Comparative Law Quarterly*, 30/84, p. 811-833.
- MOLINIER, J. (1995), « L'apport du Tribunal de première instance au droit du contentieux communautaire », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, p. 576-583.
- RIDEAU, J. (1999), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ.
- RIGAUX, A. (1991), « Tribunal de première instance : structure et compétences », *Juris-Classeur Europe*, fasc. 300.
- RIGAUX, A. (1993), « Tribunal de première instance : relations avec la Cour de justice et procédure », *Juris-Classeur Europe*, fasc. 301.
- RODRIGUES-IGLESIAS, G.-C. (1999), « L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, n° 3-4, p. 275-281.
- SAGGIO, A. (1988), « Il tribunal comunitario di primo grado », *Diritto comunitario e degli Scambi Internazionali*, XXVII/4, p. 611.
- SIMON, D. (1999), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF.
- VANDERSANDEN, G. (1978), « Considérations sur la perspective de créer un Tribunal du contentieux du personnel », in *Mélanges en l'honneur du professeur L.-J. Constantinesco*.
- VANDERSANDEN, G. (1988), « Une naissance désirée : le Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Journal des Tribunaux*, 545-548.
- VANDERSANDEN, G. (1994) (dir.), *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- VAN GINDERACHTER, E. (1989), « Le Tribunal de première instance des Communautés européennes : un nouveau-né prodige ? », *Cahiers de droit européen*, p. 63-105.

Les fédérations européennes de partis : des partis dans le processus décisionnel européen ?

Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Eröl KÜLAHCI,
Cédric Van de WALLE

1. Introduction

Depuis une dizaine d'années, la recherche concernant les acteurs politiques et sociaux à l'échelle supranationale a repris une certaine vigueur. Les travaux de Simon Hix (Hix, 1995), Christopher Lord, Robert Ladrech (Ladrech, 1997), Luciano Bardi (Bardi, 1996) ou David Bell (Bell, Lord, 1998) y ont contribué. Il n'empêche, l'étude des partis au niveau européen reste un des parents pauvres de la science politique, y compris dans l'étude du phénomène partisan.

Au crépuscule des années soixante-dix, il y avait eu une réflexion nouvelle sur les familles politiques supranationales et sur la nature de l'ordonnancement politique au Parlement européen. Ces questions, répercutées par plusieurs revues, étaient liées à la première élection au suffrage universel du Parlement européen en juin 1979. Toutefois, ce soufflé est vite retombé et les recherches consacrées aux partis politiques se bornèrent, pour l'essentiel, au cadre national.

Avec les différentes relances européennes – Acte unique européen (1988), traité de Maastricht (1992), traité d'Amsterdam (1997) –, la problématique relative aux acteurs européens en différentes matières a refait surface. C'est aussi le cas dans l'étude des partis.

Dans cette contribution, nous nous centrerons sur une problématique complexe : dans quelle mesure les fonctions traditionnellement dévolues aux partis nationaux peuvent-elles être transposées aux fédérations européennes de partis politiques ? En d'autres termes, plus globalement, les canevas théoriques classiques dans l'étude des partis sont-ils opératoires pour ces fédérations ?

Nous déclinerons cette contribution en trois temps :

- en premier lieu, nous répondrons brièvement de manière formelle à cette question ;
- ensuite, nous analyserons les éléments de réponse sur un plan fondamental ;
- enfin, nous examinerons dans quelle mesure cette question est pertinente avec les outils actuels de la science politique.

2. Les partis politiques européens sont formellement des partis

Si on aborde la question de la qualification des fédérations européennes de partis, il paraît clair, d'un point de vue formel et sémantique, que l'on peut les appréhender comme des partis. Deux raisons justifient ce choix.

La première est de nature institutionnelle. Les partis politiques européens ont reçu une consécration dans le traité de Maastricht. Son article 138 A (aujourd'hui article 191 du traité des Communautés européennes) précise : « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ».

La deuxième est que la plupart des fédérations se nomment elles-mêmes « parti ». D'un point de vue historique, c'est la famille démocrate chrétienne qui a inauguré en la matière. En 1976, dans la perspective des élections européennes, elle avait, à partir de l'Union européenne des démocrates chrétiens (UEDC), mis sur pied le parti populaire européen (PPE) rassemblant tous les partis démocrates chrétiens qui étaient en compétition électorale dans les neuf Etats membres d'alors.

Le processus fut plus lent dans la mouvance socialiste. En effet, l'organisation qui voit le jour en avril 1974 ne s'intitule pas « parti ». Il s'agit d'une « union » : l'Union des partis socialistes et sociaux-démocrates de la Communauté européenne – UPSCE (Delwit, 1995). Ce n'est qu'avec l'élargissement de la Communauté européenne et sa relance économique et politique que la famille socialiste se mue en « parti ». Au congrès de novembre 1992 à La Haye, l'UPSCE se transforme en parti des socialistes européens – PSE (Newman, 1996).

On observe la même configuration dans le monde libéral. A l'origine, l'organisation de coopération européenne des libéraux s'intitule Fédération des partis libéraux. Suite à l'élargissement des Communautés européennes à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce, elle se transforme en Fédération des partis européens libéraux, démocrates et réformateurs. En décembre 1993, la fédération devient le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR).

Dans cet ensemble, la famille écologiste se singularise. Il faut dire que le processus d'agrégation est plus récent. Les partis verts avaient seulement établi, au début des années quatre-vingt, une « coordination » : la coordination des verts européens. Au terme de cinq congrès de cette coordination, l'établissement d'une structure supranationale claire des partis écologistes a lieu à Helsinki, le 20 juin 1993 (Delwit, De Waele, 1996). La fédération européenne des partis verts y voit le jour. La structure ne s'intitule donc pas « parti » et a d'ailleurs un espace géographique et politique plus large que le cadre communautaire. Son espace de compétence dépasse les frontières de l'Union européenne (Van de Walle, 1999).

3. Des « partis » à l'échelle européenne ?

Si les partis européens ont été consacrés dans le traité de Maastricht, cela suffit-il pour attester de leur influence effective et de leur caractère « partitaire » ? La réponse est négative.

D'abord, parce qu'une reconnaissance dans les textes institutionnels ne signifie pas automatiquement ou spécialement l'expression d'une influence accrue ou d'une réalité renforcée.

Ensuite, parce que la science politique ne peut s'aligner sur le propos du politique pour analyser un événement, une action ou une situation.

Nous poserons donc le problème de la qualification du « parti » européen à la lumière de la littérature scientifique classique dans l'étude des partis sous trois angles. Les partis européens répondent-ils aux grandes définitions des partis politiques ? Les partis européens s'inscrivent-ils dans les typologies et les catégorisations les plus usuelles dans l'analyse des formations politiques ? Les partis européens remplissent-ils les fonctions les plus communément évoquées dans l'appréhension des partis politiques nationaux ?

A. *La définition des partis*

Définir le parti politique n'a jamais été une problématique simple. Isoler les limites et les traits d'un parti en regard d'autres organisations sociales est complexe. Très souvent dans la littérature scientifique, une approche en contre-point est opérée par rapport aux groupes de pression. Deux éléments déterminants distingueraient les formations politiques des groupes de pression.

Les premières auraient vocation à présenter et à défendre un projet global, une vision propre de l'intérêt général. Pour les groupes de pression, il s'agit plus généralement de la promotion d'un intérêt particulier.

Par ailleurs, les partis auraient vocation à l'exercice du pouvoir, à l'accession aux responsabilités gouvernementales. En revanche, pour les groupes de pression, il s'agirait non pas d'exercer le pouvoir mais de l'influencer. Les caractères représentatif et de « redevabilité » sont donc bien distincts ici.

Ces distinctions entre groupes de pression et partis sont souvent valides mais elles méritent toutefois d'être nuancées à la lumière de deux éléments. D'une part, dans leur histoire, un certain nombre de groupes de pression sont devenus des partis ou ont donné naissance à des formations politiques. D'un point de vue historique, c'est particulièrement marquant dans la relation des associations syndicales à la naissance des partis socialistes et sociaux-démocrates. Le cas le plus clair étant sans doute la création du parti travailliste britannique par le Trade Unions Congress (TUC) entre 1900 et 1906. Plus récemment, plusieurs partis écologistes sont nés de groupements et de mouvements de protection de l'environnement, de lutte contre l'implantation de l'énergie nucléaire, de mouvements féministes, ... (Delwit, De Waele, 1999). La frontière entre groupes et partis n'est donc pas intangible. Une deuxième réserve s'impose aussi. Tous les partis politiques n'ont pas spécialement une vocation gouvernementale. Les partis anti-système, par exemple, n'aspirent pas toujours – en tout cas pas en coalition et des suites du suffrage universel – à aller au gouvernement.

Si on peut donc opérer, de manière négative, une séparation dans le monde des organisations et des groupements, il reste que la détermination « positive » de la définition des partis demeure malaisée. Daniel-Louis Seiler le souligne : « La patine déposée par les ans sur l'étude des partis ne lui a nullement conféré le statut d'indiscutabilité d'un paradigme : aujourd'hui encore, politistes, sociologues et

historiens ne s'entendent guère quant à les définir » (Seiler, 1993 : 9). Dans leur traité de science politique, Charles Debbasch et Jean-Marie Pontier adoptent même une position pessimiste à l'égard de ce problème. Selon eux, une définition rendant compte de tous les aspects et de tous les angles des partis politiques est quasiment impossible à établir. L'objectif serait donc de les définir de la façon « la moins mauvaise possible » (Debbasch, Pontier, 1995 : 244).

Dans la multiplicité des définitions présentées, le choix s'avère souvent difficile. Dans l'histoire de l'étude des partis, certaines écoles ou approches se sont développées. Nous en évoquerons les principales. Elles sont exemplatives des courants dominants de la science politique dans l'appréhension du parti.

La première école fait référence d'un point de vue historique aux travaux de Max Weber. On a affaire à une approche instrumentaliste du parti. Dans *Economie et société*, Max Weber définit l'idéal-type du parti de la manière suivante : « On doit entendre par partis des associations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels, ou de réaliser les deux ensemble » (Weber, 1971 : 292).

Cette vision conduit à une vue trop strictement instrumentale du parti politique. De plus, depuis l'ouvrage *Les partis politiques* de Maurice Duverger, la plupart des politologues ont mis en cause la continuité que Max Weber avait présentée entre les « partis médiévaux » et les partis modernes. Il existe une rupture forte sinon radicale entre les partis qui voient le jour à la fin du XVIII^e siècle et au XIX^e et les groupements politiques qui les précédaient. La représentation de Max Weber de la formation politique comme pourvoyeuse de services l'a amené à les traiter principalement par rapport au processus électoral.

C'est dans *Le savant et le politique* qu'il s'applique le plus à avancer cet enchaînement. Pourtant, cette association est réfutable et réfutée comme le rappelle Pierre Avril : « Historiquement évident, ce lien n'en a pas moins soulevé un débat qui tourne autour d'un double grief méthodologique. D'abord : le critère électoral, se demande-t-on, n'est il pas bien formel, c'est-à-dire plus institutionnel que sociologique ? Grief de fond ensuite : ce critère formel est trop restrictif, puisqu'il conduit à exclure les partis qui n'opèrent pas dans le cadre juridico-politique occidental » (Avril, 1990 : 16). Le rapport aux élections a été un des nœuds des discussions sur la définition du parti politique. Le débat a rebondi lorsque les chercheurs se sont penchés sur la question du parti unique.

N'étant pas partie prenante à un processus électoral, c'est-à-dire concurrentiel, pouvait-on pour autant ranger le parti unique dans la catégorie des partis ? Pour Giovanni Sartori, en l'absence d'élections libres, la notion de parti relève de la fiction. Dans cette optique, il propose une définition minimale : « Un parti est un groupe politique identifié par une étiquette officielle qui présente des candidats aux élections et qui est capable de faire désigner à travers les élections des candidats aux fonctions publiques » (Sartori, 1976 : 64).

Incarnée par le célèbre juriste Hans Kelsen, l'école institutionnaliste définit les partis comme « des formations qui regroupent des hommes de même opinion pour leur assurer une influence véritable sur la gestion des affaires publiques ». Cette définition

soulève plusieurs remarques. D'abord, elle ne prend pas suffisamment en compte les différences entre groupes d'influence et partis politiques. D'autre part, elle ne contient aucune référence à l'aspect organisationnel ni à l'aspiration explicite à la conquête du pouvoir. Ce qu'intègre, en revanche, Georges Burdeau pour lequel « constitue un parti tout groupement d'individus qui, professant les mêmes vues politiques, s'efforce de les faire prévaloir, à la fois en y ralliant le plus grand nombre possible de citoyens et en cherchant à conquérir le pouvoir ou, du moins, d'influencer ses décisions » (Burdeau, 1966 : 268).

Les éléments repris par François Goguel sont assez comparables : « Un parti, c'est un groupement organisé pour participer à la vie politique, en vue de conquérir partiellement ou totalement le pouvoir et d'y faire prévaloir les idées et les intérêts de ses membres ». L'originalité de ces définitions est de mettre en avant la réalisation d'un projet politique.

Comme en d'autres domaines, Maurice Duverger innova en proposant, le premier, une définition articulée sur l'organisation : « Un parti n'est pas une communauté mais un ensemble de communautés, une réunion de petits groupes disséminés à travers le pays (sections, comités, associations, locales, etc.) liés par des institutions de coordination ». Malgré sa dimension nouvelle, cette définition apparaît particulièrement floue et adaptable à de nombreux autres groupes que les partis. Elle passe par ailleurs sous silence l'aspiration au pouvoir des partis, qui permet de dissocier partis et groupes d'intérêts. Ce critère distinctif de la participation au pouvoir s'est peu à peu imposé même si certains chercheurs en font *a contrario* l'unique élément définissant le parti. Tel est le cas pour Kenneth Janda, pour lequel les partis sont des organisations « qui ont pour objectif de placer leurs représentants avoués à des postes gouvernementaux ».

Face à la complexité à fournir une définition complète et cohérente des partis, Joseph Lapalombara et Myron Weiner ont proposé la leur. Elle se fonde sur quatre critères :

- une permanence dans l'organisation, à savoir que celle-ci ait une espérance de vie supérieure à celle de ses fondateurs ;
- une lisibilité et une visibilité du parti à tous les niveaux (du local au national) ;
- une volonté des cadres et dirigeants du parti d'accéder au pouvoir et de le conserver, « seuls ou en coalition avec d'autres ». Il ne s'agit plus simplement « d'influencer l'exercice du pouvoir » ;
- l'objectif du parti d'obtenir un soutien populaire maximal, en particulier lors des échéances électorales (Lapalombara, Weiner, 1966 : 6).

Aujourd'hui, cette définition forme « un plus petit commun dénominateur » sur lequel s'accordent de nombreux chercheurs et enseignants. Cependant si elle constitue un progrès indéniable et favorise une meilleure appréhension du phénomène partisan, une remarque s'impose. L'origine nord-américaine des deux auteurs leur fait vraisemblablement ignorer une dimension « fondamentale du corpus partisan : le projet » (Seiler, 1986 : 71). Seiler rappelle qu'il s'agit historiquement du premier élément de la réalité partisane. Il y inclut « les intitulés de doctrine, croyances, opinions, idées ou vues politiques ». En bref, tout ce qui « correspond à

l'objectif fondamental du parti, à sa raison d'être ». Pour lui le projet ne se réduit « ni à un programme même fondamental, ni à un catalogue de promesses électorales, mais sous-tend tous ces phénomènes qui le traduisent. Il ne se confond pas davantage avec la doctrine avec laquelle il entretient un flux d'échanges réciproques. Ainsi le projet du SPD – la défense du monde du travail – demeure inchangé à travers une multiplicité de manifestes ou de programmes souvent distincts voire opposés et ce en dépit du changement de doctrine survenu lors du congrès de Bad-Godesberg en 1959 » (Seiler, 1986 : 105).

En 1996, Alan Ware a défini le parti comme « une institution qui (a) recherche de l'influence dans l'Etat, souvent en essayant d'être au gouvernement, et (b) représente habituellement plus qu'un intérêt unique dans la société et donc a un certain degré d'agrèger des intérêts différents » (Ware, 1996 : 5). En supprimant le paramètre de la survie du parti et faisant référence à la fonction d'agrégation d'intérêts que jouent les partis politiques, Ware améliore l'état de la définition. Mais son approche pêche aussi par son imprécision. L'emploi de termes comme « souvent » et *usually* masque en fait la difficulté de l'auteur d'apporter des réponses aux questions ainsi étrangement élargies.

Tentant de faire la synthèse de ces réflexions et se situant dans la ligne de ses travaux personnels, le continuateur le plus fécond de Stein Rokkan, Daniel-Louis Seiler propose une définition qui nous semble la plus complète. Elle reprend les éléments classiques des définitions en y ajoutant explicitement les notions de conflit et de projet politiques : « On définira donc les partis comme étant des organisations visant à mobiliser les individus dans une action collective menée contre d'autres, pareillement mobilisés, afin d'accéder, seuls ou en coalition, à l'exercice des fonctions de gouvernement. Cette action collective et cette prétention à conduire la marche des affaires publiques sont justifiées par une conception particulière de l'intérêt général » (Seiler, 1993 : 23).

Dans quelle mesure les partis politiques européens peuvent-ils être analysés par le biais de ces différentes définitions ? La composante par rapport à laquelle les fédérations européennes de partis peuvent être approchées est celle du projet. Le parti des socialistes européens (PSE), le parti populaire européen (PPE), le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) ou encore la Fédération européenne des partis verts (FEPV) ont un corpus doctrinal, plantant le projet européen de chacun d'eux et leur vision européenne de l'intérêt général. Les élections européennes de juin 1999 l'ont à nouveau attesté. Même si de nombreux auteurs et acteurs l'estiment le plus souvent minimaliste, ce corpus existe. En revanche, par rapport aux autres données des définitions, les partis européens se prêtent mal à la comparaison. Leur rapport aux élections est très clairement distinct de celui des partis nationaux. Ce ne sont pas les fédérations européennes qui sont en compétition électorale mais les partis membres dans chacune des situations nationales. En terme de vision instrumentaliste, les partis européens ont peu de choses à offrir : entre les biens matériels ou symboliques et les biens individuels et collectifs, les fédérations européennes de partis apparaissent bien pauvres, même si elles ne sont pas complètement dépourvues. Les partis européens offrent, entre autres, un cadre de réflexion et d'action à des acteurs nationaux et aussi un élément de légitimation dans la compétition politique et

électorale. C'est vrai pour les partis membres ou pour ceux qui aspirent à le devenir (Delwit, De Waele, 1998).

L'importance accordée à la dimension organisationnelle ou les critères avancés par Lapalombara et Weiner paraissent également peu pertinents pour l'appréhension des partis européens. La question des pères fondateurs ne se pose pas en termes de personnes mais de composantes. La continuité dans l'organisation n'a pas à proprement parler de sens pour les fédérations européennes de partis pas plus que l'idée de chercher un soutien maximal hors les moments électoraux. Enfin, la thématique du pouvoir se fonde tout à fait autrement à l'échelle européenne qu'au niveau national.

B. Les typologies

Dans l'histoire de la littérature scientifique relative aux partis politiques, les catégorisations se sont multipliées après la deuxième guerre mondiale. L'appréhension scientifique du parti se généralise. Il ne saurait bien sûr être question d'examiner l'ensemble des catégorisations qui ont vu le jour. Nous en poserons quelques-unes parmi les plus importantes pour les confronter à leur application aux partis politiques européens.

1. Les partis institutionnalisés et les partis anti-système

On peut d'abord distinguer les partis institutionnalisés des partis anti-système (Portelli, 1994 : 84). Les formations institutionnalisées sont intégrées dans les institutions. Dans le cadre de la démocratie représentative, elles aspirent à exercer le pouvoir. Dans cette vision, ces partis acceptent le cadre de la compétition politique pacifiée : en particulier, la participation aux élections. Si dans les Etats-nation d'Europe occidentale, cette situation est relativement généralisée, il n'en a pas toujours été ainsi. Dans l'entre-deux-guerres, pour ne citer que cet exemple, la démocratie a enregistré un recul dans nombre de pays et le nombre de partis de partis anti-système a crû de manière importante. Mais que doit-on entendre exactement par partis anti-système ?

Contrairement aux partis institutionnalisés, ces formations contestent le cadre même dans lequel ils se trouvent et ils se meuvent. Ils aspirent à prendre ou à exercer le pouvoir par d'autres moyens que la compétition électorale. Par exemple, la révolution ou le coup d'Etat. Dans le temps, la plupart des partis anti-système sont devenus des partis institutionnalisés. Nous songeons à l'évolution des partis socialistes à la charnière des XIX^e et XX^e siècles.

L'intégration partielle de la classe ouvrière et des partis socialistes à la vie économique, politique et sociale à la fin du XIX^e siècle avait entamé la prééminence de la lutte des classes internationale comme valeur première du socialisme. Le vote des crédits de guerre en 1914 la sanctionne. Nous pourrions opérer un même type de chronologie pour les partis communistes dans la deuxième moitié du XX^e siècle (Delwit, De Waele, Gotovitch, 1992).

Peut-on opérer cette distinction pour les partis européens ? En vérité, la question se pose d'une manière différente dès lors que le canevas institutionnel n'est pas le même. La dichotomie partis institutionnalisés-partis anti-système est fondée sur le

rapport à la démocratie représentative à l'œuvre dans les nations ; en particulier sur le moyen d'accéder au pouvoir : accès pacifié ou violent. A l'échelle européenne, cette problématique est peu pertinente. Le phénomène électoral européen – les élections européennes – n'est pas la base de l'accès au pouvoir dans l'Union européenne. On peut dès lors difficilement opérer une distinction sur ce critère. En tout état de cause, il n'y a pas de fédération européenne de partis qui se rapprocherait d'un modèle de parti anti-système.

2. *Les partis-organisations et les partis-mouvements*

Les « partis-organisations » sont des partis avec une structure, une organisation forte, au sein desquels la discipline est un élément important. Généralement, il s'agit de partis avec un grand nombre d'adhérents. Plusieurs auteurs ont suggéré l'évolution de ces partis vers des formes de gestion bureaucratique. En revanche, les partis-mouvements sont des formations avec des structures souples et le plus souvent un nombre d'adhérents plus faible.

Depuis le début des années quatre-vingt, les partis écologistes ont donné une nouvelle dimension à la notion de « parti-mouvement ». Partis à structure souple, ils se qualifient aussi de mouvements dans la mesure où ils exercent un travail extra-institutionnel important en parallèle avec leur présence dans les institutions.

Nous avons déjà pu souligner combien la dimension organisationnelle était peu probante pour les partis européens. Il ne s'agit ni de partis fortement structurés, ni de formations ayant une activité extra-institutionnelle importante.

3. *Les partis de masse et les partis de cadre*

On doit la distinction entre partis de masse et partis de cadre à l'ouvrage pionnier sur les partis de Maurice Duverger (Duverger, 1981). Historiquement, les partis de masse fondent leur puissance sur « la loi du nombre », c'est-à-dire sur leur grand nombre d'adhérents, leurs liens avec d'autres organisations de la société,... Ce sont souvent des « partis contre-société ». C'est-à-dire des partis constituant eux-mêmes leur propre société. Certaines formations socialistes et communistes en ont été ou en sont toujours des exemples frappants : les partis sociaux-démocrates allemand (SPD) et suédois (SAP), le parti communiste français (PCF).

En revanche, les partis de cadres sont des formations avec relativement peu d'adhérents. Ils fondent leur influence sur leurs dirigeants, leurs cadres et surtout leurs élus.

Dès lors que les membres des partis européens ne sont pas des individus – ou de manière accessoire –, la question du parti de masse ou de cadres n'a pas véritablement lieu d'être. La resituer par rapport au nombre de formations membres n'est au demeurant pas convaincant pour deux raisons majeures. Il importe en premier lieu de pointer que pour les partis européens ne peuvent être membres que des formations d'Etats membres de l'Union européenne et parfois, notamment à titre d'observateur, des partis de pays ayant un accord d'association poussé avec l'Union européenne – spécialement les Etats ayant vocation à adhérer à court ou moyen terme. Il n'y a dès lors pas d'étalon de comparaison. En deuxième lieu, il n'y a pas équivalence, de fait et de droit, entre partis membres dans un parti européen. Certains partis sont plus

importants, plus « relevant » pour reprendre la qualification de Sartori que d'autres. La fédération européenne des partis verts qui accueille en son sein les formations écologistes de tous les Etats européens le démontre (Van de Walle, 1999). Entre l'impact politique et financier des Grünen allemands et les verts tchèques ou bulgares, il y a une différence de fait et de droit, comme le révèlent les statuts de FEPV.

4. *Les partis directs et les partis indirects*

La distinction entre partis de masse et partis de cadre doit cependant prendre en compte le caractère direct ou indirect de l'adhésion. Les partis directs sont des partis auxquels on adhère « directement ». En d'autres termes, l'adhésion est un acte individuel. Chaque individu fait la démarche de devenir membre.

Dans les formations indirectes, on adhère « indirectement » par le biais d'une organisation (en particulier les organisations syndicales). Il s'agit donc d'une adhésion par une démarche collective. En Grande-Bretagne et en Suède, par exemple, le parti travailliste (*Labour Party*) et le parti social-démocrate (SAP) sont des partis pour lesquels une grosse partie des membres sont des adhérents indirects.

Actuellement, la plupart des partis sont toutefois des partis directs. Certains partis indirects sont même devenus des partis directs.

Cette démarcation est peut-être une des plus utiles dans l'approche des partis politiques européens. *Stricto sensu*, ce ne sont pas des individus qui forment les fédérations européennes de partis politiques mais bien des partis nationaux. Toutefois, pour accroître la légitimité des partis européens, une évolution s'est opérée pour plusieurs d'entre eux. Le plus souvent aujourd'hui, les partis européens sont devenus des partis indirects dès lors qu'un adhérent d'un parti national membre d'une fédération européenne de partis devient par-là adhérent de ce parti européen. Bien sûr, on peut concevoir cette mutation comme appartenant au seul registre symbolique. Pourtant, elle pourrait être porteuse d'autres modifications. Cela ouvre peut-être la voie à une pondération des votes et de l'influence des différentes composantes au sein des partis européens. Dans une certaine mesure, cette pondération existe déjà *de facto* mais elle est officieuse. L'ouverture à la formalisation existe donc.

5. *Les partis homogènes et les partis spécialisés*

Les partis homogènes sont des partis qui ont un programme « complet », avec des perspectives et des propositions sur toutes les questions qui se posent à la société. Les partis spécialisés sont des partis qui fondent leur identité sur une problématique spécifique sans avoir nécessairement un programme « complet » de propositions sur toutes les questions qui se posent à la société. On qualifie parfois ces partis de « *one single issue parties* » (littéralement, partis sur une seule problématique). Par exemple, les partis régionalistes fondent essentiellement leur identité sur la défense d'une région, d'une communauté ou d'une langue. A l'origine, les partis écologistes se définissaient surtout sur la question de la protection de l'environnement et de la planète.

On observe cependant que lorsque les partis spécialisés perdurent, une tendance à « s'homogénéiser », c'est-à-dire une propension à « compléter » leur programme, à

avoir des positions et des propositions sur les diverses problématiques de fonctionnement sociétal.

Dans une certaine mesure, on pourrait considérer la plupart des partis européens comme des « *one single issue parties* » dans la mesure où leur positionnement concerne essentiellement tout ce qui a trait à l'Union européenne. Toutefois, dès lors que les compétences de l'Union européenne ont été fortement accrues depuis vingt ans et qu'il y a imbrication étroite des échelons nationaux et européens, cette hypothèse paraît difficilement tenable. A l'échelle des scrutins européens – on quitte le registre pur des partis européens –, on peut en revanche noter la présence de listes uniquement concernées par le rejet de l'Union européenne. L'exemple le plus clair de cette situation est le Danemark (Delwit, De Waele, 1998b).

4. Les fonctions

Aujourd'hui, il n'est plus possible d'analyser les partis politiques sans examiner leurs fonctions dans les sociétés. En étudiant les fonctions des partis politiques, les vides qu'ils remplissent, les besoins sociétaux comblés, on ajoute un angle à la compréhension et à l'analyse du phénomène partisan. Mais on dégage aussi un invariant, ce qui facilite la comparaison.

L'analyse fonctionnaliste a suscité nombre de discussions et de polémiques. Quelles sont les principales d'entre elles qui ont été identifiées ?

E. E. Schattschneider (Schattschneider, 1942) est sans doute le premier à s'être interrogé sur les fonctions précises des formations politiques dans un ouvrage paru en 1942. Le politologue Georges Lavau a démontré toute la richesse de l'analyse fonctionnaliste pour la compréhension du phénomène partisan. A condition, explique-t-il, de faire un effort de précision et de définition et d'apporter quelques lumières sur l'analyse fonctionnelle elle-même. Pour le politiste français, « les fonctions sont des contributions (ou des solutions) que les acteurs apportent, par leurs actes, à des exigences fonctionnelles des systèmes auxquels ces acteurs sont reliés, ces exigences fonctionnelles étant supposées être ce qui est nécessaire à ce système pour survivre, s'adapter, atteindre ses buts, ne pas se dénaturer. Ces contributions peuvent résulter soit des buts proclamés et de l'activité immédiate des acteurs (fonctions manifestes), soit des résultats non consciemment recherchés et non immédiats desdits acteurs (fonctions latentes). Résultats non immédiats et buts proclamés et manifestes peuvent être dysfonctionnels ou a-fonctionnels » (Lavau, 1969).

Dans son optique, aucun parti n'est purement fonctionnel pour le système politique dans la mesure où les systèmes politiques, à l'instar des systèmes sociaux, sont multidimensionnels. Autrement dit, « le système politique est un univers de conflit tout autant que d'intégration ». Les recherches de Georges Lavau sont incontournables. Nul mieux que lui n'a insisté sur les besoins d'investigations et d'analyses expliquant l'origine particulière des partis ou types de parti. Son étude sur la fonction « tribunitienne » du parti communiste français (Lavau, 1981) reste un modèle. Elle démontre l'ampleur des potentialités que peut receler l'étude fonctionnaliste.

Des typologies nombreuses, plus ou moins complexes, des fonctions des partis politiques ont été proposées. Elles se recoupent souvent. La plupart admettent la

multifonctionnalité des partis. Celle de Peter Merkl (Merkl, 1970) est l'une des plus célèbres.

Il propose de regrouper les fonctions attribuées aux partis en six catégories :

- le recrutement et la sélection des élites pour les postes gouvernementaux,
- l'établissement de programmes et de politiques pour le gouvernement,
- la coordination et le contrôle des organes gouvernementaux,
- l'intégration sociale par l'agrégation et la satisfaction des demandes sociales et par production d'un système de croyance commun : une idéologie,
- l'intégration sociale des individus par la socialisation politique,
- la mobilisation de soutiens et la formation en contre-société dans l'opposition ou la subversion.

Pour sa part, Georges Lavau s'est spécialement penché sur trois exigences fonctionnelles : les fonctions de légitimation-stabilisation, de relève politique et tribunitiennes. Pour résister aux tensions centrifuges et aux processus internes de combat politique, un système politique aurait besoin « d'être légitimé et stabilisé ». Ce degré de légitimation et de stabilisation serait variable selon les systèmes politiques.

Tout système politique doit susciter des programmes, « c'est-à-dire des propositions de changement aux orientations politiques précédemment définies, et des critiques sur la politique menée par ses autorités ». Dans la même veine, il offrira la possibilité d'une relève de ses autorités.

Un système politique a par ailleurs pour devoir de favoriser l'intégration politique. Le cas échéant, il doit neutraliser les forces centrifuges qui ne peuvent y parvenir complètement ou directement. Le système politique peut offrir à ces forces, à ces groupes défavorisés le moyen de se protéger contre le système. Cette fonction est, pour Georges Lavau, la « fonction tribunitienne ». « Des partis politiques qui seront « manifestement » hostiles au système pourront donc remplir de façon latente cette fonction tribunitienne. Cela signifie pour eux plusieurs choses : d'abord, qu'ils ont cessé en fait d'être des partis révolutionnaires, ensuite, qu'ils ont acquis assez de force et de représentativité pour pouvoir effectivement bloquer ou entraver le fonctionnement du système (...). Enfin, qu'ils ont assez d'autorité sur les groupes dont ils prétendent être les porte-parole pour empêcher ceux-ci de se livrer à des actions « sauvages » ou de se réfugier dans des comportements de retrait ou de boycott ».

La catégorisation de Georges Lavau résume et généralise l'inventaire des fonctions proposé par Peter Merkl.

Une tentative d'application, même succincte, de ce canevas fonctionnaliste aux partis politiques européens établit aisément que les fédérations européennes ne remplissent pas les mêmes rôles sociétaux que les partis dans le cadre de l'Etat-nation. Le recrutement et la sélection des élites pour les postes « gouvernementaux » à l'échelle européenne restent essentiellement l'apanage des partis nationaux. Le PSE, le PPE, l'ELDR ou la FEVP n'ont pas – encore – les moyens ou la vocation de former leurs propres élites.

En ce qui concerne la fonction programmatique, on peut l'analyser à la lumière du verre à moitié vide ou à moitié plein. En effet, il y a à tout le moins des tentatives. C'est

vrai à l'occasion des scrutins européens. Ce l'est également parfois dans les positions qu'adoptent les partis politiques européens à l'occasion ou en relation avec des événements européens importants comme par exemple les conférences intergouvernementales. Bien sûr, très souvent ces axes programmatiques sont extrêmement généraux. Mais c'est aussi parfois le cas à l'échelle nationale. De même, les partis nationaux ont une liberté large par rapport aux prises de positions des fédérations européennes de partis. Tony Blair et Gerhard Schröder l'ont attesté en juin 1999. Il y a toutefois un matériau de référence pour les formations membres, et par le biais de la médiatisation que cela occasionne parfois, pour les franges les plus attentives de l'opinion. Cependant, la médiation dans les deux sens qu'assurent les partis nationaux entre l'opinion et le niveau institutionnel n'est quasiment pas remplie par les partis politiques nationaux. Tout comme n'est certainement pas assumée la fonction de socialisation politique exercée par les formations nationales et leurs organisations périphériques. Même si cette socialisation a subi des mutations considérables avec la généralisation de la scolarité et le développement rapide des moyens de communication individuels, elle reste cruciale dans la vie des partis et dans la stabilité des systèmes politiques nationaux. Cette composante est absente pour les partis politiques européens et aussi pour le système politique européen. Cette observation nous conduit à la fonction de légitimation du système. Les partis nationaux ont été les piliers de la légitimation des régimes démocratiques. Le recul contemporain de la légitimation de ces régimes et des systèmes politiques est d'ailleurs lié à certaines des difficultés actuelles des partis. A l'échelle européenne, la question de la légitimité est déterminante. Elle est souvent ramenée à la problématique du « déficit démocratique ». En la matière, les fédérations européennes de partis ne remplissent pas cette mission, ni même d'ailleurs le Parlement européen ou les groupes politiques au Parlement européen. Nous sommes là dans une autre configuration politique.

La même observation vaut au demeurant pour toute idée de contre-société ou d'organisation de l'opposition. La logique politique qui prévaut dans le système politique de l'Union européenne est différente de celle qui est à l'œuvre dans les systèmes politiques nationaux. Le rapport majorité-opposition ne s'y établit pas sur une base idéologique ou programmatique mais beaucoup plus sur un fondement interinstitutionnel (Delwit, De Waele, Magnette, 1999). L'action des groupes politiques au Parlement européen en est une illustration frappante.

Les fédérations européennes de partis semblent en réalité assumer deux fonctions principales. Il s'agit en premier lieu d'une fonction de coordination. Les partis politiques européens assurent une coordination minimale, mais de plus en plus importante, entre leurs diverses composantes. Les réunions désormais régulières entre ministres, commissaires et responsables de l'opposition socialistes, chrétiens-démocrates-conservateurs, ou libéraux avant les Conseils européens ou des ministres en sont des illustrations. On se coordonne (ou à tout le moins on échange ses points de vue) avant les réunions officielles. La deuxième fonction est celle de légitimation ; non pas du système mais des différentes composantes membres des partis européens : un parti national n'est pas (qu')un acteur isolé à l'échelle européenne mais un élément

d'un ensemble plus vaste qui rend sa présence et son poids politique plus fort, plus utile et plus crédible.

5. Conclusions

A l'issue de cette comparaison fondée sur la définition des partis, les principales typologies qui les concernent et les fonctions les plus courantes mises en évidence dans leur analyse, une conclusion s'impose : les partis politiques européens ne peuvent être qualifiés de « parti » à la lumière des caractéristiques relatives aux partis nationaux dans la littérature scientifique. Cette conclusion « d'évidence » nous semble essentielle à souligner dans une optique. Jusqu'il y a peu, les – quelques – travaux consacrés aux fédérations européennes de partis s'inscrivaient dans une approche de comparaison presque systématique entre partis nationaux et européens. Ce cheminement est peu porteur sauf pour en souligner les différences. Depuis quelques années d'ailleurs, les recherches relatives aux fédérations européennes de partis se focalisent plus sur l'objet d'étude spécifique qu'elles sont (Hix, Lord, 1997).

Trois réserves ou nuances méritent néanmoins d'être formulées.

Premièrement, cette conclusion vaut en l'état. En d'autres termes, il n'est pas sûr qu'il en sera toujours ainsi. Les systèmes politiques nationaux et le système politique européen évoluent, ce qui nécessitera peut-être des révisions de l'analyse.

Deuxièmement, il convient d'observer que cette contribution se fonde sur le substrat historique de l'analyse des formations politiques nationales. Nous avons utilisé la littérature classique, globalement depuis la deuxième guerre mondiale. Mentionnons cependant que les partis nationaux subissent depuis quelques années des évolutions parfois importantes dont la teneur et l'ampleur n'émergent seulement que depuis peu dans la littérature scientifique. Pour reprendre le seul exemple des fonctions, nous sommes très certainement, dans plusieurs situations nationales, face à un renouvellement des rôles ; ce qui suppose un amoindrissement sinon une extinction de fonctions historiques. Il s'agit d'en tenir compte dans le contenu et la valeur de notre comparaison.

Enfin, une précision s'impose. Ce n'est pas parce que les partis européens ne répondent pas aux critères classiques de la littérature qu'ils ne peuvent être qualifiés de « parti ». Pour une raison fondamentale que nous avons déjà évoquée. L'Union européenne ou le système politique européen ne répondent pas non plus aux critères habituels de l'étude des régimes politiques, en particulier des parlementarismes. Il s'agit d'une construction politique *sui generis* sans équivalent dans l'histoire. Dans cette perspective, il est somme toute normal que les acteurs de cette édification aient aussi un statut différent, peut-être radicalement différent, des acteurs nationaux. Cela vaut pour les partis mais aussi pour les syndicats, par exemple. En d'autres termes, le rapport, dans l'analyse scientifique, aux partis nationaux est important. Mais, les partis européens doivent surtout être appréhendés comme champ d'étude autonome dans le contexte spécifique que nous avons mentionné.

Bibliographie

- AVRIL P. (1990), *Essais sur les partis politiques*, Paris, Petite bibliothèque Payot.
- BELL D., LORD C. (1998), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate.
- BURDEAU G. (1966), *Traité de science politique. Tome 3*, Paris, LGDJ.
- DEBBASCH, C., PONTIER J.-M. (1995), *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz.
- DELWIT P., DE WAELE, J.-M., GOTOVITCH, J. (1992), *L'Europe des communistes*, Bruxelles, Complexe.
- DELWIT, P. (1995), *Les partis socialistes et l'intégration européenne (France, Grande-Bretagne, Belgique)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (1996), *Ecolo : les verts en politique*, Bruxelles, De Boeck-Université.
- DELWIT P., DE WAELE J.-M. (éd.) (1998), *La démocratisation en Europe centrale. La coopération paneuropéenne des partis politiques*, Paris, L'Harmattan.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (1998b), « Les fédérations européennes de partis : un enjeu pour le Parlement européen », in CAO-HUY Th., FENET A. (éd.) (1998), *La coexistence, enjeu européen*, Paris, Presses universitaires de France.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (éd.) (1999), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M., MAGNETTE, P. (éd.) (1999), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe.
- DUVERGER, M. (1981), *Les partis politiques*, Paris, Points-politique.
- GRAHAM, B. D. (1993), *Representation and Party Politics. A comparative perspective*, Londres, Blackwell.
- HIX S. (1995), « Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy », *Journal of Common Market Studies*, 33/4, décembre 1995.
- HIX, S., LORD, C. (1997), *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan.
- INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press.
- LADRECH R. (1997), « Partisanship and Party Formation in European Union Politics », *Comparative Politics*, 29/1-2.
- LAPALOMBARA J., WEINER M. (1966), « The origin and development of political parties », in BINDER, L., LAPALOMBARA J., WEINER M. (éd.) (1966), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press.
- LAVAU G. (1969), « Partis et systèmes politiques : interactions et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, 2/1.
- LAVAU G. (1981), *A quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard.
- MERKL P. (éd.) (1970), *Modern Comparative Politics*, Rinehart and Winston, Holt.
- NEWMAN M. (1996), *The Party of European Socialists, European*, Londres, Dossier Series-University of North London.
- OFFERLÉ M. (1987), *Les partis politiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- PORTELLI H. (1994), *Les régimes politiques européens. Etude comparative*, Paris, Le livre de Poche.
- SARTORI G. (1976), *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SEILER D.-L. (1986), *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica.
- SEILER D.-L. (1993), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993.
- SCHATTSCHEIDER E.E. (1942), *Party government*, New York, Holt.
- VAN DE WALLE, C. (1999), « L'influence des participations gouvernementales sur la construction identitaire de la Fédération européenne des partis verts », in DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (éd.) (1999), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe.
- WARE, A. (1996), *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press.
- WEBER M. (1971), *Economie et société*, Paris, Plon.

A la recherche d'un modèle européen de représentation des intérêts

Isabelle SMETS et Pascaline WINAND

1. Introduction

Dès la création des premières Communautés, les groupes d'intérêt se sont mobilisés pour répondre à l'émergence de politiques publiques à ce niveau. Il n'est donc pas surprenant que la littérature consacrée à l'intégration européenne (et en premier lieu les théories néofonctionnalistes) se soit intéressée au phénomène et ce, dès la création de la CECA. Si ce sujet d'étude sera quelque peu délaissé par la suite, notamment pendant les années d'« eurosclérose », il retrouvera un regain d'intérêt de la part des chercheurs vers la fin des années quatre-vingt, suite à une « relance » qui semble aussi aller de pair avec une multiplication des groupes d'intérêt et une intensification du *lobbying* auprès des institutions communautaires. L'Acte unique européen, le traité de Maastricht, celui d'Amsterdam, sont autant de jalons qui correspondent à une activité accrue de la part des intérêts organisés ainsi qu'à l'émergence de nouveaux groupes et de nouvelles formes de mobilisation collective.

Combien sont-ils ? En 1992, une communication de la Commission européenne estimait que « 3 000 groupes d'intérêt employant jusqu'à 10 000 personnes » faisaient « du *lobbying* sous une forme ou sous une autre à Bruxelles » (Commission européenne, 1993). Ces chiffres, répétés comme une incantation par de nombreux chercheurs depuis lors, devraient cependant être actualisés. Ils souffrent en tout cas de la difficulté à définir les limites d'un groupe d'intérêt. Faute d'une définition précise, personne n'a pu établir jusqu'ici avec exactitude le nombre de groupes actifs au niveau européen, présents à Bruxelles ou, au demeurant, dans les différents pays membres de l'Union. Toutes les estimations, si imparfaites soient-elles, concordent cependant sur un point : le *lobbying* auprès des institutions communautaires a littéralement explosé depuis le milieu des années quatre-vingt (Andersen, Eliassen, 1994 : 39).

Reste dès lors à préciser la nature de cette explosion, à s'interroger sur les raisons de la mobilisation et des formes choisies. Sont-elles à chercher du côté de la nature même des groupes ? Ou est-ce plutôt la politique des institutions européennes et l'évolution du système de gouvernance de l'Union qui peuvent nous fournir une

explication ? Corrélativement, on peut se demander dans quelle mesure les groupes d'intérêt, en interaction avec les institutions européennes, contribuent à l'émergence d'un modèle européen. Quelles sont les caractéristiques de ce modèle en ce qui concerne l'intermédiation des intérêts ? Quel est son degré de maturité ? Et en quoi se différencie-t-il ou se rapproche-t-il d'autres modèles, par exemple du modèle américain ?

2. Quelle explosion, quels groupes, quels acteurs ?

Si l'on ne peut établir de façon précise le nombre de groupes d'intérêt organisés au niveau communautaire, il n'en reste pas moins que de nombreux acteurs ont des activités de *lobbying* à ce niveau et que de nouveaux venus, ou de nouvelles formes de mobilisation, ont fait leur apparition ces dernières années.

Un tableau général peut être esquissé, qui nous permettra par la suite de caractériser plus fondamentalement le « modèle » européen d'intermédiation des intérêts.

En ce qui concerne les modes d'action collective, l'on distinguera, à côté des *associations nationales*, les associations constituées au niveau européen (les « *eurogroupes* ») qui, si l'on se base sur le plus récent répertoire de la Commission, seraient au nombre d'environ huit cents (Commission européenne, 1999). Parmi ces derniers, on peut différencier les *fédérations d'associations nationales* (associations d'associations), qui en constitueraient près des deux tiers, des *direct membership outlets* (dont les membres sont des firmes, ou des individus, ou des firmes et des individus), qui constitueraient le tiers restant (Aspinwall, Greenwood, 1998 : 4).

Si de très nombreux intérêts se sont organisés en « eurogroupes » (les *business groups*, les *groupes d'intérêt public*, ceux rassemblant des *professions libérales*, les *collectivités territoriales*, les *syndicats*,...), et cela bien avant l'initiative de l'Acte unique (surtout pendant la période allant de 1956 à 1983, y compris pendant les années d'euroscélérèse), d'autres formes de mobilisation ou types d'acteurs ont fait leur apparition depuis peu. C'est ainsi que l'augmentation du nombre de *représentations individuelles de firmes*, de *lobbyistes professionnels*, de *cabinets de consultance juridique ou financière*¹ ou encore de *bureaux de représentation des collectivités régionales et locales*, et de *groupes d'intérêt ne faisant pas partie de l'Union*, paraît être le fait d'une évolution récente, qui prend sa source au milieu des années quatre-vingt (Greenwood, 1998 : 90 et 105 ; Andersen, Eliassen, 1994 : 37 ; Mazey, Richardson, 1993 : 6-7).

Plus récemment encore, il semble que la création d'eurogroupes se soit fortement ralentie. D'une part, parce que beaucoup d'entre eux se sont déjà formés, en réponse à l'émergence de nouvelles politiques publiques au niveau européen, et qu'il reste peu de domaines qui ne sont pas encore touchés par la législation européenne. D'autre part, en raison de leurs limites intrinsèques (McLaughlin, 1993) et qui poussent certains acteurs à diversifier leurs stratégies de *lobbying*. Si par le passé certaines

¹ *Law firms, financial consultants, accounting firms.*

firmes ou groupements de firmes – nationaux, sectoriels ou transectoriels – ont établi un bureau de représentation à Bruxelles, en partie en réponse à ces limites, la prolifération de coalitions *ad hoc* engagées dans la défense d'une cause particulière ², qui rassemblent souvent des groupes qui s'affrontent sur d'autres questions, a fait son apparition beaucoup plus récemment (Mazey et Richardson, 1998 : 5-6).

Un examen du lieu et de la date d'installation des groupes d'intérêt complète utilement le tableau que l'on vient de dresser. Il semble que plus de la moitié d'entre eux se soient basés en Belgique, pour la plupart à Bruxelles, depuis le lancement de l'Acte unique européen, les années 1989-1991 étant particulièrement fécondes à cet égard. Un nombre significatif de groupes reste donc basé dans d'autres Etats membres de l'Union européenne (la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne continuent à héberger environ 34% des groupes organisés au niveau européen). On peut alors s'interroger sur les catégories qui choisissent de s'établir à Bruxelles. J. Greenwood, qui se fonde sur un échantillon de près de sept cents eurogroupes, nous indique que si la majeure partie des *business groups* installée dans la capitale belge était présente avant l'Acte unique, les groupes d'intérêt public s'y sont implantés dans de bien plus grandes proportions depuis cette période. Au début des années quatre-vingt-dix, 82 % des eurogroupes d'intérêt public sont ainsi basés à Bruxelles, contre seulement 49 % des *business groups*, qui gardent une présence significative dans les Etats membres (même s'ils restent deux fois plus nombreux à Bruxelles que les groupes d'intérêt publics, et représentent 65 % de la totalité des eurogroupes). Quant aux groupes représentant les professions libérales, seuls 36 % d'entre eux sont établis à Bruxelles (Greenwood, 1998 : 90 et 105 ; Greenwood, 1997 : 59). Les raisons du choix d'une installation à Bruxelles, nous le verrons, relèvent en partie des incitants en provenance des institutions européennes. A cela s'ajoutent les contraintes ou opportunités liées au cadre national (par exemple en ce qui concerne les professions libérales) et la logique interne aux groupes ³.

3. Multiples points d'accès et stratégies multiples

L'émergence d'un système complexe des groupes d'intérêt au niveau communautaire, tel que l'avait pronostiqué Ernst Haas en 1958, semble donc être devenu une réalité si l'on examine la richesse de la palette des acteurs et des formes de mobilisation en présence. Certains auteurs le décrivent comme un système dense, en évolution constante et qui se caractérise par des *stratégies et des points d'accès multiples* (Mazey, Richardson, 1998 : 2, 5-6). Cette caractérisation reflète assez fidèlement la complexité du système de gouvernance à niveaux multiples (*multi-level governance*) de l'Union décrite par certains, avec sa diversité d'acteurs et ses non moins nombreuses possibilités d'accès.

² *Ad-hoc coalitions focusing on single issue politics.*

³ Si l'on examine la dynamique des groupes au niveau européen, il faut souligner que de nouveaux groupes se créent ou s'organisent en réaction à l'existence et au succès, ou à la perception du succès, d'autres groupes. Ainsi, des petites et moyennes entreprises se sont mobilisées en réaction à l'action concertée de certaines multinationales, tout comme des groupes d'intérêt public, par exemple dans le domaine de l'environnement, se sont organisés pour défendre leurs intérêts face aux groupes d'intérêt du monde des affaires qui avaient développé des relations privilégiées avec la Commission européenne (Aspinwall, Greenwood, 1998 : 25).

Comment apprécier l'apport des groupes d'intérêt au système européen ? Et quelles raisons avancer pour expliquer le type de mobilisation et le recours à ces multiples points d'accès ?

Si, en 1958, E. Haas avait prédit que les groupes d'intérêt organisés joueraient un rôle significatif dans le processus d'intégration européenne, notamment en contribuant à « éduquer » les élites politiques à l'émergence d'un nouveau centre « *whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states* » (Haas, 1968 : 16), ceci n'impliquait pas, comme le souligne B. Kohler-Koch, qu'ils aient un rôle de tout premier plan dans la *création* des Communautés européennes elles-mêmes (Kohler-Koch, 1997 : 2). Les intérêts semblent plutôt s'être organisés *en réponse* à la mise en place d'un système politique à ce niveau. Cette affirmation peut être nuancée cependant, si l'on tient compte, par exemple, du rôle joué par les groupes industriels et financiers transnationaux dans la définition de l'agenda ayant conduit à l'Acte unique européen (Cowles, 1995 ; Winand, 1995 : 300-303 ; Balme, 1998 ; Greenwood, 1997). Cela étant, la plupart des études, tant empiriques que théoriques, s'accordent pour insister sur la nature plutôt réactive de l'attitude des intérêts organisés face à l'intégration européenne. Nous avons déjà mis en exergue le fait que les différentes étapes de celle-ci ont correspondu à un accroissement et à une diversification des groupes. Ajoutons que leurs *structures* et leurs *stratégies de lobbying* se sont adaptées à la nouvelle donne, en ce qui concerne tant le changement dans la répartition de l'autorité entre les différentes institutions que les nouvelles compétences communautaires ⁴.

S. Andersen et K. Eliassen parlent d'une européification de la représentation des intérêts à l'échelon européen en référence à un système de plus en plus axé sur l'autorité supranationale (Andersen, Eliassen, 1994 : 43). Nous voudrions, quant à nous, mettre l'accent sur la diversification des stratégies des groupes en réaction à un partage croissant de l'autorité entre les institutions supranationales (Commission et Parlement européens) et celles où les exécutifs nationaux jouent un rôle plus marquant (Conseil et Conseil européen). L'on soulignera la même diversification selon les phases d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et selon les domaines de politique concernés (certains, nous le verrons, présentent des tendances quasi corporatistes) (Richardson, 1996 : 5).

D'une manière générale, l'extension du vote à la majorité qualifiée et l'affaiblissement du « compromis de Luxembourg » ont eu pour conséquence de diminuer le poids individuel des Etats dans le processus décisionnel européen et de renforcer la considération du Conseil pour les propositions de la Commission (étant donné la difficulté, pour un Etat agissant seul, de bloquer une décision à ce niveau). Par ailleurs, l'introduction de la procédure de codécision et son extension à de nouveaux domaines ont renforcé les pouvoirs législatifs du Parlement européen vis-à-vis du même Conseil. Ces développements se traduisent, pour les groupes d'intérêt, à

⁴ A cet égard, il faut préciser que l'anticipation de ces compétences semble dans certains cas avoir été plus déterminante que l'augmentation réelle de celles-ci (Kohler-Koch, 1994 : 171).

la fois par la nécessité de faire valoir leurs vues auprès de plusieurs Etats membres (en formant des alliances transnationales de façon à générer des minorités de blocage ou des coalitions majoritaires au Conseil) et par une intensification du *lobbying* auprès de la Commission et du Parlement.

Les groupes d'intérêt tendent aussi à hiérarchiser différemment les points d'accès (*venues*) qui s'offrent à eux pour influencer une politique, en fonction des phases successives du processus décisionnel. Aux stades de la *mise sur agenda* et de la *formulation* des politiques communautaires, c'est la Commission européenne, compte tenu de son monopole d'initiative, qui semble être le pôle d'attraction principal (Greenwood, 1997 : 42) ⁵. Le droit de modifier sa proposition tant que le Conseil n'a pas statué, et cela tout au long de la procédure qui conduit à l'adoption d'un acte, renforce encore son attrait pour les groupes. Ses nombreux comités et groupes de travail sont autant de points d'accès pour exprimer leur position. C'est ainsi, par exemple, que de nombreux eurogroupes sont appelés régulièrement à participer aux comités consultatifs organisés et financés par la Commission et qui réunissent des représentants des intérêts sectoriels (Nugent, 1994 : 101). Par ailleurs, des canaux plus informels permettent aux groupes d'exprimer leurs vues à tous les échelons de la hiérarchie, auprès tant des fonctionnaires que des Commissaires et de leurs cabinets. L'ampleur que peut prendre ce phénomène a parfois amené à poser la question de l'importance de ces canaux « informels » par rapport aux canaux « formels » des différents comités, certains n'hésitant plus à qualifier ces derniers de consultations « alibi ».

Au stade de la *décision*, le Conseil – bien qu'exerçant encore l'essentiel du pouvoir législatif – doit désormais compter avec l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement, notamment dans la procédure de codécision, et le rôle de médiation de la Commission entre le Parlement et le Conseil ainsi qu'entre les représentants des Etats membres (Costa, 1999 : 8). Ceci pousse les groupes d'intérêt à adopter une stratégie duale, qui vise à exercer une influence par l'intermédiaire des canaux nationaux comme sur la Commission ou le Parlement européen (Kohler-Koch, 1997 : 6 ; Kohler-Koch 1998 : 143).

Dans la phase de la *mise en œuvre*, si le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit » (article 202 du traité instituant la Communauté européenne), ces compétences sont soumises au contrôle d'une série de comités dans les cas où le Conseil n'est pas disposé à déléguer à celle-ci des pouvoirs d'exécution indépendants. Selon le type de comité choisi, le Conseil et les Etats membres peuvent exercer un contrôle plus ou moins important sur les activités de la Commission. En ce qui concerne notre propos, les représentants de groupes d'intérêt, essentiellement en provenance des secteurs agricole, patronal et syndical, ainsi que d'autres acteurs tels que des représentants d'entités infra-étatiques ou des experts, semblent à présent constituer l'essentiel des

⁵ Et ce, même si le Conseil et le Parlement peuvent lui demander de présenter des propositions appropriées (Greenwood, 1997 : 42).

membres de ces comités (Nugent, 1994 : 109-110 ; Costa, 1999 : 9). Tenant compte du fait que ce sont les Etats qui sont chargés de faire appliquer les normes, ils chercheront également à exercer leur influence auprès des administrations nationales, leur tâche étant facilitée dans certains cas par l'existence de réseaux stables et restreints de politiques (ou *policy communities*) nationaux. Il est évident, alors, que ce sont surtout les groupes d'intérêt organisés à ce niveau qui exercent une influence déterminante (Richardson, 1996 : 7 ; Greenwood, 1997 : 29-30 ; McLaughlin, 1993 : 8).

Enfin, l'on retiendra que la Cour de justice devient elle-même la cible du *lobbying* de certains groupes, principalement d'intérêt public. Les groupes environnementaux, les *lobbies* des femmes, voire certaines régions, paraissent avoir été particulièrement actifs à cet égard (Greenwood, 1997 : 30, Mazey, Richardson, 1998 : 13) ⁶.

Cette situation, pour le moins complexe, fait ressortir à quel point le système européen peut présenter des analogies avec des systèmes politiques nationaux fragmentés, caractérisés par de nombreux centres de pouvoir (comme aux Etats-Unis ou en Allemagne) et où les groupes d'intérêt disposent de multiples points d'accès pour exercer leur influence. Ce qui a aussi pour conséquence d'augmenter leur incertitude quant à la trajectoire probable d'un problème donné et dès lors de multiplier leurs stratégies de *lobbying*, voire le nombre des groupes eux-mêmes. Ceci le différencie des systèmes plus centralisés et unifiés qui ont tendance à favoriser un nombre plus réduit d'acteurs, aux stratégies et points d'accès eux aussi limités (Mazey, Richardson, 1998 : 2 ; Richardson, 1996 : 19). A ce niveau, l'on notera cependant que l'encouragement de la Commission à la formation de *fora* quasi institutionnels qui permettent aux groupes de participer à la formation de l'agenda de certaines politiques et sa préférence pour les eurogroupes pourraient être les prémices d'une tendance vers plus de centralisation, moins de complexité et donc, à terme, vers une simplification du système d'intermédiation des intérêts et un ralentissement de la création de nouveaux groupes. L'on pourrait dès lors envisager la rationalisation d'un système dont le haut degré de segmentation fonctionnelle ⁷ (au sein de la Commission, mais aussi au sein du Conseil et du Parlement) a eu pour résultat, jusqu'à présent, d'encourager la prolifération anarchique de groupes aux intérêts sectoriels limités, ainsi que la représentation individuelle de firmes. Cela, compte tenu

⁶ Pour un examen des possibilités d'utilisation de la voie juridictionnelle dans une stratégie d'influence, on se référera utilement à De Schutter (1993, spécialement pp. 38-51). On notera par ailleurs que, de manière générale, les groupes d'intérêt sont susceptibles de fournir des antennes utiles à la Commission en ce qui concerne la bonne application du droit européen (et ils ne manquent pas de le faire, notamment par rapport à la procédure en manquement que peut introduire cette dernière devant la Cour).

⁷ Il faut d'ailleurs noter que les groupes d'intérêt sont confrontés au manque de coordination entre les directions générales de la Commission, ce qui rend parfois difficile l'identification de tous leurs interlocuteurs potentiels dans l'institution. A cet égard, on ne peut que souligner leur rôle « unificateur » ou « rassembleur », tel que mis en évidence par S. Mazey et J. Richardson, notamment à propos des politiques environnementale et régionale (Mazey, Richardson, 1996).

de la difficulté pour des organisations rassemblant des intérêts plus diversifiés de s'insérer dans les *policy* ou *issue networks* des directions générales de la Commission européenne ou des commissions spécialisées du Parlement (Kohler-Koch, 1997 : 6-7 ; Kohler-Koch, 1998 : 129).

4. La demande des institutions européennes : information, augmentation des compétences et légitimation

Il est évident que les institutions européennes ont des besoins spécifiques par rapport aux groupes et contribuent à les attirer dans leur orbite. Nous pourrions à cet effet parler d'une véritable demande de la part de ces institutions. Si toute nouvelle bureaucratie a tendance à faire appel au concours des groupes d'intérêt ⁸, la Commission et le Parlement ne font pas exception à cette observation. De nombreux auteurs ont souligné le manque de personnel et d'expertise technique de la Commission. Son grand degré d'ouverture à l'égard des groupes d'intérêt peut alors être perçu comme une nécessité, ceux-ci lui apportant de précieuses *information* et *expertise* extérieures. La législation devenant de plus en plus technique, les parlementaires européens sont eux aussi de plus en plus dépendants de l'expertise qui leur est fournie par les groupes. En sus, le Parlement et la Commission escomptent bien que ces derniers, en tant que lien potentiel entre les décideurs politiques européens et les citoyens, puissent jouer un rôle de *légitimation* de leurs actions. C'est ainsi que les parlementaires européens sont particulièrement enclins à « instrumentaliser » les groupes d'intérêt, et surtout les groupes d'intérêt public, pour se présenter comme les « vrais » défenseurs des intérêts des citoyens, ce qui ne peut manquer d'améliorer leur image auprès de leur électorat et de leur parti. Fort du soutien des « citoyens », le Parlement peut alors également espérer renforcer son rôle à l'égard du Conseil et de la Commission (Kohler-Koch, 1998 : 136-137 ; Schaber, 1998 : 210) ⁹.

Enfin, outre leur besoin de légitimation, les institutions européennes peuvent chercher à se servir des groupes d'intérêt pour *étendre leurs compétences* en contribuant par leur financement ou par diverses activités (forums, tables rondes,...) à établir de nouvelles structures consultatives ou de nouveaux eurogroupes, qui créent à leur tour une demande d'intégration dans de nouveaux domaines (Greenwood, 1997 : 263) ¹⁰. Divers types de *fora* quasi institutionnels ont ainsi été suscités par la Commission et le Parlement, notamment dans les domaines social, environnemental ou dans celui des relations avec le citoyen ¹¹.

⁸ Comme le souligne M. J. Gorges, « *it is impossible to make policy in an advanced industrial economy without the acquiescence (passive or forced) or active participation of important interest groups* » (Gorges, 1996 : 1).

⁹ Les groupes ont bien sûr leurs raisons de se laisser « instrumentaliser » par le Parlement. Pour certains groupes d'intérêt public, qui disposent de moins de moyens pour mener leurs stratégies de *lobbying*, faire valoir ses vues auprès du Parlement européen, c'est aussi, indirectement, faire du *lobbying* auprès de la Commission et du Conseil.

¹⁰ Greenwood parle de « *integration by stealth* » (Greenwood, 1997 : 263).

¹¹ La Commission a, par exemple, joué un rôle déterminant dans la création du BEUC (consommateurs) ou de FEANTSA (sans abris) et utilise ECAS (European Citizens Action Service) comme antenne à l'écoute des citoyens (Cram, 1997 : 74-75 ; Mazey, Richardson, 1998 : 23 ; Greenwood, 1997 : 263).

5. « Dialogue ouvert et structuré » ou réglementation ?

Devant le nombre croissant des groupes d'intérêt gravitant autour d'elles, il n'est pas étonnant que les institutions européennes cherchent à aménager un *environnement plus stable et moins complexe* pour l'élaboration de leurs politiques. De la même manière, elles tentent de répondre aux *accusations d'inégalité d'accès* entre les groupes, notamment d'accès privilégié des milieux d'affaires (disposant en général de ressources financières et logistiques plus importantes). C'est ainsi que, dans ses consultations formelles, la Commission marque sa préférence pour les eurogroupes par rapport aux représentants d'organisations nationales ou d'entreprises. Son initiative récente de créer un « répertoire des groupes d'intérêt », qu'elle définit comme des « organisations sans but lucratif, constituées au niveau communautaire », en témoigne, tout comme elle illustre son souci de faciliter l'accès de nombreux intérêts et de rétablir l'équilibre avec les groupes d'affaires en signalant aux fonctionnaires « certaines organisations moins connues et donc moins consultées »¹² (ce qui inclut, bien évidemment, des groupes d'intérêt public).

D'une manière générale, Parlement et Commission tendent tous deux à clarifier, stabiliser et légitimer leurs relations avec les groupes d'intérêts, et cela tout en maintenant une grande ouverture vis-à-vis de ceux-ci. Ils ont néanmoins adopté des attitudes différentes face à l'explosion du *lobbying*. Le Parlement, devant les accusations d'inégalité d'accès, celles lui reprochant d'abriter les représentants des groupes en son sein (en mettant en exergue leur participation à la rémunération de plusieurs assistants), leur proximité trop grande avec certains parlementaires ou encore leur rôle dans la formation et le financement des intergroupes, a choisi de s'acheminer vers une réglementation de l'accès des représentants d'intérêts. S'inspirant du modèle américain, celle-ci prévoit actuellement que les « personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux du Parlement en vue de l'information de ses membres dans le cadre de leur mandat parlementaire et pour leur compte ou celui d'un tiers » doivent respecter un code de conduite et s'inscrire dans un registre sur une base volontaire, en contrepartie de quoi il leur est délivré un laissez-passer¹³. La solution de la Commission est tout autre. Craignant qu'un système d'accréditation des groupes et l'octroi d'un statut consultatif n'en privilégie certains (et limite quantitativement l'apport en information et expertise), elle a choisi d'encourager l'autorégulation en invitant les groupes à élaborer volontairement des codes de conduite. En même temps, elle prend soin de souligner que la création de son « répertoire des groupes d'intérêt » ne constitue en aucune façon un moyen d'accréditation et n'a « pas pour objectif de restreindre l'accès des groupes d'intérêt » à ses services. Elle illustre au contraire son souci de se montrer ouverte à tous. Cette politique présente bien sûr l'avantage de minimiser les coûts de la Commission en matière de gestion du système, tout en préservant ses liens avec les groupes d'intérêt,

¹² « La Commission et les groupes d'intérêt », http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/repertoire/indexrep_fr.htm. Page Internet créée le 18 septembre 1998, dernière mise à jour le 6 janvier 2000.

¹³ Quant aux assistants ils sont tenus de déclarer leurs « activités professionnelles ainsi que toute autre activité ou fonction rémunérée » (les parlementaires doivent déclarer, eux, les soutiens financiers octroyés par des tiers « avec indication de l'identité de ces derniers ») (Parlement européen, 1996).

alliés souvent précieux dans le renforcement de sa position vis-à-vis du Conseil. Cependant, outre le fait que l'on peut déplorer l'existence de deux approches différentes au sein d'un même système, l'on peut mettre en question, du côté de la Commission comme du Parlement, l'utilité d'un code de conduite sans mesures d'application et donc sans sanctions. D'autre part, si la politique du Parlement peut aider à renforcer sa crédibilité auprès du public, on pourrait lui reprocher de conduire (peut-être) à privilégier ses relations avec les groupes d'intérêt inscrits dans le registre, au détriment de ceux qui n'y sont pas mentionnés. Ce qui, *in fine*, pourrait encore accentuer l'inégalité déjà reprochée (Greenwood, 1997 : 80-100).

Reste que, bien que se fondant sur des approches différentes, la Commission et le Parlement justifient tous deux leur politique à l'égard des groupes d'intérêt en l'inscrivant dans le cadre plus large des relations avec les citoyens européens. Ici, le discours est identique, qui se pose en référence à la lutte contre le « déficit démocratique ». Le Parlement européen (1996 : 10) insiste sur le fait que « les groupes d'intérêt complètent le rôle fondamental de médiateur joué par les partis politiques dans la représentation politique » et donc ses efforts « visant à rapprocher le processus de décision de l'Union européenne des besoins des citoyens » (nous rappelant, à ce niveau, que le manque d'organisation des partis au niveau communautaire renforce le rôle des groupes d'intérêt, une situation que l'on peut rapprocher de celle du Congrès des Etats-Unis). Quant à la Commission, elle se déclare « plus que jamais consciente de l'apport indispensable des groupes d'intérêt à ses travaux » et justifie la création d'un site Internet consacré à ses relations avec eux en expliquant qu'il « s'inscrit également dans le contexte des conclusions du conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998, qui rappellent la nécessité de rapprocher l'Union des citoyens en la rendant plus transparente, plus compréhensible et plus proche de la vie quotidienne »¹⁴. C'est donc de légitimation dont il s'agit encore une fois ici, légitimation des institutions européennes par les groupes d'intérêts, tout autant que légitimation des groupes d'intérêts par les institutions. Quant aux efforts de clarification des relations entre tous ces acteurs, si minimes et imparfaits soient-ils, ils sont peut-être le signe de la maturité croissante du système d'intermédiation des intérêts au niveau européen.

6. Entre néo-corporatisme et pluralisme

S'il semble donc évident que le système européen se distingue par son extrême ouverture envers les intérêts organisés, que leur implication selon des modes de médiation (in)formels et directs, institutionnalisés ou non, le caractérise désormais au même titre que sa nature fragmentée et segmentée et ses multiples points d'accès, il n'en reste pas moins que la littérature est divisée quant à la qualification formelle du système et son évolution probable (du point de vue de la relation du pouvoir avec les intérêts). Ainsi, si les groupes apparaissent aujourd'hui comme des éléments constitutifs de l'ensemble communautaire, la logique des intermédiations au niveau

¹⁴ « La Commission européenne et les groupes d'intérêt », adresse Internet mentionnée plus haut.

européen n'en demeure pas moins difficile à saisir. La confrontation classique entre pluralisme et néo-corporatisme a souvent servi de toile de fond au débat, les auteurs appliquant volontiers ces concepts traditionnels de la science politique à l'analyse de l'intermédiation entre le « pouvoir »¹⁵ et les groupes d'intérêt au niveau européen.

Globalement, alors que les années quatre-vingt ont connu quelques tentatives visant à appréhender le système en se référant à un cadre d'analyse corporatiste (Andersen, Eliassen, 1995 : 48 ; Gorges, 1996 : 8), c'est à un mode pluraliste, compétitif et concurrentiel de médiation des intérêts, plus proche du système que l'on connaît aux Etats-Unis que de ceux rencontrés au sein des Etats européens, que les analyses font le plus volontiers référence pour qualifier la nature de cette intermédiation. Il est évident que si l'on isole les caractéristiques d'un système de représentation de type corporatiste¹⁶, l'on peut, comme P.C. Schmitter et W. Streeck et au vu des éléments que nous avons mis en évidence plus haut, facilement convenir que

« compared to the paradigmatic national political systems of the time, interest representation around and within the Community was always much more « pluralist » than it was corporatist : more organizationally fragmented, less hierarchically integrated, more internally competitive, and with a lot less control vested in peak associations over its affiliates or in associations over its members » (Streeck, Schmitter, 1991 : 136).

Essentiellement, l'on a pu voir que le mode de régulation au niveau européen ne s'opère pas sur la base de l'association monopolistique d'un nombre limité de représentants d'intérêts et, plus encore, que le système n'offre pas la perspective « duale » associée à une logique de type (néo-)corporatiste, concernant à la fois la représentation des intérêts et les aspects liés à la régulation et la discipline des bases sociales (Marques-Pereira, 1998 : 55-56). Nombre d'études ont, au contraire, souligné la « faiblesse » des eurogroupes (Jordan, McLaughlin, 1993), mettant en évidence tant le manque de ressources (humaines, financières, et en terme d'expertise) dont ils disposent que leur relation (non hiérarchique) aux membres. Ce qui en ferait, avant tout, de simples « plates-formes » de contact et de revendications

¹⁵ Nous employons le terme « pouvoir » pour remplacer celui d'« Etat » utilisé dans les études menées au niveau national tant il est vrai – le préciser est devenu banal – que l'UE ne peut s'apparenter à une forme d'organisation étatique. Cette terminologie présente cependant le désavantage d'introduire l'idée d'« extériorité » des groupes d'intérêts par rapport à l'organisation du pouvoir, ce qui ne nous semble pas adéquat. Nous n'irons pas, comme G. Burdeau, jusqu'à affirmer que « les groupes de pression (...) sont le Pouvoir lui-même » (Burdeau, 1957 : 137) mais nous partons du postulat qu'ils participent à la définition de sa nature et, en tant que tels, ne peuvent être appréhendés comme des phénomènes extérieurs à lui. Nous prions donc le lecteur de ne pas interpréter en ce sens « intermédiation entre le « pouvoir » et les groupes d'intérêts ».

¹⁶ « Système de représentation dont les unités constitutives sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, hiérarchisées et fonctionnellement différenciées, reconnues ou autorisées (sinon créées) par l'Etat et qui se voient assurées d'un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives en échange de l'exercice de certains contrôles sur la sélection de leurs leaders et sur l'articulation des revendications et des soutiens » (traduit de P.C. Schmitter dans Muller, Surel, 1998 : 37).

hétérogènes, incapables d'articuler des positions cohérentes dépassant le seul « plus petit commun dénominateur » entre des bases largement autonomes. En tant qu'organisations intermédiaires, leur position serait donc loin d'être « stratégique », ce qui se traduit, on a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, par l'utilisation simultanée d'une multitude de canaux d'influence par les intérêts isolés, au niveau à la fois national et européen, sur un mode collectif et individuel. Beaucoup d'observateurs parlent ainsi d'un style « US » ou « anglo-saxon » de *lobbying* en rendant compte, comme nous l'avons fait plus haut, d'une mobilisation des intérêts sur un mode individuel et isolé ou sur la base de coalitions *ad hoc* et temporaires (Gorges, 1996 : 40).

Peut-on, pour autant, conclure à l'existence d'un modèle fondamentalement pluraliste d'association des intérêts à la prise de décision ? En d'autres mots, le rejet d'un « macro-modèle » nous permet-il de nous tourner automatiquement et nécessairement vers son pôle opposé ?

Ici, des nuances s'imposent. Certes, il semble évident qu'une analyse néo-corporatiste appliquée à un niveau macro-social ne correspond pas à la réalité observée au niveau européen ¹⁷. Il est cependant difficile de conclure à l'existence d'un modèle « parfaitement » pluraliste, fonctionnant sur le seul mode compétitif et concurrentiel. Des éléments que l'on a pu mettre en évidence plus haut (comme le rôle des institutions européennes dans la création de certains groupes, le financement partiel de leur fonctionnement ou le soutien à certains aux dépens d'autres), ne permettent pas de définir le système en ce sens. Appliquées à un niveau d'analyse plus restreint, des études ont par exemple montré l'existence de schémas de type « quasi corporatiste », limités à certains domaines sectoriels (l'on parle alors de « meso-corporatisme ») ¹⁸. C'est donc essentiellement ce caractère hautement différencié des médiations qu'il convient ici de souligner, et, en conséquence, l'absence d'un système homogène d'intermédiation des intérêts ¹⁹. Si l'on peut, fondamentalement, adhérer à la thèse d'un système « plutôt pluraliste » ²⁰, c'est, comme le souligne

¹⁷ Et l'absence d'« Etat » à ce niveau permet difficilement d'envisager une évolution sur ce modèle, bien que certains auteurs aient ranimé la discussion sur l'émergence éventuelle d'une telle logique en considérant l'évolution potentielle du dialogue social européen (D. Obradovic et G. Falkner, cités dans Greenwood, 1998 : 85).

¹⁸ Ils sont définis comme « *exchange- and power-dependence relationship involving private interest, organized by an agency in the economic division of labour, and EC institutions ; (...) such a relationship extends into the territories of policy formulation and implementation, involving some element of the « private » interest « crossing the boundary » and becoming « part of the state »* » (Greenwood, Grote, Ronit, 1992 : 5).

P.C. Schmitter a lui même explicitement reconnu l'existence d'« *islands of (sectoral) corporatism » at the European level focused on groups, in which such actors have the capacities to become involved in arrangements meriting the « meso corporatist » label* » (F. Traxler et P.C. Schmitter, cités dans Greenwood, 1998 : 88).

¹⁹ « *In some (areas), interest groups and the Commission have established regular patterns of consultation. In others, the Commission has not developed stable relationships with any one group in particular, and will seek input from as many interested parties as possible. In some, interest groups are well organized and capable ; in others, they are weak and have little influence on policy development* ». (Gorges, 1996 : 45).

²⁰ Comme le souligne M.J. Gorges (1996 : 7), « *meso-corporatism may be part of a broader system which includes peak bargaining, or it may remain relatively isolated within a pluralist system* ».

B. Kohler-Koch en citant P.C. Schmitter et W. Streeck, « *in the sense of « being organizationally fragmented, less hierarchically integrated, and more internally competitive » » (Kohler-Koch, 1998 : 132). Un système moins stable, plus ouvert et plus compétitif que les modèles rencontrés au sein des Etats membres, mais qui n'exclut pas l'existence de logiques corporatistes à un niveau sectoriel.*

A partir de là, l'on peut se demander s'il est possible d'envisager l'émergence de certaines formes de « stabilisation » ou d'« institutionnalisation », qui rendraient le système moins complexe que l'image qu'il renvoie actuellement. Si certains auteurs rejettent explicitement cette éventualité ²¹, d'autres en entrevoient la possibilité, pronostiquant une évolution vers une forme de comportement bureaucratique plus « mûre » dans le chef de la Commission européenne, qui met l'accent sur une relation plus « régularisée » et « prévisible » avec les groupes d'intérêt (Mazey, Richardson, 1995 : 95) ou prédisant un système à tout le moins « plus structuré » ²².

L'on peut isoler des facteurs qui pourraient pousser à une certaine « rationalisation » des modes de médiation : ainsi, le risque maintes fois mis en évidence d'une paralysie institutionnelle consécutive au développement anarchique du nombre d'acteurs habilités à « participer » (et qui pourrait se traduire par un recours plus privilégié à une consultation médiatisée par les « euro-associations » ²³) ou la demande en faveur de plus de « transparence », de moins d'« opacité », qui pourrait favoriser une évolution vers des structures d'intermédiation plus « institutionnalisées » ou, au moins, plus « régularisées ». Nous l'avons vu, les tentatives récentes de la Commission et du Parlement européen pour réglementer quelque peu le système pourraient traduire une évolution dans ce sens.

Les réseaux comme modes de conceptualisation

Entre le rejet d'un modèle néo-corporatiste au niveau macro-sociétal, l'émergence de certaines formes sectorielles de néo-corporatisme et une plausible formalisation du pluralisme dominant, les recherches actuelles menées sur l'axe pluralisme/néo-corporatisme n'ont donc pas permis de conclure à une forme précisément définie et, surtout, stabilisée de représentation des intérêts.

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix surtout, devant l'impasse à laquelle le recours à de tels modes d'analyse avait mené en ce qui concerne la qualification formelle du système, l'attention des chercheurs s'est quelque peu détournée vers d'autres outils, avec comme ambition de mieux saisir la diversité des formes de représentation à l'œuvre au niveau européen. La notion de « réseau »,

²¹ Selon, B. Kohler-Koch, « *no convergent system of European interest intermediation will emerge » (Kohler-Koch, 1998 : 127).*

²² Par exemple, S.S. Andersen et K.A. Eliassen (cités dans Kohler-Koch, 1998 : 131). Ces deux auteurs ont examiné des hypothèses relatives à l'émergence de modèles plus stables d'intermédiation des intérêts au niveau européen dans Claey's, Gobin, Smets, Winand (1998 : 167-182).

²³ S'inspirant d'une démarche que la Commission européenne avait elle-même tenté de promouvoir au cours des années soixante et soixante-dix. Des recherches récentes ont d'ailleurs remis en question la thèse généralement admise de la « faiblesse » de ces eurogroupes (par exemple, Greenwood, 1998).

utilisée depuis les années soixante-dix dans l'analyse des politiques publiques nationales, est ainsi apparue comme un mode de conceptualisation intéressant, qui permettait de sortir du schéma d'interprétation trop restreint dans lequel l'avait enfermé la définition du débat en (seuls) termes de « pluralisme *versus* néo-corporatisme ». Utilisé avant tout pour rendre compte de la dilution des frontières entre l'Etat et la société civile, ce concept met l'accent sur la diversité des acteurs participant à la construction de l'action publique et tente de saisir les formes d'articulation auxquelles leurs relations donnent lieu. Transposé au niveau européen, il doit permettre d'identifier, en partant de l'analyse des politiques publiques, la palette très différenciée des médiations à l'œuvre entre les institutions communautaires et les groupes d'intérêts (entre autres acteurs) ²⁴.

Le concept de réseau offre l'avantage de s'accommoder de configurations très différentes des rapports entre les acteurs, transformant en question empirique la nature même des relations et leurs déterminants. Surtout, il n'a pas la prétention de proposer un modèle univoque de lecture. S'il apparaît plus fondamentalement lié à une interprétation pluraliste des relations entre le pouvoir et, en ce qui nous concerne, les groupes d'intérêts, il introduit aussi l'idée d'une certaine stabilité dans ces relations (Muller, Surel, 1998 : 91) ou se prête aussi bien à une vision plus corporatiste du jeu politique européen ²⁵. Différentes typologies ont d'ailleurs été proposées, qui couvrent le spectre le plus large des formes d'action publique ²⁶. Selon la nature plus corporatiste ou pluraliste des intermédiations en cours, « on parlera plutôt de *policy communities*, en mettant l'accent sur les valeurs partagées et la capacité de structuration du réseau par une autorité centrale » ou alors « on préférera parler de *issue networks*, en soulignant la multiplicité des acteurs et des intérêts en présence, la fluidité des rapports et le primat d'une logique fonctionnelle » (Cenacchi, 1998 : 64).

Enfin, nous voudrions attirer l'attention sur quelques implications normatives importantes que comporte le système, tel que nous nous sommes attachées à le décrire. Nous avons insisté, plus haut, sur l'explosion considérable du nombre et de la diversité des intérêts présents à Bruxelles. Aujourd'hui, des acteurs comme les collectivités territoriales et toute une série d'autres intérêts que l'on aurait pu croire « non mobilisables » (et que l'on retrouve sous le vocable polysémique de « groupes d'intérêts publics »), ont recours à (ou se voient contraints d'utiliser) des canaux d'accès identiques à ceux du plus catégoriel des intérêts.

²⁴ Certains auteurs ont cependant exprimé leur scepticisme quant à l'utilité analytique d'un tel concept et sa capacité à saisir les types de régulation à l'œuvre au niveau européen (Kassim, 1994).

²⁵ Très explicitement par exemple, des auteurs comme M.M. Atkinson et W.D. Coleman (cités dans Schneider, 1992 : 113) distinguent trois types de réseaux auxquels peuvent donner lieu les différentes formes de « cooptation des acteurs privés » dans le processus politique : « *pressure-pluralist networks* », « *clientelist-pluralist networks* » et « *corporatist networks* ».

²⁶ Celle de R.A.W. Rhodes et D. Marsh (1992) est une classique, qui distingue cinq formes de réseaux, embrassant la configuration la plus floue (« *policy network* ») à la plus stable (« *policy community* ») et qui, comme le notent P. Muller et Y. Surel (1998 : 92), rejoint « l'opposition canonique entre pluralisme et néo-corporatisme ».

Fondamentalement, cela doit amener deux types de questionnements, relatifs à la façon dont doit s'organiser le pouvoir politique pour résoudre la question de la représentation et de l'intervention des populations dans la *res publica*.

D'abord, un questionnement lié au problème général de l'articulation entre représentation fonctionnelle et représentation parlementaire. Cela à partir du moment où l'on peut supposer que le recours à des formes de représentation directe des intérêts va de pair avec et participe à l'affaiblissement des formes parlementaires de représentation. Certains auteurs, prenant acte du rôle central joué par les groupes d'intérêts dans le *policy-making*, parlent ainsi de « gouvernance post-parlementaire » pour qualifier un système où « *non-parliamentary and non-governmental forms of legislative function and regulation are increasingly common and penetrate most areas of modern society* » (Andersen, Burns, 1996 : 228). Avec, à la base, la mobilisation de principes concurrents de légitimité (*expertise versus* représentation politique, *intérêt versus* citoyen).

Lié à ce premier questionnement, on peut aussi s'interroger sur l'articulation entre intérêts privés et intérêt général dans un système politique donné. Les politiques publiques ne sont-elles finalement plus que le résultat des différentes pressions exercées par l'ensemble des intérêts particuliers (économiques, territoriaux, environnementaux, sociaux,...) qui paraissent s'affronter sur un « marché de la représentation » (Muller, Surel, 1998 : 39) et qui ne laissent que peu de perspective à la notion d'« intérêt général » ? Se rapproche-t-on d'un type de démocratie « à l'américaine », « naturellement participative et (qui) n'existe qu'à travers un marché où se confrontent et s'associent en permanence intérêts publics et intérêts privés » ? Un marché qui « là comme ailleurs, reste l'arbitre suprême et constitue en définitive l'ultime garant de la liberté politique » (Lassale, 1995 : 19) ? Certains auteurs ont pu être tentés, pour qualifier le système européen, de parler de « démocratie des groupes d'intérêt » pour se référer à un type de démocratie organique et fonctionnelle, impliquant une articulation directe et *ad hoc* des différents intérêts spécialisés, dans laquelle la référence à l'intérêt général s'estompe et qui comprend des défauts déjà souvent mis en évidence (concernant, par exemple, le fait que tous n'ont pas les mêmes ressources pour s'organiser et donc pour être consultés et participer au système). C'est là une certaine conception du pouvoir... Et à ce propos, l'insertion de certains types d'acteurs (comme les collectivités territoriales, en tant qu'acteurs relevant de la sphère publique) dans de tels modes de relation avec les instances décisionnelles²⁷ est tout sauf anecdotique, dans la mesure où ils participent de la sorte à leur renforcement, et implique l'acceptation des règles de jeu que ces modes sous-tendent.

²⁷ A côté d'une représentation pensée sur le mode « parlementaire » (avec le Comité des Régions en tant que structure institutionnelle représentant « les collectivités sub-étatiques » dans leur ensemble, dont les modalités d'association à la décision sont définies dans des textes contraignants et dont les choix organisationnels témoignent de la volonté de fonctionner sur ce mode), ces collectivités se sont organisées en des structures plus spécialisées, associées de manière informelle aux processus décisionnels européens et ayant vocation à ne représenter que l'intérêt défini et restreint de leurs membres (Assemblée des régions européennes viticoles, Conférence des régions périphériques maritimes, Association des régions de technologie industrielle, Association des régions frontalières européennes, etc.).

Bibliographie

- ANDERSEN, S. S., BURNS, T. R. (1996), « The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy : A Study of Post-Parliamentary Governance », in ANDERSEN, S. S., ELIASSEN, K. A. (ed.) (1996), *The European Union : How Democratic is it ?*, London, Sage Publications, pp. 227-251.
- ANDERSEN, S. S., ELIASSEN, K. A. (1994), « Complex Policy-Making : Lobbying the EC », in ANDERSEN, S. S., ELIASSEN, K. A. (ed.) (1994), *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*, London, Sage Publications, pp. 35-53.
- ANDERSEN, S. S., ELIASSEN, K. A. (1995), « EU-Lobbying : Between Representativity and Effectiveness », in ANDERSEN, S. S., ELIASSEN, K. A. (ed.) (1995), *The European Union : How Democratic is it ?*, London, Sage Publications.
- ASPINWALL, M., GREENWOOD, J. (1998), « Conceptualising collective action in the European Union », in GREENWOOD, J., ASPINWALL, M. (ed.) (1998), *Collective Action in the European Union*, London/New York, Routledge, pp. 1-30.
- BALME, R. (1998), « L'Europe des intérêts : lobbying, actions collectives et mobilisations dans l'intégration européenne », communication au colloque international *Action collective et intégration européenne*, Maison française et Nuffield College, Oxford University, 30-31 octobre 1998, version provisoire.
- BURDEAU, G. (1957), *Traité de science politique - Tome VII : La démocratie gouvernante. Ses structures gouvernementales*, Paris, LGDJ.
- CENACCHI V. (1998), « La dimension territoriale dans la dynamique de la construction européenne du point de vue des politiques publiques », communication à la journée d'étude *La dimension régionale en Europe*, organisée par le Groupe de recherches interdisciplinaires sur les régions et les collectivités locales en Europe, Institut d'Etudes européennes, Bruxelles, 28 novembre 1998.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1993), « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt », *JOCE*, C 93, 5 mai 1993.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Répertoire des groupes d'intérêt*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés européennes.
- COSTA, O. (1999), « La multi-level governance, Grille d'analyse de l'intégration européenne », communication présentée à l'Institut d'Etudes européennes, Bruxelles, Université libre de Bruxelles.
- COWLES, M. G. (1995), « Setting the agenda for the new Europe : the ERT and the EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, 33/4, pp. 501-526.
- CRAM, L. (1997), « The EU institutions and collective action. Constructing a European interest ? », in GREENWOOD, J., ASPINWALL, M. (ed.) (1997), *Collective Action in the European Union*, London/New York, Routledge, pp. 63-80.
- DE SCHUTTER O. (1993), « La fonction des groupes de pression dans la Communauté européenne. L'influence sur le processus législatif. L'influence par la voie juridictionnelle », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1398-1399.
- GORGES, M. J. (1996), *Euro-Corporatism ? Interest Intermediation in the European Community*, Lanham, University Press of America.
- GREENWOOD, J. (1997), *Representing Interests*, London, Macmillan.
- GREENWOOD, J. (1998), « Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups », in CLAEYS, P.H., GOBIN, C., SMETS, I., WINAND, P. (éd.) (1998), *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration européenne/ Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 83-109.
- GREENWOOD, J., GROTE, J., RONIT, K. (1992), « Introduction : Organized Interests and the Transnational Dimension », in GREENWOOD, J., GROTE, J., RONIT, K. (ed.) (1992), *Organized Interests and the EC*, London, Sage Publications.
- HAAS, E. B. (1968), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press (1^{re} éd., 1958).
- JORDAN, G., McLAUGHLIN, A. M. (1993), « The Rationality of Lobbying in Europe : Why are Euro Groups so Numerous and so Weak », in MAZEY, S., RICHARDSON, J. J. (ed.) (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, pp. 122-161.

- KASSIM, H. (1994), « Policy Networks, Networks and European Union Policy Making : A Sceptical View », *West European Politics*, 17/4, pp. 15-27.
- KOHLER-KOCH, B. (1994), « Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union », in *Government and Opposition*, 29/2, pp. 166-180.
- KOHLER-KOCH, B. (1997), « The Evolution of Organized Interests in the EC : Driving Forces, Co-Evolution of New Type of Governance ? » in WALLACE, H., YOUNG, A. R. (ed.) (1997), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- KOHLER-KOCH, B. (1998), « Organized Interests in the EU and the European Parliament », in CLAEYS, P. H., GOBIN, C., SMETS, I., WINAND, P. (éd.) (1998), *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 126-158.
- LASSALE, J. P. (1995), « Les lobbies aux Etats-Unis : privatisation ou démocratisation du pouvoir ? », *Revue française d'études américaines*, 63, pp. 17-30.
- MARQUES-PEREIRA, B. (1998), « Mort du néo-corporatisme ? », in CLAEYS P. H., GOBIN, C., SMETS, I., WINAND, P. (éd.) (1998), *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 51-57.
- MAZEY, S., RICHARDSON, J. (ed.) (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- MAZEY, S., RICHARDSON, J. (1995), « De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politique publique ? », in MÉNY, Y., MULLER, P., QUERMONNE, J. L. (éd.) (1995), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 95-115.
- MAZEY, S., RICHARDSON, J. (1996), « La Commission européenne, une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, 46/3.
- MAZEY, S., RICHARDSON, J. (1998), « Institutionalizing Interests : Consultative Structures and Processes in the European Union », communication to the Colloque international *Action collective et intégration européenne*, 30-31 octobre 1998, Maison française et Nuffield College, Oxford.
- MCLAUGHLIN, A. (1993), « Representing Interests in the European Community », paper prepared for delivery to the panel « Decision-making in the European Community » at the 1993 European Community Studies Association Annual Conference, Washington DC, 27-29 May 1993.
- MULLER, P., SUREL, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- NUGENT, N. (1994), *The Government and Politics of the European Union*, London, Macmillan.
- PARLEMENT EUROPÉEN (1996), Deuxième rapport sur la modification de l'annexe I du règlement concernant la transparence et les intérêts financiers des membres, 30/05/1996, PE 216.868/déf. (rapport Nordmann).
- PARLEMENT EUROPÉEN (1996), Deuxième rapport sur les groupes d'intérêt auprès du Parlement européen, 11/06/96, PE 216.869/déf. (rapport Ford).
- RHODES, R. A. W., MARSH, D. (1992), « New directions in the study of policy networks », *European Journal of Political Research*, 21/1-2, pp. 181-205.
- RICHARDSON, J. (1996), « Policy-making in the EU Interests, ideas and garbage cans of primeval soup », in RICHARDSON, J. (ed.) (1996), *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge, pp. 3-23.
- SCHABER, T. (1998), « The Regulation of Lobbying at the European Parliament : the Quest for Transparency », in CLAEYS, P. H., GOBIN, C., SMETS I., WINAND, P. (éd.) (1998), *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 208-221.
- SCHNEIDER, V. (1992), « The structure of policy networks. A comparison of the « chemicals control » and « telecommunications » policy domains in Germany », *European Journal of Political Research*, 21/ 1-2, pp. 109-129.
- STREECK, W., SCHMITTER, P. C. (1991), « From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organized Interests in the Single European Market », *Politics and Society*, 19/2, pp. 133-164.
- WINAND, P. (1995), « Les groupes de promotion pour l'Europe et les comités d'action », in TELò, M. (éd.) (1995), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 293-311.

L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire

Nicolas LEVRAT

L'efficacité des procédures de mise en œuvre des politiques communautaires est souvent l'objet de critiques, que ce soit par des organes chargés du contrôle de cette mise en œuvre (notamment le Parlement européen et la Cour des comptes) ou par des acteurs extérieurs au système. Souvent avec raison. Une des cibles habituelles de ces critiques est le hiatus entre les décisions prises au niveau communautaire, et leur mise en œuvre, leur transposition en actes concrets sur le terrain, par des « administrations nationales ». Ainsi, tout comme a été mise en évidence l'existence d'un déficit démocratique dans la phase d'élaboration des actes normatifs communautaires, nous serions ici en présence d'un « déficit administratif » pour ce qui concerne la mise en œuvre de certains d'entre eux.

L'hypothèse que nous examinerons postule que l'ensemble des administrations impliquées dans la réalisation de l'intégration européenne – de la Commission, européenne aux administrations locales – peuvent, d'un point de vue fonctionnel, être considérées comme articulant leurs actions d'une manière qui les fait apparaître dans de nombreux domaines comme s'intégrant déjà au sein d'un système institutionnel commun. Ainsi, de même que la science politique a déjà proposé des modalités d'analyse des processus décisionnels complexes nécessaires au fonctionnement de la machine communautaire en développant notamment la notion de « *multi-level governance* » (Bulmer, 1986 ; Marks, 1993), la science administrative devrait suivre un processus analytique sur des voies parallèles, conduisant au développement d'instruments conceptuels permettant l'analyse des procédures et la mise en lumière de mécanismes particuliers, afin d'identifier et d'énoncer les conditions d'une administration efficace dans la réalité d'un système institutionnel à plusieurs niveaux, basé sur des processus coopératifs.

1. L'évolution des objectifs de l'intégration européenne exige une nouvelle conception de l'administration communautaire

Les matières dans lesquelles se développait le processus d'intégration européenne ont sensiblement évolué. Dans un premier temps la réalisation des objectifs fixés par le traité s'est concentrée sur la réalisation d'un marché unique

(réalisation des quatre libertés). Suite aux développements de nouveaux instruments (par exemple dès 1975 le FEDER) et aux objectifs additionnels qu'assignaient au niveau communautaire les modifications successives des traités, l'intégration a toujours plus largement porté sur la réalisation de véritables politiques publiques européennes. Ainsi, parmi les plus récents des objectifs prioritaires du processus d'intégration apparaissent la « cohésion territoriale » et une politique de l'emploi – politiques publiques pour lesquelles la dimension territoriale est centrale.

Cette évolution entraîne inévitablement une mutation des instruments de mise en œuvre des décisions prises au niveau européen. En effet, les premières phases correspondaient – le raccourci s'avère un peu sommaire et réducteur, nous en convenons – à une libéralisation des marchés européens, et demandait donc, encore une fois d'une manière générale, aux administrations des Etats membres de limiter leurs interventions – notamment normatives – pour permettre la concrétisation des objectifs communautaires. Au contraire, à partir du moment où certains objectifs communautaires impliquent la mise en œuvre de véritables politiques publiques, il faut solliciter une administration beaucoup plus importante et plus active pour réaliser les décisions prises au niveau communautaire. Or cette importante mutation dans le rôle des autorités publiques, liée à l'évolution des objectifs de l'intégration européenne, ne s'est aucunement traduite par des transformations simultanées sur le plan institutionnel. Ni les effectifs, ni l'organisation de l'administration communautaire au sens strict (la Commission ¹) n'ont évolué parallèlement à ce changement des fonctions nécessaires à la mise en œuvre correcte des politiques communautaires. Ce sont ainsi d'une manière toujours plus importante les administrations nationales qui se voient chargées de la mise en œuvre des politiques européennes.

En effet, la méthode communautaire – contrairement à certaines idées simplistes et/ou démagogiques – ne s'appuie pas sur une administration européenne pléthorique, chargée de mettre en œuvre les politiques européennes. Si les Etats membres ont transféré à la Communauté une compétence décisionnelle et les moyens financiers permettant de mettre en œuvre les politiques décidées dans les limites des compétences attribuées par les traités, ils n'ont aucunement autorisé le développement d'une administration communautaire chargée de mettre en œuvre ces politiques. Ce ne sont ainsi, dans la comptabilité communautaire, que les coûts liés à la réalisation des objectifs des politiques qui sont chiffrés, et jamais – si ce n'est pour les coûts de fonctionnement de la Commission – les coûts en termes d'infrastructure administrative permettant la mise en œuvre des politiques.

Ce sont au contraire les administrations nationales qui ont la charge (matérielle et financière pour les coûts administratifs) de concrétiser sur le terrain la plupart des décisions communautaires. Pareil système ressemble fort à la structure classique des

¹ Le secrétariat du Conseil et celui du Parlement n'ont pas de rôle direct dans la mise en œuvre du droit communautaire et ne sauraient en conséquence être en ce sens assimilés à un exécutif communautaire.

relations internationales selon laquelle la compétence d'exécution est attribuée d'une manière générale, pour ce qui concerne les territoires respectifs, aux Etats ². L'ordre juridique communautaire semble *in casu* n'apporter aucune solution dérogatoire. Cependant, l'organisation interne de chacun des Etats membres ne prévoit pas non plus nécessairement une administration intégrée sur l'ensemble de son territoire, et la tendance à la décentralisation des services administratifs est aujourd'hui très nette : ceux-ci sont alors rattachés à une autorité politique proche (régionale ou locale) et non à une administration nationale ³. Il existe donc, dans le système institutionnel communautaire, le principe d'une compétence d'exécution, basée sur le principe de la coopération loyale (tel que formulé à l'article 10 TCE et développé par la jurisprudence de la Cour de justice) et mise en œuvre conformément au principe de subsidiarité ; lequel s'exerce pour ce qui est de la mise en œuvre à un double niveau ⁴. Entre Communauté et Etats membres mais aussi, au sein des Etats membres, au profit des autorités les plus proches des citoyens ⁵. Ainsi, selon les matières et de manière diverse, au gré de l'organisation institutionnelle des Etats membres, ce seront non seulement les administrations rattachées à la structure centrale des Etats membres, mais également les services administratifs des collectivités territoriales de ces Etats qui auront à assurer l'exécution des prescrits communautaires.

Cette évolution des tâches communautaires conduisant à une nécessaire intégration fonctionnelle des administrations – qui ne va pas sans poser quelques difficultés sur le fonctionnement et la cohérence du système, pris dans son ensemble – peut le mieux être mise en lumière en prenant le cas particulier des collectivités

² Soulignons cependant qu'une telle règle peut également être d'application au sein d'une structure institutionnelle fédérale, comme le démontre par exemple l'article 83 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, lequel précise : « Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente loi fondamentale, les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétences propres ».

³ Révélateurs du consensus européen sur cette évolution, les termes de l'article 4, paragraphe 4 du projet de charte européenne de l'autonomie régionale, en cours d'élaboration au sein du Conseil de l'Europe, sont les suivants : « Dans les limites de la loi, il est souhaitable que l'exécution au niveau régional de tâches qui relèvent des compétences nationales soit confiée à des organes qui relèvent des régions. Les régions doivent disposer des moyens nécessaires à cette fin » (recommandation 34 (1997) du CPLRE, 12 juin 1997). Egalement l'article 14, paragraphe 1, de la charte communautaire de la régionalisation : « Afin d'éviter les doubles emplois et les incoordinations dans l'action des diverses administrations, il convient de suivre le principe de la mise en œuvre régionale des affaires relevant de la compétence de l'Etat qui s'y prêtent par leur nature » (*JOCE*, n° C 326, 298).

⁴ Le principe de subsidiarité tel qu'introduit par l'article 3 B lors de la révision de Maastricht (aujourd'hui article 5 TCE), ne vise certes pas dans son champ d'application les collectivités infra-étatiques. Il ne concerne aussi que l'exercice d'une compétence d'intervention (logiquement en amont de la prise de décision) dans les matières où les compétences sont partagées, et aucunement les modalités de mise en œuvre. Cependant rien n'exclut – et la pratique, nous allons le voir, semble aller en ce sens – que ce principe ait une portée plus large que ce qui concerne l'exercice des compétences partagées dans le cadre du processus décisionnel.

⁵ C'est la formulation retenue dans la définition du principe de subsidiarité tel qu'il figure dans la charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (*STE*, n° 122, 1985, article 4, paragraphe 2). Les commentateurs du droit communautaire intitulent ce principe « principe de proximité » ; celui-ci apparaît à l'article premier TUE.

territoriales, lesquelles sont appelées à mettre en œuvre – selon des principes qui sont fort proches de ceux développés dans le fédéralisme coopératif (Quermonne, 1994) – des politiques européennes dont la Commission européenne, en tant que clef de voûte de l'exécutif communautaire, est la responsable.

2. La responsabilité de la Commission pour la mise en œuvre de l'ensemble du droit et des politiques communautaires

Les collectivités territoriales apparaissent ainsi dans de nombreux domaines, du point de vue de la science administrative, comme les autorités en charge de la mise en œuvre du droit, et plus encore des politiques, communautaires. Or, les règles fondamentales structurant toute organisation administrative sont construites – avec également des modulations importantes dans les rapports entre les niveaux d'administration selon le type de modèle organisationnel retenu pour l'ensemble du système (variant sur un spectre allant de la centralisation au fédéralisme) – selon un principe hiérarchique conduisant à rattacher l'autorité exécutante à celle, dotée d'une légitimité politique, dont émane la décision mise en œuvre.

Cette autorité supérieure étant responsable ultime de la mise en œuvre correcte des politiques décidées à son niveau, dispose pour s'assurer de cette mission de mécanismes lui permettant de contrôler, plus ou moins directement (variation d'un pouvoir de tutelle, voire de substitution, à un simple contrôle de légalité), la conformité des mesures d'exécution prises par les administrations déconcentrées, décentralisées, voire même autonomes ; conformité des actions avec les prescrits normatifs, d'une part, et respect de la transposition en injonctions administratives qu'elle en fait, de l'autre. Quelle que soit l'intensité du contrôle que peut exercer l'autorité administrative la plus élevée sur les exécutants subordonnés – donc même en cas de contrôle très limité –, pareil système implique que tous les échelons de l'administration s'inscrivent dans un système institutionnel unique.

Sur la base de ces principes et afin de garantir le fonctionnement efficace du système et conséquemment la cohérence et la réalité des politiques de la Communauté, l'architecture institutionnelle communautaire confie à la Commission européenne une fonction de contrôle ⁶ de toutes les administrations chargées de la

⁶ Cette compétence est principalement fondée sur les obligations très générales qu'impose à la Commission l'article 211 TCE. Soulignons cependant que les rapports de la Cour des Comptes stigmatisent fréquemment les fautes des administrations nationales dans l'exécution des politiques communautaires. Mais le rôle de la Cour des Comptes en matière de contrôle de la mise en œuvre par les administrations nationales de politiques financées par le budget communautaire est en pratique limité. En effet, aux termes de l'article 248, paragraphe 4, le rapport de la Cour des Comptes, bien que publié au *Journal officiel*, n'est formellement transmis qu'aux « autres institutions de la Communauté », et non aux Etats membres. Ainsi la fonction de contrôle de la Cour des Comptes ne porte, formellement, que sur le comportement des institutions communautaires, et non sur celui des administrations nationales, lequel est sous la responsabilité principale des « institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, (avec les) des services nationaux compétents. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des Comptes s'ils entendent participer au contrôle » (article 248, paragraphe 3). On le constate, la situation est ambiguë. La Cour des Comptes peut, aux termes du traité, effectuer ses investigations dans les administrations des Etats membres, mais son rapport n'est transmis pour commentaires qu'aux institutions de la Communauté » (article 248, paragraphe 4). C'est donc bien la seule Commission qui reste, dans pareil système, responsable de l'exécution du budget communautaire.

réalisation de l'intégration. Responsable devant le Parlement européen en vertu de l'article 201 TCE, elle est ainsi soumise au contrôle politique lui permettant d'apparaître dans les matières relevant de la compétence communautaire comme étant à la tête de l'ensemble des autorités exécutantes, que celles-ci appartiennent au système institutionnel communautaire ou à un système national. A l'égard de ces dernières, elle ne dispose cependant – comme unique instrument lui permettant d'exercer un contrôle effectif sur des administrations publiques relevant organiquement de systèmes institutionnels distincts et répondant principalement devant des autorités dotées d'une légitimité politique à d'autres niveaux de gouvernement (tant national que régional ou local) – que d'une capacité de « contrôle de légalité », telle que formulée à l'article 226 TCE, à savoir le recours en manquement, pris de sa propre initiative ⁷. Cette disposition, centrale dans la mécanique de mise en œuvre des obligations découlant du traité, ne vise que « les Etats membres », d'une manière globale, et non l'une ou l'autre administration particulière en leur sein, notamment celles rattachées à des autorités jouissant d'une légitimité politique distincte de celle du gouvernement national.

Si tel était le cas, par leur fonctionnement actuel dans le cadre de la réalisation de l'intégration européenne, les administrations communautaires et nationales devraient être considérées comme s'articulant au sein d'un système qui présente de nombreuses caractéristiques d'un système institutionnel, certes particulier, mais néanmoins intégré ⁸. Cependant le principe de l'autonomie institutionnelle des Etats membres, hérité, nous l'avons montré, du droit international, met en évidence la tension existant entre l'exigence d'une mise en œuvre correcte des décisions communautaires (aussi appelée « bonne gouvernance ») et le respect strict des souverainetés nationales.

3. L'interaction entre Commission européenne et collectivités territoriales dans la mise en œuvre des obligations communautaires

« (...) lorsque sont remplies les conditions requises par la jurisprudence de la Cour pour que les dispositions d'une directive puissent être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales, tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes, sont tenues de faire application de ces dispositions » ⁹.

Cette affirmation semble ainsi reconnaître à la Commission la capacité de prendre l'initiative d'un « contrôle administratif » sur les administrations des Etats membres dans le cadre de la mise en œuvre des politiques communautaires. En effet, la procédure juridictionnelle dans l'action en manquement ne constitue que la phase

⁷ A distinguer du recours, plus classique dans les organisations internationales, fait par un Etat membre contre un autre Etat membre, pour non-respect des obligations mutuelles. Ce dernier recours, prévu par l'article 227, est beaucoup moins utilisé que le recours en manquement initié par la Commission sur la base de l'article 226.

⁸ Wolfgang Wessels est encore plus affirmatif : « *The EC-EU has thus evolved into a state-like politico-administrative system. We thus apply traditional notions of political analysis, such as the term « political system » for the EC/EU* » (Wessels, 1996 : 20).

⁹ Arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo SPA c. Comune di Milano*, aff. 103/88, *Rec.*, 1871.

ultime d'une procédure précontentieuse que la Commission engage de sa propre initiative. Ainsi, dans le cadre d'une action en manquement entreprise contre l'Italie (affaire 169/82), la Commission ne se satisfait pas de l'argument du gouvernement italien selon lequel « certaines mesures incriminées feront l'objet d'une intervention auprès des administrations régionales afin d'éviter leur reconduction »¹⁰. De manière tout à fait explicite, la Commission précisera qu'à son sens, ce ne sont pas les comportements du gouvernement italien mais ceux de la région de Sicile, autorité compétente pour la mise en œuvre de la décision contestée, qui sont déterminants pour lui permettre de constater le maintien ou la disparition de l'infraction présumée : « les engagements pris par la région de Sicile de suspendre « l'engagement de nouvelles procédures d'exécution » ne suffiraient pas à établir la disparition de l'infraction reprochée »¹¹. La Cour donnera raison à la Commission ; elle montre ainsi que c'est moins le comportement de l'Etat membre pris dans son ensemble qui est déterminant dans le cadre de la responsabilité telle qu'envisagée par l'article 226 TCE, que la réalisation d'un résultat conforme aux exigences communautaires ; ce qui revient à considérer que le comportement de l'administration compétente en droit interne – quelle qu'elle soit – doit se conformer au prescrit communautaire.

De cette règle, deux lectures sont possibles. Soit l'Etat membre porte une responsabilité générale pour l'exécution sur son territoire des règles communautaires, quel que soit le contrôle effectif qu'il est en mesure d'effectuer sur l'autorité publique compétente pour la mise en œuvre des règles communautaires¹². Soit la Commission, dans le cadre de la procédure de manquement – dont la phase contentieuse n'est que l'aboutissement ultime – peut s'adresser directement à l'autorité compétente pour la mise en œuvre de l'action souhaitée, en vue d'obtenir l'application correcte du prescrit communautaire. Ce qui lui permettrait dans de telles procédures de s'adresser directement à des autorités infra-étatiques – et le cas échéant des collectivités territoriales – pour exiger d'elles un comportement conforme au droit communautaire. Il y aurait dans ce cas une transgression claire de la distinction entre un ordre juridique institutionnel communautaire – dans lequel les Etats membres sont considérés de manière monolithique, indivise – et l'ordre juridique interne, qui demeure libre de répartir les responsabilités comme bon lui semble. Ce qui reviendrait à une intégration fonctionnelle des collectivités territoriales au sein d'une « structure administrative communautaire intégrée ».

La Commission va pour un temps privilégier cette seconde lecture. Ainsi, dans une affaire opposant la Commission à l'Italie – en fait aux pratiques de la mairie de Milan en matière de passation de marchés publics –, la Commission exigera dans son

¹⁰ Arrêt du 27 mars 1984, *Commission c. Italie*, aff. 169/82, *Rec.*, 1609.

¹¹ *Id.*, 1610.

¹² C'est ce qui ressortait déjà de la jurisprudence de la Cour depuis l'arrêt du 5 mai 1970 (*Commission c. Belgique*, aff. 77/69, *Rec.*, 244), qui reconnaissait *in casu* la responsabilité d'un Etat membre pour une inaction de son Parlement – sur lequel le gouvernement ne dispose effectivement d'aucun contrôle. Plusieurs arrêts ont également affirmé le même principe pour ce qui est d'autorités décentralisées, ou même, plus récemment, d'organes relevant de l'ordre judiciaire.

avis motivé que « par mesure nécessaire [au sens de l'article 10 dans le cadre de la procédure de l'article 226 TCE], il faut entendre essentiellement un engagement écrit de la commune de Milan de respecter, à l'avenir toutes les dispositions de la directive 71/305/CEE »¹³. La Cour reprendra expressément ce grief dans son arrêt. Ainsi la Commission semble bien habilitée à exiger directement des collectivités territoriales un comportement déterminé lorsque celles-ci agissent en tant qu'agent de mise en œuvre du droit communautaire, sans avoir à transiter par l'administration centrale de l'Etat membre ; il s'agit là d'une interprétation intéressante de la portée des articles 10 et 226 du traité.

Ce développement paraissait logique et heureux dans la perspective d'une intégration institutionnelle d'une administration communautaire au sens large – laquelle inclurait toutes les autorités publiques chargées de mettre en œuvre les prescrits adoptés au niveau communautaire, sous le contrôle (limité à la légalité) direct de la Commission. La Cour mettra cependant un coup d'arrêt spectaculaire et remarqué à cette tendance de la Commission de s'adresser directement aux collectivités territoriales des Etats membres, en réaffirmant le principe de l'autonomie institutionnelle et en considérant que par de telles pratiques, la Commission s'immiscerait indûment dans les rouages de l'organisation institutionnelle interne des Etats membres. Ainsi, la Cour souligne qu'« il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérée par les règles institutionnelles de chaque Etat membre et sur les obligations qui, dans un Etat doté d'une structure fédérale, peuvent incomber respectivement aux autorités fédérales et aux autorités des Etats fédérés. Elle ne peut que contrôler si l'ensemble des mesures de surveillance et de contrôle établies selon les modalités de l'ordre juridique national est suffisamment efficace pour permettre une application correcte des principes communautaires »¹⁴.

Cette remarque adressée à la Commission met ainsi un terme au développement que l'on avait pu constater de l'observation de jurisprudences antérieures, dans lesquelles la Cour ne semblait pas s'offusquer d'une intervention directe de la Commission au sein de l'ordre institutionnel des Etats membres, par le biais d'injonctions de comportement adressées directement à des collectivités territoriales. Le processus d'intégration institutionnelle au sein d'une « administration communautaire de fait » doit ainsi, selon la Cour, prendre des chemins plus détournés – et conséquemment moins efficaces – pour prétendre à la conformité aux règles régissant l'architecture institutionnelle de l'Union.

4. Le statut juridique insatisfaisant des collectivités territoriales au sein de l'UE

Le statut des collectivités territoriales au sein de l'ordre institutionnel européen est en conséquence pour le moins inconfortable, et souvent source d'exigences contradictoires au regard des fonctions que doivent remplir ces acteurs publics dans le cas des politiques publiques européennes. Plus même, le refus de reconnaissance par la Cour de justice du statut et du rôle particulier des collectivités territoriales comme

¹³ Arrêt du 10 mars 1987, *Commission c. Italie*, aff. 199/85, *Rec.*, 1042.

¹⁴ Arrêt du 12 juin 1990, *Allemagne c. Commission*, aff. C-8/88, *Rec.*, I-2359.

autorités publiques, parties intégrantes de la structure administrative en charge de la mise en œuvre des règles communautaires, est préjudiciable à la sécurité juridique et incompatible avec les exigences relatives au fonctionnement démocratique des institutions communautaires.

Ainsi avons-nous vu que la Cour constatait l'existence d'obligations en droit communautaire s'imposant directement aux collectivités territoriales, comme une conséquence de l'existence de droits subjectifs découlant directement du droit communautaire dans le chef des particuliers ¹⁵. Cependant, comme le met fort bien en évidence l'avocat général dans cette affaire *Fratelli Costanzo SPA c. Comune di Milano*, si par hypothèse les prescrits découlant du droit national et ceux du droit communautaire divergent, la collectivité territoriale ne disposera d'aucune voie juridictionnelle lui permettant de savoir à laquelle de ces deux normes elle doit se conformer ¹⁶, ce qui la placera dans une situation juridiquement intenable.

D'autre part, lorsqu'une règle adoptée par une institution communautaire touche directement les intérêts d'une collectivité territoriale et de ses habitants, la Cour hésite à lui reconnaître l'accès au prétoire communautaire. Considérant que le recours en annulation ne lui est ouvert qu'au même titre qu'un particulier – et non en tant que requérant privilégié – la Cour en infère qu'il incombe à la collectivité en tant que plaignante de faire valoir un intérêt individuel et direct à l'annulation d'une décision. Ce qui conduit à la situation difficilement défendable au regard des principes fondamentaux de la démocratie représentative qu'une collectivité territoriale concernée directement par une décision communautaire, agissant au nom de ses habitants, c'est-à-dire des citoyens qui ont choisi la composition de cette autorité chargée précisément de les représenter pour la gestion des affaires publiques, risque être réputée ne pas remplir l'exigence d'un intérêt individuel posée par l'article 230 paragraphe 4 TCE, et se voir en conséquence dénier l'accès à la juridiction communautaire ¹⁷.

Les hésitations de la Cour de justice sur le traitement à accorder aux collectivités territoriales dans sa jurisprudence semblent révéler une préoccupation des juges pour le respect du principe classique du droit international selon lequel le seul véritable titulaire de droits et d'obligations dans la sphère des relations internationales est l'Etat, et en aucun cas ses composantes. Curieuse emphase sur des principes

¹⁵ Voy. *supra*, note 9.

¹⁶ « Lorsqu'elle [l'administration communale milanaise] applique des dispositions directement applicables de directives et ne tient pas compte du droit national contraire, elle agit à ses risques et périls, sans être couverte par la Cour de justice. Nous estimons qu'elle est habilitée à le faire, mais elle n'en a pas l'obligation, puisque le traité ne met pas à sa disposition la protection juridique nécessaire » (conclusions de l'avocat général Carl Otto Lenz présentées le 25 avril 1989 dans le cadre de l'affaire *Fratelli Costanzo SPA c. Comune di Milano*, aff. 103/88, *Rec.*, 1858).

¹⁷ Arrêt du 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar c. Conseil*, aff. C-289/89, *Rec.*, I-364042. Il est vrai que le cas du gouvernement de Gibraltar est atypique. Mais les conclusions de l'avocat général sont en la matière formulées en des termes généraux et visent toute collectivité territoriale.

traditionnels des relations internationales, pour une juridiction qui a su souvent se montrer audacieuse dans le passé. D'autant plus qu'un certain nombre d'éléments relatifs à l'évolution institutionnelle de l'UE semblent montrer que les Etats sont prêts à admettre une imbrication toujours croissante de leurs collectivités territoriales dans les processus communautaires, y compris au cœur même du processus décisionnel. Ce n'est en effet pas le moindre des paradoxes que les effets de la règle relative à l'unicité des Etats et au refus de reconnaissance d'autres détenteurs de la puissance publique en leur sein dans le cadre communautaire aient pu être atténués pour ce qui est de la participation des acteurs infra-étatiques au processus décisionnel (pourtant considéré comme le plus significatif politiquement et sur lequel on pouvait attendre une réserve des Etats membres) alors que des difficultés substantielles subsistent pour ce qui est de la mise en œuvre du droit communautaire, domaine plus technique que politique.

Ainsi les modifications apportées par le traité à Maastricht ont largement ouvert une brèche dans le principe de représentation exclusive des autorités centrales de l'Etat membre au niveau communautaire. En effet, le libellé de l'article relatif à la composition du Conseil permet, depuis l'entrée en vigueur des modifications de Maastricht, à des Etats à structure fédérale d'y faire figurer non seulement le représentant de l'Etat central, mais le cas échéant un représentant « de niveau ministériel », issu du gouvernement central ou du gouvernement d'une des collectivités territoriales (régionale)¹⁸. Cette prise en compte explicite, dans le traité fondamental des spécificités institutionnelles de certains Etats membres ne permet certes pas d'en déduire qu'un processus d'intégration entre les deux niveaux institutionnels infra- et supra-étatique est irréversiblement en cours ; elle souligne cependant qu'à partir du passage à l'Union européenne, même pour ce qui est de l'approche basée principalement sur le processus décisionnel, une intégration des réalités institutionnelles nationales différenciées au sein des institutions communautaires est entamée.

Il est ainsi d'autant plus choquant que la Cour se refuse à reconnaître la réalité de ces interactions, et continue à segmenter artificiellement l'architecture institutionnelle au niveau des Etats membres. Abandonner les barrières mentales et institutionnelles permettrait certainement d'envisager de manière novatrice et constructive les

¹⁸ Si cette règle ne s'applique à ce jour que dans les Etats fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique), le traité ne fait pas de la structure fédérale de l'Etat membre une condition nécessaire. Soulignons cependant que l'indivisibilité des voix de chaque Etat membre au sein du Conseil conduit à ce que le ministre d'une région ou d'un *Land* ne représente que l'opinion commune des acteurs de ce niveau de gouvernement, et non, en cas de divergences politiques entre « régions », sa propre collectivité (voy. Van Ginderachter (1997) pour quelques exemples des paradoxes auxquels a conduit cette règle dans sa mise en œuvre par l'Etat belge). Cet aménagement de la règle souligne cependant que la désignation du représentant « national » compétent ne dépend donc pas de règles communautaires, mais exclusivement de règles – ou arrangements politiques – relevant de la sphère institutionnelle nationale de chaque Etat membre. Quant aux collectivités territoriales qui n'ont aucun accès possible au Conseil dans le cadre du processus décisionnel communautaire, la Commission essaiera dès le milieu des années 1980 de les associer, par le biais d'un « Conseil consultatif des collectivités locales et régionales », lequel cédera la place après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht au Comité des Régions.

relations à développer entre l'administration communautaire et les administrations des collectivités territoriales, en vue d'améliorer les conditions de mise en œuvre des politiques communautaires.

Ainsi, reconnaître la nécessité d'une évolution dans les instruments conceptuels permettant d'appréhender une administration publique européenne nous semble s'imposer. Faute de quoi le risque de s'exposer à de graves déconvenues lors de la mise en œuvre des nouvelles politiques communautaires paraît sérieux ; en effet, la réalisation de nouveaux objectifs politiques ambitieux et aptes à recueillir l'assentiment des citoyens requiert qu'une administration, beaucoup plus importante, plus active et répartie sur l'ensemble des territoires de l'Union, soit sollicitée pour la réalisation des décisions prises au niveau communautaire. De plus, quel meilleur relais pour impliquer les citoyens européens dans le processus d'intégration communautaire, le rendre plus concret et transparent, que d'associer pleinement à la mise en œuvre des politiques et à la réalisation par le droit des objectifs de l'intégration – afin de créer « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises [et non seulement prises mais également mises en œuvre] le plus près possible des citoyens »¹⁹ – les autorités qui en sont les plus proches ?

Bibliographie

- BULMER, S. (1986), *The Domestic Structure of European Community Policy-making in West Germany*, New York & Londres, Garland.
- MARKS, G. (1993), « Structural Policy and Multi-level Governance in the EC », in CAFRUNY, A. & ROSENTHAL, H., éd., *The State of the European Community II : The Maastricht debate and beyond*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner.
- QUERMONNE, J.L. (1994), *Le système politique de l'Union européenne : des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris, Montchrestien.
- VAN GINDERACHTER, J. (1997), « Un rôle pour les régions au sein de l'Union européenne », in VERGÈS, J., éd., *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, Economica, pp. 67 et ss.
- WESSELS, W. (1996), « Institutions of the EU system : models of explanation », in ROMETSCH, D. & WESSELS, W., éd., *The EU and Member States. Towards institutional fusion ?*, Manchester, Manchester University Press, pp. 20-36.

¹⁹ Article premier TUE.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ARE	Alliance radicale européenne
BCE	Banque centrale européenne
BEUC	Bureau européen des Unions de consommateurs
Bull. CE	Bulletin des Communautés européennes
Bull. UE	Bulletin de l'Union européenne
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
CJ ou CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CMLRev.	Common Market Law Review
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
EC	European Community
ECAS	European Citizens Action Service
EdN	Europe des nations
EEE	Espace économique européen
ELDR	Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs
EU	European Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
EuR	Europarecht
FEANTSA	Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEPV	Fédération européenne des partis verts

IGC	Intergovernmental Conference
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
NI	Non-inscrits
OCCV	Office communautaire des variétés végétales
OHMI	Office d'harmonisation dans le marché intérieur
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
PCF	Parti communiste français
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PPE	Parti populaire européen
PSE	Parti des socialistes européens
Rec.	Recueil des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes
SAP	Parti social-démocrate suédois
SPD	Parti social-démocrate allemand
STE	Série des traités européens
TANU	Tribunal administratif des Nations unies
TAOIT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TPI	Tribunal de première instance
TUC	Trade Unions Congress
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEDC	Union européenne des démocrates chrétiens
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UPE	Union pour l'Europe
UPSCE	Union des partis socialistes et sociaux-démocrates de la Communauté européenne
V	Verts
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Liste des auteurs

Marco BECHT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre d'ECARES.

Pascal DELWIT, chargé de cours en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles et co-directeur du Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe (LEPPE), Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Jean-Michel DE WAELE, maître de conférences en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles et co-directeur du Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe (LEPPE), Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Mathias DEWATRIPONT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, professeur invité, Massachusetts Institute of Technology, research director, Centre for Economic Policy Research, co-directeur, ECARES.

John FITZMAURICE, professeur de politique européenne à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles et administrateur au secrétariat général de la Commission européenne.

Emil KIRCHNER, honorary Jean Monnet chair, Department of Government, University of Essex (Grande-Bretagne) et professeur visiteur à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Eröl KÜLAHCI, chercheur-boursier au Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe (LEPPE), Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles (Action de recherche concertée « La recomposition des modes de gouvernement et de légitimité dans l'Union européenne »).

Marta LATEK, chercheuse-boursière, section politique de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles (Action de recherche concertée « La recomposition des modes de gouvernement et de légitimité dans l'Union européenne »).

Nicolas LEVRAT, directeur adjoint de l'Institut européen de l'Université de Genève et maître de conférences à la Faculté de Droit et à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Jean-Victor LOUIS, professeur à l'Université libre de Bruxelles et à l'Institut universitaire européen de Florence.

Paul MAGNETTE, chargé de recherche au Fonds national de la recherche scientifique, maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles.

Abdul NOURY, assistant, section des Sciences économiques de l'Université libre de Bruxelles et membre d'ECARES.

Eric REMACLE, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, directeur de l'Institut d'Etudes européennes et Honorary Professor à la University of Kent at Canterbury.

Gérard ROLAND, professeur à l'Université libre de Bruxelles, directeur de la section économique de l'Institut d'Etudes européennes, membre d'ECARES.

Thierry RONSE, collaborateur scientifique à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles, auditeur à la Cour des Comptes de Belgique.

Isabelle SMETS, collaboratrice scientifique de l'Institut de Sociologie et de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Georges VANDERSANDEN, professeur à la Faculté de droit et à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles, avocat aux Barreaux de Bruxelles et de Paris.

Cédric VAN DE WALLE, chercheur-boursier au Laboratoire d'étude des partis politiques en Europe (LEPPE), Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Denis WAELBROECK, professeur à la Faculté de droit et à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles, professeur au Collège d'Europe de Bruges, avocat au Barreau de Bruxelles.

Philippe WEIL, professeur à l'Université libre de Bruxelles, co-directeur d'ECARES.

Pascaline WINAND, chargée de cours à l'Université libre de Bruxelles et chercheuse qualifiée au Fonds national de la recherche scientifique.

Table des matières

La grande transformation de l'Europe

par Paul MAGNETTE et Eric REMACLE 7

1. Les sources de la transformation 7

A De l'Etat-Providence à la globalisation 8

B. De l'Europe duale à l'Europe unifiée 9

2. Les traits du nouveau modèle 10

A. Un nouveau contenu. De la communauté fonctionnelle
à l'Union politique 10

B. Une nouvelle méthode. Des révisions d'ensemble
aux ajustements permanents 12

C. Un nouveau mode de convergence. Entre intégration et coopération 12

D. Une nouvelle gouvernance. Réseaux et subsidiarité 13

E. Une nouvelle légitimation. Représentation et au-delà 14

F. Une nouvelle identité extérieure. Des intérêts aux principes ? 15

3. Le nouveau modèle européen à l'épreuve des grands enjeux 16

A Constitution et réformes institutionnelles 17

B. De la convergence à la gouvernance 18

C. Les dilemmes dans le rapport au monde 19

L'intégration par la coopération

Un nouveau modèle de construction européenne ?

par Paul MAGNETTE 25

Le modèle constitutionnel européen: de la Communauté à l'Union

par Jean- Victor LOUIS 31

1. Le concept de constitution et l'Union européenne 33

2. La constitution de l'Union et les constitutions nationales	39
3. Une constitution évolutive	43
4. La procédure constitutionnelle européenne	44
5. Les défis de la réforme	46
6. Conclusion	47

La présidence du Conseil de l'Union: rôle et perspectives de réforme

par Emil J. KIRCHNER	51
Les perspectives de réforme de la présidence du Conseil	53

Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ?

par John FITZMAURICE, Marta LATEK et Paul MAGNETTE	57
1. Le modèle parlementaire : des nations à la Communauté	57
2. Les difficultés du contrôle politique à plusieurs niveaux	60
3. Conclusions	64

Comment vote-t-on au Parlement européen ? Premiers résultats

par Abdul NOURY et Gérard ROLAND	67
1. Introduction.....	67
2. Les données	68
3. La formation des majorités	69
4. La dimensionnalité des votes	71
5. Conclusions.....	72

Commission impossible

par Marco BECHT, Mathias DEWATRIPONT et Philippe WEIL	79
1. Un problème de taille ?	79
2. Missions floues	80
3. L'approche d'agence	80
4. Un obstacle à plus d'Europe ?	81
Annexes.....	82

La Cour de justice, juridiction suprême

par Thierry RONSE et Denis WAELBROECK	89
1. Introduction.....	89
2. Les relations avec les juridictions nationales.....	90
A. La nécessité du contrôle : la place et le rôle des juridictions nationales dans l'ordre juridique communautaire.....	90
B. La finalité du contrôle : la place et le rôle de la Cour de justice dans l'ordre juridique communautaire	91
1. Une communauté de droit	91
2. L'application uniforme du droit communautaire	92
3. Conclusion	92
C. Les moyens de contrôle : l'exercice de la suprématie	93
1. La saisine de la Cour	93
2. Les limites à l'autonomie procédurale des Etats membres	94
3. La précision des réponses de la Cour	95
D. Les sanctions de l'inobservation des obligations	96

3. Les relations avec les juridictions internationales	96
A. Une communauté de droit toujours présente	97
B. L'autonomie de l'ordre juridique communautaire	98
1. L'avis 1/91	99
2. L'avis 2/94	100
C. Conclusion	101
4. Conclusions générales	101

Le Tribunal de première instance des Communautés européennes : dix ans d'existence

par Georges VANDERSANDEN	105
1. Le TPI est le garant des droits des citoyens	106
A La protection des droits fondamentaux	107
B. Le droit à l'information	107
C. Le respect du principe de subsidiarité	109
2. Le TPI a contribué efficacement à l'assouplissement des conditions de recevabilité des actions introduites par des particuliers	110
A. L'affirmation de la compétence du Tribunal	110
B. L'autonomie des voies de recours	111
C. Le droit des particuliers à agir en annulation	111
1. Les contentieux « protecteurs » des droits des particuliers	112
2. Les contentieux généraux	113
3. Le recours contre une directive	114
D. Le recours en responsabilité extracontractuelle	114
E. Le recours en carence	115
F. Le référé	117
3. L'adaptation du fonctionnement interne du TPI pour accélérer la procédure.....	118
A. La création du juge unique	118
B. L'orientation vers un règlement amiable	120
4. Propositions et réflexions du TPI concernant l'avenir du système juridictionnel communautaire	120

Les fédérations européennes de partis : des partis dans le processus décisionnel européen ?

par Pascal Delwit, Jean-Michel DE WAELE, Erol KÜLAHCI, Cédric VAN DE WALLE	
1. Introduction	125
2. Les partis politiques européens sont formellement des partis	126
3. Des « partis » à l'échelle européenne ?.....	126
A. La définition des partis	127
B. Les typologisations	131
1. Les partis institutionnalisés et les partis anti-système	131
2. Les partis-organisations et les partis-mouvements.....	132
3. Les partis de masse et les partis de cadre	132
4. Les partis directs et les partis indirects	133
5. Les partis homogènes et les partis spécialisés	133

4. Les fonctions.....	134
5. Conclusions	137
A la recherche d'un modèle européen de représentation des intérêts	
par Isabelle SMETS et Pascaline WINAND	139
1. Introduction	139
2. Quelle explosion, quels groupes, quels acteurs ?	140
3. Multiples points d'accès et stratégies multiples.....	141
4. La demande des institutions européennes : information, augmentation des compétences et légitimation	145
5. « Dialogue ouvert et structuré » ou réglementation ?	146
6. Entre néo-corporatisme et pluralisme	147
Les réseaux comme modes de conceptualisation.....	150
L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire	
par Nicolas LEVRAT	155
1. L'évolution des objectifs de l'intégration européenne exige une nouvelle conception de l'administration communautaire	155
2. La responsabilité de la Commission pour la mise en œuvre de l'ensemble du droit et des politiques communautaires	158
3. L'interaction entre Commission européenne et collectivités territoriales dans la mise en œuvre des obligations communautaires	159
4. Le statut juridique insatisfaisant des collectivités territoriales au sein de l'UE	161
Liste des abréviations.....	165
Liste des auteurs.....	167
Table des matières.....	169

Contenu du second volume

PREMIÈRE PARTIE. – Redéfinition des espaces et des politiques

Politiques internes et redéfinition de l'espace européen

par Mathias DEWATRIPONT

La communautarisation de la politique d'immigration: déterritorialisation ou permanence des territoires ?

par Emmanuelle DARDENNE et Laurence WEERTS

A la recherche d'un espace judiciaire pénal européen

par Anne WEYEMBERGH

La politique de l'Union européenne en faveur des régions moins favorisées : théorie et pratique

par Micael CASTANHEIRA et Georges SIOTIS

Strategic Games Between National Governments and the European Central Bank : the Case of Labor Market Policies

par Gilles SAINT-PAUL et Etienne WASMER

Regards croisés sur la stratégie européenne de l'emploi

par Janine GOETSCHY et Philippe POCHE

Les services publics au centre du modèle européen.

L'exemple des services publics de radiodiffusion

par Marianne DONY

Mergers in Emergiiil Markets with Network Externalities : The Case of Telecoms

par Mathias DEWATRIPONT et Patrick LEGROS

The Behaviour of Relative Prices in the European Union: A Sectoral Analysis

par Natalie A. CHEN

DEUXIÈME PARTIE. – Relations extérieures et rayonnement de l'Union dans le monde

L'évolution de l'Union européenne comme entité internationale

par Mario TELÒ

The Political Economy of EC Regionalism

par André SAPIR

Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation

par Sebastian SANTANDER et Mario TELÒ

**Les enjeux de la politique commerciale commune :
la question du commerce des services**

par Catherine SMITS

**A Multi-Level Foreign Policy Between Convergence, Consistency and Variable
Geometry. The case of arms exports controls**

par Sibylle BAUER et Eric REMACLE

Défense européenne : entre « *New Frontier* » et Sainte Alliance

par Eric REMACLE

**L'Union européenne et « l'Etat de droit ». Portée et limites d'une notion
à géométrie variable**

par Emmanuelle BRIBOSIA et Barbara DELCOURT

Elargissement et conflits redistributifs

par Gérard ROLAND

La « méthode Monnet » de construction européenne serait-elle en voie de s'épuiser ? De nombreux indices le donnent à penser. Après l'achèvement du marché intérieur, et face aux défis que constituent la fin de la guerre froide, la mondialisation et l'élargissement, l'Union européenne est en quête d'une nouvelle méthode d'intégration.

Les grandes politiques lancées par les traités de Maastricht et Amsterdam (Union économique et monétaire, politique étrangère, sécurité intérieure, politiques sociales...) reposent de plus en plus sur une « coopération ouverte » entre gouvernements, où les institutions communautaires peinent à trouver leurs marques. Elargie dans sa taille et dans ses objectifs, l'Union se repose davantage, pour la conception et la mise en œuvre de ses politiques, sur les gouvernements nationaux et les entités régionales.

Le temps des grands engagements semble, lui aussi, révolu. Les conférences intergouvernementales se succèdent désormais à un rythme soutenu, davantage pour corriger les traités que pour lancer de nouveaux projets de grande ampleur.

La construction de l'Europe connaît ainsi une « grande transformation », qui impose de réfléchir au nouveau modèle qui se dessine, à la fois plus ambitieux dans ses objectifs et plus modeste dans ses moyens, plus large dans son étendue géographique et plus décentralisé.

Le premier volume de cette étude est consacré aux institutions et aux acteurs politiques. Les auteurs s'y demandent comment la Commission, le Conseil, la Cour et le Parlement européens s'adaptent à ces évolutions majeures. Ils examinent aussi le rôle que jouent sur cette scène nouvelle les partis, les groupes d'intérêts et les régions. Derrière ces transformations, c'est la question du « nouveau modèle » constitutionnel et de la « nouvelle gouvernance » de l'Europe qui se trouve posée.

Ont participé à cette étude: Marco Becht, Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Mathias Dewatripont, John Fitzmaurice, Emil Kirchner, Eröl Külahci, Marta Latek, Nicolas Levrat, Jean-Victor Louis, Paul Magnette, Abdul Noury, Eric Remacle, Gérard Roland, Thierry Ronse, Isabelle Smets, Georges Vandersanden, Cédric Van de Walle, Denis Waelbroeck, Philippe Weil, Pascaline Winand.