

LOUIS DUBOUIS

Peut-on gouverner à douze ?

De toutes les questions que suscite la construction européenne aucune ne s'impose avec plus d'évidence que celle qui porte sur la capacité de la Communauté des Douze à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés. Ce n'est pas sans raisons que l'on a coutume de juger la qualité d'une institution — Etat, collectivité locale, organisation internationale — d'abord sur l'aptitude des « gouvernements » à déterminer l'orientation d'une politique et à en assurer la mise en œuvre, en second lieu seulement sur la qualité de cette politique. Au reste, ces deux éléments ne sont-ils pas, pour partie, liés ? Soumettre la Communauté européenne à ce jugement s'avère d'autant plus opportun que dans l'Acte unique européen les Douze se sont donné comme objectif non seulement de poursuivre l'édification de l'Union européenne mais d'arrêter les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 (CEE, art. 8 A). Ce « moment de vérité de l'Europe, à la fois pour le fonctionnement des institutions et pour la direction... (à) donner à l'ensemble européen », selon l'expression de M. Jacques Delors, se présente comme un test des plus significatifs.

Mais n'est-ce pas uniquement le goût de paris insensés qui a poussé ces Etats dans cette gageure ?

Comment achèveraient-ils à douze en cinq années un marché intérieur qu'ils ont été incapables de réaliser à six pour 1970 comme le prévoyait le traité de Rome ? Le scepticisme sur la capacité de

la Communauté à se gouverner n'a cessé de croître au fil des déceptions et nombreux sont aujourd'hui ceux qui estiment que sa dimension actuelle condamne la Communauté à la paralysie. Gouverner à six ou neuf passe encore, mais à douze ! Ainsi, M. Couve de Murville déclarait-il à cette Revue, il y a quelques années, qu'une « Communauté de onze, douze ou treize membres serait en pratique presque impossible à conduire. Les institutions telles qu'elles existent seraient submergées par le nombre. L'élargissement de six à neuf a déjà créé des difficultés dont nous ne sommes pas sortis : elles permettent d'imaginer ce qu'il en serait d'un nouvel élargissement » (*Pouvoirs*, n° 2, 1977, p. 17).

La question paraîtrait tranchée si la construction européenne n'avait affiché depuis l'origine une disposition surprenante à progresser de crise en crise, de défi en défi.

SIGNIFICATION DE LA QUESTION

Une réponse correcte implique que l'on ait, au préalable, précisé quelle signification peut avoir la question s'agissant de la Communauté. En effet, l'intitulé pourrait incliner à penser que le Gouvernement de la Communauté s'assimile à celui d'un Etat. Rien ne serait plus erroné. Il convient de se rappeler que gouverner signifie ici déterminer et assurer la réalisation des grandes options de la politique de la Communauté. Gouverner ne peut être, comme dans l'Etat, l'exercice d'une fonction confiée à une institution particulière, le Gouvernement. La spécificité de l'institution communautaire se confirme d'ailleurs si l'on pose la question qui constitue le prolégomène de celle à laquelle cette étude est consacrée : qui gouverne la Communauté ?

Dans la mesure où gouverner consiste, pour une part, à assurer la mise en œuvre des politiques arrêtées, il ne faut pas perdre de vue que l'essentiel de l'exécution des décisions communautaires incombe aux Etats, non aux institutions communautaires. Il appartient à chaque Etat d'édicter les normes nationales nécessaires pour assurer l'exécution des directives, décisions ou règlements communautaires et de mettre en jeu les mécanismes de sanctions appropriés, cela selon les procédures et règles prévues par le droit national. La Commission et la Cour de justice ne disposant que d'un pouvoir de contrôle aboutissant au plus à la constatation par la Cour du manquement imputable à l'Etat défaillant. D'où l'inefficacité de certaines décisions importantes comme par exemple les

directives qui instituaient l'ouverture des marchés publics. Sans doute de tels échecs demeurent-ils l'exception en sorte que l'on peut raisonnablement, pour la Communauté comme pour l'État, centrer l'analyse sur la fonction d'élaboration des décisions. Ils n'en sont pas moins révélateurs de la fragilité du pouvoir communautaire dont l'efficacité est subordonnée au soutien des États.

Qui détient le pouvoir de décision dans la Communauté ? L'on peut écarter les agents économiques. Grandes sociétés nationales ou multinationales, syndicats patronaux ou agricoles se sont vus créditer d'une influence non négligeable ; ils n'en demeurent pas moins des acteurs indirects dont le pouvoir est seulement de faire pression sur les autorités qui décident avec des fortunes très diverses. Il en va de même pour les forces purement politiques. Même les internationales des partis qui se sont organisés au niveau de la Communauté — conservateurs, libéraux, démocrates-chrétiens, socialistes pour ne citer que les plus puissantes — ne disposent ni de pouvoir de décision autonome ni d'une emprise suffisante sur les centres de décision. L'organe au sein duquel leur présence est la plus nettement perceptible, le Parlement européen, outre qu'il est perméable aux clivages nationaux, n'exerce encore que de compétences trop limitées. Quant aux gouvernements nationaux s'ils jouent un rôle considérable, ils sont sensibles à bien d'autres solidarités que celles de parti. Il en résulte que la Communauté est gouvernée avant tout par les représentants des États et par les institutions communautaires.

Les représentants des États interviennent à un double titre dans le Gouvernement de la Communauté. Il leur appartient de prendre ès qualités certaines décisions de la plus haute importance. Ils agissent en outre par l'intermédiaire de celles des institutions communautaires qui assurent la représentation des États et que pour cette raison l'on qualifie souvent d'institutions de coopération : Conseil européen, conseil des ministres, comités d'experts gouvernementaux dont le plus illustre est le COREPER (Comité des représentants permanents). Les autres institutions communautaires, qui échappent dans une certaine mesure à l'influence des États et, à ce titre, reçoivent la qualification d'institutions d'intégration, sont la Commission, le Parlement européen et la Cour de justice. A partir de ce schéma un peu simplifié — car il néglige des institutions spécialisées dont les fonctions sont essentiellement d'exécution et de contrôle et dont le rôle se limite à un secteur spécialisé comme la Banque européenne d'Investissements ou la Cour des comptes — peut s'effectuer le diagnostic.

DIAGNOSTIC

Un diagnostic général s'impose : la mécanique communautaire fonctionne très imparfaitement. L'examen des différents rouages du système de décision communautaire l'explique.

Si l'on gouverne à douze, l'on gouverne assez mal. Tel est le jugement particulièrement digne de foi que portent les acteurs du système communautaire. Les critiques parfois féroces du Parlement rejoignent les appréciations plus feutrées des membres de la Commission. Ainsi, M. Jacques Delors déclarait-il, quelques mois après son entrée en fonction, que, vue de l'intérieur, la machine européenne était encore plus difficile à manier qu'il ne se l'imaginait de l'extérieur (*La Libre Belgique*, 26 juin 1985, cité par B. Brigouleix in CEE, 1986, p. 33). Voilà qui conforterait, si besoin était, le scepticisme de l'opinion publique pour qui la CEE apparaît plus une « organisation internationale sans réels pouvoirs » qu'une « sorte de Gouvernement européen qui prend des décisions » (sondage publié par *Libération*, 14 septembre 1986). Et pourtant les décisions ne manquent pas. Sait-on qu'en 1987 le Conseil a arrêté 40 directives, 458 règlements, 125 décisions et que la Commission a édicté 212 actes qui, il est vrai, sont le plus souvent de simples mesures d'exécution. Mais trois séries de critiques graves altèrent l'optimisme que ces chiffres pourraient susciter.

1 / Les carences dans les politiques cependant inscrites dans les traités témoignent d'une incapacité à décider qui compromet l'intégration puisqu'elle affecte des secteurs aussi importants que la politique des transports, la politique énergétique, la politique commerciale, sans parler de la politique monétaire pour laquelle seule une coopération est prévue. Comment alors s'étonner que la Communauté ait démontré sa faible capacité d'une réaction commune à la crise économique et au chômage ?

2 / Lorsqu'il a fonctionné, le processus de décision s'est souvent caractérisé par sa lenteur à assurer le règlement des problèmes majeurs. Passent encore, bien qu'ils soient gênants et de fâcheux augure, les retards budgétaires, qui font qu'en 1988, par exemple, le budget n'a été arrêté qu'au mois de juin. Mais ces interminables années de négociation pour élaborer la politique commune de la pêche, régler provisoirement le problème de la contribution financière de la Grande-Bretagne ou mettre au point les modalités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal ! La mise en route de l'Acte unique ne s'avère guère moins laborieuse. Il faut trois réunions du Conseil

européen pour venir à bout du « paquet Delors » et adopter les décisions de principe, indispensables à la relance de la Communauté, sur la discipline budgétaire, les nouvelles ressources, la réforme de la PAC et les fonds structurels. A tel point qu'après les échecs de Bruxelles (29-30 juin 1987) et Copenhague (4-5 décembre 1987) les Douze ne trouveront de salut que dans la réunion exceptionnelle dite de « la dernière chance », convoquée à Bruxelles les 11 et 12 juin 1988. Quant à l'achèvement du marché intérieur, le respect de l'échéance du 31 décembre 1992 est loin d'être assuré puisque semble s'accuser le retard dans l'adoption des 300 mesures préconisées par la Commission dans son *Livre Blanc*.

3 / Une autre critique majeure souvent formulée est que le pouvoir communautaire adopterait trop souvent des mesures qui ne prennent pas suffisamment en compte l'intérêt général de la Communauté parce qu'elles se réduisent à de laborieux compromis entre les intérêts nationaux. Les exemples qui permettent d'étayer ce reproche ne manquent certes pas. On doit, cependant, les manier avec précaution car beaucoup demanderaient une analyse qui dépasse de loin les limites de la présente étude. C'est qu'il est délicat de définir ce qu'impose en chaque domaine, dans une conjoncture déterminée, l'intérêt général de la Communauté. Par exemple, une politique agricole commune doit-elle nécessairement reposer sur un système de prix garantis aux producteurs ? La détermination de l'intérêt de la Communauté n'est relativement simple que lorsqu'elle résulte clairement des traités. Ainsi tout progrès dans la suppression des entraves à la libre circulation des mesures, des services, des marchandises et des capitaux est-il conforme à l'intérêt communautaire, alors que toute réserve — autre que celle prévue par le traité — semble en deçà de cet intérêt général. Encore ne saurait-on méconnaître que la satisfaction des intérêts des Etats membres constitue le ciment le plus solide de la Communauté donc également un critère d'appréciation de la qualité des décisions. En sorte que, pour apprécier la qualité du pouvoir communautaire, le plus dur est de se référer essentiellement à l'aptitude à décider. Au reste, plus celle-ci est grande, plus la décision adoptée peut être présumée une « bonne » décision communautaire, satisfaisante et pour les Etats et pour l'intégration.

Si la responsabilité de cette situation peu satisfaisante n'incombe certainement pas seulement aux insuffisances du pouvoir communautaire, ces dernières constituent cependant un obstacle important au succès de l'intégration communautaire. L'appréciation que portaient, en 1978, MM. Biesheuvel, Dell et Marjolin nous paraît tou-

jours pertinente. Après avoir relevé qu'aucune réforme « ne peut faire disparaître le chômage, la croissance ralentie, l'inflation et les handicaps politiques qui en découlent (et qui sont) les obstacles les plus fondamentaux au bon fonctionnement des Communautés aujourd'hui », les Trois Sages n'en dénonçaient pas moins « le handicap supplémentaire dû à l'inefficacité et à la dispersion des efforts » au sein du pouvoir communautaire (*Rapport sur les institutions européennes*, p. 13). Il est aisé d'établir que les dysfonctionnements sont avant tout la conséquence de la difficulté qu'éprouvent les représentants des Douze à s'accorder puisque les décisions majeures¹, celles qui correspondent à la fonction de Gouvernement, relèvent de la compétence des représentants des Etats. Le système fonctionne selon deux schémas quelque peu différents.

Les décisions fondamentales au point d'impliquer une modification des traités d'adhésion d'Etats tiers, extension des compétences de la Communauté comme celle qu'a réalisée l'Acte unique pour la politique sociale, les politiques d'environnement et de recherche... nécessitent l'accord unanime ratifié ensuite par chaque Etat. Un mécanisme assez proche régit la coopération politique en matière de politique étrangère qui constitue à côté de la Communauté l'autre volet de l'Union européenne. Confirmant sur ce point la pratique antérieure, l'Acte unique prévoit que cette coopération, même si elle conduit à l'adoption de simples positions communes et non d'actes juridiques ayant force obligatoire, repose sur le consensus des Etats s'exprimant au travers des travaux du Conseil européen, des ministres des affaires étrangères et du Comité politique qui réunit leurs directeurs politiques, cela en présence d'un représentant de la Commission. Ainsi s'explique que la coopération politique, si elle a emporté des succès notables, par exemple pour le conflit entre l'Iran et l'Irak ou le « problème afghan », ait connu quelques grincements et se limite assez souvent à l'affirmation peu contraignante de grands principes.

Le processus de décision concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communes qui constituent la vie courante de la Communauté pour être plus communautaire demeure entre les mains des représentants des Etats. Toute décision est essentielle-

1. La Commission ne dispose guère d'un pouvoir de décision autonome que dans le cadre du traité CECA (ex. imposition de quotas de production au cas de « crise »). Elle n'a en principe que les compétences que le Conseil lui délègue pour assurer l'exécution des décisions qu'il a prises et encore l'exercice de ces compétences est-il subordonné au contrôle de Comités composés de représentants des Etats que le Conseil lui impose.

ment l'œuvre des Douze puisqu'elle est en principe arrêtée par le conseil des ministres qui statue sur propositions de la Commission, après consultation du Parlement et, le cas échéant, du Comité économique et social. L'emprise des Etats a été renforcée par l'interposition entre le conseil des ministres et la Commission des comités d'agents gouvernementaux — dont le COREPER, rouage essentiel de la machine communautaire — et par la superposition au conseil des ministres du Conseil européen qui fait de la réunion des chefs d'Etat ou de Gouvernement une sorte d'instance suprême à qui il incombe de surmonter les blocages entre Etats membres en dégageant les compromis que le conseil des ministres précisera et mettra en forme.

Cela signifie-t-il que le fonctionnement des institutions d'intégration soit à l'abri de toute critique ? Certes non. Mais les dysfonctionnements sont moins importants et, également, moins lourds de conséquences puisque ces institutions n'occupent pas la place centrale dans le processus de décision.

La Commission a l'initiative de la décision et l'exerce en présentant des propositions faute desquelles le Conseil ne peut arrêter de décision importante (CEE, art. 149). On lui reproche non son incapacité à proposer, si nombreuses sont les propositions en souffrance devant le Conseil, mais l'orientation que ses propositions essaient de donner aux politiques communautaires. Nombreux, à commencer par les parlementaires européens, sont ceux qui engagent la Commission à faire preuve de plus d'audace et, parfois, de cohérence (*Rapport sur les institutions européennes*, précité, p. 71). Dégager une vision cohérente des différents éléments des politiques communautaires met certes à l'épreuve la cohésion de la Commission lourde de ses 17 membres depuis le dernier élargissement. Les imperfections ne traduisent-elles pas surtout la difficulté qu'il y a, dès le stade de l'initiative, à envisager une solution acceptable par tous les Etats ? La manière dont, pour sa part, la Commission a conçu la réussite de l'Acte unique, et tout particulièrement l'achèvement du marché intérieur pour 1992, et s'efforce d'en impulser la réalisation démontre que la Commission a la capacité de proposer une vision cohérente de l'action communautaire. Cohérente et en l'occurrence audacieuse. Mais il est vrai que la Commission sait d'expérience combien l'audace risque d'effaroucher les Gouvernements et retarder la décision. Les réactions aux propositions concernant l'harmonisation des taux de TVA ne sont que la dernière (ou déjà avant-dernière) illustration d'une longue série. Si la Commission choisit souvent de s'en tenir à l'Europe du possible, ce n'est pas par manque d'ambition pour la

Communauté mais parce que le pouvoir communautaire demeure dépendant des Etats.

Le Parlement a certainement les coudées plus franches. Mais sa déception devant l'Acte unique témoigne que ni l'élection au suffrage universel direct qui a renforcé l'autorité des parlementaires ni les extensions de compétence obtenues depuis 1970 ne l'ont encore porté à l'égal du Conseil comme elle le demande. Au surplus, toute participation du Parlement à l'exercice du pouvoir de décision engendre des difficultés institutionnelles qu'illustrent les conflits budgétaires entre l'assemblée et le Conseil. Certes, le partage, même inégal, du pouvoir budgétaire a-t-il permis au Parlement d'accélérer le développement de politiques importantes comme la politique régionale, la politique de recherche ou l'aide au Tiers Monde. Mais, au prix de conflits quasi annuels avec le Conseil et même le blocage de la procédure d'élaboration pour les budgets de 1980 et de 1985 qui seront adoptés avec six mois de retard.

On ne sait pas encore si la procédure de « coopération » que l'Acte unique institue dans certains domaines (CEE, art. 149) permettra au Parlement d'infléchir avec l'appui de la Commission les positions du Conseil sans entraîner retards et blocages du processus de décision. Mais la problématique est la même qu'en matière budgétaire : à supposer que l'extension des pouvoirs du Parlement constitue un progrès pour l'intégration communautaire, ce qui semble être le cas jusqu'à présent, cet avantage doit être considéré avec le risque de perte d'efficacité d'un pouvoir communautaire qui, nous l'avons vu, a besoin de tout sauf de cela.

La Cour de justice pose un problème très particulier. Non celui du prix du respect de l'Etat de droit, qui peut aller jusqu'à l'anéantissement par le juge de décisions pourtant opportunes mais prises à l'encontre des règles du traité ou parfois de simples règlements intérieurs de procédure : ainsi la presse a-t-elle fait grand cas de l'annulation de la décision du Conseil, en date du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines hormones pour l'élevage d'animaux destinés à l'alimentation humaine (CJCE, 23 février 1988, aff. 68/86, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Conseil). De telles mésaventures sont rares et la Communauté ne serait pas acceptée dans nos Etats si elle n'était pas une Communauté de droit. Le débat porte sur l'insertion de la Cour dans le processus de décision moins comme contrôleur que comme décideur pour reprendre une expression appliquée à la Cour après l'avoir été à tant d'autres juridictions, sur le « Gouvernement des juges ».

A juste titre ce problème a-t-il été perçu comme étant d'une

importance telle qu'il nécessite une étude particulière à laquelle nous renvoyons². Simplement faut-il rappeler ici que la Cour exerce une influence non seulement sur la mise en œuvre des politiques communautaires en sanctionnant le non-respect des décisions arrêtées et en favorisant la sanction du droit communautaire par les juridictions nationales.

Mais encore sur l'élaboration de ces politiques. Ainsi le juge a-t-il secoué l'inertie du pouvoir de décision en sanctionnant sa carence (politique des transports) ou en constatant qu'au terme prévu par le traité la règle qu'instituait ce dernier prenait plein effet (liberté d'établissement, libre prestation de services, égalité de rémunération entre hommes et femmes). De même a-t-il introduit des principes nouveaux d'interprétation des règles en vigueur, comme celui qui impose aux Etats d'accepter les produits légalement fabriqués et commercialisés dans un Etat tiers (jurisprudence dite « cassis de Dijon », CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG*, aff. 120/78). Et il n'est plus à établir que la jurisprudence s'exerce dans un sens favorable à l'intégration. L'on se gardera cependant d'oublier que la Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'action autonome. L'interprétation la plus audacieuse doit s'appuyer sur des règles préexistantes, en l'occurrence les traités qui sont l'œuvre des Etats³.

REMÈDES

Pourrait-on gouverner mieux et comment ?

Les propositions de remèdes n'ont certes pas fait défaut. Autant de rapports de « Sages » — Tindemans, Vedel, Comité des Trois —, autant d'ordonnances aussi judiciaires que peu appliquées. Et le projet de traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 contient des prescriptions plus drastiques, plus audacieuses. Mais l'Acte unique, si décevant sur le plan de la réforme des institutions, impose de placer comme base de toute réflexion le fait que nos Etats ne sont actuellement disposés qu'à introduire des améliorations de détail. Or, cette stratégie que,

2. V. *supra* Mario Bettati, *La Cour de justice « European policy maker »*.

3. Ainsi la déclaration annexée à l'Acte unique dans laquelle les Etats indiquent que « la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques » est-elle significative de la volonté et de la possibilité de limiter le pouvoir jurisprudentiel en empêchant la Cour de renouveler l'interprétation qu'elle avait donnée des dispositions du traité CEE relatives à la liberté d'établissement (art. 52) ou à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes (art. 119).

pour reprendre une expression chère au Parlement européen, l'on qualifiera de méthode des « petits pas », si elle n'est pas à négliger ne peut améliorer sensiblement le mode de Gouvernement de la Communauté parce qu'elle se heurte très vite toujours au même obstacle, la résistance des Etats.

Sans doute serait-il utile de mieux organiser les travaux du conseil des ministres et du Conseil européen. Mais les efforts pour renforcer et structurer la Présidence de ces Conseils trouvent tôt leur limite dans la règle de la présidence rotative. Six mois de présidence à tour de rôle ménagent les susceptibilités et procurent à chaque Etat tous les six ans des satisfactions de prestige. Constituent-ils un délai suffisant pour assurer la continuité et l'efficacité des travaux ?

Désengorger le Conseil européen, accablé par le règlement de questions relativement mineures, est le vœu constant des chefs d'Etat ou de Gouvernement. Il recevra satisfaction non par la détermination d'une règle de compétence mais par l'aptitude du conseil des ministres à trancher lui-même plus souvent.

Cela suppose d'abord que le conseil des ministres accepte de n'arrêter que les grands principes et délègue largement à la Commission leur mise en œuvre. Le principe a été inscrit dans l'Acte unique en même temps qu'une esquisse de normalisation de l'intervention des Comités d'experts gouvernementaux chargés d'assister et contrôler la Commission. La pratique est encore trop récente pour que l'on puisse mesurer la portée réelle de cette nouvelle répartition de compétences. En tout cas, les procédures des Comités adoptées par le Conseil le 13 juillet 1987 confirment le souci des Etats de contrôler de près l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Cela suppose, en outre, que le conseil des ministres pratique plus largement le vote majoritaire (majorité qualifiée). Telle semble l'orientation qui s'esquisse ; timidement et progressivement amorcée en pratique depuis 1974, elle s'est vue confirmée et amplifiée par l'Acte unique aussi bien en ce qui concerne les politiques nouvelles que l'achèvement du marché intérieur. Le nouveau règlement que s'est donné le Conseil, le 20 juillet 1987, en a pris acte. Il prévoit le recours au vote à la demande d'une délégation ou de la Commission chaque fois qu'une majorité des membres qui composent le Conseil se prononce en ce sens. Incontestablement, les Douze ont pris conscience du caractère paralysant de la pratique, contraire au traité, de l'adoption des décisions à l'unanimité.

Deux réserves importantes subsistent. L'Acte unique a consacré

l'exigence de l'unanimité pour les décisions de base qui concernent les politiques nouvelles ainsi que pour l'harmonisation fiscale et le libre accès aux professions qui sont des éléments importants du marché intérieur. Surtout, l'application effective de la règle majoritaire demeure subordonnée à une pleine acceptation par les Etats que les débats de ratification de l'Acte unique ont révélée problématique. Combien de Gouvernements n'ont-ils pas assuré que le « compromis de Luxembourg » de janvier 1966 n'était pas affecté par l'Acte unique. De la sorte que si un Etat invoque un intérêt essentiel pour s'opposer à l'adoption de la mesure proposée il y a fort à parier que l'on ne trouvera pas une majorité des membres du Conseil pour appuyer la proposition de recourir au vote. Ainsi, le « veto » peut-il s'introduire à nouveau. L'on ne se rassurera pas en adhérant à la thèse selon laquelle ce fameux « veto » ne constituerait qu'un mythe puisqu'il n'a été invoqué qu'une douzaine de fois en vingt ans (J.-L. Dewost, *Le vote majoritaire : simple modalité de gestion ou enjeu politique essentiel ?*, *Mélanges P. Pescatore*, 1988, p. 167). La compréhension d'un mythe impose que l'on dépasse le cadre de l'analyse formelle. Dans le passé, la paralysie du Conseil a été le plus souvent provoquée par le consensus des Etats acceptant que l'on ne procède pas au vote dès lors qu'un membre invoquait des objections importantes à l'encontre du texte, cela en dehors même de toute opposition formelle exprimée par un vote. Qu'il y ait ou non référence explicite au compromis de Luxembourg, cette attitude traduit de la part des Etats à la fois une réaction de solidarité et la préoccupation qu'une compréhension analogue leur soit un jour accordée. Comment dans la Communauté actuelle ne survivrait-elle pas ?

La résistance des Etats s'oppose aussi à l'introduction de réformes concernant les autres institutions de la Communauté. Il en est ainsi pour la Commission. Les élargissements ont alourdi son fonctionnement, faisant passer le nombre des commissaires à 17. Mais la réduction à 12 se heurte au refus des « grands » Etats de n'avoir qu'un seul commissaire, ce qui les ravalerait au niveau des « petits » Etats. Améliorer le dynamisme de la Commission, en la dotant d'une plus grande capacité d'initiative et d'une plus grande cohésion ne nécessiterait pas des réformes profondes. L'on pourrait mieux assurer la continuité dans l'exercice de la fonction de commissaire en allongeant la durée du mandat qui n'est actuellement que de quatre ans. Mais le refus de la Grande-Bretagne de « renouveler » le mandat de Lord Cockfield confirme la réticence des gouvernements envers leurs nationaux qui remplissent leur fonction avec l'indépendance que

prévoient les traités. De même, le renforcement de la présidence paraît-il exclu. L'histoire de la Communauté est jalonnée par la méfiance puis l'hostilité que s'attire tout Président qui acquiert une forte autorité et en use pour se poser en défenseur de l'intérêt général de la Communauté. Mme Thatcher vient de le rappeler à M. Delors. L'on comprend pourquoi toute réforme du mode de désignation qui soustrairait en partie la Commission aux Gouvernements, par exemple en faisant intervenir le Parlement européen est *a fortiori* hors d'actualité.

La préoccupation qu'a chaque Etat de défendre ses positions va jusqu'à interdire des améliorations dont, de l'avis unanime, l'ensemble des institutions tireraient grand profit. Aussi, quelle économie de moyens, de temps, si l'on ramenait à une ou deux, trois au maximum, les neuf langues officielles ! Quel symbole de l'Union que la disparition de cette nouvelle tour de Babel ! Mais il n'est problème plus politiquement insoluble car toute solution raisonnable introduira une discrimination entre Etats, sacrifice auquel aucun n'est en mesure de consentir. Ne parlons pas de la détermination du siège de la Communauté !

Rien de tout cela ne saurait surprendre. La résistance des Etats à toute intégration institutionnelle ramène au débat ouvert depuis l'origine entre adversaires et partisans de l'intégration institutionnelle comme moyen d'assurer l'union économique puis éventuellement l'union politique.

Les premiers soutiennent que l'union ne peut s'accomplir que par la coopération des Gouvernements des Etats membres de la Communauté parce que les Gouvernements responsables devant les peuples détiennent seuls la légitimité et l'autorité nécessaires. Ils prendraient volontiers pour devise que la construction communautaire devrait accorder moins d'importance aux questions institutionnelles puisque l'union repose sur la volonté politique des responsables des douze Etats de prendre les décisions d'un commun accord. A quoi les tenants de l'intégration institutionnelle ont toujours répondu que l'accord des volontés des Gouvernements supposait le problème résolu. Pour Robert Schuman, « unir l'Europe... c'est la placer sous une autorité commune, capable d'émettre des décisions majoritaires. Exiger en toute chose un accord unanime, c'est supposer d'avance le problème résolu ; c'est présumer qu'il existe entre les pays coalisés une adhésion suffisante, une sorte d'harmonie préalable qui les prédispose à des appréciations concordantes » (*Ecrits de Paris*, avril 1955, Un état d'esprit européen est-il possible ?, p. 36, cité par R. Hostiou, *Robert Schuman et l'Europe*, 1969, p. 126).

CONCLUSION

Au stade présent de l'intégration européenne il nous semble que des progrès substantiels dans le Gouvernement de la Communauté ne peuvent résulter que d'une meilleure conciliation entre ces deux thèses. Les partisans de l'intégration institutionnelle doivent convenir que les décisions difficiles à imposer aux citoyens des Etats membres de la Communauté ne peuvent émaner d'une autorité dotée d'une légitimité et d'un pouvoir politique insuffisants. Le concours des Gouvernements nationaux est nécessaire. Mais le réalisme entraîne tout autant la condamnation du système actuel trop largement fondé sur l'accord des Etats. A douze, l'accord devient presque impossible non pas simplement à cause du nombre des partenaires, mais parce que l'hétérogénéité de la Communauté s'est accentuée. Rien de plus connu que le constat des disparités économiques (à commencer par la variation du simple au double du pouvoir d'achat des Européens selon l'Etat d'origine), sociales ou politiques. Comment un Gouvernement pourrait-il consentir qu'une décision s'écarte trop des intérêts nationaux dont il a la charge ? Comment dès lors lui reprocher d'exagérer la manière dont il défend ces derniers ?

Il faudrait donc repenser le système de Gouvernement de la Communauté en repartant de l'inspiration qui est à l'origine du projet selon lequel la meilleure satisfaction des intérêts de chacun peut se réaliser au niveau de la Communauté, même si c'est au prix de désavantages temporaires et sectoriels. Cela impliquerait au sein des institutions de la Communauté une nouvelle dialectique entre le national et le communautaire, donc un nouveau partage des rôles entre les organes d'intégration et ceux qui représentent les Etats ou (et) une modification du fonctionnement de ces derniers. Toutes réformes auxquelles les Douze ne sont pas prêts.

En sorte que l'on continuera à gouverner à douze dans un style intermédiaire entre le Gouvernement d'un Etat et celui d'une organisation internationale classique, mais plus proche du dernier que du premier. C'est dire que, à moins que de façon imprévisible ne se dissolvent les solidarités profondes qui unissent nos pays, l'Union européenne continuera son lent et chaotique cheminement, rythmé d'avancées et de régressions variables selon les domaines. Ainsi, les prochaines années devraient-elles marquer et un recul de l'intégration agricole et un progrès dans la réalisation du marché intérieur. La Communauté paraît s'accommoder de ce que cette alternance de

crises et de progrès soit le moteur de la construction européenne, mode de Gouvernement dont l'échéance du 31 décembre 1992 fournira une nouvelle fois l'occasion de peser les avantages et les inconvénients.

Seule une profonde relance européenne paraît de nature à insuffler aux Douze la volonté d'une accélération du processus d'union dont il est patent qu'elle implique un tout autre système de Gouvernement pour la Communauté. Mais cette perspective échappe à toute prévision présente car vraisemblablement seule la nécessité de surmonter une crise d'une exceptionnelle gravité pourrait conduire nos Etats d'Europe occidentale à accepter que l'Union européenne bénéficie d'une mutation d'une telle intensité.

RÉSUMÉ. — *Les institutions composées des représentants des douze Etats membres constituent le rouage essentiel du Gouvernement de la Communauté. La difficulté de parvenir à des compromis acceptables par tous en affaiblit l'efficacité. Mais les Etats ne paraissent pour l'instant disposés ni à améliorer profondément le mode de fonctionnement de ces institutions ni à renforcer le rôle des institutions d'intégration comme la Commission.*

Louis DUBOUIS. — **Can twelve-nation government work ?**

The mainspring of Community government is provided by institutions made up of representatives of the twelve member States. Their effectiveness is, however, hampered by the difficulty of reaching compromises acceptable to all. For the moment, the member States do not seem disposed either to improve the workings of these institutions in any depth or to reinforce the role of integrative institutions like the European Commission.