

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

48

## Europe 1993

Robert TOULEMON. — Le mythe de 1992.....	5
Jean-Paul FIROUSSI. — L'Europe, le chômage et 1992.....	17
Jean-Paul JACQUÉ. — La communautarisation des politiques nationales .....	29
Hjalte RASMUSSEN. — Les Etats membres et l'inexécution des obligations communautaires .....	39
Mario BETTATI. — Le <i>law-making power</i> de la Cour .....	57
Dusan SIDJANSKI. — Communauté européenne 1992 : gouvernement de comité ? .....	71
Antonio TIZZANO. — Quelques observations sur le développement des compétences communautaires .....	81
Michel PETITE. — Les lobbies européens.....	95
Louis DUBOIS. — Peut-on gouverner à douze ?.....	105
Document : Acte unique européen .....	119

## JOURNAL

François GAZIER et Jean Frédéric de LEUSSE. — La Commission des sondages face à l'élection présidentielle de 1988.....	145
Repères étrangers (1 <sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1988), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT .....	159
<b>Chronique de l'opinion publique</b> : De la cohabitation à l' « ouverture ». Profil de l'année politique. Jean-Luc PARODI.....	165
<b>Chronique constitutionnelle française</b> : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (1 <sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1988) .....	177

## L'EUROPE 1993 EST ÉTUDIÉE PAR

Mario Bettati, professeur à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris II, directeur du DEA de droit communautaire et du Centre d'Etudes européennes de cette Université.

Louis Dubouis, professeur à la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université d'Aix-Marseille III.

Jean-Paul Fitoussi, professeur à l'IEP de Paris, directeur du Département des Etudes à l'Observatoire français des Conjonctures économiques, OFCE ; *The Slump in Europe, Reconstructing Open Economy Theory*, Paris (1988).

Jean-Paul Jacqué, professeur de droit public, président de l'Université Robert-Schuman de Strasbourg.

Michel Petite, chargé des affaires du marché intérieur au cabinet du vice-président de la Commission des Communautés européennes, Lord Cockfield.

Hjalte Rasmussen, directeur de l'Institut de Droit des Communautés européennes, Ecole supérieure de management et de commerce de Copenhague.

Dusan Sidjanski, professeur au Département de Science politique et à l'Institut universitaire d'Etudes européennes de l'Université de Genève ; *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles (1970) (avec Jean Meynaud).

Antonio Tizzano, professeur de droit des Communautés européennes à la Faculté de Droit de l'Université de Naples.

Robert Toulemon, inspecteur général des finances, ancien directeur général aux Communautés européennes, président de l'AFEUR : *Une politique industrielle pour l'Europe*, Paris (1974) (avec Jean Flory).

DUSAN SIDJANSKI

## *Communauté européenne 1992 : gouvernement de comités?*

La formule gouvernement de comités n'est ni récente ni réservée à la Communauté européenne. Le processus gouvernemental anglais a fait l'objet dans les années cinquante d'une étude du Pr Wheare qu'il a intitulée de manière révélatrice *Government by Committee*. De son côté, Jean Meynaud a rapporté dans ses *Nouvelles études sur les groupes de pression* (en 1962) une estimation officielle selon laquelle le nombre de comités consultatifs s'élèverait en France à 5 000 dont les neuf dixièmes établis auprès des administrations centrales. Depuis la création des régions, les comités prolifèrent à ce niveau. De plus, les commissions du Plan ainsi que le Conseil économique et social ne sont pas étrangers à cette propension à gouverner par l'intermédiaire de comités. Cette même propension se retrouve sous des formes diverses dans les Etats membres de la CE. En Suisse, la consultation des groupes socio-économiques réunis en comités d'experts constitue l'axe principal du processus de décision en matière économique. Les pays socialistes eux-mêmes n'échappent pas à cette emprise des comités comme le témoignent les exemples de Yougoslavie (« gouvernement par délégation » et « autogestion ») et de l'Union soviétique. Cependant, l'hypertrophie des comités est souvent contrebalancée par la personnalisation du pouvoir. Cette évolution parfois cyclothymique mais bien affirmée dans les pays socialistes (Tito, Brejnev, Gorbatchev) n'est pas absente en Occident. Les démocraties occidentales bien que submergées de comités ne se privent pas toujours de leaders politiques imposants tels que de Gaulle, Reagan, Mme Thatcher ou Mitterrand. Tout en s'inscrivant dans des systèmes politiques ou économiques diffé-

rents, ces tendances en apparence contradictoires alliant comités et leadership semblent liées à certaines conditions des sociétés industrielles ou postindustrielles. Le règne des comités s'est étendu à mesure que des organisations (partis, entreprises, organisations socio-économiques, etc.) et des institutions publiques ont quadrillé les sociétés développées. Cependant, l'extension des réseaux organisationnels n'a pas pour autant diminué — bien au contraire — le rôle de la personnalité des dirigeants politiques, économiques ou sociaux.

La Communauté européenne s'inscrit dans cette tendance générale que, par surcroît, elle semble renforcer. En effet, la CE est peuplée de toutes sortes de comités qui s'ajoutent à sa structure institutionnelle composée de conseils et d'organes collégiaux. Cet aspect collégial est accentué dans les institutions et organes intergouvernementaux qui tels que le Conseil européen, le conseil des ministres ou le comité des représentants permanents (COREPER) connaissent une fréquence de rotation à la présidence semestrielle plus élevée que celle annuelle du Conseil fédéral suisse. Ainsi, se trouve atténué le rôle du Président par crainte de son influence au profit de l'anonymat collégial. En revanche, les institutions communautaires telles que la Commission, le Parlement européen ou le Comité économique et social disposent de présidences de plus longues durées, soit en moyenne de quatre ans. De la sorte, leur caractère collégial ou de comité peut être partiellement contrebalancé par le rôle du Président.

Des nuées de comités et des milliers d'experts voltigent autour des deux principales institutions qui incarnent le pouvoir actif de décision, la Commission et le Conseil. Il est probable que, toutes proportions gardées, le nombre et le rôle des comités y sont plus importants que dans les Etats membres. Les raisons en sont multiples : en premier lieu, les comités nombreux composés d'experts nationaux, de fonctionnaires des administrations des pays membres ou des représentants de gouvernements membres s'ajoutent à d'autres comités qui remplissent des fonctions comparables aux comités consultatifs qui sont associés à l'action des pouvoirs publics nationaux. En effet, dans une Communauté plurinationale, la fonction de consultation des groupes d'intérêt se double de la fonction de participation des administrations nationales au processus de décision, fonction indispensable à la préparation des dossiers et à la formation des consensus à divers niveaux. Cette fonction — présente aussi dans les Etats fédéraux — revêt des formes diverses dans la CE, notamment celles des comités ou réunions d'experts

nationaux au niveau de la Commission ou bien des groupes de travail du COREPER au niveau du Conseil.

En deuxième lieu, l'organisation communautaire ne disposant pas de mémoire ancienne et d'une longue tradition est obligée de s'entourer d'un tissu dense de comités susceptibles de lui fournir informations, données et études sur des règles et pratiques souvent fort différentes d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre. Face à cette diversité de traditions, de conceptions ou d'approches et de comportements, la contribution d'experts nationaux, d'experts indépendants ou de représentants de groupes d'intérêt aide la Commission à dégager une ligne communautaire. Par rapport aux contacts bilatéraux, le travail au sein des comités offre l'avantage d'une confrontation d'approches et de points de vue qui permet de faire apparaître, grâce à un effort commun, les éléments de l'intérêt communautaire ainsi que les limites des résistances nationales ou sectorielles.

En troisième lieu, ce sont les mêmes raisons qui incitent les appareils étatiques à associer à leurs activités groupes socio-économiques et experts extérieurs, qui sont à l'origine des processus de consultation dans la CE. De fait, ces acteurs socio-économiques lui fournissent des connaissances techniques dont ils sont les détenteurs privilégiés dans leurs secteurs d'activité. Mais, outre leur savoir, ils renseignent les institutions communautaires (dont la Commission au premier chef) par leurs avis et leurs prises de décisions sur la répartition des forces au sujet d'un problème ou d'une solution commune envisagée. C'est leur double apport à l'élaboration de décision ainsi qu'à la formation des consensus ou de convergences qui facilite la prise de décisions communes et contribue à garantir leur exécution et leur efficacité.

Ces diverses considérations aboutissent à une question fondamentale, au centre de nos préoccupations : quel est le rôle effectif des comités dans l'élaboration, la prise et l'exécution de décisions communautaires ?

Selon le schéma général, la Commission assume un rôle actif et prépondérant au cours de la phase d'élaboration. Puis, elle participe activement à la phase de prise de décision par le Conseil qui décide, en coopération avec le Parlement européen et après avoir pris l'avis du Comité économique et social. Une fois les actes formulés, c'est à la Commission qu'il revient d'en assurer la gestion et le contrôle de l'exécution. Ce schéma classique accuse un défaut majeur : il passe sous silence l'apport des comités et des acteurs socio-économiques. C'est pourquoi, afin d'essayer de donner une

réponse à la question centrale que nous venons de poser, nous nous proposons d'esquisser un tableau des comités de la CE puis d'évaluer leur rôle dans le processus communautaire. Dans l'élaboration des règles communautaires comme dans leur application, la Commission s'appuie sur des comités consultatifs à composition socio-économique, sur des comités mixtes composés de représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs publics ainsi que sur des comités d'experts nationaux. A ce réseau de comités consultatifs s'ajoutent deux comités mixtes de gestion (exemple : Conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) ainsi que de concertation, à savoir le Comité permanent d'emploi et la conférence tripartite. Le premier est à composition paritaire d'organisations communautaires des employeurs et travailleurs (UNICE pour l'industrie, COPA pour l'agriculture, CEEP pour les entreprises publiques, Confédération Européenne des Syndicats - CES). La deuxième qui se réunit périodiquement sans être institutionnalisée comprend outre les mêmes organisations socioprofessionnelles quatre représentants de la Commission (2 vice-présidents et 2 membres), le président et le secrétaire général du Conseil ainsi que les ministres des Etats membres.

Le réseau des comités constitués au niveau de la Commission et du Conseil se compose d'environ *trois cents* organismes<sup>1</sup>. Outre les comités consultatifs à composition professionnelle ou mixte, il comprend de nombreux comités dont les membres sont des experts nationaux ou gouvernementaux, des fonctionnaires, des hauts responsables d'organismes publics telles les banques centrales. La densité des réseaux varie selon les secteurs d'activité communautaires : une quinzaine assistent le service de l'Union douanière, une trentaine fonctionnent en matière d'emploi, d'affaires sociales et d'éducation (DGVI) et autant dans le domaine de l'environnement des consommateurs et de sécurité (DGXI) et un peu plus au titre de marché intérieur et des affaires industrielles (DGIII). Comme on pouvait s'y attendre le tissu le plus dense s'est constitué dans le secteur agricole là où la politique communautaire est la plus structurée : 70 comités dont 35 consultatifs, 16 divers et une vingtaine de comités de gestion. Les premiers donnent leur avis lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des règlements et décisions en matière agricole ; les comités de gestion, composés de représentants gouvernementaux, visent à alléger la procédure du Conseil en assumant le contrôle des mesures d'application que la Commission

1. Comités Luxembourg, Office des Publications officielles de la Communauté.

est appelée à prendre en matière d'organisations de marchés agricoles ou pour chaque catégorie de produits. Les projets des mesures à adopter sont soumis au comité de gestion compétent qui donne un avis à la majorité qualifiée. Si la Commission arrête des mesures en décidant de passer outre à cet avis, le Conseil peut modifier la décision de la Commission dans un délai d'un mois. S'il est évident que ces comités de gestion participent au processus de décision de manière directe et effective, il est en revanche bien plus difficile d'évaluer l'influence des comités consultatifs agricoles. Le poids de leurs avis qui ne lient pas la Commission, varie selon la représentativité, l'importance et la compétence de leurs membres ainsi que de leur degré de consensus. Il est significatif de noter que les organisations professionnelles ne les considèrent pas — sans pour autant les négliger — comme des accès très efficaces auprès de l'administration de la Commission.

Malgré l'existence de ce réseau dense de comités — réseau qui selon toute probabilité connaîtra un nouvel essor dans la perspective de 1992 — la Commission pratique une large consultation lors de l'élaboration de ses propositions<sup>2</sup>. A cette consultation devenue coutumière sont associées d'une part les organisations professionnelles constituées à l'échelon de la Communauté (UNICE, COPA, CES, organismes par secteur et par branche) et, d'autre part, les experts nationaux convoqués à titre officieux par la Commission. Cette double consultation menée séparément complète celle plus officielle des comités consultatifs au sein desquels les organisations professionnelles communautaires remplissent des tâches de soutien et de coordination. Cependant qu'il s'agisse de comités consultatifs, de réunions d'organisations professionnelles communautaires ou de réunions d'experts nationaux, leurs contributions, quelque importantes qu'elles soient, revêtent la forme d'avis ou d'opinions et n'ont qu'une portée consultative. Institution collégiale par excellence, la Commission a seule la responsabilité de ses propositions ou de ses décisions.

Le rôle des comités au niveau du Conseil se distingue par leur intervention directe et officielle dans le processus de décision. Dès lors, il n'est pas étonnant que le réseau de comités ou de groupes de travail se révèle d'une densité comparable, à l'exception des comptes d'organisation professionnelle, à celle qui caractérise le tissu autour de la Commission, d'autant que plus d'un comité fonctionne à cheval sur les deux niveaux. En effet, les comités et les

2. D. Sidjanski, Les groupes de pression dans la CE, *Il Politico*, 1982.

réunions d'experts nationaux sont, dans l'ensemble reproduits au sein de l'infrastructure du Conseil. Cette infrastructure comprend tout d'abord un rouage clé, le Comité des représentants permanents (COREPER) dont relèvent une cinquantaine de groupes de travail. Le COREPER composé d'ambassadeurs et de leurs adjoints s'appuie sur un réseau de groupes de travail. Le COREPER a de larges responsabilités dans les matières communautaires : il a la charge de la préparation des travaux et des délibérations du Conseil. Dans le secteur agricole, le comité spécial agriculture bénéficie de l'apport d'une trentaine de groupes de travail couvrant les divers produits ou activités. Trois aspects de cette infrastructure méritent une attention particulière :

1° L'importance des représentations permanentes qui ont en moyenne une trentaine de membres dont un noyau d'un tiers provenant des affaires étrangères et les deux tiers des ministères correspondant aux diverses activités de la CE. En raison de la distance géographique, la représentation grecque est la plus nombreuse avec plus de 50 membres.

2° La composition des groupes de travail qui comprennent des membres des représentations permanentes mais aussi et le plus souvent, en raison de la technicité et de l'ampleur des tâches, des experts gouvernementaux qui viennent siéger à Bruxelles. Ainsi se produit un gigantesque brassage d'experts gouvernementaux et fonctionnaires nationaux qui tout au long du processus d'élaboration et de préparation des décisions dialoguent et font l'apprentissage de la Communauté et des autres administrations. Cet apprentissage se poursuit au cours des deux phases, l'une dans les réunions convoquées par la Commission et l'autre dans les groupes de travail au niveau du Conseil car, le plus souvent ce sont les mêmes experts qui interviennent d'abord à titre plutôt personnel, puis à titre de représentants gouvernementaux.

3° La grande majorité des décisions est prise par le Conseil sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen. Les questions importantes ou controversées font l'objet de débats au Conseil entre ministres et membres de la Commission qui participent aux réunions du Conseil de même qu'un représentant de la Commission assiste à toutes les réunions préparatoires au COREPER dans les comités spéciaux ou dans les groupes de travail. Cependant, lorsque les représentants permanents et le représentant de la Commission parviennent à un accord sur des questions techniques ou moins importantes, cet accord est entériné

par le Conseil sans discussion<sup>3</sup>. Dans ces conditions et avec l'approbation du représentant de la Commission, le COREPER acquiert en réalité un pouvoir de décision. D'où l'appréhension parfois exprimée à l'égard du pouvoir considérable dont pourraient disposer des comités de hauts fonctionnaires et d'experts et de fonctionnaires communautaires. D'où la référence au gouvernement de comité ou au gouvernement de techniciens.

L'intervention du Comité économique et social dans ce processus de décision ne modifie pas les caractéristiques que nous venons d'esquisser. En effet, le CES est un organisme de consultation qui sous une forme institutionnalisée et générale associe diverses catégories d'acteurs socio-économiques nationaux à l'élaboration des normes et des politiques communautaires. Ses 189 conseillers sont répartis en 9 sections correspondant aux principaux domaines de la CE et chargées d'élaborer des avis. Ceux-ci sont adoptés en séances plénières où les conseillers sont organisés en trois groupes : groupe I : des employeurs, groupe II : des travailleurs et groupe III : des activités diverses (le plus nombreux).

Au sein des deux premiers la coordination est assurée par l'UNICE et la Confédération européenne des Syndicats respectivement. Par sa composition, le CES (Comité économique et social) a pour mission de refléter la diversité des intérêts et de faire entendre leur voix dans le concert communautaire. Dès lors se pose la question de la portée et de l'influence de ses avis qui sont fonction de divers facteurs dont la représentativité des membres, la valeur intrinsèque ou technique des avis, leur formulation et leur moment d'intervention dans le processus de décision. Ainsi, par exemple si la mise au point d'un avis exige du temps, cette exigence risque de retarder sa transmission jusqu'au moment où les jeux sont pratiquement faits. La même conséquence peut résulter des divergences entre les groupes du CES qui peuvent allonger les délais ou aboutir à des compromis trop généraux donc peu influents. Dans les meilleures circonstances, la contribution du CES ne fait qu'amplifier l'« effet comité » au sein de la CE.

Comment dès lors évaluer cet « effet comité » en fonction de l'analyse qui précède ? Une première conclusion concerne l'efficacité du contrôle politique sur les comités que l'on peut séparer en deux catégories, comités consultatifs et comités d'experts nationaux ou gouvernementaux. Les comités consultatifs socio-écono-

3. E. Neil, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Luxembourg, Office des Publications officielles, 1981.

miques, institutionnalisés ou non, qui constituent un accès privilégié pour les groupes d'intérêt communautaires ou nationaux ; l'influence de ces comités présents à divers niveaux autour de la Commission est variable, difficile à évaluer mais plus pénétrante dans les domaines spécialisés et techniques que sous une forme générale<sup>4</sup>. Au vu des différentes analyses, l'impression se dégage qu'à des exceptions près, l'influence en matière technique ou spécialisée même demeure relativement marginale par rapport à l'influence des comités d'experts nationaux ou de représentants gouvernementaux. Ceux-ci semblent en effet avoir élargi leur emprise sur les décisions considérées comme moins importantes, plus techniques ou routinières. De surcroît, leur part dans les décisions importantes n'est pas négligeable comme le suggère le rôle du COREPER dans la préparation des décisions et dans la recherche des consensus. Le champ économique et technique de la CE tend à favoriser le penchant technocratique des sociétés développées. Dans ces conditions, comment contrebalancer le poids des structures technocratiques qu'elles soient d'origine socio-économique ou nationale ? La réponse réside principalement dans le renforcement d'éléments démocratiques et de contrôle politique dans la Communauté, éléments qui sont incarnés dans le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Certes, le Parlement européen a acquis plus de pouvoirs et d'autorité grâce à son élection directe ainsi qu'à l'Acte unique européen<sup>5</sup>. Ce dernier prévoit une coopération plus étroite entre deux institutions à vocation législative, le Parlement européen et le Conseil. Il accorde plus de pouvoirs de contrôle au Parlement européen par voie d'amendements ou de rejets des positions communes du Conseil. Le progrès est considérable, mais la question reste de savoir si le Parlement européen et ses commissions disposent de la capacité et des moyens effectifs de contrôle sur les décisions à contenu économique et technique. Pour l'heure, à l'exception de décisions à portée générale ou impliquant des options politiques, le doute quant à l'efficacité de ce contrôle semble justifié. D'un autre côté, nous avons constaté que faute de temps ou de moyens, le Conseil est souvent amené à confier toute une série de décisions à ses comités et groupes de travail, à l'exception de domaines politiquement sensibles ou objets de divergences marquées. Au niveau de cette ins-

4. D. Sidjanski, Le Comité économique et social et les acteurs sociaux, *Revista Relaçoés internacionais*, n° 2.

5. D. Sidjanski, Du projet de traité d'Union du Parlement européen à l'Acte unique européen, *Revue d'Intégration européenne*, n° 2-3.

titution de décision le poids des comités prend une signification particulière. Reste la Commission, institution à la fois politique et technique qui dispose du droit d'initiative et de contrôle du processus de décision. De ce fait, elle façonne les projets de décision et suit leur évolution notamment au sein du réseau des comités et groupes de travail du Conseil. Mais à cet échelon aussi, les matières considérées comme moins importantes sont confiées aux collaborateurs de la Commission et soumises à une procédure écrite accélérée. En revanche, les décisions globales ou sensibles sont traitées au plus haut niveau au sein de l'institution collégiale. Cette distinction parfois fragile entre décisions importantes et moins importantes a des effets continus tout au long du processus de décision. Peut-on conclure pour autant qu'il s'agit d'un Gouvernement de comité ?

Si la tentation persiste dans toute une série de décisions peu importantes, techniques, ou routinières ou sectorielles, quel jugement peut-on porter sur l'ensemble du système communautaire ? En effet, des décisions fondamentales telles que l'adoption de l'Acte unique, la réforme de la politique agricole ou des décisions de politique globale relèvent des hautes instances politiques de la Commission, du Conseil comme du Parlement européen. Il en va de même des décisions qui impriment une nouvelle direction, abordent des domaines nouveaux ou donnent une impulsion au processus d'union européenne. Ce sont autant d'exemples de domaines importants où le rôle de premier plan est assumé par la volonté politique, par les instances et les personnalités politiques. Personne ne peut nier le rôle décisif joué par Delors, Mitterrand ou Thatcher, ou d'autres leaders politiques dans l'adoption comme dans la mise en œuvre de l'Acte unique, le parachèvement de l'espace sans frontières ou le développement des politiques communes. Ainsi dans des domaines multiples et diversifiés, l'impulsion et la volonté politique sont essentielles, les comités étant des structures de soutien, de préparation de dossiers et de formation de consensus autour d'orientations définies. Leur contribution est néanmoins importante, car l'efficacité de la Communauté repose moins sur le pouvoir de contrainte que sur le pouvoir d'entraînement, d'impulsion, de coordination ou de synergie des forces vives. D'où le besoin de les associer à divers stades du processus. A ce titre la Communauté renforce une tendance générale tout en préfigurant une nouvelle conception du pouvoir politique communautaire<sup>6</sup>. En définitive, notre conclu-

6. Cette évolution a été annoncée depuis longtemps par Bertrand de Jouvenel : la politique comme addition ou concours de volontés.

sion est double et en apparence contradictoire : tout en affirmant l'importance des comités dans le processus communautaire, elle rejette la réalité d'un Gouvernement de comités. Cette hypothèse est d'autant moins crédible que la Communauté aborde une nouvelle phase dynamique largement tributaire de la volonté et du soutien politiques ainsi que de la participation des forces sociales.

RÉSUMÉ. — *Les comités divers et multiples, composés de groupes socio-économiques, d'experts nationaux et gouvernementaux remplissent un rôle important dans le processus de décision communautaire. Peut-on pour autant conclure à l'existence d'un « Gouvernement de comité » dans la CE ? Tel n'est pas l'avis de l'auteur qui estime qu'avec le dynamisme insufflé par l'Acte unique, les instances politiques — Commission, Conseil, Parlement — assument le Gouvernement de la Communauté.*

Dusan SIDJANSKI. — **European Community 1992 : Government by Committee.**

Multiple committees with diversified membership from interest groups, national and governmental experts display an important role in the European Community decision-making process. Is it in consequence legitimate to assert the existence of the « government of committee » ? This is not the author's conclusion as he believes that as result of the dynamism givens by the European Act, the Commission, the Council and the Parliament function as the government of the European Community.