

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



L'intégration européenne

Luc Bergeron

Volume 7, Number 1, 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101142ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101142ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bergeron, L. (1990). L'intégration européenne. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 7(1), 42-75. <https://doi.org/10.7202/1101142ar>

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1990

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

L'intégration européenne

Luc BERGERON*

I.- La Communauté européenne

A.- Ce qu'elle est aujourd'hui

B.- Les tendances de demain

II.- Le Conseil de l'Europe

III.- La Coopération nordique

IV.- L'Union économique du Bénélux

V.- L'Union économique belgo-luxembourgeoise

VI.- L'Association européenne de libre-échange

Il peut apparaître étonnant, pour certains, de consacrer un long moment de réflexion sur l'évolution européenne. En effet, toute comparaison entre les systèmes institutionnels est dangereuse, car celle-ci peut très difficilement tenir compte des réalités culturelles et économiques qui sont sous-jacentes à tout système politique. Il y a donc lieu avant toute chose de mettre en garde quiconque souhaite faire de telles comparaisons : *nos origines historiques, notre appartenance à des continents de nature différente, notre évolution culturelle, nos crises politiques et notre contexte économique nous sont propres.*

Il est vrai cependant, qu'au moment où nous nous interrogeons sur notre avenir politique et constitutionnel, il y a sans doute lieu de regarder ce que d'autres ont fait. Si cela est opportun, il vaut mieux le faire en profondeur et avec le plus de rigueur possible. C'est ce que nous vous proposons.

Pourquoi l'Europe? Plusieurs raisons me paraissent justifier un examen approfondi de l'Europe et on peut les résumer de la façon suivante :

- Les diverses organisations européennes, et surtout la Communauté européenne, offrent des exemples uniques au monde en matière d'intégration économique et de recherche d'équilibre politique. On ne retrouve, ni en Asie, ni en Afrique, ni en Amérique latine de tels systèmes et aussi élaborés.

- Puisqu'il s'agit d'examiner, notamment, la dimension économique, la comparaison avec l'Europe est tout à fait opportune, ces pays offrant un niveau de développement économique et social comparable au nôtre.

- Puisqu'il s'agit également d'examiner la dimension politique, cette région du monde a, en commun avec nous, des régimes démocratiques garantissant les droits et libertés et un héritage politique qui se rapproche du nôtre à plusieurs égards.

- Dans la mesure où, au cours du débat actuel, l'Europe est une constante référence des uns et des autres (même de ceux dont les thèses sont à l'opposé), il y a sans doute lieu de se pencher plus longuement sur la réalité européenne, afin de la voir le plus clairement possible, telle qu'elle se présente aujourd'hui et telle qu'elle pourrait être demain.

Je tenterai donc, au cours de cet exercice de réflexion, de présenter le mieux possible la réalité européenne, sans chercher, puisque ce n'est pas mon rôle, à faire des extrapolations sur la situation du Québec et du Canada. La Commission tirera ses conclusions elle-même.

Bien entendu, en plus de la mise en garde déjà évoquée, il faut garder à l'esprit trois éléments fondamentaux:

- Bon nombre de ces organisations sont composées de plusieurs États. La Communauté européenne par exemple est composée de douze États membres.

- Les structures institutionnelles de chacun de ces États sont différentes les unes par rapport aux autres.

- La dimension culturelle de chacun de ces États est, d'une part, très différente et, d'autre part, solidement affirmée les unes par rapport aux autres.

Nous souhaitons, dans cette introduction générale, tracer à grands traits une partie de l'évolution européenne de l'après-guerre. Bon nombre de ces questions seront par la suite reprises dans les divers documents de travail préparés sur chaque organisation.

L'expression «intégration européenne» a commencé à être utilisée régulièrement après la seconde guerre mondiale. De façon générale, cette expression était à la fois la description d'un processus et un objectif à atteindre.

La portée de cette expression est suffisamment large pour permettre de décrire un large éventail d'expériences d'intégration, allant du concept traditionnel de coopération internationale jusqu'aux mécanismes d'intégration politique.

L'Europe de l'Ouest a été le lieu d'un grand nombre d'entreprises d'intégration. Divers efforts ont été consacrés par de nombreuses personnalités, puis par plusieurs gouvernements, pour mettre en place des accords, arrangements ou autres traités internationaux permettant d'organiser l'intégration.

La Communauté européenne demeure l'organisation la plus achevée et elle attire l'attention de la plupart des

* Premier conseiller à la Délégation générale du Québec à Bruxelles. Le ministère des Affaires internationales a accepté de dégager M. Bergeron de ses fonctions pendant quelques semaines afin d'agir comme personne-ressource auprès de la Commission relativement à la Communauté européenne. Les opinions émises dans ce texte n'engagent que son auteur. Cette étude a été préparée par M. Bergeron à la demande de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et a été publiée à l'origine dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, n° 2, pp. 111 à 237.

observateurs étrangers. Mais il n'est pas sans intérêt d'examiner dans ses grandes lignes les autres expériences.

L'homogénéité relative des systèmes politiques et économiques a favorisé un grand nombre d'expériences diverses. Cette volonté de rapprochement, qui a, dès après la guerre, animé la plupart des gouvernements de l'Ouest de l'Europe, demeure aujourd'hui l'un des objectifs les plus importants de la plupart des pays de cette région. Pour des raisons évidentes, ces efforts d'intégration ont très peu touché l'Europe de l'Est.

Il convient, avant d'analyser un par un certains de ces efforts, de jeter un coup d'oeil général sur le processus et d'en situer quelque peu le contexte historique.

Le «Mouvement Européen» a été créé en 1948. Il regroupait divers groupes politiques favorisant une «Union des États européens». Son objectif était d'établir une Union fédérale munie de compétences constitutionnelles dans un nombre important de secteurs.

Ainsi, c'est en 1949 que la première grande organisation européenne est créée. Il s'agit du Conseil de l'Europe qui était au départ conçu comme la principale organisation européenne munie de compétences générales devant favoriser «une grande unité entre ses membres par des accords et des actions communes en matière économique, sociale, culturelle, scientifique, juridique et administrative» (article 1). Seul le secteur de la défense ne relevait pas des compétences du Conseil. Cette organisation cherchait à créer les bases de l'Union politique.

Le Conseil de l'Europe, doté d'une structure institutionnelle légère et sans capacité décisionnelle autonome, n'a pas été en mesure de favoriser une réelle intégration dans tous ces secteurs. Le seul domaine où son action a porté, avec des résultats non négligeables encore aujourd'hui, est celui des droits de l'Homme, grâce à la négociation, la signature et la ratification de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. Dans les secteurs social, culturel, scientifique et juridique, le Conseil de l'Europe a favorisé des rapprochements et, dans de nombreux cas, l'élaboration de conventions internationales soumises à la ratification des États membres, à la manière des grandes conventions multilatérales onusiennes.

Le Mouvement européen s'est donc rapidement buté à des obstacles politiques considérables et les leaders ont résolu d'adopter une approche dite sectorielle.

De nouvelles organisations européennes ont donc vu le jour, grâce à cette approche pragmatique et sectorielle. Ainsi, l'Organisation européenne pour la Coopération économique (O.E.C.E.), devenue plus tard l'O.C.D.E., a été mise en place pour favoriser la réalisation des objectifs du programme européen de reconstruction appelé Plan Marshall.

Le Conseil des Ministres de l'O.E.C.E., institution d'où émanait l'ensemble des décisions de l'organisation, était composé de représentants des divers gouvernements membres. L'unanimité était requise, ce qui n'a pas empêché l'organisation d'être efficace dès le départ, car la majorité des membres partageait le même objectif : la reconstruction de l'Europe. En conséquence, des résultats intéressants ont été atteints pour la réduction et l'abolition de restrictions quantitatives. D'autres obstacles aux échanges de biens, de services et de capitaux ont également été levés. Ce succès relatif était indispensable au rétablissement des économies européennes et a vraisemblablement créé une base solide

permettant l'émergence, quelques années plus tard, des communautés européennes.

Au cours des années, de nombreuses organisations, munies d'un Conseil des Ministres capable de prendre, à l'unanimité, un certain nombre de décisions, ont été mises en place à l'image de l'O.E.C.E. : l'Union de l'Europe occidentale en 1948, la Conférence européenne des Ministres des Transports en 1953, l'Organisation européenne pour la Recherche nucléaire également en 1953, la Conférence européenne de l'Aviation civile (1955), l'Union économique du Bénélux (1960), l'Association européenne de Libre-Échange (1960) et l'Agence spatiale européenne (1975).

Il est apparu au cours des années que la recherche de l'unanimité pouvait constituer une difficulté considérable et empêcher à l'occasion la prise de décisions dans les organisations comportant plusieurs membres. Les spécialistes ont donc graduellement élaboré diverses méthodes permettant aux institutions de prendre des décisions plus efficacement. On peut résumer de la façon suivante les deux grandes méthodes développées au fil des années :

- La création d'organes, composés de personnalités qualifiées et indépendantes, chargés de faire la promotion de l'intérêt commun;

- L'introduction, au sein des organes intergouvernementaux (les divers conseils des ministres de ces organisations), de la possibilité de décider par un vote à majorité simple ou qualifiée.

Sont apparues par la suite les diverses communautés européennes, lesquelles sont aujourd'hui les institutions européennes les plus sophistiquées et les plus intégrées (cf.: le document de base préparé sur la Communauté européenne).

Après la création de la Communauté économique européenne en 1957, des efforts considérables ont été consacrés pour éviter la division économique de l'Ouest européen. En effet, seuls six membres de l'O.E.C.E. appartenaient à la C.E.E. et cela pouvait avoir pour effet de ralentir, voire d'empêcher la poursuite des objectifs d'intégration fixés lors de la création de l'O.E.C.E.

Malgré ces efforts, sept pays (l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni) ont décidé de rester à l'extérieur de la C.E.E. et ont créé en 1960 l'Association européenne de Libre-Échange (A.E.L.É.). Cette Association n'était pas munie d'un organe administratif indépendant et maintenait la nécessité de la décision unanime au sein du Conseil. À cette époque, de nombreux efforts devant permettre des accords de libre-échange entre la C.E.E. et l'A.E.L.É. ont alors été entrepris, sans succès.

En 1972, trois membres de l'A.E.L.É. (le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni) se sont joints à la Communauté européenne. Des accords favorisant l'abolition réciproque de tarifs douaniers ont alors été conclus entre la C.E.E. et les quatre membres restants de l'A.E.L.É. En plus de ces quatre membres, cinq autres pays sont demeurés en marge de ces efforts d'intégration : il s'agit de Chypre, de la Finlande, de l'Islande, du Liechtenstein et de Malte. Pour les neuf États concernés, on peut estimer que la plupart ont souhaité rester hors de la C.E.E., parce qu'ils croyaient qu'une intégration de nature supra-nationale pouvait affecter leur indépendance et, dans certains cas, leur politique de neutralité.

Le concept d'intégration en matière de défense et de sécurité n'a pas connu de succès considérable pour les mêmes raisons politiques. Le Traité visant à établir une Communauté

européenne de défense, quoique ratifié par cinq des six parlements concernés, s'est buté à l'opposition de l'Assemblée nationale française. Sans la France, ce concept ne voulait plus rien dire et a donc été abandonné (il fait l'objet aujourd'hui de nouveaux efforts à la suite de l'adoption de l'Acte unique européen en 1987).

C'est donc au sein de l'OTAN que l'essentiel des efforts militaires «en commun» ont été réalisés. En 1950, les gouvernements membres du Traité de l'Atlantique Nord ont décidé «en Conseil» de mettre en place une force militaire intégrée pour l'Europe de l'Ouest. Cette force, composée d'unités militaires spécifiquement affectées aux objectifs de l'OTAN, a été placée sous l'autorité d'un commandement suprême. La France s'est retirée de cette organisation militaire intégrée en 1966, tout en restant membre de l'organisation. Le mandat de ce commandement suprême a été élargi par le biais de programmes dits d'infrastructures permettant la construction de diverses installations militaires, dans les pays membres, sous l'autorité de l'OTAN.

Les efforts d'intégration politique souhaités par bon nombre de leaders politiques originalement membres du Mouvement Européen ont connu peu de succès. Quoique l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ait adopté une résolution en 1949 proclamant «que l'objectif du Conseil de l'Europe est la création d'une autorité politique européenne, à fonctions limitées, mais à pouvoirs réels», l'on constate aujourd'hui le peu de succès connu à cet égard. Les efforts consacrés établissant une Communauté européenne politique n'ont pas été couronnés de succès et ont été abandonnés lorsque le projet de Traité en matière de défense a été rejeté par la France.

En 1961, les chefs de gouvernements des six États membres de la Communauté économique européenne ont adopté un document favorisant «l'harmonisation des politiques étrangères et, plus particulièrement, la recherche de concepts permettant l'unification politique de l'Europe». Un comité de représentants des ministres des Affaires étrangères avait par la suite déposé un projet en ce sens (le Plan Fouchet). Ce projet n'a pas connu de suite.

Par la suite, les États membres se sont efforcés de rechercher une harmonisation accrue de leurs politiques étrangères et c'est notamment dans ce contexte que le Conseil européen (réunissant les chefs d'États et de gouvernements de tous les États membres de la Communauté européenne) a été réuni pour la première fois en décembre 1974. En plus des objectifs en matière de politique étrangère, le Conseil européen a alors décidé informellement d'agir comme coordonnateur suprême de l'ensemble des structures institutionnelles de la Communauté européenne. Cette décision, maintenue depuis et même élargie en décembre 1990, représentant en quelque sorte un affaiblissement de l'approche supra-nationale, du moins dans les domaines hautement politiques.

Cette rapide mise en situation institutionnelle nous permet maintenant d'aborder l'examen de diverses organisations européennes :

- La Communauté européenne : créée en 1951 (C.E.C.A.) et en 1957 (C.É.E. et EURATOM), elle regroupe la France (1951 et 57), l'Allemagne (1951 et 57), l'Italie (1951 et 57), la Belgique (1951 et 57), les Pays-Bas (1951 et 57), le Luxembourg (1951 et 57), l'Irlande (1972), le Royaume-Uni (1972), le Danemark (1972), la Grèce (1979), l'Espagne (1986) et le Portugal (1986).

- Le Conseil de l'Europe : créé en 1949, il regroupe vingt-trois pays d'Europe occidentale auxquels s'ajoutent maintenant la Pologne et la Hongrie.

- La Coopération nordique : initiée au XIXe siècle, elle regroupe la Suède, la Finlande, la Norvège, le Danemark et l'Islande.

- Le Bénélux : mis en place en 1943 sous forme d'Union douanière, l'Union économique du Bénélux a été créée en 1960 et il regroupe la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

- L'Union belgo-luxembourgeoise : créée en 1921, elle regroupe la Belgique et le Luxembourg.

- L'Association européenne de Libre-Échange (A.E.L.É.) : créée en 1960, elle regroupe aujourd'hui l'Autriche, la Norvège, la Suède, la Suisse et la Finlande.

Six documents de travail ont donc été préparés, dont le plus important porte sur la Communauté européenne.

I.- La Communauté européenne

A.- Ce qu'elle est aujourd'hui

Avant d'aborder de façon spécifique les diverses compétences de la Communauté européenne et son fonctionnement institutionnel, il convient de présenter les fondements de celle-ci.

On trouvera par ailleurs à l'Annexe 1 une chronologie permettant de suivre l'historique de la Communauté européenne de 1950 à 1990.

La Communauté européenne voit ses objectifs définis dans les divers Traités constitutifs, dont les plus importants sont ceux ayant créé la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A., Paris, 1951), la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM, Rome, 1957) et la Communauté économique européenne (C.É.E., Rome, 1957). Dans le dernier cas, la portée du Traité est très large, puisqu'elle vise «[...]l'établissement d'un marché commun et [...] le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres (pour) promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion économique dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit» (article 2).

Les fondements de la Communauté sont donc :

- La libre circulation des marchandises - qui doit être réalisée par l'Union douanière - et l'élimination des restrictions quantitatives dans les échanges entre les États membres;

- La politique agricole commune;

- La libre circulation des personnes, des services et des capitaux;

- La politique commune des transports.

Au surplus, le Traité estime que les fondements de la Communauté ne peuvent être construits sans que ne soient menées parallèlement certaines politiques, lesquelles nécessitent la création d'instruments spécifiques :

- L'établissement de règles communes en matière de concurrence et en matière fiscale (visant la non-discrimination);

- Le rapprochement des législations ou des réglementations ayant une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun;

- La coordination des politiques économiques dans le domaine de la politique conjoncturelle et de la balance des paiements;

- L'établissement d'un tarif extérieur commun;

- La mise en place d'une politique sociale prévoyant la promotion et l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre;

- La mise en place d'une banque européenne d'investissements ayant pour mission de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté.

L'Acte unique européen, qui constitue la première modification importante des Traités constitutifs, touche trois grands domaines :

- Les institutions : les dispositions institutionnelles ne bouleversent pas l'équilibre mis en place dans les années '50, mais réintroduisent (et élargissent) les possibilités du Conseil de prendre des décisions à la majorité qualifiée, notamment dans le cadre de la réalisation du Marché intérieur. De plus, une procédure de coopération entre le Parlement et le Conseil est introduite, ce qui a pour effet de renforcer le rôle du Parlement, sans toutefois lui confier de nouvelles responsabilités;

- Les compétences : l'Acte unique complète le Traité de Rome en donnant à la Communauté des compétences plus étendues ou nouvelles dans les domaines suivants : le Marché intérieur, la politique sociale, la coopération en matière de politique économique et monétaire, la recherche et le développement et l'environnement;

- La coopération politique en matière d'affaires étrangères et de sécurité (nous y reviendrons à la section 3 de la partie A).

Les Traités constitutifs attribuent des compétences à la Communauté européenne. Certaines, comme la politique commerciale, sont exercées par la Communauté de façon exclusive. D'autres, comme celle portant sur la politique agricole commune, sont concurrentes aux compétences des États membres, avec prépondérance des normes communautaires, lorsqu'il y a conflit. D'autres compétences, comme la politique en matière de recherche, sont exercées en complémentarité avec les États membres, lesquels conservent la compétence en cette matière pourvu que les décisions qu'ils prennent n'aillent pas à l'encontre de l'intérêt commun. Enfin, le pouvoir résiduaire est détenu par les États membres.

Dans le cadre des conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et surtout sur l'Union politique, des propositions seront mises de l'avant pour adopter, comme critère de répartition des compétences, le principe de subsidiarité : ce principe veut qu'on attribue à la Communauté européenne toutes les compétences dans les domaines où son intervention est plus efficace que celle des États membres, pris isolément, notamment parce que la dimension ou les effets des actions concernées dépassent les frontières nationales. S'il était retenu, ce principe serait consacré dans les nouveaux Traités qui institueraient des garanties politiques et juridictionnelles de son respect.

Nous ferons dans cette partie une présentation technique des compétences de la Communauté européenne, telles qu'elles se présentent aujourd'hui. La section 1 nous permettra de faire un rapide tour d'horizon de la compétence

économique de la Communauté européenne. Nous aborderons dans la section 2 la compétence sociale et dans la section 3 les relations extérieures. Enfin, dans la section 4, nous présenterons les institutions de la Communauté.

Il va sans dire que nous toucherons de façon superficielle chacune des politiques mises en place par la Communauté au cours des trente-cinq dernières années. Il s'agit essentiellement pour nous d'indiquer d'une part ce que sont les champs de compétence de la Communauté et d'autre part comment fonctionnent les institutions chargées d'en assurer la gestion. S'il devait apparaître essentiel de connaître de façon précise telle ou telle politique communautaire, des travaux ultérieurs devraient être effectués.

1- La compétence de la Communauté européenne

a) Le marché intérieur

Le premier objet de la Communauté européenne, dans l'ordre économique, est de constituer un Marché intérieur, c'est-à-dire un territoire sur lequel aucun obstacle et aucune discrimination ne s'oppose à la circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux et aussi sur lequel les agents économiques se trouvent dans une situation de saine concurrence.

Ce Marché intérieur était déjà le fondement du Traité de Rome. Mais de nombreux nouveaux obstacles sont apparus au cours des trente dernières années. Il fallait donc un nouveau grand défi en ce domaine. C'est tout l'objectif du fameux projet, connu sous l'expression «Europe 1992», issu du Livre blanc sur le Marché intérieur et de l'Acte unique européen. Par le biais d'environ 300 décisions, ce projet vise donc à créer «une fois pour toutes» un véritable Marché intérieur.

1) La liberté de circulation

(a) Les marchandises

La libre circulation des marchandises résulte de la suppression des droits de douane (article 12 et suivants) et des restrictions quantitatives (article 30 et suivants).

Les États membres de la Communauté se sont également dotés d'un tarif douanier extérieur commun, constituant par là une Union douanière.

(b) Les personnes et les services

La libre circulation des biens est prolongée par la liberté d'établissement de ceux qui les produisent (désignés par la dénomination de «non salariés»). Cette liberté d'établissement s'applique aux personnes physiques et aux sociétés.

La liberté d'établissement des non salariés comporte deux éléments complémentaires : la liberté d'accès aux activités non salariées et la non-discrimination par rapport aux nationaux se livrant aux mêmes activités. Les principes sont donc clairs : libre circulation d'une part et non-discrimination dans l'application des législations nationales d'autre part (il faut noter qu'il existe un certain nombre de dérogations spécifiques à ces principes).

La libération des prestations de services découle de cette liberté d'établissement des non salariés. Le Traité prévoit donc l'élimination des restrictions à la prestation des services.

Le Traité de Rome avait également pour objectif d'instituer un marché commun du travail, c'est-à-dire la possibilité pour les travailleurs d'occuper un emploi à l'intérieur de l'ensemble de la Communauté. Il fallait donc en premier lieu supprimer les obstacles internes à la circulation des travailleurs, de façon à favoriser une libération de la circulation et de l'établissement au profit des salariés.

(c) Les capitaux

Les articles 67 à 73 prévoient la liberté de circulation des capitaux. Ces articles posent les principes suivants : la libre circulation des paiements et des transferts de capitaux, la liberté de l'établissement et des prestations de services en ce domaine et enfin quelques règles relatives aux mouvements extérieurs des capitaux.

Le Traité de Rome, en cette matière, est plutôt modeste et ne constitue pas un véritable marché commun des capitaux. Il représente tout au plus l'établissement de « passerelles » favorisant la circulation des capitaux entre les marchés nationaux existants, ces derniers conservant toujours la possibilité de se protéger par le contrôle des changes. La timidité du Traité de Rome en cette matière s'explique par le fait que les objectifs de la Communauté en ce domaine visaient à favoriser la mise en place d'une Union douanière, mais non une Union monétaire.

En 1988, la Communauté adopta une nouvelle directive, organisant la libération des capitaux et prévoyant des mesures de sauvegarde.

Cette directive établit le principe de la libre circulation des capitaux. Les capitaux ainsi libérés font l'objet d'une liste non limitative qui comporte treize rubriques, allant des investissements directs aux dépôts et comptes courants, en passant par les investissements immobiliers, les opérations sur titre, etc... Une rubrique inclut même tous les autres mouvements des capitaux, ce qui rend la directive applicable à toutes les situations.

Les États conservent une capacité de réglementation nationale (notamment sur la régulation monétaire interne et les mesures restrictives sur le crédit), en autant que celle-ci n'entrave pas les mouvements de capitaux. Dans l'hypothèse où l'État adopte de telles réglementations nationales, il doit en informer la Commission, le Comité monétaire et le Comité des Gouverneurs des banques centrales.

Les États qui se trouvent dans une situation leur imposant de rétablir un contrôle des changes peuvent, à certaines conditions, prendre des mesures de sauvegarde. Ces mesures peuvent être prises dans les cas où des mouvements de capitaux à court terme, d'une ampleur exceptionnelle, perturberaient le marché des changes et la politique monétaire d'un État membre et se traduiraient notamment par des variations importantes de la liquidité interne.

Ces mesures doivent être autorisées par la Commission, après consultation du Comité monétaire et du Comité des Gouverneurs des banques centrales, sauf en cas d'urgence, où l'État peut agir seul, mais doit informer la Commission rapidement.

2) La politique de concurrence

Il apparaissait évidemment essentiel, au-delà de l'établissement des libertés de circulation, d'organiser les conditions d'une saine concurrence. À cette fin, le Traité pose le principe général de l'interdiction des discriminations. Le

principe de non-discrimination est le fondement de nombreuses dispositions et constitue l'élément essentiel de la politique de concurrence mise en place par la Communauté européenne.

La Communauté européenne a donc mis en place des politiques visant les pratiques les plus courantes qui menacent la concurrence, c'est-à-dire le dumping, les abus de position dominante, les ententes et les aides financières publiques (incluant les monopoles et nationalisations, les réglementations et normes commerciales et techniques et les marchés publics).

La politique fiscale n'est pas absente du Traité de Rome, quoique les articles 95 à 99 soient de portée modeste. Cela n'est pas anormal, puisqu'ils correspondent à une conception de la Communauté limitée à une Union douanière. Depuis ce temps, la Communauté a développé sa politique fiscale dans le but de favoriser l'émergence d'une Union économique et monétaire, mais les travaux n'ont connu que peu de succès, en raison des obstacles politiques rencontrés.

Des dispositions ont donc été adoptées pour éliminer les formes traditionnelles de discrimination fiscale et pour éviter la double imposition ou l'évasion fiscale. De plus, la Communauté a favorisé autant que possible l'harmonisation des législations et des politiques nationales.

b) Le marché commun agricole

Ce sont les articles 38 à 47 qui prévoient l'organisation d'une politique commune en matière agricole. Les négociateurs du Traité de Rome estimaient en effet que l'agriculture, en raison de ses caractères particuliers, ne pouvait être « libérée » comme les autres activités industrielles et commerciales. En effet, l'agriculture était soumise à des interventions publiques importantes dans chaque État membre et souvent profondément différentes dans leur nature.

L'organisation de la politique agricole est fondée sur deux idées complémentaires : la première veut que les produits agricoles doivent circuler librement; la deuxième, que ce Marché intérieur ne peut résulter de la suppression pure et simple des frontières, puisque trop de différences opposaient les six marchés agricoles nationaux de l'époque, tant pour les prix que pour les interventions et les structures.

Le Traité s'est borné à poser des principes en laissant aux organes communautaires le soin de déterminer les modalités d'application de cette politique commune. Le Traité contient les bases de la politique agricole sur lesquelles les institutions ont construit la politique agricole commune, entrée en vigueur en 1962.

L'agriculture est tout d'abord soumise au droit commun du Traité en matière de concurrence et en matière d'harmonisation des législations. Puis, de nombreux produits agricoles font l'objet d'une organisation commune de marché « produit par produit ». De plus, une politique des structures agricoles était nécessaire, ayant pour but d'accroître la productivité de l'agriculture, en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production.

La politique agricole est financée en commun par le Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole (le FEOGA : nous reparlerons de ce fonds dans la section 4 de la partie A). À l'égard des tiers, le marché commun agricole est

une zone d'échanges privilégiés, en ce sens que tous les produits soumis à une organisation de marché communautaire font l'objet d'un prélèvement agricole aux frontières, représentant la différence entre le prix mondial et le prix dans la Communauté.

c) La politique industrielle

1) Politique générale

Le Traité de Rome n'a pas prévu de politique industrielle générale. Il a prévu certaines politiques communautaires sectorielles : ce sont celles du charbon et de l'acier, de l'énergie atomique et des transports (que nous verrons aux points 2), 3) et 4) qui suivent). Vers la fin des années 60, certains ont estimé que les insuffisances du Traité de Rome avaient été, entre autres causes, l'une des raisons pour lesquelles le marché commun n'avait pas permis la constitution d'une industrie européenne à la dimension du monde et capable d'affronter la concurrence avec les pays tiers.

Sans être expressément autorisée par les Traités, la Communauté a initié une action en matière de politique industrielle touchant l'énergie, la recherche, l'environnement et la protection du consommateur. Pour tous ces secteurs, les États membres détiennent les compétences, mais la Communauté favorise des rapprochements entre les politiques nationales. Depuis 1987, l'Acte unique européen autorise la Communauté à agir en matière de recherche, d'environnement et de protection du consommateur, mais cette compétence est complémentaire à celle des États membres.

En 1970, la Commission publiait un mémorandum sur la politique industrielle démontrant, chiffres à l'appui, les retards industriels européens. Dans le secteur de l'automobile, du pétrole, de la chimie, de la sidérurgie, les retards européens sur les Américains étaient considérables. Dans certains secteurs nouveaux, la compétition de certains États membres entre eux (France vs Allemagne sur les systèmes de télévision Secam et PAL par exemple) favorisait ces retards.

Ce mémorandum donnait en quelque sorte l'impulsion à des travaux visant à mettre en place une politique industrielle à la grandeur de l'Europe.

La politique industrielle comporte trois éléments principaux :

- Constituer un cadre politique général de développement industriel, en s'appuyant sur des moyens d'information et de prévision appropriés;
- Définir une politique des moyens du développement industriel (moyens techniques, tels les infrastructures ou les approvisionnements, moyens juridiques, tels l'harmonisation des normes, et moyens financiers);
- Définir des actions destinées à assurer l'adaptation des industries, notamment pour leur permettre d'affronter la concurrence extérieure ou de coopérer avec des partenaires internationaux.

2) Politique du charbon et de l'acier

La C.E.C.A. a été la première Communauté européenne. Ce secteur industriel a donc fait l'objet d'une politique définie par le Traité de Paris en 1951. Cette politique est complète. L'on y trouve un régime de

concurrence réglementée, des politiques d'intervention, un volet social et une politique de relations vis-à-vis des tiers.

Les règles communautaires définissent un régime qui soumet les ententes, concentrations et monopoles à l'examen de la Communauté européenne. La politique de concurrence comprend également une réglementation des prix, dont les objectifs sont l'interdiction des discriminations, la fixation des prix, la mise en place de systèmes de compensation et autres mécanismes financiers et enfin les sanctions permettant le respect de la réglementation des prix.

Diverses décisions permettent enfin à la C.E.C.A. d'être dûment informée de la situation des marchés et d'en prévoir l'évolution, favorisent les interventions de conjoncture (en cas de réduction de la demande ou de pénurie sérieuse) et encouragent le développement (recherche et investissements).

3) Politique en matière d'énergie atomique

La Communauté européenne de l'Énergie atomique a été créée par un Traité distinct en 1957. L'EURATOM est donc l'une des politiques sectorielles spécifiquement prévue par les Traités constitutifs.

En cette matière, le problème de l'approvisionnement est une question complexe. Ce problème est abordé dans les principes généraux créant l'Agence chargée de cet approvisionnement.

L'Agence est une organisation dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et soumise à la tutelle de la Communauté. Elle est l'instrument privilégié de la politique commune et a comme rôle principal de permettre une répartition équitable des produits entre les utilisateurs. L'Agence joue donc le rôle d'intermédiaire entre producteurs et utilisateurs.

L'Agence a le droit exclusif de conclure des accords ou des conventions d'importation, si elle ne parvient pas à satisfaire toutes les demandes des utilisateurs à des prix raisonnables.

Le Traité comporte par ailleurs des dispositions permettant à la Communauté d'agir sur les prix et de mettre en place une politique de prospection, de production minière et de stockage. Enfin, l'EURATOM est par excellence le secteur de la recherche pour tous les aspects de l'énergie nucléaire.

4) Politique des transports

Quoique les transports soient, par nature, des prestations de services, le Traité de Rome prévoit un régime spécial, essentiellement pour deux raisons :

- Le transport est un élément essentiel de la politique de concurrence, puisque les frais qui y sont reliés pourraient constituer un moyen de discrimination ou une source de distorsion;
- Le transport est une industrie importante qui doit être organisée et réglementée pour elle-même.

En conséquence, quoique le Traité de Rome ait conçu cette politique comme un complément à la politique de concurrence, la politique des transports a profondément évolué sous l'effet des nombreuses contraintes que ce secteur a connu au cours des années '70. *Le principe de la politique est la décentralisation*, la Communauté définissant un cadre général et les États membres prenant les mesures d'application.

En effet, tant dans les décisions de 1973 que dans celles de 1983, le principe de la décentralisation est retenu, parce que la politique des transports doit être adaptée aux diversités géographiques et économiques de chaque État, la Communauté ne retenant qu'une responsabilité générale, permettant d'une part l'application des règles en matière de concurrence et d'autre part une réglementation (au demeurant peu importante) des transports intra-communautaires.

5) Politique de l'énergie

Les traités constitutifs ne contiennent aucune disposition traitant d'une politique de l'énergie (outre les dispositions en matières de charbon et d'énergie atomique). Une première politique de l'énergie fut rendue nécessaire par le problème que posait au charbon la concurrence du pétrole au cours des années '60. Puis, durant les années '70, les crises pétrolières ont favorisé l'émergence d'une approche globale des problèmes énergétiques européens.

Il convient de préciser que *la responsabilité en matière énergétique incombe aux États membres*, la Communauté ne pouvant se substituer à ceux-ci. La Communauté favorise des solutions communes dont l'importance dépasse les frontières d'un seul État et favorise l'association entre ces États dans la réalisation d'objectifs communs.

La politique communautaire de l'énergie présente trois aspects :

- L'énergie fait l'objet d'une gestion courante, c'est-à-dire l'application normale des règles communautaires en matières de liberté de circulation et de concurrence;

- L'approvisionnement ne doit pas dépendre des caprices de la conjoncture; il y a lieu de mettre en place une politique de crise;

- L'objectif fondamental des politiques énergétiques de la Communauté et des États membres doit être la recherche de l'indépendance énergétique.

6) Politique de la recherche

Précisons que là également *la responsabilité des politiques de recherche repose d'abord sur les États membres*, l'intervention communautaire ne venant que compléter dans les secteurs où les possibilités et les enjeux dépassent la capacité des États pris individuellement. La politique commune de recherche s'applique tant à la recherche fondamentale qu'à la recherche appliquée ou à l'innovation technologique.

C'est l'Acte unique européen qui a introduit la base juridique permettant l'action de la Communauté européenne dans ce secteur. La politique de la Communauté en matière de recherche se concentre autour de deux pôles d'action :

- La conception et la gestion de programmes européens de subventions à la recherche. Les budgets communautaires de subventions à la recherche représentent de 3% à 5% de l'ensemble des budgets publics consacrés à la recherche par les Douze;

- L'exécution de programmes de recherche dans le cadre des activités du Centre commun de recherche ou par la participation à des programmes de recherche avec des pays tiers.

Les objectifs de la politique commune sont de renforcer les bases scientifiques et technologiques de la Communauté et de favoriser le développement de la compétitivité. La Communauté doit donc mettre en oeuvre

des programmes de recherche, stimuler la recherche, promouvoir la coopération avec l'extérieur, diffuser et valoriser les résultats de la recherche et favoriser la mobilité des chercheurs.

7) Politique de l'environnement

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Communauté ne disposait d'aucune base juridique pour mettre en place une politique de l'environnement. L'action de la Communauté en cette matière vient compléter celle des *États membres qui demeurent les principaux responsables de ce secteur*, la Communauté n'agissant en cette matière que dans la mesure où les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres.

La nécessité d'une politique communautaire de l'environnement semble s'imposer pour des raisons techniques, les pollutions ignorant les frontières et pour des raisons économiques, les réglementations pouvant constituer des obstacles aux libertés de circulation. La Communauté en cette matière élabore des principes généraux, favorise la coopération internationale et réalise un important effort d'éducation et d'information de l'opinion. L'action des États membres demeure autonome, mais doit s'intégrer dans des politiques coordonnées et harmonisées destinées à assurer un développement non seulement quantitatif, mais qualitatif. Les objectifs mis de l'avant par la Communauté auxquels les États membres ont accepté de se conformer sont :

- Prévenir, réduire et si possible supprimer les nuisances;

- Maintenir l'équilibre écologique et protéger la biosphère;

- Assurer la bonne gestion des ressources et du milieu naturel;

- Orienter le développement en fonction d'exigences qualitatives;

- Tenir compte de l'environnement dans l'aménagement des structures et du territoire;

- Rechercher avec les États tiers des solutions communes aux problèmes de l'environnement.

Afin de mettre en oeuvre les programmes mis au point par la Communauté, de nombreuses dispositions ont été adoptées destinées à assurer l'information des États. De plus, la Communauté adopte des programmes de recherche scientifique. Enfin, elle conclut des accords avec des États tiers.

8) Politique en matière de protection du consommateur

La Communauté européenne a entrepris des efforts dans le cadre d'un programme préliminaire en matière de protection du consommateur en 1975.

L'objectif de la politique de protection des consommateurs est d'assurer l'exercice de cinq droits fondamentaux énoncés par le programme préliminaire de 1975 et reconfirmés par le second programme de 1981 :

- Le droit à la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs;

- La protection des intérêts économiques des consommateurs;

- Le droit à la réparation des dommages;

- L'amélioration de l'information et de l'éducation;

- La représentation de la participation des consommateurs aux décisions qui les intéressent.

Les objectifs ainsi définis, le programme propose des mesures aux *États membres qui demeurent les premiers responsables en cette matière*, des actions à entreprendre et des méthodes à utiliser. Les États membres sont donc les dépositaires principaux de la responsabilité à l'égard des consommateurs, sous réserve des efforts qu'ils doivent faire pour respecter les grandes orientations mentionnées ci-haut.

d) La politique monétaire européenne

1) Le contexte historique

Pour bien saisir l'évolution européenne en matière monétaire, il faut la situer dans son cadre historique. Au cours des années '50 et '60, le monde a vécu une période relativement stable, d'où les tempêtes monétaires étaient absentes. Les monnaies devenues convertibles et les capitaux transférables entre les pays occidentaux ont favorisé ce calme. Mais cette situation a changé à la fin des années '60.

À la suite des événements de mai 1968, le franc français fut l'objet d'une importante crise : fuite devant le franc, sortie des capitaux, baisse du franc et épuisement des réserves de change. Le franc est dévalué en août 1969.

En 1971, une crise du dollar, dont les origines latentes remontent au début des années '60, se fait jour, car pour la première fois depuis la fin du XIX^e siècle les États-Unis enregistrent un déficit de leur balance commerciale. À la fin d'avril 1971, une crise importante commence et elle atteint son point culminant avec les décisions du 15 août 1971, dont la plus importante est la fin de la convertibilité du dollar en or.

Les décisions américaines entraînent l'effondrement du système monétaire créé à Bretton Woods. En janvier 1976, le comité intérimaire du Conseil des Gouverneurs du F.M.I. propose des amendements aux statuts du Fonds qui comportent deux catégories de dispositions :

- La fin du rôle monétaire de l'or (comme instrument de compte et comme instrument de réserve) et son remplacement par les droits de tirage spéciaux;
- La transformation du régime des changes, c'est-à-dire la légalisation du flottement des monnaies.

La crise du franc et la crise du dollar ont entraîné des divergences entre les monnaies de la Communauté, puisque la fuite devant le dollar ne se faisait pas au profit de toutes les monnaies de façon égale. Ce flottement divergent des monnaies affectait le fonctionnement du marché intérieur et la politique agricole commune, pilier de la construction européenne. La Communauté doit donc examiner les moyens de créer entre les États membres une zone de stabilité monétaire.

2) Les fondements de la politique monétaire

Si la première politique monétaire communautaire voit le jour en 1964 (convertibilité monétaire, solidarité monétaire et concertation des politiques nationales en étaient les objectifs), c'est en 1971 que l'on assiste à l'émergence d'une véritable politique monétaire européenne.

S'inspirant du rapport Werner, le Conseil adopte, à compter de mars 1971, une série de résolutions, dont les objectifs deviennent graduellement :

- La stabilisation des monnaies;
- La solidarité monétaire;

- La création d'un Fonds européen de coopération monétaire (FECOM);

- La mise en place de certains éléments favorisant une politique monétaire extérieure commune.

Tout ce dispositif nécessite la recherche d'une convergence graduelle des économies.

3) Le «serpent monétaire» et le «tunnel»

Pour favoriser la stabilité des monnaies, le système mis en place détermine les marges de flottement des monnaies européennes entre elles et par rapport au dollar. La parité officielle étant fixée, la variation de la valeur de telle monnaie par rapport à une autre ne peut varier, au-dessus ou au-dessous de cette parité officielle, qu'à l'intérieur d'une marge pré-déterminée.

Entre elles, les monnaies des États membres ne devaient pas dépasser un écart de 2.25% par rapport à leur parité (figurée sur un tableau, la marge entre les monnaies communautaires évoquait un «serpent»). Par rapport au dollar américain, les monnaies ne devaient pas s'écarter de plus ou moins 4,5% de la parité (sur un même tableau, ce «serpent» se déplaçait à l'intérieur d'un «tunnel»).

En 1973, le «serpent» sort du «tunnel», les États membres abandonnant la référence au dollar. La conséquence fut cependant qu'une monnaie faisant l'objet de fortes spéculations pouvait entraîner les autres dans la hausse. Cela a été le cas du mark tout au long de cette période. La France dut alors quitter à deux reprises le «serpent» et trois monnaies (la livre sterling, la livre irlandaise et la lire) n'y ont pas participé.

Parmi les modalités permettant l'établissement de la solidarité monétaire au cours de cette période, un accord du Comité des Gouverneurs des banques centrales a institué un soutien monétaire à court terme destiné à financer temporairement les déséquilibres de la balance des paiements et un concours financier à moyen terme. En 1972, un accord entre les banques centrales permet la création d'un soutien financier à très court terme et en 1975 vient s'ajouter un régime de prêts et d'emprunts communautaires spécialement mis au point en raison de la crise pétrolière.

Le fonctionnement du système d'entraide monétaire a été confié à un organisme créé en 1973, le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) qui jouera un rôle essentiel comme stabilisateur des changes et comme caisse de compensation pour les règlements entre États membres.

4) Le système monétaire européen (S.M.E.)

Au cours de 1978, il apparut évident que le «serpent» créé en 1972 n'avait pas apporté toute la stabilité requise, notamment à cause des hausses importantes du mark allemand. De plus, l'évolution erratique du dollar créait des difficultés dans la gestion de l'union douanière et pour les exportations européennes. Il apparut nécessaire d'organiser le système de façon différente, tout en maintenant l'objectif, c'est-à-dire la création d'une zone de stabilité monétaire.

L'innovation du Système monétaire européen adopté en 1978 et entré en vigueur en 1979 est que le système comporte une définition commune des monnaies, en fait un nouvel étalon autour duquel la stabilité doit être assurée. Cet instrument commun de mesure sera l'ECU (European Currency Unit). L'ECU est défini comme un panier de monnaies comprenant le mark allemand, le franc français, la

lire italienne, le florin néerlandais, le franc belge, le franc luxembourgeois, la couronne danoise, la livre irlandaise et le drachme grec. La résolution créant l'ECU détermine la valeur de l'ECU, cette valeur ne peut être modifiée que sur décision du Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, après avis du comité monétaire et du Conseil d'administration du FECOM.

L'ECU est par ailleurs émis par le FECOM, en contrepartie du dépôt, par les États membres, de 20% de leurs réserves de change en or et devises.

L'ECU est donc un instrument de mesure des monnaies de la Communauté. Chaque monnaie est définie en ECU et est dotée d'un taux pivot. De ce taux sont déduites les valeurs respectives des monnaies entre elles, une grille de parité et des taux de change bilatéraux. La définition des taux pivots peut être modifiée par des accords intervenant entre les pays participants ainsi que la Commission. Enfin, toute décision importante concernant la politique des taux de change doit faire l'objet de consultations «dans le cadre de la Communauté», incluant la Grande-Bretagne qui ne participe pas au S.M.E.

Les monnaies participantes doivent donc être stabilisées, ce qui impose une double obligation : d'une part, les États membres ne doivent pas laisser leur monnaie dépasser une marge de flottement autour de l'ECU et d'autre part ils doivent prendre des mesures immédiates, lorsque le flottement de la monnaie atteint un seuil de divergence de 75% de la marge ainsi fixée.

Le système est également caractérisé par un mécanisme d'entraide monétaire à court terme dans lequel le FECOM joue un rôle important.

e) La politique économique générale

La nécessité pour les États membres de favoriser la convergence de leurs économies a grandi au fur et à mesure de l'évolution communautaire. Cette obligation existait déjà dans les Traités constitutifs, mais elle est devenue essentielle au fur et à mesure que prenaient forme les projets d'Union économique et monétaire. Enfin, par l'adoption de l'Acte unique européen, les États membres ont fait de la convergence des économies un des objectifs essentiels de leur politique économique, en adoptant des articles favorisant «la cohésion économique et sociale».

1) Le comité de politique économique

L'objectif de la politique économique générale est donc d'assurer entre les États membres un développement économique équilibré. Déjà en 1974 les États ont créé un comité de politique économique (résultat de la fusion des trois comités existant auparavant). Ce comité doit :

- Concourir à la coordination des politiques économiques nationales;
- Examiner, confronter les politiques budgétaires des États membres et leur mise en oeuvre;
- Préparer l'avant-projet de programme de politiques à moyen terme;
- Suivre les politiques à moyen terme des États membres et en examiner la compatibilité avec le programme;
- Analyser l'évolution des économies et examiner les causes des divergences.

Le comité est composé de quatre représentants de la Commission et de quatre représentants de chacun des États

membres. Il ne peut délibérer que s'il réunit au moins un membre par délégation. Ce comité donne des avis au Conseil ou à la Commission.

2) L'information économique

Le travail de la Commission et du Conseil, celui du comité de politique économique et celui des États membres doivent reposer sur des informations économiques solides. L'organe principal permettant l'information, la prévision au niveau communautaire est l'Office des Statistiques des Communautés européennes (EUROSTAT), placé sous l'autorité de la Commission. Les travaux de l'Office portent sur des nomenclatures harmonisées, des enquêtes et études diverses et des publications.

Pour améliorer les bases de l'information, un système européen de comptes économiques intégrés a été publié, permettant des définitions et des nomenclatures uniformes, un langage économique commun pour l'analyse et la projection.

La Communauté a également mis sur pied des systèmes d'enquêtes économiques et périodiques, telles les enquêtes mensuelles de conjoncture, des enquêtes sur les investissements, sur les consommateurs ou sur divers secteurs.

La Communauté, à partir des informations obtenues, procède à des prévisions à court et à moyen termes, régionales et sectorielles.

3) La politique à court et à moyen termes

Dans ce secteur, la Communauté effectue divers travaux dont l'objectif est de favoriser l'élaboration de la politique commune à court et à moyen termes. La recherche de la cohérence des politiques économiques des États membres requiert ce type de travaux qui éclairent considérablement les décisions économiques des douze gouvernements.

Plus les gouvernements souhaitent réaliser une véritable Union économique et monétaire, plus ces politiques seront précises, élaborées et devront devenir graduellement obligatoires pour les États membres. Le projet d'Union monétaire notamment requerra, à la fin du processus, une parfaite cohésion dans les politiques économiques.

2- La compétence sociale de la Communauté européenne

Les États membres de la Communauté européenne disposent de la compétence dans ces secteurs. Le Traité de Rome a cependant introduit un certain nombre d'objectifs communautaires en cette matière. En 1987, l'Acte unique européen ajoutait à ces objectifs la possibilité pour la Communauté, par voie de directive, d'établir des prescriptions minimales permettant d'atteindre ces objectifs.

Les principes sociaux du Traité de Rome, lesquels sont liés au principe de liberté de circulation et d'établissement des salariés (cf.: section 1 de la présente partie), sont fondés sur deux objectifs : *d'une part*, assurer le développement de l'emploi et, *d'autre part*, favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail par l'harmonisation des politiques sociales, évitant ainsi que la mobilité des travailleurs soit entravée par de trop grandes différences entre les conditions de vie et de travail dans les divers États.

a) Le développement de l'emploi

Le Traité prévoit trois moyens de développer l'emploi à l'intérieur de la Communauté :

1) La libre circulation de la main-d'oeuvre

La libre circulation de la main-d'oeuvre comporte le droit, pour tout ressortissant d'un des États membres, de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, de séjourner dans un des États membres après y avoir occupé un emploi. Cela implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

2) Le fonds social européen

Le fonds social européen a pour mission de promouvoir, à l'intérieur de la Communauté, les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Ce fonds doit donc stimuler les organismes nationaux qui veulent donner aux demandeurs d'emploi une qualification professionnelle appropriée et aider à la reconversion des entreprises et à la réadaptation des travailleurs.

3) La politique commune de formation professionnelle

Le Traité prévoit la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux, tant des économies nationales que du marché commun.

b) Harmonisation des politiques sociales

Le Traité énumère, non limitativement, un certain nombre de points qui couvrent le droit du travail (amélioration du milieu de travail) et de la sécurité sociale, dont la santé des travailleurs, où des consultations et une collaboration doivent être instituées entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission. C'est de ces consultations et de cette collaboration que normalement doit peu à peu naître l'harmonisation des politiques sociales.

L'Acte unique européen stipule depuis 1987 que le Conseil, sur proposition de la Commission, doit arrêter, par voie de directive, les prescriptions minimales applicables progressivement pour la réalisation de ces objectifs.

Plus récemment, les onze chefs d'États et de gouvernements, à l'exception de madame Thatcher, ont adopté, au Sommet de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989, la Charte des droits sociaux fondamentaux. L'objectif de la Charte sociale est double : il s'agit de garantir, partout dans la C.É.E., les droits fondamentaux communs à l'ensemble des Douze et d'élaborer des droits nouveaux représentant en quelque sorte la contrepartie, à l'intention des syndicats européens, du projet de Marché intérieur d'ici 1992.

3- Les relations extérieures de la Communauté européennes

a) Fondement de la compétence extérieure de la Communauté européennes et relations extérieures de celle-ci

1) La compétence extérieure

La C.É.E. dispose formellement d'une personnalité internationale. À ce titre, elle prend place, parmi les sujets du droit international, à côté des États membres et a vocation à se servir de l'ensemble des moyens d'action internationale (droit de conclure des traités, droit de légation, droit de présenter des réclamations ou d'agir devant une juridiction internationale, droit de devenir membre d'une organisation internationale, etc...) ainsi qu'à engager sa responsabilité internationale.

Bien que la Communauté ne soit *expressément* habilitée à traiter avec les États tiers que dans deux domaines spécifiques : la politique commerciale et l'association (le Traité ne contient que des dispositions de procédure et non de fond quant à son pouvoir général de conclusion d'accords internationaux), dans la pratique, par une construction jurisprudentielle, la Communauté s'est vu attribuer d'autres compétences externes.

La Cour de Justice des Communautés européennes a stipulé que la Communauté jouissait *implicitement* de la capacité d'établir des liens contractuels avec les États tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du Traité. L'arrêt A.E.T.R. avait ainsi ouvert la voie à une évolution qui allait consacrer le parallélisme des compétences internes et externes de la C.É.E. : «chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard». Par la même occasion, la Cour a aussi confirmé que la portée de l'article 235, qui permet de prendre des dispositions non prévues par le Traité, s'étendait également au domaine des relations extérieures.

Sur le plan politique, il n'en a pas toujours été de même. En effet, bien que la Cour ait tracé la voie d'une compétence extérieure complète de la Communauté, les États ont, dans de nombreuses circonstances, exigé d'être co-signataires avec la Commission de certains accords internationaux. Dans la réalité donc, la Communauté a signé de nombreux accords seule, mais en a signé de nombreux avec les États membres (ils sont alors appelés accords mixtes), même dans les champs qui relèvent de sa compétence expresse, comme les accords commerciaux.

2) Les relations extérieures

La base des relations extérieures de la Communauté est essentiellement constituée par la politique douanière et la politique commerciale commune.

(a) La politique douanière

Le premier objet du marché commun a été de créer entre les États membres une Union douanière à l'intérieur de laquelle les échanges sont libérés de toute entrave, mais séparée des tiers par le tarif extérieur commun (T.E.C.) et par

l'application d'une législation douanière unifiée ou harmonisée.

(b) La politique commerciale

En matière de politique commerciale, la Communauté assume également les responsabilités extérieures. Si des accords doivent être négociés avec des tiers, c'est la Commission, assistée d'un comité spécial, qui négocie selon les directives du Conseil. Les accords sont conclus par le Conseil à la majorité qualifiée.

Par ailleurs, les États membres cherchent à harmoniser leur politique dans le cadre des organisations internationales économiques, sauf pour le GATT, où la Communauté dispose de l'essentiel des responsabilités.

Bien qu'assumant elle-même, en vertu du Traité de Rome, l'essentiel des attributions ayant trait aux matières dont s'occupe le GATT, la Communauté n'a toutefois pas pris formellement la place des États membres qui demeurent «parties contractantes». Les États se bornent cependant à «entourer» la délégation communautaire, laquelle détient le droit de parole et le droit de présenter des propositions.

Cette position, unique en son genre, d'une entité ayant «succédé» à des États dans l'exercice de certaines responsabilités se trouve encore renforcée par le fait que, à l'issue des négociations commerciales multilatérales de 1973/79 («Tokyo Round»), la Communauté est devenue partie, sans signature des États membres, à toute une série d'accords commerciaux multilatéraux.

(c) Les autres relations extérieures

Des liens privilégiés associent la Communauté à des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Parmi ceux-ci, certains pays, devenus indépendants, ont conservé des relations privilégiées, de nature contractuelle, dans le cadre des conventions de Yaoundé (1964 et 1971). D'autres liens d'associations ont été créés avec certains pays d'Afrique anglophone par la Convention d'Arunsha (1971).

À la suite de l'adhésion de nouveaux membres aux Communautés, il a paru essentiel, au moment du renouvellement des conventions citées au paragraphe précédent, de réunir en un seul Traité, remplaçant les Conventions précédentes, l'ensemble des relations avec tous les pays d'outre-mer d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.). C'est ainsi qu'en 1975 est signée la première Convention de Lomé avec les pays A.C.P. Cette Convention a été renouvelée depuis en 1979, 1984 et 1989. En plus d'ouvrir les frontières aux produits en provenance de ces pays, elle touche essentiellement trois domaines : la coopération commerciale, la coopération financière et technique et la coopération industrielle.

La Communauté a également conclu une série d'accords bilatéraux, de commerce et d'association avec les pays riverains de la Méditerranée.

La Communauté a établi des liens privilégiés avec les pays de l'A.E.L.É. et conclu, avec chacun des États intéressés, une série d'accords se présentant sous la forme d'accords d'association. La Communauté et les États membres de l'A.E.L.É. tentent actuellement de négocier une entente commerciale qui aurait pour effet de créer un «Espace économique européen» (E.É.E.).

Enfin, la Communauté a récemment accentué ses relations extérieures avec les pays d'Europe centrale et

orientale en acceptant, à la demande du G7 (Sommet de l'Arche, Paris, juillet 1989), de coordonner l'opération PHARE (Pologne, Hongrie, Aide à la Restructuration Économique), maintenant étendue à la Bulgarie, à la Tchécoslovaquie et à la Yougoslavie. Vingt-quatre pays membres de l'O.C.D.E. y participent.

b) Les traités conclus par la Communauté européenne

Une liste des traités bilatéraux et multilatéraux conclus par la Communauté européenne se trouve en Annexe 2 des présentes (on notera parmi ceux-ci l'Accord-cadre Canada/Communauté européenne signé en 1976).

c) La coopération politique européenne en matière d'affaires étrangères et de sécurité

L'Acte unique européen (A.U.E., 1987) a précisé les conditions d'une politique étrangère commune. Les États membres y prennent un engagement général de «s'efforcer de formuler et de mettre en oeuvre en commun» une politique étrangère européenne. L'A.U.E. fixe en second lieu les méthodes générales pour l'application de cet engagement.

Pour y arriver, les États membres doivent s'informer, par des consultations préalables, de toute question de politique étrangère d'intérêt général pour rendre leur action plus efficace, par la concertation, la convergence des positions et la réalisation d'actions communes. De plus, ils doivent éviter de nuire à leur efficacité et à leur cohérence «dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales».

L'A.U.E. définit d'autre part les instruments de la politique étrangère. Ainsi, il est prévu que, dans le cadre de la coopération politique européenne, les ministres des Affaires étrangères se réunissent au moins quatre fois l'an. La politique étrangère fait également l'objet de discussions lors des réunions du Conseil européen (au moins deux fois par an). Quant aux questions de sécurité, l'A.U.E. précise que les États membres sont disposés à coordonner davantage les aspects politiques et économiques de la sécurité.

4- Les institutions de la Communauté européenne

La Communauté européenne est dotée d'une série d'institutions politiques, d'un système juridique et d'une Cour de Justice. Elle est également munie de ressources propres et effectue des interventions financières par le biais des divers Fonds qu'elle a mis sur pied.

a) Les institutions de nature politique

1) L'organisation des pouvoirs

(a) Le Parlement européen

Le Traité de Rome créait une Assemblée parlementaire composée de représentants issus des Assemblées nationales respectives. Le Traité prévoyait également la possibilité pour le Conseil des Ministres de prendre les dispositions permettant l'élection au suffrage universel de cette Assemblée. Cette décision fut prise en 1976.

La composition du Parlement est la suivante : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni : 81 députés; Espagne : 60 députés; Pays-Bas : 25 députés; Belgique,

Portugal, Grèce : 24 députés; Danemark : 16 députés; Irlande : 15 députés; Luxembourg : 6 députés.

Les élections doivent avoir lieu en même temps, mais le processus électoral reste réglé par les législations nationales. Les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de privilèges et d'immunités semblables à ceux d'autres parlements.

Dans le domaine normatif, les compétences de l'Assemblée sont presque nulles. Elle n'intervient que sous forme d'avis dans le cadre d'un processus consultatif (voir point 2 de la présente section).

Dans le domaine budgétaire, l'Assemblée détient certains pouvoirs sur les dépenses non obligatoires.

Dans le domaine politique, l'Assemblée agit au moyen de résolutions, débats et rapports.

L'Assemblée n'est pas un pouvoir législatif. Elle est surtout un pouvoir de pressions politiques.

Par une résolution, l'Assemblée parlementaire s'est désignée elle-même sous le nom de Parlement européen et a été élue pour la première fois au suffrage universel en 1979. Les hésitations des États membres à donner leur accord à cette élection ont été largement dues à la crainte de voir le Parlement européen acquérir une légitimité nouvelle qui aurait pu renforcer son pouvoir.

Comme on le constate, le Parlement n'exerce que l'embryon des fonctions d'un véritable parlement. Il a été le lieu de la promotion de l'idée d'Union politique.

(b) Le Conseil

Le Conseil est l'organe législatif - et dans certains cas exécutif - de la Communauté. Il est l'instance décisionnelle de la Communauté. Sa mission générale est «d'assurer la réalisation des objets fixés par le Traité». Le Conseil assure la coordination des politiques économiques générales. Il dispose du pouvoir de décision et adopte en conséquence les règlements, les directives et les décisions les plus importantes. Il appartient au Conseil, dans les actes qu'il adopte, de conférer à la Commission les compétences d'exécution et de les soumettre à certaines modalités.

Le Conseil est formé de représentants des États membres qui y délèguent des ministres suivant les sujets traités. Le Conseil des Ministres des Affaires étrangères est, en principe, le plus important, puisqu'il doit maîtriser l'ensemble des dossiers et servir d'instance d'appel aux autres conseils sectoriels. La présidence est assurée, à tour de rôle, par les ministres de chacun des États membres.

Les décisions et délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent. Le principe du vote majoritaire est celui posé par le Traité, mais le mode de vote le plus courant est celui de la majorité qualifiée. Pour l'adoption de cette majorité, les voix des États sont dotées d'une pondération : France, Allemagne, Italie et Royaume-Uni : 10 voix; Espagne : 8 voix; Belgique, Pays-Bas, Grèce et Portugal : 5 voix; Danemark et Irlande : 3 voix; Luxembourg : 2 voix. Une décision doit emporter 54 voix, si la majorité qualifiée est requise. Ce décompte, quoique complexe, empêche qu'un État membre dispose d'un veto. De nombreuses décisions importantes requièrent l'unanimité.

La Cour de Justice a interprété ces dispositions de façon à permettre que les décisions puissent être prises dans le plus grand nombre de cas à la majorité, sans toutefois aller à l'encontre d'une disposition expresse des Traités.

Dans les faits, à la suite d'une crise politique majeure, le gouvernement français a obtenu, en 1966, un compromis (le compromis de Luxembourg) prévoyant que «la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion se poursuivra jusqu'à ce qu'on soit parvenu à un accord unanime». Cette formule signifiait que le gouvernement français rejetait le principe de la majorité, lorsqu'il jugeait ses intérêts trop importants pour se faire imposer une décision. Ce compromis s'est élargi de manière telle que, jusqu'en 1987, le Conseil a pratiquement dû décider de façon systématique à l'unanimité, même lorsque les Traités prévoient le vote majoritaire.

Il faut noter que le Conseil est assisté d'un comité de représentants permanents (COREPER) qui a acquis au fil des ans une importance grandissante. Il est composé des représentants permanents des États membres auprès de la Communauté européenne (ces représentants ont rang d'Ambassadeur). Le comité prépare les travaux du Conseil et exécute les mandats qui lui sont confiés. Il siège toutes les semaines, présidé par le représentant permanent de l'État membre qui assure la présidence du Conseil. Le COREPER est assisté de groupes de travail, dont certains sont permanents (relations extérieures, politique commerciale, questions économiques, questions financières, questions sociales, transport, affaires générales, information, etc...) et d'autres sont «ad hoc».

(c) La Commission

Le Traité de Rome a confié à la Commission des tâches importantes, sans lui conférer cependant de pouvoir de décision significatif. Son rôle, pour l'essentiel, est d'initier des propositions à des fins de décision par le Conseil (la plupart des décisions que peut prendre le Conseil ne peuvent l'être qu'à la suite d'une proposition faite par la Commission). La Commission doit s'inspirer exclusivement de l'intérêt communautaire. Elle est composée de dix-sept membres désignés d'un commun accord par les États membres. Cette désignation vaut normalement pour quatre ans et est renouvelable. Chaque fois que l'on «recompose» la Commission, la nature et la répartition des portefeuilles (ou attributions) font l'objet de négociations entre les gouvernements et avec le président désigné. Dans l'exercice de leurs fonctions, les commissaires sont soustraits à l'autorité des États et s'interdisent de recevoir ou de solliciter des instructions des États membres. Ils doivent agir en pleine indépendance dans l'intérêt général de la Communauté.

La Commission est présidée par une personne désignée par les États membres, à laquelle s'adjoignent six vice-présidents. Leur mandat de président et de vice-président est de deux ans, renouvelable. La Commission fonctionne collégalement et dispose d'un appareil administratif propre.

Les pouvoirs de la Commission sont :

- Des pouvoirs d'initiative : la Commission formule des recommandations ou des avis pour fins de décision par le Conseil;

- Des pouvoirs de décision dans certains cas précis;

- Des pouvoirs d'exécution délégués par le Conseil (la Cour a estimé que ces délégations de compétence exécutive doivent être interprétées largement selon l'économie générale du Traité);

- La Commission dispose également d'une capacité de sanctionner un État qui ne se conformerait pas à l'une de ses

obligations découlant des Traités ou des autres textes juridiques obligatoires; la Commission engage à ce moment une action en manquement d'État.

En conséquence, la Commission exerce essentiellement trois fonctions :

- Elle participe à la conception et à la préparation de la politique communautaire en présentant des propositions au Conseil;
- Elle assure l'exécution des Traités et des actes pris pour leur application;
- Elle assure la représentation de la Communauté dans certaines négociations internationales.

(d) Le Conseil européen

En 1974, un Sommet de chefs d'États et de gouvernements européens a pris la décision de se réunir périodiquement «en Conseil européen». Cette instance est devenue le lieu d'appel du Conseil des Ministres pour les questions majeures. Jusqu'à l'Acte unique européen, il n'avait pas d'existence juridique dans les textes communautaires. L'A.U.E. en consacre l'existence, mais ne précise pas de façon explicite, ni son rôle, ni ses compétences, sans doute afin de ne pas interférer avec les institutions de la Communauté (Conseil, Commission et Parlement) dont les pouvoirs, les rôles et les relations sont strictement définis. Les délibérations du Conseil européen sont informelles et les décisions prises par consensus.

Leur objet est de «donner à la construction européenne une impulsion politique générale, de définir les orientations... et les lignes directrices d'ordre politique général et de délibérer des questions relevant de l'Union européenne». Enfin, le Conseil européen «oeuvre à la coopération dans de nouveaux secteurs d'activité et exprime de manière solennelle la position commune des Douze dans les questions de relations extérieures».

C'est au sein du Conseil européen que se confrontent ultimement les intérêts contradictoires des États membres. Il constitue en ce sens l'instance suprême de la Communauté européenne. Au cours du Sommet de Rome en décembre 1990, le Conseil européen a décidé de se doter d'une structure administrative, en marge de la Commission et du Secrétariat du Conseil des Ministres.

(e) La Cour de Justice

La Cour de justice a pour mission de faire respecter le droit communautaire et d'en assurer l'interprétation en dernier ressort. Elle est composée de treize juges, assistés de six avocats généraux, choisis parmi des personnalités offrant des garanties d'indépendance et de compétence. Ces personnes sont nommées d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour un mandat de six ans, renouvelable une fois. Les arrêts sont rendus à la majorité. En 1988, un tribunal de première instance, composé de douze membres, a été adjoint à la Cour de Justice.

Les tribunaux nationaux sont compétents pour appliquer et interpréter le droit communautaire. Ils peuvent se référer à la Cour de Justice pour l'interprétation de certaines dispositions.

La Cour de Justice a joué un rôle central dans la construction européenne. Gardienne du respect du droit européen et de son interprétation, la Cour a favorisé nettement l'intégration européenne.

(f) Le Comité économique et social

Ce comité est chargé de donner l'avis des «forces vives» de la société à la Communauté. Il est composé de 189 membres répartis en trois groupes : les employeurs, les travailleurs et les activités diverses (agriculteurs, professions libérales, coopératives, consommateurs, organisations familiales, etc...).

Les membres sont nommés pour quatre ans, renouvelable, par le Conseil.

Le comité est obligatoirement consulté par le Conseil ou la Commission dans le domaine de la politique agricole, de la politique sociale, des transports et de l'énergie. Il peut être consulté de façon facultative dans tous les autres cas. Depuis 1972, le Conseil peut émettre des avis de sa propre initiative.

(g) La Cour des comptes

Créée en 1975, elle a pour mission de vérifier les recettes et les dépenses et de faire des observations sur les manquements qu'elle aurait constatés. Elle est composée de douze membres, nommés pour six ans par le Conseil, après consultation du Parlement européen.

La Cour examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté et de ses organismes. Elle s'assure de la bonne gestion financière. Elle assiste enfin le Conseil et le Parlement dans le contrôle de l'exécution du budget.

2) Les relations entre les pouvoirs

Les trois organes essentiels sont donc le Parlement, la Commission et le Conseil.

Les relations entre le Parlement et le Conseil ont traditionnellement été peu fréquentes. Les Traités constitutifs en effet ont séparé de manière presque totale ces deux entités. La situation a profondément évolué, lorsqu'à la suite de la réforme de la procédure budgétaire les compétences du Parlement ont été élargies sur les dépenses non obligatoires. En 1975, une procédure de concertation a été établie qui permet à l'Assemblée de formuler son avis sur toute proposition de la Commission et avant la décision du Conseil. En 1987, une nouvelle procédure dite «de coopération» a été introduite par l'Acte unique européen qui accroît le rôle du Parlement dans le processus décisionnel communautaire. Cette procédure ne dote cependant pas le Parlement de nouvelles responsabilités.

Les relations entre le Parlement et la Commission sont beaucoup plus nombreuses. En premier lieu, la Commission est responsable devant le Parlement, ce qui implique que celui-ci soit informé régulièrement et que les rapports soient étroits. La Commission publie un rapport général annuel et le dépose devant le Parlement. Celui-ci dispose d'une possibilité de censure de la Commission. Cette dernière envoie régulièrement l'un de ses membres répondre à des questions des parlementaires au cours des sessions régulières ou extraordinaires.

Les relations entre le Conseil et la Commission sont évidemment les plus importantes, puisqu'elles constituent l'essentiel du processus décisionnel. Les deux institutions sont nettement distinctes, mais il est clair que les Traités ont accordé au Conseil une certaine prééminence. C'est ce dernier qui adopte les actes juridiques les plus importants et il peut parfois révoquer certaines décisions de la Commission. En certains domaines, un système de contrôle de la Commission par le

Conseil est organisé sous la forme d'un comité de gestion ou de comité de réglementation.

La Commission joue un rôle important, dans la mesure où c'est elle qui détient le mécanisme pouvant déclencher les décisions du Conseil. Dans la plupart des cas, le Conseil ne peut décider que sur proposition de la Commission. La Commission dispose donc du pouvoir d'initiative, bien que le Conseil puisse requérir une proposition de la Commission.

L'adoption d'un acte juridique obligatoire du Conseil est l'aboutissement d'une procédure complexe faisant l'objet d'une longue préparation et dont le point de départ est en général une proposition de la Commission. Cette proposition fait ensuite l'objet d'un avis du Parlement (la procédure de coopération avec le Parlement adoptée par l'Acte unique européen a augmenté la complexité de ce mécanisme), d'un processus de consultation, d'un examen par les organes dépendant du Conseil et d'une décision. Bien que le contenu de la proposition de la Commission soit fondamental, le pouvoir décisionnel repose, dans la majorité des cas, sur le Conseil, assisté du Comité des représentants permanents (COREPER).

En matière d'exécution, le Conseil détient un pouvoir de surveillance considérable sur la Commission. En premier lieu, le Conseil peut se réserver, dans certains cas, les compétences d'exécution. En second lieu, si l'exécution est confiée à la Commission, elle sera appliquée selon trois procédures qui permettent dans tous les cas aux représentants des États membres de jouer un rôle actif auprès de la Commission. Dans tous les cas, le Conseil dispose d'une possibilité de réexaminer l'exécution faite par la Commission.

Il reste cependant que le rôle de la Commission dans la construction européenne a été considérable pour deux raisons :

- La Commission a judicieusement utilisé son pouvoir d'initiative et les règles du processus décisionnel du Conseil;
- La Commission a toujours réussi à aller chercher, au sein du Conseil, des appuis suffisants lui permettant de faire avancer l'intérêt communautaire, malgré l'opposition de tel ou tel État, petit ou grand.

3) La coopération politique européenne (en matière d'affaires étrangères et de sécurité)

La coopération politique dans ce domaine ne fait pas partie des objectifs fondamentaux des Traités constitutifs. Les pères de l'Europe souhaitaient la mise en place d'une Communauté européenne de défense et d'une Communauté européenne politique. Mais ces projets sont restés lettre morte, parce que les États - et singulièrement la France - ont toujours eu des réserves majeures à renoncer à leur souveraineté, même partiellement, en matière d'affaires étrangères et de sécurité.

Au fil des années, des mesures de consultation et de concertation ont été adoptées par les chefs d'États et de gouvernements permettant de donner, lorsque cela est possible, plus de poids aux politiques étrangères des États membres. Sur tel ou tel sujet majeur, un accord des Douze en cette matière peut avoir plus de portée qu'un geste individuel d'un État.

Mais les réticences n'ont jamais véritablement disparu et c'est donc dans un cadre totalement indépendant des institutions communautaires que cette coopération a été officiellement instaurée par l'Acte unique européen en 1987.

Les pressions de certains milieux politiques, favorables à la communautarisation de la politique étrangère, continuent cependant. Il est probable que cette coopération (décrite plus longuement à la section 3 de la présente partie) puisse s'élargir. Elle pourrait même devenir encore plus importante, si les projets d'Union politique (décrits à la section 3 de la partie B) connaissent un certain succès.

b) Le système juridique communautaire

La création de la Communauté européenne a produit un ordre juridique particulier défini comme suit par la Cour de Justice :

«[...] le Traité de la Communauté économique européenne a institué un ordre juridique propre, intégré à l'ordre juridique des États membres, lors de l'entrée en vigueur du Traité et qui s'impose à leur juridiction. En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité et de la capacité juridiques, d'une capacité de représentation internationale et de pouvoirs réels, issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions [...], (les États membres) ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes».

La primauté du droit communautaire sur les lois nationales, dans les domaines de compétences exclusive ou prépondérante, a été reconnue par la Cour de Justice et par les juridictions nationales. Ce droit communautaire a deux sources :

- Les Traités constitutifs, annexes, protocoles, etc...;
- Le droit communautaire dérivé, c'est-à-dire les instruments juridiques dont disposent le Conseil et la Commission pour mettre en oeuvre les Traités. Il existe cinq sources de droit communautaire dérivé :
 - Le règlement : il a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre (ce qui implique qu'il n'a pas à être transposé dans les droits nationaux).
 - La directive : elle lie tout État membre quant aux résultats à atteindre, tout en lui laissant la compétence quant à la forme et aux moyens (ce qui implique que l'État membre doit transposer la directive par le moyen juridique de son choix dans le droit national).
 - La décision : elle est destinée à un État membre, à une entreprise ou à un particulier; elle est obligatoire dans tous ses éléments.
 - La recommandation et l'avis : ils ne créent pas d'obligation juridique, n'ayant qu'une portée morale ou politique.
 - La résolution : elle n'était pas prévue par les Traités et elle traduit généralement un engagement politique; des résolutions ont été la base de la mise en oeuvre des politiques industrielles, énergétiques ou de recherche.

Il y a lieu de préciser que le droit communautaire s'applique de la façon décrite ci-haut, dans les champs de compétence de la Communauté. Il convient également d'indiquer que le pouvoir résiduaire est détenu dans l'équilibre juridique communautaire par les États membres.

c) Les aspects financiers

1) Le budget

En 1988, le budget total de la Communauté européenne s'élevait à 45 milliards d'ECUs. 60% de ce montant était consacré à la politique agricole commune, 18% au fonds structurel (cf.: 9 point b) de la présente section), 10% aux frais administratifs et autres charges et 12% au financement de toutes les autres politiques communautaires.

La Communauté est munie de ressources propres de quatre types :

- Les prélèvements agricoles (payés par les importateurs);
- les droits du tarif douanier commun;
- un pourcentage de la T.V.A. des États membres (actuellement 1,4%);
- les prélèvements sur la production du charbon et de l'acier.

La procédure budgétaire demeure, depuis l'adoption du système des ressources propres en 1975, l'objet d'une lutte d'influence entre le Parlement et le Conseil. Graduellement, le Parlement a réussi à jouer un rôle plus grand dans la détermination du budget, mais son rôle demeure malgré tout limité par rapport au rôle traditionnel des parlements.

Le budget de la Communauté est perçu par de nombreux observateurs comme insuffisant, puisqu'il ne permet pas d'intervention financière importante dans un grand nombre de secteurs où la Communauté intervient. Les uns estiment que les ressources propres sont insuffisantes, d'autres sont d'avis qu'il y a lieu d'abord de diminuer l'importance des dépenses agricoles dans le budget communautaire.

2) Les interventions financières

La Communauté, tel que nous l'avons indiqué, dépense 18% de son budget dans les fonds structurels et 12% pour toutes les autres politiques. L'on trouvera à l'Annexe 3 une description des divers fonds permettant à la Communauté de favoriser le développement régional, le développement social, le développement agricole et les investissements industriels.

B.- Les tendances de demain

La partie A nous a permis d'examiner la réalité de la Communauté européenne, telle qu'elle se présente aujourd'hui. C'est un travail technique, relativement simple, qui ne nécessite qu'une consultation rigoureuse des Traités internationaux ayant créé la Communauté européenne, y compris l'Acte unique européen.

Lorsque l'on tente de faire des hypothèses sur les tendances de demain, l'on s'engage sur un terrain beaucoup plus glissant. Non seulement parce que tout exercice de prospective, quel qu'il soit, est toujours risqué en matière internationale, mais au surplus parce que l'évolution européenne est loin d'être complétée. *Plusieurs théories politiques s'affrontent, plusieurs conceptions fondamentales animent l'action des chefs d'États et de gouvernements et chaque étape révèle la difficulté de réconcilier les diverses approches.*

Il paraît donc opportun d'examiner les tendances de demain en gardant à l'esprit que *rien n'est vraiment joué*. À chaque Conseil européen, des pas sont franchis qui peuvent

conforter une approche ou l'autre. Nous tenterons d'identifier ces tendances et de vous en présenter le plus clairement possible les promoteurs.

1- L'Europe en évolution

Depuis la seconde guerre mondiale, l'ensemble de l'Europe est en évolution constante. Bien malin aurait été celui qui, en 1945, aurait pu prévoir les diverses étapes de cette évolution. Dans cette partie, je noterai très rapidement quelques phénomènes qui montrent que le mouvement est en constante ébullition et, en conséquence, est loin d'avoir atteint sa maturité.

a) Évolution constante depuis 1944

La guerre ayant bouleversé l'Europe à deux reprises dans la première moitié du XXe siècle, les années de l'après-1945 ont été fertiles en projets européens de toutes sortes. Traumatisés par ces deux grandes guerres, les gouvernements européens et les leaders d'opinion ont cherché le moyen d'établir de nouveaux équilibres permettant de garantir la paix de la façon la plus permanente possible.

Le 5 septembre 1944, à Londres, les gouvernements-en-exil de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, convaincus que leur dimension sur le plan économique requiert un rapprochement pour faire face aux défis de l'après-guerre, signent un accord prévoyant l'abolition des douanes entre les trois pays et la recherche d'un tarif extérieur commun (l'Union économique du Bénélux elle-même ne sera créée qu'en 1960).

Sur le plan politique, les efforts des fédérateurs européens ont permis, en 1949, la création de la première grande organisation européenne : le Conseil de l'Europe. Cette organisation regroupe alors dix-sept pays de l'Europe occidentale et favorise la coopération politique au sein d'une organisation internationale classique dirigée par un Conseil des Ministres n'ayant aucune capacité décisionnelle autonome. À ce moment, le Conseil de l'Europe s'intéresse à tous les secteurs, que ceux-ci soient économiques, sociaux ou culturels.

En 1952, des discussions sont entamées dans le cadre d'une Assemblée constituante *ad hoc* pour mettre au point un projet de Communauté européenne politique. Ce projet, développé en même temps que les discussions sur une Communauté européenne de *défense*, sera abandonné en 1954, lorsque l'Assemblée nationale française refuse de ratifier le projet en matière de défense.

Sur le plan économique, nous l'avons dit dans l'introduction générale, les pays européens créent, en 1948, l'Organisation européenne de Coopération économique (O.E.C.E.), à la demande des États-Unis, pour assurer que le programme de reconstruction européenne (le Plan Marshall) se réalise dans les meilleures conditions économiques possibles (cette organisation est devenue, plus tard, l'O.C.D.E. et s'est élargie aux pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Asie et de l'Océanie). Les travaux de cette organisation ont jeté les bases sur lesquelles l'édifice de la Communauté européenne a été construit.

En 1950, à l'initiative de la France, une proposition de création d'une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) est déposée et cette organisation est créée en 1951.

En 1957, les Traités créant la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM) et la

Communauté économique européenne (C.E.E.) sont signés à Rome. En 1972, 1979 et 1986, la Communauté s'élargit à six nouveaux États membres. En 1987 l'Acte unique européen (A.U.E.) entre en vigueur. Ce Traité modifie le processus décisionnel, en favorisant une plus grande participation du Parlement européen, mais surtout en réintroduisant le vote à majorité qualifiée au sein du Conseil. L'A.U.E. ajoute également de nouvelles compétences (devant être exercées de façon complémentaire avec les États membres) à la Communauté européenne et adopte formellement le nouveau projet de Marché intérieur.

Au cours de toutes ces années, de nombreuses modifications ont donc été introduites par les États européens. Celles-ci ont d'une part élargi les champs d'action de la Communauté européenne et d'autre part réformé partiellement les institutions.

Au fil de ces modifications, l'on a assisté à un constant affrontement entre ceux qui souhaitent que l'on institue un véritable gouvernement européen et les autres qui, tout en acceptant d'accroître les champs de compétences communautaires, ne souhaitent pas l'apparition d'un tel gouvernement. Si l'on examinait une à une toutes les modifications en essayant de les classer en deux catégories, c'est-à-dire celles qui ont pour effet de favoriser une thèse ou l'autre, il est relativement aisé de conclure qu'à ce jour aucune des deux écoles n'a définitivement « remporté le combat ».

b) Élargissement des champs d'action de la Communauté européenne

Ce qui est certain, c'est que près de quarante ans après la création de la C.E.C.A., le champ des compétences communautaires s'est élargi.

Cet élargissement s'est produit directement par exemple lors de l'adoption de l'Acte unique européen en 1987, les États membres souhaitant alors confier de nouvelles responsabilités à la Communauté.

L'élargissement du champ de compétences de la Communauté européenne s'est de plus fait de façon indirecte, soit par l'élaboration d'une jurisprudence résolument favorable à l'intégration de la part de la Cour de Justice, soit par l'exercice judiciaire du pouvoir d'initiative confié à la Commission par les Traités de Rome.

c) Évolution institutionnelle lente

Cependant, malgré l'élargissement du champ des compétences communautaires, *l'évolution institutionnelle* - et donc les chances d'un véritable gouvernement européen de voir le jour - *a été extrêmement lente*. Malgré le discours officiel de la plupart des gouvernements européens, *la majorité des grandes décisions de nature institutionnelle prises au cours de cette période n'ont pas favorisé de changement institutionnel majeur*. Seule la décision d'élire le Parlement au suffrage universel direct, prise en 1976, constitue une modification allant clairement dans le sens de la création d'un véritable gouvernement européen.

Le passé n'est cependant pas nécessairement garant de l'avenir. Il n'est pas du tout impossible que cette tendance soit renversée. En effet, l'adoption de l'Acte unique européen peut apparaître comme une volonté politique de reprendre le processus de modifications institutionnelles permettant la création d'un véritable gouvernement européen.

d) L'émergence de l'Europe des Régions

Ce qui a été identifié comme un élargissement des compétences communautaires a favorisé l'émergence d'un nouveau phénomène politique en Europe de l'Ouest : l'Europe des Régions. Ces Régions sont des gouvernements autonomes ou des subdivisions décentralisées des États membres de la Communauté européenne (pour mieux éclairer le lecteur, il y a lieu de consulter l'annexe 4, décrivant brièvement les régimes politiques des Douze) : les Lander allemands, les Régions belges, les subdivisions administratives italiennes, grecques et espagnoles, les Régions françaises, etc... Dans la plupart de ces pays, ces Régions exercent des compétences exclusives ou concurrentes. Certains de ces pays sont considérés comme des États à structure fédérale (l'Allemagne ou la Belgique par exemple) et les États fédérés de ces pays exercent des compétences comparables à celles des provinces canadiennes.

Devant l'élargissement du champ d'action de la Communauté européenne, certaines Régions se sont inquiétées de leur perte d'autonomie et se sont en conséquence regroupées. D'abord, elles ont tenté de créer un contre-poids à la Communauté européenne, puis, leur mouvement étant devenu populaire sur le plan politique, nous avons assisté à l'émergence d'un nouveau « régionalisme ouest-européen ».

L'apparition du « régionalisme » en Europe orientale n'a pas les mêmes causes historiques et politiques qu'à l'Ouest. En Europe de l'Est, ce phénomène est en fait la résultante de la libéralisation accélérée des années 1988/89. La disparition rapide de la force politique soviétique dans les divers pays d'Europe de l'Est, consécutive à quarante-cinq années de domination communiste, laquelle gommait toute réalité régionale, a eu pour effet de faire réapparaître de fortes réalités régionales et, dans certains cas, des rivalités séculaires.

Ce régionalisme est-européen peut être très ouvert et « libéral » comme celui d'Europe de l'Ouest. Mais il peut, dans certains cas, être agressif, car il est la résultante de frustrations accumulées au cours des quatre dernières décennies. Compte tenu de l'instabilité politique actuelle dans ces pays, il pourrait dégénérer dans ces cas en des phénomènes violents et autoritaires.

Ce serait une erreur de confondre les deux phénomènes régionaux de l'Est et de l'Ouest. Ils sont d'origines différentes et surtout ils se développent dans des contextes politiques tout à fait dissemblables.

Ces phénomènes régionaux auront certainement une grande influence sur l'évolution de la Communauté européenne, tant sur le plan politique qu'économique.

e) Les changements à la périphérie de la Communauté européenne

Un certain nombre d'événements politiques se sont produits dans les pays se situant géographiquement à la périphérie de la Communauté européenne. Ces événements pourraient avoir des effets sur l'évolution institutionnelle de celle-ci. Essayons d'identifier quelques-uns de ces changements.

L'apparition, au milieu des années '80, d'une U.R.S.S. différente et la soudaine accélération politique des événements au cours de 1989 nous font également entrevoir l'Europe de façon complètement différente. Si depuis la guerre froide il semblait aller de soi que le projet d'une

Europe communautaire ne concernait que l'Europe de l'Ouest, il apparaît maintenant que la démocratisation de la plupart des pays de l'Europe orientale et l'introduction graduelle de l'économie de marché forcent les observateurs à envisager l'évolution européenne de façon complètement différente.

Déjà, quinze millions d'Allemands (de l'ancienne R.D.A.) sont venus s'ajouter à la Communauté européenne, avec un impact économique non négligeable. Les candidatures de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie, lorsqu'elles seront officialisées, modifieront également le paysage politique et économique. Si la Communauté décidait de donner suite à ces candidatures, soit par solidarité politique, soit pour encourager la mise en place de l'économie de marché, comment prendrait-elle en compte ces nouvelles réalités en tant qu'Union économique? Quel impact cela aurait-il sur les projets d'Union politique?

Enfin, cette «libération» de la partie orientale de l'Europe et le rapprochement avec l'U.R.S.S. ont été l'occasion pour certains leaders européens, dont messieurs Mitterand et Kohl, d'évoquer la «grande Europe» de l'Atlantique à l'Oural. Là encore, ce changement dans la nature des rapports avec l'U.R.S.S. pourrait avoir un impact sur l'évolution institutionnelle de la Communauté.

L'évolution européenne est également marquée par la présentation de candidatures plus mûres : ainsi, l'Autriche et la Suède sont officiellement candidates à la Communauté européenne (la Suède souhaite cependant rester neutre sur le plan de la sécurité). On peut estimer que la Communauté donnera suite assez rapidement à ces deux candidatures. Celles-ci auront indéniablement une influence sur l'évolution institutionnelle.

Quant aux pays méditerranéens, la Turquie est déjà officiellement candidate et l'on évoque dans certains milieux la candidature de certains pays du Maghreb ou du Machrek, quoique ces candidatures peuvent apparaître assez utopiques pour l'instant.

f) Les conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique

Sur le plan économique, après l'adoption de l'Acte unique européen, qui a lancé de façon formelle la grande opération devant favoriser la création du «Marché intérieur d'ici 1992», la plupart des gouvernements européens ont estimé nécessaire de poursuivre la réflexion en envisageant une *Union économique et monétaire*. En 1988, le Conseil européen décida de créer un comité, sous la présidence de Jacques Delors, dont l'objectif était la préparation d'un rapport sur l'Union économique et monétaire européenne. Ce rapport, déposé en 1989, proposait aux États membres la création d'une Union monétaire en trois phases et la modification des Traités constitutifs, permettant d'une part la mise en place d'une Union monétaire européenne et d'autre part un élargissement des compétences économiques de la Communauté européenne. Nous y reviendrons à la section 2 de la présente partie.

Sur le plan politique, le débat sur la nécessité de modifier les institutions communautaires de façon à combler «le déficit démocratique» a été repris au cours de 1988, notamment à l'initiative de la Commission. Ce débat a permis la réapparition des projets d'*Union politique européenne*.

Nous aborderons cette question à la section 3 de la présente partie.

Pour l'élaboration des nouveaux Traités internationaux modifiant les Traités de Rome de 1957, il a donc été décidé de convoquer deux conférences intergouvernementales, l'une sur l'*Union économique et monétaire* et l'autre sur l'*Union politique*. Au cours de l'automne 1990, les deux conseils européens ont adopté les textes permettant la convocation de ces conférences qui ont commencé toutes deux à siéger en janvier 1991.

Il faut donc conclure de ce rapide tour d'horizon que l'évolution passée de l'Europe et surtout la nouvelle conjoncture politique créent beaucoup d'incertitude quant à la tendance que prendront les réformes institutionnelles européennes. Quoique les gouvernements des Douze semblent résolus à poursuivre l'édification de la Communauté européenne, le contexte politique est très effervescent et volatile. L'émergence des régionalismes, à l'Est comme à l'Ouest, les nouvelles candidatures qui, s'il devait leur être donnée suite, ajouteront à la complexité économique et politique et la volonté de favoriser le dialogue avec les anciennes dictatures communistes sont tous *des éléments d'incertitude majeurs qui nous empêchent absolument* de conclure de façon catégorique que l'Europe communautaire ira dans tel ou tel sens, sur le plan institutionnel. Nous y reviendrons plus longuement à la section 4 de la présente partie.

2- L'Union économique et monétaire

Une Europe, une monnaie. Si le rêve de quelques dirigeants européens se concrétise, au terme d'un processus commencé en 1987 et menant à 1997, une seule monnaie circulera en Europe au tournant du siècle.

Mais il faudra pour cela une très forte volonté politique et des concessions économiques majeures de la part de chacun des Douze qui devront abandonner leur souveraineté monétaire et une partie de leur souveraineté économique.

a) Les fondements économiques de l'Union monétaire

Le relatif succès du projet de Marché intérieur devant favoriser la liberté de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux et l'interdépendance croissante qui en découlait pour les États membres ont mis en lumière la nécessité de réfléchir à l'Union monétaire. En moyenne, 60% des échanges extérieurs des États membres se réalisent au sein de l'Europe communautaire. Certains pays font 75% de leur commerce extérieur dans cet espace économique. L'on sait d'autre part que la crise du système monétaire international s'est caractérisée par une évolution erratique des taux de change. Devant l'accroissement prévisible des échanges intra-communautaires et compte tenu des coûts économiques que représente le maintien de douze monnaies, l'intégration économique souhaitée par l'Acte unique européen ne pouvait se réaliser, de l'avis de la plupart des gouvernements européens, que grâce à la mise en place d'une structure monétaire beaucoup moins fragile que le S.M.E.

D'autre part, s'il apparaissait utile de se pencher sur une éventuelle Union monétaire, il semblait opportun que chaque gouvernement européen entreprenne également un examen approfondi de ses politiques économiques et vraisemblablement envisage l'élargissement du champ des compétences économiques de la Communauté européenne.

b) Les objectifs

Selon la Commission, «une Union économique est constituée d'un marché unique de biens, de services, de capitaux et de main-d'oeuvre, complétée par des politiques communes et une coordination de plusieurs domaines structurants micro et macro-économiques. Une Union monétaire est constituée, soit d'un régime de taux de change fixe, soit d'une monnaie unique».

La Commission est d'avis qu'une monnaie unique offre un meilleur résultat coûts/bénéfices sur le plan économique. Quatre conditions sont nécessaires pour que l'on puisse parler d'une véritable Union monétaire :

- La garantie d'une convertibilité totale et irréversible des monnaies entre elles;
- La libération complète des mouvements de capitaux et l'intégration des marchés bancaires et autres marchés financiers;
- L'élimination des marges de fluctuations et la fixation irrévocable des parités;
- L'achèvement du marché unique.

En plus des quatre conditions ci-haut mentionnées, si l'hypothèse d'une monnaie unique devait être retenue, cette monnaie (l'ECU) deviendrait un véritable instrument d'échanges, c'est-à-dire :

- Elle serait émise par une autorité monétaire européenne unique;
- Les établissements bancaires la multiplieraient;
- Les douze devises actuellement en usage ne feraient plus l'objet de création monétaire.

Un Système européen de banque centrale (S.E.B.C.) devrait voir le jour. Ce nouveau système comprendrait une banque centrale européenne et serait fondé sur les principes économiques suivants :

- Le maintien de la stabilité des prix;
- Le soutien de la politique économique générale;
- La conformité avec le principe de la liberté des marchés.

Des projets de statuts pour le S.E.B.C. ont été préparés et seront examinés au cours des prochains mois. Les instruments dont disposerait le S.E.B.C. lui permettraient de conduire des opérations de banque centrale sur le marché monétaire et sur le marché des changes ainsi que d'exercer son activité en matière de prêts au secteur public. La mise en place de cette politique monétaire commune exigerait un degré élevé de compatibilité des politiques économiques et de cohérence dans plusieurs autres domaines, notamment fiscal.

c) Les étapes

Trois étapes ont été retenues pour la mise en place de l'Union économique et monétaire :

- La première, entamée depuis six mois, consiste à obtenir un rapprochement des résultats économiques de la Communauté. L'accent est alors mis sur la suppression de tous les obstacles à l'intégration financière et sur

l'intensification de la coopération en matière de politique économique et de la coordination des politiques monétaires.

- La deuxième étape, qui démarrera en 1994, après l'adoption par les parlements nationaux des nouveaux Traités élaborés par la conférence intergouvernementale, verra s'approfondir la convergence des économies et renforcer le rôle de l'ECU. De plus, le S.E.B.C. sera mis en place.

- La troisième étape, qui débiterait en 1997, nécessitera une seconde révision des Traités. Elle sera marquée par l'adoption d'une seule monnaie pour l'ensemble des Douze. Le S.E.B.C. assumerait dès ce moment toutes les compétences monétaires requises, c'est-à-dire :

- La formulation et l'application de la politique monétaire;
- Les décisions relatives aux interventions sur le marché monétaire;
- La gestion des réserves officielles.

Dans ce contexte, il n'existerait alors, sur tout le territoire des Douze, qu'un seul taux d'intérêt, un seul taux de change et une seule politique monétaire.

Dans le projet actuellement à l'étude, l'exécution des interventions serait confiée aux banques centrales de chacun des États membres.

Le gouvernement britannique, opposé au concept de monnaie unique, souhaite plutôt la mise en circulation d'une monnaie parallèle aux autres monnaies, gérée par le Fonds monétaire européen. Cette monnaie européenne, appelée «Hard ECU», existerait donc en concurrence avec le mark, le franc français, etc... et ce sont les opérateurs qui en détermineraient la viabilité économique. Cette alternative n'est défendue que par le Royaume-Uni et par certaines banques privées.

d) La conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire

La première étape ayant débuté en juillet 1990, il est maintenant nécessaire d'envisager la modification des Traités pour que les étapes suivantes puissent se réaliser. C'est donc l'objectif de la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire qui a commencé ses travaux en janvier 1991. Elle se réunira au niveau ministériel au moins une fois par mois et a comme objectif l'adoption d'un nouveau Traité avant la fin de 1991.

Diverses difficultés devront être surmontées. En effet, les conditions dans lesquelles cette conférence a été lancée en décembre dernier, lors du Conseil européen, ont eu pour effet d'inspirer beaucoup de méfiance au président de la Commission, monsieur Jacques Delors, qui craint les initiatives britanniques. Ces derniers en effet ont indiqué qu'ils présenteront, au cours de la conférence intergouvernementale, l'option «Hard ECU». L'Espagne et l'Italie laissent entendre, quant à elles, qu'en raison du retard pris dans l'assainissement de leur économie, elles pourraient s'exclure elles-mêmes, pour l'instant, de l'unification monétaire. La France craint de perdre le contrôle de sa souveraineté monétaire et l'Allemagne redoute pour sa part que la gestion commune de la politique monétaire ne soit source de laxisme, ne garantissant plus l'orthodoxie monétaire et l'indépendance de la banque centrale chargée de la politique monétaire.

La conférence sera vraisemblablement marquée par trois grands sujets de discussion :

- Le premier concerne l'idée même d'une monnaie unique. Ce débat, pourtant réglé lors du Conseil européen d'octobre 1990, sera relancé par la proposition britannique de «Hard ECU».

- Le deuxième sujet de controverse porte sur la capacité de la Communauté d'avancer toute entière et au même rythme sur la voie de l'Union économique et monétaire. Certains pays (la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique) ont des performances économiques très proches, alors que d'autres pratiquent des politiques divergentes et très autonomes.

- Le troisième débat touche à l'indépendance de la Banque centrale, l'Allemagne souhaitant que le S.E.B.C. dispose d'une autonomie totale vis-à-vis des pouvoirs politiques. La France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont des traditions moins autonomistes en cette matière et les visions de divers gouvernements devront être rapprochées.

3- L'Union politique

Après le projet avorté de 1952 sur une Communauté européenne politique, ce concept d'Union politique n'avait plus été abordé en tant que tel dans une conférence intergouvernementale. Il avait fait l'objet de nombreux débats et d'un grand nombre de résolutions du Parlement européen. Mais ces résolutions n'ayant aucune valeur juridique, il fallait donc convaincre le Conseil européen d'y revenir de façon formelle.

À la faveur de la mise en place de la coopération politique en matière d'affaires étrangères et de sécurité - et de façon concurrente avec le projet d'Union économique et monétaire - le débat sur «le déficit démocratique» des institutions européennes a repris et a donc mené à la réapparition de ce concept dans les discussions entre gouvernements. Les gouvernements ont donc accepté d'en discuter dans le cadre d'une conférence intergouvernementale chargée de proposer des modifications aux Traités.

Cette question est directement reliée à la nature même des institutions européennes. En effet, c'est bien du rôle du Parlement européen dans la direction des affaires communautaires dont il est question : celui-ci souhaite l'élargissement de ses pouvoirs, permettant un «contrôle démocratique» réel dans les secteurs de compétence de la Communauté européenne.

L'Union politique devient donc pour certains un objectif en soi et, en conséquence, est la clé de la notion d'Europe fédérale.

a) Les objectifs

Les promoteurs d'une Europe munie d'un véritable gouvernement européen préconisent en quelque sorte un nouveau partage de souveraineté entre la Communauté et les États membres. Les objectifs sont d'obtenir une garantie du fondement démocratique de la Communauté européenne par le renforcement du processus démocratique, par la mise en place d'un véritable gouvernement issu de ce processus, par la mise en place d'un parlement élu, responsable, assumant le pouvoir législatif et nommant l'exécutif et enfin par la mise en place d'une deuxième chambre (chambre des États), partageant le pouvoir législatif à la manière d'un Sénat.

Certains Européens vont encore plus loin en faisant ce qu'ils qualifient eux-mêmes de saut qualitatif vers une Europe fédérale. Ils souhaitent un projet de société globale et

une nouvelle répartition des compétences entre la Communauté européenne et les États membres basés sur le principe de subsidiarité.

b) Les étapes

La reprise de la réflexion sur les institutions communautaires ne fait que commencer. Le dernier Conseil européen de décembre 1990 a lancé la conférence intergouvernementale sur l'Union politique qui commence ses travaux au cours de janvier 1991, au rythme d'une réunion ministérielle par mois. L'objectif est qu'un texte soit disponible avant la fin de l'année.

c) Les difficultés

Les difficultés pour mettre en place l'Union politique sont énormes. En effet, *les changements proposés sont de portée considérable et bouleverseront l'ensemble des systèmes politiques des douze États membres.* Si l'on peut penser que le projet d'Union économique et monétaire peut raisonnablement être mis au point dans les délais souhaités, il en va tout autrement du projet d'Union politique qui, même dans sa version la plus modeste, *se heurtera à de très fortes réticences gouvernementales.*

À la veille du Conseil européen de décembre 1990 par exemple, la France et l'Allemagne ont rendu publique une lettre commune qui semble bloquer toute réforme institutionnelle en profondeur, du moins à court terme, en favorisant le maintien du rôle prépondérant du Conseil européen et en proposant de doter ce dernier d'un secrétariat (voir point 4 de la présente partie).

Une autre question fera l'objet d'un long débat, celle du «déficit démocratique». Plusieurs déclarations récentes laissent entendre que le Conseil européen, composé de personnalités élues au suffrage universel, est une institution tout à fait démocratique. Il en va de même du Conseil des Ministres de la Communauté européenne. Ces arguments sont repris actuellement par certaines personnalités politiques importantes et par certains ministres assumant des responsabilités en matière européenne, surtout depuis la chute de madame Thatcher. Celle-ci en effet est tombée, en partie à cause de sa politique européenne qui apparaissait aller à l'encontre des intérêts de la Grande-Bretagne, de l'avis d'une forte proportion de Britanniques et des milieux économiques. Ce départ, précipité il est vrai par d'autres phénomènes politiques, permet à certains de répéter que la démocratie existe dans les forums communautaires, même si elle s'exerce indirectement.

D'autres difficultés apparaissent : la mise en place de l'Europe fédérale souhaitée par certains pourrait également avoir pour effet de forcer des modifications à l'ordre juridique interne de certains des États membres et à la nature même des pouvoirs législatifs et exécutifs de ceux-ci. Cela ne pourra se faire facilement et surtout rapidement.

Si la coopération diplomatique continuera sans doute de s'accroître au cours des prochaines années, le projet d'Union politique risquera de connaître, quant à lui, les mêmes difficultés que tous les projets majeurs de modifications institutionnelles précédents. Le débat sur l'Union politique dans le cadre de la conférence intergouvernementale manquant d'orientations précises, il est vraisemblablement voué à un piétinement qui pourrait durer longtemps.

d) La conférence intergouvernementale sur l'Union politique

La conférence, lancée par le Conseil européen de décembre 1990, est donc chargée de préparer les modifications aux Traités constitutifs de la Communauté européenne et se réunira en principe au même rythme que la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire, c'est-à-dire une fois par mois au niveau ministériel.

4- L'Europe intergouvernementale ou l'Europe fédérale?

Pour bien comprendre les structures communautaires européennes, surtout si l'on veut s'en inspirer, il faut établir clairement le type de relation qui unit les membres de la Communauté européenne.

Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de s'engager dans un débat de mots à propos de tel ou tel concept théorique. Ce qui est le plus important, c'est la réalité, ce sont les faits (et non les expressions génériques qui tentent de décrire en un seul mot des réalités complexes, ce qui est évidemment impossible).

Mais nous ne pouvons refuser d'entrer dans ce débat, d'une part parce qu'il est finalement moins difficile à aborder - si l'on s'en tient aux définitions politiques européennes actuelles - et d'autre part parce que bon nombre de personnes au Québec et au Canada ont collé des «étiquettes» sur l'Europe communautaire qui, pour la plupart, ne correspondent pas à la réalité politique.

Nous ne chercherons pas cependant à définir ici les concepts de «fédéralisme» ou «d'intergouvernementalisme» dans l'absolu, car ils n'existent pas dans l'absolu. Nous ne reprendrons ici que les éléments essentiels sur lesquels les deux écoles de pensée européennes ont construit leur politique favorable à l'une ou l'autre thèse. Ces éléments sont aisément identifiables dans la plupart des manifestes ou déclarations publiques des leaders respectifs.

En conséquence, la question suivante peut se poser : sommes-nous devant une Europe communautaire fédérale ou devant une Europe communautaire intergouvernementale?

Définissons donc ces deux expressions :

- *L'Europe communautaire intergouvernementale* : une organisation communautaire, dont le principal organe décisionnel législatif (et à certains égards exécutif) est de type intergouvernemental. Ce même organe décisionnel nomme l'exécutif, lequel a des pouvoirs limités, mais réels. Dans ce modèle, le Parlement a un rôle limité, la légitimité démocratique venant des gouvernements représentés au sein de l'organe décisionnel principal.

- *L'Europe communautaire fédérale* : une organisation européenne, dont le principal organe décisionnel législatif est un parlement élu au suffrage universel direct. Ce même organe décisionnel nomme l'exécutif qui détient tous les pouvoirs d'un gouvernement «normal», qui délibère de façon autonome (par rapport aux gouvernements des États membres) et qui prend seul les décisions de nature exécutive. Dans ce modèle, il est envisagé de créer une «chambre des États» ou «deuxième chambre» qui réunirait, soit les représentants des gouvernements, soit les délégués des Assemblées parlementaires respectives, soit les deux.

Il est important de noter que cette définition nous indique que le critère nous permettant de déterminer si l'Europe communautaire est de type intergouvernemental ou

de type fédéral n'est pas le nombre ou l'importance des compétences assumées par la Communauté, mais plutôt le processus décisionnel par lequel cette Communauté occupe le champ de ces compétences. Cette distinction est fondamentale, car le débat institutionnel entre Européens ne porte pas principalement sur l'élargissement des compétences communautaires (la plupart des gouvernements sont favorables à cet élargissement dans le cadre du projet d'Union économique et monétaire), mais sur le mode par lequel les décisions doivent être prises.

a) L'Europe intergouvernementale et la souveraineté des États membres

Il est maintenant très simple d'établir la distinction, pour autant que l'on veuille rester rigoureux :

- Pour conclure sur le type d'Europe communautaire qui est devant nous, il faut non pas examiner le nombre de pouvoirs (ou de compétences) confiés à la Communauté, mais plutôt le mode par lequel les décisions sont prises. C'est le seul critère de base qui permet de décider si nous sommes face à une Communauté européenne de type intergouvernemental ou à une Communauté européenne de type fédéral.

- Nous avons vu dans la partie 1 (section 4) que l'instance décisionnelle de la Communauté européenne est le Conseil des Ministres des Affaires étrangères et, ultimement sur le plan politique le Conseil européen. Aucune décision portant sur le Marché intérieur, sur le marché commun agricole, sur la politique industrielle, sur le S.M.E., sur la mise en place d'une Union monétaire, sur la politique douanière ou sur la politique commerciale internationale n'est prise ailleurs que dans ces forums.

- Nous avons également vu dans ce chapitre que le forum des chefs d'États et de gouvernements (ce qui est appelé le Conseil européen) a la main haute sur toutes les décisions majeures.

Il semble donc clair que la nature même de l'instance décisionnelle de la Communauté européenne est intergouvernementale, autrement dit internationale.

Bien entendu, en confiant à un Conseil des Ministres des Douze des compétences qui, normalement, sont dévolues à un État souverain, chacun des gouvernements a renoncé à une partie de sa souveraineté. Au surplus, en acceptant qu'une décision prise au sein du Conseil s'impose à tous les membres, y compris ceux qui ont voté contre, l'on a renoncé également à une prérogative classique définie par le droit international en vertu de laquelle un État souverain n'est lié, sur le plan juridique, que s'il y consent.

Enfin, en créant une Cour de Justice - dont il est tenu d'accepter la juridiction - chargée de sanctionner (pouvoir qu'elle partage avec la Commission) le droit communautaire, à l'encontre d'un État, même celui qui aurait voté contre telle ou telle disposition, les États souverains ont renoncé à une partie de leur souveraineté. Le Conseil des Ministres a donc une vocation nettement supra-nationale, car l'ordre juridique qui en émane s'impose malgré l'opposition de tel ou tel État.

Mais ce Conseil n'est pas de nature fédérale. En effet, le Conseil (organe décisionnel principal) à qui sont dévolues ces compétences est un forum intergouvernemental où chaque État a reçu un siège, un droit de parole et un droit de vote (dirait-on en compensation de la renonciation à une partie de sa souveraineté). Les gouvernements conservent donc, au sein de l'institution, le contrôle du processus décisionnel.

Les décisions communautaires s'imposent à l'État certes, et ce même s'il a voté contre, mais elles ne sont pas prises *hors de lui* : l'État membre est au cœur du processus menant à la décision. C'est même l'un des bénéfices considérables pour les petits États européens : «l'exercice de compétences au sein d'institutions communes ne se traduit pas en termes de «perte» de souveraineté pour l'État. Au contraire, sa participation au pouvoir de décision au sein de l'organisation lui donne la possibilité d'exercer des responsabilités qui, sur le plan national, étaient devenues purement formelles pour des États interdépendants» (Jean-Victor Louis, *L'ordre juridique communautaire*, page 14).

Le fait que certaines décisions doivent être prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée donne également aux gouvernements une prise directe sur les décisions importantes, quoique dans le second cas cette prise soit plus aléatoire.

Il faut mentionner de plus le rôle majeur que joue le Comité des représentants permanents (COREPER) dans le processus décisionnel communautaire. Ce comité, tel qu'indiqué plus haut, est composé des représentants des États membres auprès de la Communauté européenne. Il examine toute proposition ou tout projet d'acte soumis à l'approbation du Conseil, avant qu'il ne soit porté au niveau ministériel. Très souvent, le Conseil entérine les accords réalisés au sein du COREPER. Ces représentants agissent sur instructions directes de leur gouvernement et n'ont aucune relation institutionnelle avec le Parlement européen. Des propositions ont été faites pour consacrer le pouvoir de décision du COREPER en lui conférant un droit d'adopter certains actes, lorsque l'unanimité a été faite en son sein (il est clair que de telles suggestions vont à l'encontre du souci de renforcer le rôle du Parlement européen).

Non seulement les États membres continuent de nommer des représentants permanents, qui ont rang d'Ambassadeur, auprès de la Communauté européenne, mais ils leur confient un rôle non négligeable dans le processus décisionnel communautaire.

Il est donc certain que la Communauté européenne d'aujourd'hui est une communauté de type intergouvernemental et non de type fédéral. Ajoutons au surplus que la création de la Communauté européenne, en vertu du droit international, ne peut être considérée comme la création d'un nouvel État se superposant aux États membres, puisque la Communauté n'a pas, au moins théoriquement, toutes les attributions et caractéristiques fondamentales d'un État.

En conséquence, l'on peut conclure que le *cadre institutionnel européen actuel*, quoiqu'unique en son genre, se situe dans le *champ international*. Il s'agit donc d'une relation internationale entre États souverains, cette relation étant cependant plus dense et plus complexe que les relations internationales dites classiques.

b) La «fédéralisation» de l'Europe

Nous avons déjà indiqué que la Communauté européenne d'aujourd'hui ne peut pas être considérée comme étant de type fédéral, bien qu'elle ait clairement des attributions supranationales. Ce n'est en effet pas dans la répartition des compétences qu'il faut chercher la clé de la réponse à notre question, mais plutôt dans la nature des institutions.

Cela ne veut cependant pas dire que le concept d'Europe fédérale ne soit pas mis de l'avant par un grand

nombre de personnalités politiques. On en parlait déjà en 1952 lors de l'examen de la Communauté européenne *politique* et de la Communauté européenne de *défense*.

Ce concept traverse les quatre dernières décennies, d'abord parce qu'il est le fondement même de l'idée des pères de l'Europe, dont Jean Monet et Robert Schumann. Ce concept est également déjà dans les Traités de 1957. Enfin, même si l'évolution institutionnelle a été très lente, il est clair que les quelques changements institutionnels opérés au cours des quarante dernières années sont allés dans le sens du concept d'Europe fédérale (la seule décision nette à cet égard est celle de 1975 qui donnait le feu vert à l'organisation d'élections au suffrage universel direct au Parlement européen, déjà prévues à l'article 138 du Traité de Rome créant la C.É.E.).

Le concept de «fédéralisme» européen revient aujourd'hui à l'ordre du jour à la faveur des discussions entourant l'Union économique et monétaire. Le fait que le Parlement européen ne joue pas de rôle majeur dans le processus législatif apparaît à certains comme un «déficit démocratique». Ce Parlement, qui est muni d'une légitimité politique, mais ne détient presque aucun pouvoir, a adopté à plusieurs reprises des textes (qui n'ont pas de valeur juridique) réclamant des modifications institutionnelles, le dernier en date ayant été adopté en 1984. Le Conseil européen vient de lancer la conférence intergouvernementale sur l'Union politique, laquelle devra discuter de cette question.

Mais entre les vœux exprimés par les pères de l'Europe et les textes adoptés par les partis politiques (à l'échelle européenne) ou le Parlement européen lui-même, il y a la réalité et surtout l'extraordinaire résistance des gouvernements.

On aurait tendance à penser, probablement à cause de la personnalité de sa Première ministre jusqu'en 1990, que seule la Grande-Bretagne résiste à l'Europe fédérale. Ce serait tronquer la réalité que de l'affirmer, quoique madame Thatcher se soit faite la championne du genre.

La plupart des États européens - et singulièrement les grands États - offrent régulièrement des exemples publics de cette résistance, sans parler des prises de position à huis clos. Encore récemment, le couple franco-allemand, considéré depuis toujours comme le moteur, mais aussi le baromètre, de la construction européenne, nous a offert un nouvel exemple de la réserve des gouvernements face au concept d'Europe fédérale : juste avant le Conseil européen de décembre 1990 (lequel devait aborder la question de l'Union politique), le président Mitterrand et le chancelier Kohl faisaient connaître, par une lettre commune, leur volonté d'accroître singulièrement le rôle du Conseil européen, lequel, comme on l'a mentionné, est un forum intergouvernemental. Bien que cette lettre comporte des propositions non négligeables portant sur les pouvoirs du Parlement européen, la lettre propose surtout de «confirmer le rôle et les missions du Conseil européen... (lequel) arrête les orientations et les lignes directrices essentielles dans les principaux domaines d'action de l'Union, en particulier pour la politique étrangère et la politique de sécurité commune».

Les petits partenaires (les Pays-Bas notamment) et la Commission des Communautés européennes, très favorables à la fédéralisation de l'Europe, ont mal réagi à l'initiative franco-allemande. Pourtant, a priori, rien ne laissait présager un affrontement aussi net entre ceux qui sont favorables au concept intergouvernemental et ceux qui sont favorables au

concept fédéral. Le Conseil de Rome d'octobre n'avait pas fait l'objet de tels débats et en général l'on essaie d'éviter d'aborder ces questions avant qu'elles aient pu mûrir pour chacun des partenaires. Mais le temps pressait - puisque la conférence intergouvernementale sur l'Union politique allait débiter - et il semble que les autorités françaises et allemandes aient souhaité préciser avant tout leur philosophie en cette matière.

Après le Conseil européen, la ministre française des Affaires européennes, ancienne conseillère à l'Elysée, a déclaré :

«Comme nous ne croyons pas pensable, au cours des années qui viennent, de déléguer à un organisme supra-national des pouvoirs qui appartiennent actuellement aux chefs d'États et de gouvernements, il nous est apparu nécessaire de nous appuyer sur l'institution qui prend déjà toutes les grandes décisions, à savoir le Conseil européen».

Donnons un autre exemple : au cours des discussions sur l'Union économique et monétaire, d'autres pays, pourtant très favorables à la construction européenne, ont montré de fortes résistances jusqu'alors insoupçonnées, lorsqu'il s'est agi de discuter des dimensions institutionnelles.

Comme on le voit, il n'y a pas que la Grande-Bretagne qui offre des résistances au concept d'Europe fédérale. Pour résumer, l'on peut dire que la plupart des pays, sauf les trois pays du Bénélux, appliquent régulièrement des coups de freins au processus de fédéralisation de l'Europe, et ce pour diverses raisons.

En plus des résistances internes à la Communauté européenne que nous venons d'évoquer, d'autres phénomènes risquent de compliquer la tâche des fédérateurs de l'Europe. En premier lieu, l'émergence de l'Europe des Régions, puis les changements politiques en Europe orientale et enfin l'apparition des nouvelles candidatures.

Commençons par cette dernière question : tel que mentionné, la Suède et l'Autriche sont maintenant officiellement candidates à une entrée au sein de la Communauté européenne. Ces candidatures, si l'on devait y donner suite, auront sans doute pour effet de ralentir le phénomène de fédéralisation, puisque ces pays auront vraisemblablement certaines réserves à ce que leur entrée dans la Communauté européenne soit immédiatement suivie de la constitution d'un État fédéral à proprement parler. De plus, dans la mesure où ces deux pays ont une tradition de neutralité sur le plan de la défense (neutralité que la Suède a déclaré vouloir maintenir absolument), cela ne favorise pas la constitution d'un véritable gouvernement européen qui, par définition, assumerait des responsabilités en matière de politique étrangère. Les candidatures de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie ne faciliteront pas non plus la fédéralisation de l'Europe.

Enfin, à la suite du rapprochement entre l'Europe de l'Ouest et l'U.R.S.S., des discussions de nature politique ont été entamées pour tenter de donner vie au concept «l'Europe de l'Atlantique à l'Oural». Personne ne sait pour l'instant ce que cette expression peut recouvrir (le président Mitterrand, le chancelier Kohl, le président Delors et monsieur Gorbatchev ont tous donné des définitions très différentes du concept), mais il est certain que ces discussions politiques auront également une influence sur le processus en cours.

En conclusion, il n'est pas du tout impossible que l'Europe devienne éventuellement un regroupement de type

fédéral muni d'un parlement issu d'un processus démocratique et chargé du pouvoir législatif, remplaçant ainsi l'actuel Conseil des Ministres des Affaires étrangères, au titre d'instance décisionnelle suprême. En effet, bon nombre de partis et de leaders politiques souhaitent atteindre cet objectif. Mais les embûches sont considérables et l'histoire nous a montré que le processus de modification institutionnelle de la Communauté européenne est extrêmement lent.

Rien ne permet de penser que ce processus va aller en s'accéléralant, non seulement à cause des résistances récurrentes au sein même des gouvernements des Douze, mais également parce que les nouvelles candidatures, les changements à l'Est et le pouvoir politique croissant des Régions peuvent venir compliquer les choses. Il est légitime de penser que cela viendra, mais on est encore très loin du compte.

On peut estimer que l'Europe peut devenir fédérale, car c'est une hypothèse plausible, quoique difficilement réalisable. Mais affirmer que cette «fédéralisation» est inéluctable, c'est devancer largement l'événement.

La réalité politique et juridique actuelle est que la Communauté européenne est dirigée par un Conseil des Ministres des Affaires étrangères et par le Conseil européen, dans un cadre intergouvernemental. *On peut ajouter qu'une tendance très forte en faveur d'un élargissement des compétences de la Communauté européenne n'a pas pour effet d'accroître la «fédéralisation» de celle-ci*, puisque, comme nous l'avons dit, le critère nous permettant de déterminer s'il s'agit d'un État fédéral ou non n'est pas le nombre ou l'importance des compétences assumées par la Communauté, mais le processus décisionnel par lequel cette Communauté occupe le champ de ses compétences.

Tel qu'indiqué au début de cette partie, le débat des mots, même s'il peut paraître intéressant, demeure théorique et finalement assez peu pertinent. Ce qui compte ce sont les faits politiques.

En définitive, s'interroger sur les structures institutionnelles d'une société, c'est s'interroger sur l'organisation du «pouvoir» (le mot «pouvoir» ici doit s'entendre au sens de l'expression anglaise «policy making power»). Un vieil adage souvent repris nous dit «gouverner c'est décider». Quand on s'interroge sur l'organisation du «pouvoir» dans une société donnée, il faut donc se demander «qui décide»? Cela demeure le grand enjeu du débat européen, bien au-delà des étiquettes.

5- L'Europe des Régions

Nous avons déjà dit que l'apparition du «Régionalisme» en Europe occidentale pourrait avoir un effet sur l'évolution institutionnelle de la Communauté européenne.

Rappelons en premier lieu la création de l'Assemblée des Régions d'Europe, sous l'égide du Conseil de l'Europe, il y a déjà plus de vingt ans. Cette Assemblée a été plutôt sans importance pendant de nombreuses années. Elle a connu un renouveau au cours des cinq ou six dernières années, en réaction à l'élargissement des compétences de la Communauté européenne dans des secteurs relevant traditionnellement de ces Régions (environnement et protection du consommateur par exemple).

Craignant d'être les laissées pour compte de la construction de l'Europe communautaire et voyant certaines de leurs compétences remises à la Communauté européenne,

la plupart du temps sans leur consentement, les Régions ont fait revivre leur Assemblée (et ont même créé de nouveaux forums) et il est clair maintenant que l'Europe de l'Ouest se dirige de plus en plus vers une organisation institutionnelle à nombreux paliers :

- La Communauté européenne, munie des champs de compétences déjà évoqués et dans le cadre du processus décisionnel que nous avons décrit;

- Les États membres de cette Communauté qui conservent les compétences non transférées au niveau de la Communauté européenne;

- Les Régions qui assument leurs compétences autonomes au sein des États membres, dans un partage de compétences constitutionnelles propre à chacun.

Certains sont d'avis que la pression politique émanant des pouvoirs régionaux risque de ralentir l'évolution institutionnelle de la Communauté. D'autres estiment plutôt que cela pourrait avoir pour effet de vider de son sens le pouvoir «intermédiaire», c'est-à-dire celui des États membres. Dans cette seconde hypothèse ne subsisteraient donc ainsi que deux paliers : celui de la Communauté européenne, muni d'un véritable gouvernement issu d'un processus démocratique; celui des Régions, chargé d'assumer les compétences non dévolues à la Communauté européenne.

La plupart des gouvernements et spécialistes estiment cependant que la disparition des États membres «n'est pas pour demain» et que l'on vivra longtemps dans un régime tripartite. Dans ce régime, les États membres restent souverains, la Communauté européenne assume ses responsabilités et les relations extérieures qui sont nécessaires à l'exercice de ses compétences et les Régions exercent leur autonomie sans souveraineté internationale (les constitutions de certains pays confèrent un rôle international à leurs États fédérés).

Nous ne pouvons évidemment prédire ce qu'il adviendra, mais là encore subsistent des zones d'ombre quant à l'évolution communautaire sur le plan institutionnel.

6- *La conférence des Parlements européens (novembre 1990) et le Sommet de Rome (décembre 1990) : un exemple de la difficulté à prédire l'évolution de l'Europe communautaire*

a) **La Conférence des Parlements européens (novembre 1990)**

Dans le cadre des discussions des dernières années sur le déficit démocratique, les parlementaires des États membres et notamment les parlementaires français ont commencé à montrer un certain agacement face au projet prévoyant l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen et la diminution consécutive des prérogatives des parlements nationaux. La nécessité d'un dialogue entre les parlementaires de chaque institution est donc apparue essentielle et une conférence inter-parlementaire s'est donc tenue en novembre 1990.

Les discussions ont permis d'établir la nécessité d'associer étroitement les parlementaires nationaux à la vie de la Communauté européenne. Dans l'hypothèse de l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, certains préconisent la création d'une deuxième chambre européenne, composée de représentants des douze assemblées parlementaires (une variante de cette hypothèse envisage que

cette deuxième chambre soit plutôt composée de représentants des gouvernements). D'autres estiment qu'il serait suffisant de réunir sur une base régulière tous les parlements nationaux et le Parlement européen.

Certains pressentaient que les parlementaires nationaux auraient tendance, au cours de cette conférence, à s'opposer à la diminution de leurs prérogatives. C'est cependant le contraire qui s'est produit, la conférence recommandant l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen et des modifications institutionnelles allant dans le sens d'une Europe communautaire de type fédéral. Il faut noter que les parlementaires français n'ont pas, quant à eux, endossé cette recommandation.

b) **Le Sommet de Rome (décembre 1990)**

En décembre 1990, le Conseil européen (qu'on appelle aussi Sommet) s'est réuni à Rome dans le but de prendre un certain nombre de grandes décisions sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique, de façon à lancer les deux conférences intergouvernementales évoquées à la sous-section f) de la section 1 de la présente partie.

La plupart des observateurs estimaient que ce Sommet serait l'occasion de prendre des décisions majeures en ce qui concerne l'Union économique et monétaire et les réformes institutionnelles. Comme on l'a vu, la lettre commune Mitterrand/Kohl a refroidi l'enthousiasme des partenaires quelques jours avant le Sommet, sur la dimension institutionnelle :

- La France et l'Allemagne souhaitaient accélérer l'Union économique et monétaire et même élargir les compétences de la Communauté, mais en maintenant le processus décisionnel de celui-ci sous l'égide du Conseil européen, plutôt que de modifier de façon substantielle les institutions européennes;

- Le Conseil européen devrait de plus, de l'avis de ces deux pays, être muni d'un secrétariat (ce qui constituerait une nouvelle entité administrative à côté de la Commission des Communautés européennes).

Comme on l'a vu, les petits partenaires et la Commission ont mal réagi à l'initiative franco-allemande. En conséquence, les décisions du Conseil européen sur ces questions sont mitigées et on ne sait pas très bien quelle en sera la portée. D'une part, certaines parties du texte final favorisent une implication plus grande du Parlement européen dans le processus décisionnel. D'autre part, le Conseil européen sort renforcé et sera, tel que souhaité par les deux grandes, doté d'un secrétariat.

Les commentateurs estiment qu'encre encore une fois le couple franco-allemand a dirigé une partie de la destinée de l'Europe communautaire. Or, ce couple, au-delà des discours, semble souhaiter le maintien au sein des États membres de l'essentiel des pouvoirs importants.

C'est dans ce contexte d'ailleurs que la ministre des Affaires européennes a fait la déclaration que nous avons déjà citée.

Le résultat du Conseil européen est, sous l'angle économique et monétaire, positif. Il constitue cependant un revers, sous l'angle institutionnel, pour les parlementaires européens et nationaux qui avaient, un mois plus tôt, fait les recommandations que nous avons évoquées. Ce revers peut cependant être temporaire, puisque la conférence

intergouvernementale sur l'Union politique a tout de même été convoquée.

À un mois d'intervalle, les élites politiques européennes ont montré des tendances nettement opposées en matière institutionnelle et cela ne nous permet pas non plus de prédire ce que l'avenir réserve à la Communauté européenne sur le plan des institutions.

La croyance en la nécessité d'une forme d'Union des États européens continue d'être l'un des fondements importants de la politique des États européens. Cependant, malgré les progrès considérables faits en certaines matières - notamment dans le secteur économique - et une certaine maturité du système institutionnel, la question des structures appropriées et de la nature exacte de l'Union requise par les États européens demeure controversée et son issue incertaine.

En rétrospective, l'expérience semble avoir démontré jusqu'à maintenant que l'option fédérale ne semble pas acceptable aux Européens, dès que l'intégration s'approche du niveau de l'élaboration des grandes politiques.

À ce niveau, la structure intergouvernementale, qui requiert un consensus des gouvernements (ou un vote à majorité qualifiée) pour le découpage de politiques communes de grande importance, semble plus acceptable, parce que les gouvernements des États membres estiment continuer d'être les meilleurs dépositaires des responsabilités à l'égard des citoyens.

En-deça du niveau de l'élaboration des grandes politiques, lorsqu'il s'agit de mettre en place et d'exécuter des politiques décidées à haut niveau intergouvernemental, une certaine forme d'organe de type fédéral semble appropriée aux Européens. Dans la structure institutionnelle communautaire, c'est la Commission qui constitue cette forme d'organe.

Annexe 1

Chronologie de la construction européenne : les grandes dates de l'Europe communautaire

Nous ferons débuter cette chronologie en 1950, même si bon nombre des idées qui ont pris forme à ce moment avaient fait l'objet, entre les deux guerres, d'un certain nombre de manifestes dans les divers milieux favorables à l'unification européenne :

1950 : déclaration du ministre français des Affaires étrangères, monsieur Robert Schuman, proposant à l'Allemagne et à d'autres partenaires éventuellement qui souhaiteraient s'y joindre la mise en commun de ce qui est alors considéré comme le socle de la structure industrielle européenne, c'est-à-dire le charbon et l'acier;

1951 : signature à Paris du Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) et mise en place des structures prévues au Traité, c'est-à-dire le Conseil des Ministres, la Haute autorité, l'Assemblée parlementaire, le Conseil économique et social et la Cour de Justice;

1952 : projet de création d'une Communauté européenne de défense;

1952 : dépôt d'un projet instituant une Communauté européenne politique;

1954 : l'Assemblée nationale française refuse de ratifier le Traité créant la Communauté européenne de défense (les cinq autres parlements nationaux avaient ratifié le projet);

1954 : signature des Accords de Paris créant l'Union de l'Europe occidentale et admettant l'Allemagne fédérale au sein de l'OTAN (les Accords de Paris portent également sur le rétablissement de l'Allemagne fédérale dans sa pleine souveraineté);

1957 : signature des Traités instituant la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM) et la Communauté économique européenne (C.É.E.);

1961 : décision des gouvernements des Six prévoyant la tenue régulière de concertations politiques;

1961 : la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande posent leur candidature aux Communautés européennes;

1962 : naissance de la politique agricole commune;

1963 : premier veto français à l'encontre des candidatures de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande;

1963 : signature de la Convention de Yaoundé prévoyant la mise en place d'une coopération avec les anciennes colonies européennes;

1964 : à la suite du Kennedy Round, réduction par la C.É.E. du tarif extérieur commun de près de 40%;

1965 : signature du Traité de Bruxelles, fusionnant les institutions des trois communautés européennes (la fusion ne fut effective qu'en 1967);

1965 : échec des négociations sur le financement de la C.É.E. et crise institutionnelle majeure. Début de la politique de la «chaise vide» de la France, principalement opposée aux propositions permettant à la Communauté européenne d'acquiescer une capacité financière autonome;

1966 : compromis de Luxembourg qui a pour effet de maintenir le vote à l'unanimité au sein des institutions européennes lorsque l'un des États membres estime qu'il y va de son intérêt national que les discussions se poursuivent jusqu'à ce qu'il y ait consensus;

1967 : deuxième veto français à l'encontre des candidatures de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande;

1968 : réalisation anticipée de l'Union douanière (abolition des droits de douane interne et achèvement du tarif douanier extérieur commun);

1969 : achèvement de la politique agricole commune;

1970 : adoption du mécanisme dotant la Communauté européenne de ressources propres;

1970 : dépôt d'un projet d'Union économique et monétaire (plan Werner).

1970 : début des négociations permettant l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège;

1972 : accord des banques centrales ayant pour objet de rétablir une relative stabilité entre les monnaies de la Communauté par la création du «serpent monétaire»;

1973 : création du Fonds européen de coopération monétaire, dont l'objectif est la stabilisation des monnaies et le fonctionnement du système d'entraide monétaire;

1973 : la Norvège n'adhère pas à la Communauté, sa population ayant rejeté cette option par référendum;

1973 : adhésion des trois autres pays;

1973 : création de la Confédération européenne des Syndicats;

1974 : création du Conseil européen;

1975 : création du Fonds européen de développement régional et création de la Cour des comptes;

1975 : dépôt du rapport Tindemans sur l'Union européenne;

1976 : accord du Conseil européen pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel;

1978 : adoption du Système monétaire européen (auquel la Grande-Bretagne n'est pas associée) visant à établir entre les États de la C.É.E. une zone de stabilité monétaire et comportant une définition commune des monnaies (c'est-à-dire un étalon autour duquel la stabilité doit être assurée, l'ECU);

1979 : adhésion de la Grèce à la Communauté européenne (la Grèce n'entrera définitivement qu'en 1981);

1979 : mise en vigueur du Système monétaire européen;

1981 : rapport de la Commission sur la situation du Marché intérieur européen et sur la création d'un espace industriel européen;

1984 : adoption par le Parlement européen du rapport Spinelli sur l'Union européenne;

1985 : adoption du Livre blanc sur le Marché intérieur visant à mettre en place de façon définitive les quatre grandes libertés de circulation (des personnes, des biens, des services et des capitaux) déjà prévues au Traité de Rome de 1957;

1986 : entrée de l'Espagne et du Portugal;

1987 : entrée en vigueur de l'Acte unique européen (A.U.E.). Ce Traité modifie les Traités constitutifs en confiant à la Communauté de nouvelles compétences, notamment en matière de recherche et d'environnement, en réintroduisant le vote à la majorité qualifiée pour la plupart des décisions devant permettre la réalisation du Livre blanc sur le Marché intérieur et en introduisant de nouvelles dispositions institutionnelles favorisant la coopération entre le Parlement et le Conseil. L'A.U.E. favorisait également la coopération en matière de politique économique et monétaire, en matière de politique sociale et mettait en place une nouvelle structure permettant la coopération politique en matière d'affaires étrangères et de sécurité;

1990 : lancement des conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique.

- De l'arrangement de Genève sur le commerce international des produits textiles (accord dit «multifibre» du 20/12/1973, reconduit, avec certaines adaptations, en 1977, puis en 1981);

- Du protocole tarifaire (C.É.E.) et de sept des autres accords multilatéraux, conclus à l'issue des négociations commerciales multilatérales de 1973-1979 (Tokyo Round);

- De la Convention de 1978 sur la future coopération multilatérale dans les pêches du Nord Atlantique, de la Convention de 1980 sur la future coopération multilatérale dans les pêches du Nord-Est Atlantique; de la Convention de 1982 relative à la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord et de la Convention (de 1982 aussi) sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique et des Belts;

- De l'accord international de 1979 sur l'huile d'olive;

- De l'accord de Dublin de 1982 sur les transports des voyageurs par route effectués par autocars et autobus.

Tous les autres accords multilatéraux qui ont été jusqu'à présent conclus par la Communauté sont des accords «mixtes».

S'agissant des accords conclus par la C.É.E. (et ses États membres), on mentionnera :

- Deux des accords multilatéraux conclus à l'issue des négociations commerciales multilatérales de 1973-1979 (Tokyo Round);

- Les accords mondiaux sur les produits de base : blé (et aide alimentaire), café, cacao, étain, caoutchouc naturel, jute;

- Trois conventions douanières :

- Convention de Kyoto de 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers;

- Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets «TIR» (convention TIR de 1975);

- Convention de Genève de 1982 sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières;

- Un certain nombre d'accords pour la protection de l'environnement :

- Convention de Paris de 1974 sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique;

- Convention de Barcelone et protocoles pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution;

- Convention de Bonn de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique;

- Convention de Strasbourg de 1979 (Conseil de l'Europe) relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe;

- Convention de Bonn de 1979 (Nations Unies) sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage;

- Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance;

- Accord de Bonn (1983) concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses;

- Convention de 1978 (Conseil de l'Europe) sur la protection des animaux dans les élevages.

Annexe 2

Les Traités conclus par la Communauté européenne

(tiré de Jean Groux et Philippe Manin, *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Paris, Éditions «Perspectives européennes», 1984)

1- *Accords multilatéraux*

Pour les raisons indiquées plus haut, la technique de l'accord «purement communautaire» a été assez peu utilisée pour la conclusion d'accords multilatéraux.

À l'heure actuelle, des accords multilatéraux «purement communautaires» ont été conclus par la seule C.É.E.. Il s'agit :

2- *Accords bilatéraux*

Les accords bilatéraux conclus par les Communautés ont, dans de nombreux cas, la forme d'accords «purement

communautaires». Ceci tient notamment au fait que les Communautés ont souvent joué un rôle primordial dans la détermination de l'objet de ces accords et ont pu le limiter à des matières où elles disposent de toutes les compétences. Cependant, nombre d'accords bilatéraux ont été conclus par les Communautés sous la forme d'«accords mixtes».

Bien que ce chapitre soit essentiellement consacré à l'examen des problèmes que pose la participation des Communautés à des accords multilatéraux, il ne semble pas inutile de rappeler quels sont, à l'heure actuelle, les principaux accords bilatéraux, de caractère «purement communautaire» et de caractère «mixte» qui lient les Communautés.

On mentionnera d'abord les accords commerciaux (ou de coopération commerciale) conclus avec :

- Les pays membres de l'Association européenne de Libre-Échange (A.E.L.É.) : Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Portugal, Suède, Suisse, et deux autres pays européens : l'Espagne et la Roumanie;

- Israël;

- Le Canada;

- L'Argentine, le Brésil, le Mexique, l'Uruguay, l'«accord de Carthagène» (ou Pacte andin) et ses États membres : Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela;

- La Chine;

- L'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, le Sri Lanka;

- Les pays membres de l'A.S.E.A.N. : Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande.

Il convient également de mentionner les nombreux accords bilatéraux conclus par la C.É.E. et qui portent sur les échanges de produits particuliers, tels que :

- Les textiles (accords bilatéraux conclus dans le cadre de l'accord «multifibre» de 1973, reconduit en 1977, puis en 1981);

- Les viandes de mouton et de chèvre, les vins, le manioc.

Nombreux aussi sont les accords bilatéraux que la C.É.E. a conclus dans le secteur de la pêche avec des pays tiers : Espagne, Norvège, Suède, Finlande, États-Unis, Canada, Sénégal, Guinée-Bissau, Guinée Conakry, Guinée Équatoriale, São Tomé e Príncipe et les Seychelles.

On citera également les accords bilatéraux conclus par la C.É.E. dans des domaines divers tels que l'information, la recherche scientifique et technique, l'aide humanitaire.

Annexe 3

Les interventions financières de la Communauté européenne

1- Les fonds de développement à la C.É.E.

Il existe trois fonds structurels :

- FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)

- FEDER (Fonds européen de développement régional)

- F.S.E. (Fonds social européen)

Ces fonds interviennent par cofinancement de programmes opérationnels et de régimes nationaux d'aide. La Banque européenne d'investissements (B.E.I.) intervient également par des prêts, des garanties et un cofinancement de l'assistance technique ou d'études préparatoires.

Le Commissaire aux affaires économiques et financières est chargé de la coordination des politiques structurelles (Direction générale XXII).

Il existe également deux fonds plus spécifiques :

- FED (Fonds européen de développement)

- FECOM (Fonds européen de coopération monétaire)

2- Fonds structurels

a) Dispositions budgétaires

- Les crédits de l'ensemble des fonds sont à chaque année présentés selon une «projection à cinq ans».

- La projection globale est «ventilée» par objectif (voir ci-après).

- L'objectif # 1 est privilégié (le FEDER peut lui consacrer 80% de ses crédits).

b) Répartition des crédits entre les Fonds

L'importance relative des différents axes d'intervention structurelle de la Communauté a été déterminée jusqu'ici par l'importance de chacun des trois fonds pour leurs domaines respectifs de compétence. La priorité est donnée à la répartition par objectif. Ainsi, le montant de la dotation budgétaire de chaque Fonds doit dépendre de la contribution qu'il est appelé à faire à la réalisation de chaque objectif. Pour les objectifs nécessitant la participation de deux ou trois Fonds, c'est notamment dans le cadre du partenariat que les montants des contributions de chaque Fonds peuvent être fixés.

Les sommes sont peu élevées par rapport aux sommes consacrées par les États nationaux ou par rapport aux banques privées. En conséquence, la capacité budgétaire d'intervention de la C.É.E. est relativement faible. Ce n'est pas pour rien : c'est un choix délibéré car les douze États membres considèrent que la C.É.E. est d'abord un organisme normatif plutôt qu'un organisme payeur.

3- Objectifs des fonds structurels

Pour l'ensemble des Fonds structurels 1989-1993 (en prix de 1989). En millions d'Écus (1 écu = approx. \$ 1,45 cdn)

- Objectif # 1 : Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement : **38 300**

- Objectif # 2 : Reconvertir les régions frontalières ou partie des régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) affectées par le déclin industriel : **7 205**

- Objectif # 3 : Combattre le chômage de longue durée

- Objectif # 4 : Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes : **7 450**

- Objectif # 5a : Dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, accélérer l'adaptation des structures agricoles : **3 415**

- Objectif # 5b : Dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, promouvoir le développement des zones rurales : **2 795**

- Mesures transitoires et actions innovatrices : **1 150**

TOTAL : 60 315

La répartition prévue des crédits d'engagement entre les fonds dans le budget 1990 est représentée comme suit :

FEOGA - Orientation :	15,20%
FEDER :	48,36%
F.S.E. :	36,44%

a) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)

La mission du FEOGA comporte trois catégories d'intervention :

- Section orientation
 - a. Les restitutions à l'exportation vers les pays tiers.
 - b. Les interventions destinées à la régularisation des marchés.
- Section garantie
 - c. Les actions communes décidées en vue d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'oeuvre.

Date de création : 1962

Direction responsable : Relève du Commissaire chargé de l'Agriculture (Direction générale VI).

b) Fonds de développement régional (FEDER)

La politique régionale est un des éléments essentiels de la politique de développement. Son rôle est d'assurer l'équilibre géographique de la Communauté. Dans cette optique, le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté. Il participe au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

Date de création : 1981

Direction responsable : Relève du Commissaire chargé de la politique régionale (Direction générale XVI)

c) Fonds social européen (F.S.E.)

Le fonds social européen a une double mission :

- Intervenir dans la formation de la main-d'oeuvre en donnant les qualifications professionnelles nécessaires.
- Intervenir sur le marché du travail en développant les possibilités d'emploi.

Cette double mission est précisée par l'énumération des tâches qu'elle comporte : contributions à l'insertion professionnelle des jeunes et des travailleurs défavorisés, à l'adaptation de la main-d'oeuvre, au développement du marché du travail et aux mutations technologiques et à la réduction des déséquilibres régionaux du marché de l'emploi.

Date de création : 1957 (Traité de Rome)

Direction responsable : Relève du Commissaire chargé de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales (Direction générale V).

4- Fonds spécifiques

a) Fonds européen de développement (FED)

Dans le cadre de sa politique de coopération industrielle qui vise à développer la production industrielle des pays en voie de développement et d'accroître leur

participation aux échanges industriels, la Communauté a mis en place une série de moyens financiers - prévus par la Convention de Lomé - dont le FED et la Banque européenne d'investissements. D'autres aides financières sont accordées par des instruments d'un caractère plus particulier : le Stabex¹ et le Sysmin².

Date de création : 1986

Budget : 8 500 millions d'écus pour la coopération technique et financière.

b) Fonds européen de coopération monétaire (FECOM)

Dans un premier stade, la mission précise du Fonds est d'assurer la concertation nécessaire au fonctionnement du régime de change institué dans la Communauté (S.M.E.), d'assurer la multilatéralisation des soldes et des paiements entre banques centrales et de gérer les systèmes d'aide monétaire à court terme et à très court terme.

Le Fonds a aussi pour mission générale d'assurer le bon fonctionnement de la réduction des marges de flottement entre les monnaies communautaires, d'assurer les interventions en monnaies communautaires sur les marchés des changes et de promouvoir des règlements entre banques centrales en vue d'une politique concertée des réserves.

Date de création : 1973

Budget : Les dépenses du Fonds sont assurées par les contributions des banques centrales réparties selon la clé du soutien monétaire à court terme.

Direction responsable : Le Fonds est géré par un conseil d'administration composé des membres du Comité des gouverneurs des banques centrales.

Annexe 4

Les régimes politiques des Douze : la diversité

Afin de permettre à chacun de comprendre le mieux possible la réalité des douze États membres, nous décrivons ci-dessous les institutions de chacun des pays membres de la Communauté européenne.

1- Belgique

Le roi, chef de l'exécutif, n'est pas responsable politiquement et, s'il dispose du droit de dissolution et nomme ou révoque les ministres, c'est avec l'accord du gouvernement puisque le contreseing d'un ministre est indispensable. Le Premier ministre est chargé par le roi de former un gouvernement qui doit obtenir l'investiture des députés. Le parlement est composé de deux chambres, dont les pouvoirs sont presque égaux :

- La Chambre des représentants : 212 députés élus pour quatre ans à la proportionnelle.

- Le Sénat : 184 membres élus pour quatre ans, dont 106 élus au suffrage universel dans le cadre provincial, 51

¹ Le Stabex finance la stabilisation des recettes d'exportation des A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans le cas de pertes de recettes dues notamment aux baisses de prix ou d'exportation des produits agricoles.

² Le Sysmin contribue au financement de la «viabilité» des exportations minières des A.C.P. (rationalisation, maintenance et réhabilitation).

choisis par les conseils provinciaux, 26 co-optés par le Sénat auxquels il faut ajouter le prince Albert, frère du roi, qui est sénateur de droit.

L'initiative des lois appartient au gouvernement et au parlement. Depuis les différentes réformes (1970, 1980, 1988), les trois «communautés» (française, flamande et germanophone) ont obtenu une certaine autonomie dans la gestion de leurs affaires ainsi que les trois «régions» (Wallonie, Flandre, Bruxelles).

Il faut ajouter à ce dispositif institutionnel le Conseil d'État, organe de contrôle des actes administratifs, dont l'influence a crû au cours des années '80 et la Cour d'arbitrage, créée en 1983, pour statuer sur les conflits possibles entre État central, communautés et régions.

2- Danemark

Le souverain ratifie les lois et ne peut dissoudre le Folketing que sur proposition du gouvernement. Nommé par le roi en fonction du résultat des élections, le Premier ministre n'est pas obligé d'obtenir pour son cabinet l'investiture parlementaire.

Le Folketing est l'assemblée unique, depuis la suppression en 1953 de la Chambre haute. Composé de 179 députés élus pour quatre ans à la proportionnelle, il partage avec le cabinet le monopole de l'initiative des lois. Une loi votée peut être soumise à référendum à la demande d'un tiers des députés.

Enfin, l'ombudsman, nommé par le Folketing, est chargé de contrôler la légalité des actes ministériels et administratifs et peut être saisi par les citoyens.

3- Espagne

Le roi est le chef de l'État. Il n'est pas responsable et est inamovible. Le président du gouvernement est proposé par le roi en accord avec le parlement et doit obtenir l'investiture du Congrès des députés. Les ministres sont nommés et révoqués par le roi sur proposition du président du gouvernement.

Le parlement comprend deux chambres :

- Le Congrès des députés, composé de 350 députés élus pour quatre ans à la proportionnelle.

- Le Sénat, composé de 206 sénateurs élus pour quatre ans à la proportionnelle. Il représente les provinces et peut exercer sur les lois un droit de veto qui oblige le Congrès à se prononcer à la majorité absolue.

Le Congrès des députés peut renverser le gouvernement par un vote négatif à la question de confiance ou bien en votant une motion de censure, mais dans le second cas le nom du successeur souhaité doit être proposé en même temps que la motion.

Le gouvernement peut dissoudre les deux chambres ou seulement l'une d'elles.

Le tribunal constitutionnel protège les droits et libertés fondamentaux des citoyens et règle les conflits entre l'État et les communautés territoriales autonomes.

4- France

Le président de la République, élu pour sept ans au suffrage universel direct, est le chef de l'État. Il dispose de pouvoirs propres qu'il peut exercer sans contreseing ministériel : nomination du Premier ministre, dissolution de

l'assemblée, organisation d'un référendum, pouvoirs exceptionnels en cas de circonstances très graves. Le Premier ministre «dirige l'action du gouvernement». Il n'est pas tenu d'être investi par le parlement, mais est responsable devant lui. Le parlement est composé de deux chambres :

- L'Assemblée nationale est composée de 577 députés élus pour cinq ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

- Le Sénat comprend 317 sénateurs élus pour neuf ans au suffrage indirect par un collège électoral composé essentiellement d'élus locaux.

En cas de désaccord sur un texte, l'Assemblée peut statuer définitivement à la demande du gouvernement. Elle seule peut renverser le gouvernement.

Le Conseil constitutionnel est juge de la constitutionnalité des lois. Il peut être saisi par le président, le Premier ministre, les présidents des chambres et 60 députés ou 60 sénateurs.

Le Conseil d'État est le tribunal administratif suprême qui examine tous les projets de lois et de décrets. Ses avis n'ont généralement aucun caractère obligatoire, mais son influence est grande.

5- Grande-Bretagne

Le souverain n'est pas responsable politiquement. Il nomme au poste de Premier ministre le chef du parti victorieux aux élections. Celui-ci dispose du droit de dissolution et nomme les ministres qui sont responsables devant les Communes. Le parlement comporte deux chambres :

- La Chambre des Communes composée de 650 députés élus pour cinq ans au scrutin majoritaire à un tour.

- La Chambre des Lords est composée d'un millier de pairs héréditaires ou à vie (nommés par le monarque ou le gouvernement).

Il n'existe aucun organisme chargé du contrôle de la constitutionnalité.

6- Grèce

Le président de la République est élu par le parlement à la majorité des deux tiers pour cinq ans, renouvelable une fois. La réforme constitutionnelle de 1986 a considérablement réduit ses prérogatives et la plupart de ses actes sont soumis au contreseing ministériel. Le président nomme au poste de Premier ministre le chef de la majorité parlementaire. Le gouvernement est responsable devant le parlement qui ne comprend qu'une chambre : la Chambre des députés, composée de 300 membres (288 élus dans les circonscriptions et 12 sur le plan national) élus pour quatre ans à la proportionnelle imparfaite.

Le Conseil d'État est la juridiction administrative suprême et le tribunal supérieur règle les conflits entre institutions. En Grèce, toute juridiction peut être amenée à se prononcer sur la constitutionnalité des lois.

7- Irlande

Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour sept ans. Il nomme le Premier ministre sur proposition de la Chambre des représentants qu'il peut dissoudre sur proposition du Premier ministre. La

responsabilité du gouvernement devant la Chambre est collective.

L'assemblée est composée de deux chambres :

- La Chambre des représentants (Dail Eireann), composée de 166 députés élus à la proportionnelle.

- Le Sénat (Seanad Eireann) comprend 60 membres : 11 désignés par le Premier ministre, 6 par les universités, 43 par les élus locaux et les parlementaires. Il examine les lois, propose des amendements et dispose d'un veto suspensif de 90 jours.

La Cour suprême exerce le contrôle de la constitutionnalité et le Conseil d'État épaulé le président dans son rôle de gardien de la constitution.

8- *Italie*

Le président de la République est élu pour sept ans par le parlement et des représentants des régions. Il désigne le président du Conseil et tous ses actes sont soumis au contreseing. Il peut cependant demander une nouvelle délibération après le vote d'une loi. Le président du Conseil doit obtenir devant les deux chambres l'investiture de son gouvernement. Il peut demander au président de dissoudre les chambres, dont les pouvoirs sont équivalents.

Les deux chambres devant lesquelles est responsable le gouvernement sont :

- La Chambre des députés, composée de 630 membres élus à la proportionnelle pour cinq ans.

- Le Sénat qui comprend 315 sénateurs élus sur une base régionale.

La Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois.

9- *Luxembourg*

Le grand-duc est le chef de l'État. Ses actes sont soumis au contreseing et il nomme le Premier ministre en fonction de la majorité parlementaire, puis agrée les ministres. Le gouvernement est responsable devant la chambre et il peut procéder à sa dissolution.

La Chambre des députés comporte 64 membres élus pour cinq ans à la proportionnelle.

Le Conseil d'État délibère sur les projets de lois et arbitre les conflits administratifs. Ses membres sont nommés à vie par le grand-duc.

10- *Pays-Bas*

Non responsable, le souverain nomme le Premier ministre en fonction des résultats des élections. Celui-ci forme et dirige le cabinet.

- La première chambre est composée de 75 sénateurs élus pour six ans au suffrage indirect par les membres des conseils provinciaux. Elle n'a pas l'initiative des lois.

- La seconde chambre comporte 150 députés élus pour quatre ans à la proportionnelle.

Chacune des chambres peut renverser le gouvernement par un vote de défiance.

Le Conseil d'État arbitre les litiges administratifs et donne son avis sur les projets de lois.

11- *Portugal*

Le président de la République est élu au suffrage universel pour cinq ans. Il nomme le Premier ministre en fonction du résultat des élections et après consultation de l'assemblée. Si cela est nécessaire pour assurer le fonctionnement régulier des institutions il peut révoquer le gouvernement. L'Assemblée de la République est la chambre unique du parlement portugais. Elle est composée de 250 députés élus à la proportionnelle. Gouvernement et Assemblée se partagent le pouvoir législatif.

La Cour constitutionnelle arbitre les conflits entre État et régions autonomes.

12- *RFA*

Le président de la République est élu pour cinq ans par l'Assemblée fédérale composée du Bundestag et de représentants des Lander. Ses actes sont soumis au contreseing ministériel.

Il nomme le chancelier élu par le Bundestag qui est le véritable chef de l'exécutif.

Les deux assemblées sont :

- Le Bundestag, composé de 519 députés (497 élus par un mode de scrutin mixte et 22 désignés par l'assemblée élue de Berlin Ouest). Le Bundestag peut renverser le gouvernement par le vote d'une motion de censure «constructive» (c'est-à-dire qu'un successeur au chancelier doit être proposé).

- Le Bundesrat représente les Lander membres de la fédération. Il se compose de 45 représentants nommés par les gouvernements des Lander.

La Cour constitutionnelle, installée à Karlsruhe, a des pouvoirs très étendus, puisqu'elle peut invalider une loi, parfois avec un effet rétroactif, si elle la juge inconstitutionnelle et elle peut exiger sa mise en conformité.

L'arrivée de l'ancienne RDA n'a pas changé la nature du système politique. Celui-ci a tout simplement vu augmenter le nombre de députés au Bundestag, le nombre de Lander et le nombre de représentants des Lander au Bundesrat.

II.- Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a été la première grande organisation européenne créée après la guerre et répondant aux objectifs fondamentaux du «Mouvement européen». Son objectif fondamental était la réalisation d'une unité plus grande entre les membres pour faciliter le progrès économique et social et soutenir le principe de la démocratie parlementaire. L'idée derrière la création de cette organisation était la suivante : pour éviter de nouvelles guerres en Europe, pour reconstruire l'économie et pour unir les Européens dans une structure politiquement puissante face au reste du monde, il fallait mettre en place une organisation réunissant le plus grand nombre de pays d'Europe de l'Ouest. Il faut rappeler que le contexte historique de l'après-guerre est celui d'un affrontement très dur avec l'U.R.S.S., qui met en place, graduellement, des gouvernements soumis à sa

complète autorité dans une partie de l'Europe du Centre et dans toute l'Europe de l'Est.

Pour des raisons essentiellement politiques, il n'a pas été possible de réaliser les vœux du Conseil de l'Europe, probablement parce qu'ils étaient trop ambitieux. D'ailleurs, la structure institutionnelle très légère du Conseil de l'Europe ne pouvait pas permettre la réalisation d'un tel programme.

Le secteur économique a été graduellement occupé par d'autres organisations européennes (O.E.C.E., A.E.L.É., C.E.C.A., EURATOM, C.É.E.). Pour le secteur politique, des efforts ont été consacrés comme on l'a vu pour créer une Communauté européenne politique et une Communauté européenne de défense, mais sans succès.

Le Conseil de l'Europe est maintenant devenu le lieu par excellence de la coopération européenne dans les secteurs culturel, social, éducatif, environnemental, jeunesse, etc...

Cela n'a pas empêché l'organisation de montrer une relative efficacité, par une méthode classique : celle de négociations internationales, tenues sous son égide, à la manière des Nations Unies. Réunis en conférences ministérielles sectorielles, les gouvernements ont négocié diverses Conventions internationales qu'ils ont par la suite soumises à la ratification de leur parlement (selon la méthode prévue par leur constitution respective).

En tout, 133 conventions ont été négociées (dont 24 n'ont pas encore été ratifiées). Il faut mentionner, parmi les plus importantes, la Convention européenne pour la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Charte sociale européenne, le Code européen de sécurité sociale, la Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants et la Convention sur la conservation de l'héritage architectural d'Europe.

Notons que le Conseil de l'Europe a également mis sur pied la Commission européenne des droits de l'Homme pour examiner les plaintes des pays membres et, dans certains cas, des individus et des organisations non gouvernementales. Une Cour européenne des droits de l'Homme a également été créée. Elle agit après que la Commission ait déposé un rapport faisant état de l'échec de son effort de règlement à l'amiable.

Le Conseil de l'Europe est dirigé par un Comité des ministres des Affaires étrangères. Ce Comité fait des recommandations aux gouvernements, prépare les projets de Conventions et discute de questions de politique extérieure. Il se réunit deux fois par année.

Sous la responsabilité ultime du Comité des ministres, dix-neuf conférences de ministres sectoriels se réunissent régulièrement dans le but de favoriser la coopération intergouvernementale.

Une Assemblée parlementaire se réunit environ trois fois par année. Chaque parlement national y délègue un groupe de députés. L'Assemblée parlementaire peut soumettre des recommandations au Comité des ministres, adopter des résolutions et discuter des rapports sur tout sujet d'intérêt. L'Assemblée élit le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint, le Greffier de l'Assemblée et les membres de la Cour européenne des droits de l'Homme. Un comité directeur est chargé de représenter l'Assemblée, lorsque celui-ci n'est pas en session. Plusieurs comités parlementaires ont été créés.

Les secteurs dans lesquels le Conseil de l'Europe agit sont les suivants :

- droits de l'Homme;
- communications et mass medias;
- sécurité sociale;
- santé;
- population;
- travailleurs migrants et réfugiés;
- affaires juridiques (civiles et criminelles);
- éducation et culture;
- jeunesse;
- sport;
- environnement;
- affaires locales et régionales;
- monuments et sites;
- affaires extérieures.

Dans presque tous ces secteurs, des comités directeurs ont été créés : les gouvernements y sont représentés par des hauts-fonctionnaires. Ces comités directeurs font des études, proposent des actions, étudient des projets de conventions et préparent les conférences ministérielles.

Le Secrétariat général est la seule structure permanente du Conseil de l'Europe. Il agit comme support administratif, tant pour le comité des ministres des Affaires étrangères que pour les conférences des ministres sectoriels et les comités directeurs. Le poste de Secrétaire général est occupé par une personnalité politique. Il en va de même pour le poste de Secrétaire général adjoint.

Le nombre de pays aujourd'hui membres de cette organisation est de vingt-trois, auxquels il faut ajouter les candidatures actuellement pendantes de la Hongrie et de la Pologne.

Le Conseil de l'Europe a développé des relations régulières avec la Communauté européenne dans les secteurs d'intérêt mutuel pour les deux organisations.

L'un des objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe est la promotion et la protection de la démocratie parlementaire et des droits de l'Homme. Le Conseil est devenu un milieu propice pour la promotion des droits de l'Homme ailleurs dans le monde. Il a donc été très utile pour maintenir des liens avec des régions particulièrement éprouvées en matière de droits de l'Homme, notamment durant toute la période de la guerre froide.

III.- La Coopération nordique

On désigne par l'expression «Coopération nordique» l'ensemble des activités de coopération et des institutions des pays de la région Nord de l'Europe, c'est-à-dire les territoires actuels du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

La proximité géographique, l'histoire commune et les liens culturels ont été le fondement de cette coopération qui prend ses origines, dans sa forme moderne, au milieu du XIX^e siècle. Par exemple, en 1874, une Union postale est créée et une année plus tard une Union monétaire entre le Danemark, la Norvège et la Suède est mise en place.

Au début du XX^e siècle, la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Islande prennent leur forme territoriale actuelle. Sur la base de ces nouvelles souverainetés l'on établit une Union nordique inter-parlementaire entre les Danois, les Norvégiens et les Suédois.

La coopération nordique a longtemps été informelle. Seuls quelques traités ou conventions ont été signés,

notamment en matière de main-d'oeuvre, de passeports et de sécurité sociale.

C'est en 1952 et en 1971 que les institutions les plus importantes de la coopération nordique sont créées : le Conseil nordique qui est un organe de délibérations *inter-parlementaires* et le Conseil des Ministres nordique qui est un organe *intergouvernemental*.

La coopération nordique fait maintenant l'objet de plusieurs Traités. C'est d'abord l'Accord de 1962 (appelé *Traité d'Helsinki*) qui met en place les grandes orientations de la coopération. Par la suite, diverses conventions spécifiques ont été signées sur lesquelles reposent les activités dans les secteurs suivants :

- *Les transports et les communications* : l'objectif de la coopération est de favoriser le développement et le renforcement d'un système efficace de transport et de communication entre les États membres. Tous les types de transport ainsi que la poste et les services de télécommunication sont inclus.

- *Le marché du travail et les services sociaux* : il existe entre les États membres un marché commun nordique du travail très efficace. Pour une population relativement peu importante, on peut considérer que les mouvements migratoires de main-d'oeuvre sont considérables, puisqu'on estime à un million le nombre de travailleurs qui se sont déplacés d'un pays à l'autre entre 1955 et 1985. Le principe de l'égalité entre «les citoyens nordiques» s'applique dans le secteur des services sociaux, médicaux, etc...

- *La coopération juridique* : quoique chaque État ait son propre système de droit, les principes de base sont les mêmes et il a donc été relativement facile de favoriser l'harmonisation des lois en matière de droit civil. L'objectif principal de la coopération en cette matière est l'égalité juridique des citoyens nordiques devant la loi, la recherche de l'uniformité en matière de droit civil et criminel, une coordination dans divers secteurs et une reconnaissance mutuelle des jugements rendus par les divers tribunaux. Cette coopération fonctionne très bien depuis de nombreuses années et presque tous les secteurs ont été touchés. Il faut noter l'adoption par le Danemark, la Norvège et la Suède d'une loi de citoyenneté similaire, facilitant entre autres l'acquisition de la citoyenneté par les citoyens issus de l'un ou l'autre des pays.

- *La coopération culturelle* : les liens culturels unissant ces pays sont nombreux. Cette coopération, officialisée par un Traité signé en 1971, rejoint tous les secteurs de la culture. Il faut entendre par le mot «culture» la coopération en matière d'éducation, ce qui favorise notamment la reconnaissance réciproque de diplômes et encourage les études supérieures dans l'un ou l'autre des pays. Sont également enseignées dans les milieux scolaires la langue, la culture et les structures sociales des autres pays. La coopération culturelle rejoint également la télévision par satellite, la mise en place d'un marché commun du livre et l'harmonisation des langues scandinaves. Un Conseil des Ministres de la Culture a été spécialement mis en place par le Traité signé en 1971.

- *La coopération aux frontières* : la coopération dans ce secteur apparaissait essentielle et a fait l'objet d'une Convention spécifique.

- *La coopération environnementale* : ce champ de coopération est relativement nouveau, mais a déjà permis la signature d'une Convention générale de coopération pour favoriser la protection de l'environnement.

- *La coopération en matière de relations internationales* : chaque État nordique poursuit une politique étrangère indépendante. Cependant, la coopération est très élevée en matière d'aide au développement et au sein de nombreuses organisations internationales. Dans certaines de ces organisations, leur coopération est à ce point étroite qu'un seul siège est réservé aux «Pays nordiques» qui siègent en rotation. Des services consulaires conjoints sont offerts dans certains pays, même si l'établissement d'ambassades communes a été refusé. En matière de politique de défense, la neutralité de la Suède et de la Finlande n'a pas permis de coopération.

- *La coopération économique* : en cette matière, les pays nordiques n'ont pas connu de succès considérable. Plusieurs efforts d'Union douanière ou de marché commun nordique ont échoué, notamment parce que les pays nordiques appartiennent à des organisations européennes différentes (la C.É.E. et l'A.E.L.É.). Les principes de la coopération économique nordique sont la consultation et la coopération en matière de politique économique, la coopération entre les entreprises des divers pays, la recherche d'une division du travail appropriée, la recherche de la liberté de circulation des capitaux et la disparition de barrières tarifaires. Tous ces efforts sont bien entendu soumis aux efforts que la Communauté européenne et l'A.E.L.É. font pour créer un grand Espace économique européen (E.É.E.).

Sur le plan institutionnel, outre le Conseil des Ministres de la Culture, les institutions les plus importantes sont :

- *Le Conseil nordique* : créé en 1952, il s'agit d'un organe de délibérations *inter-parlementaires*. Le Conseil nordique a été créé à la suite de la session extraordinaire de l'Union nordique interparlementaire de 1951. Le Conseil n'a pas été créé par un Traité, mais a plutôt fait l'objet de l'adoption de lois ou de résolutions par les divers parlements concernés. Le Conseil, qui n'a aucun pouvoir, adopte des recommandations et des avis à l'intention des gouvernements. Depuis la création d'un Conseil des Ministres, ces diverses recommandations lui sont acheminées. Le Conseil nordique est composé d'une Assemblée Plénière (des parlementaires, plus des représentants des gouvernements, pour un maximum de 18 membres par État). Seuls les parlementaires ont droit de vote au sein de cette Assemblée. Normalement, ce sont les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères, accompagnés de ministres sectoriels, qui représentent les gouvernements. Les affaires courantes sont sous la responsabilité d'un présidium, composé de 5 membres élus issus de l'Assemblée Plénière. Chacun de ces membres préside l'un des cinq comités portant sur les affaires juridiques, les affaires culturelles, les affaires sociales et environnementales, les affaires économiques et le transport. De plus, le Conseil nordique est muni d'un Secrétariat.

Les dépenses du Conseil sont financées par les États membres en proportion de leur PNB.

- *Le Conseil des Ministres nordique* : ce Conseil a été créé en 1971 à la demande du Conseil nordique pour favoriser la collaboration efficace entre les gouvernements. Ce Conseil des Ministres est chargé de développer la coopération. Il est chargé de la mise en oeuvre de celle-ci et peut prendre des décisions à l'unanimité, sauf pour les questions procédurales. Ces décisions n'ont pas d'effet juridique immédiat. Chaque gouvernement a nommé un ministre chargé de la coopération nordique, lequel siège au Conseil des Ministres. Dix-sept

comités ont été créés sous la responsabilité du Conseil des Ministres pour favoriser la coopération dans une multitude de secteurs, parmi lesquels l'agriculture et la foresterie, le marché du travail, l'aide au développement, le commerce et l'industrie.

IV.- L'Union économique du Bénélux

C'est en 1944 que les gouvernements-en-exil de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas ont signé une Convention douanière prévoyant l'abolition des droits de douane entre les Pays-Bas et l'Union économique belgo-luxembourgeoise. La Convention prévoit également l'établissement d'un tarif extérieur commun. Elle encourage les parties à la libéralisation progressive de leurs échanges commerciaux. Au cours des années suivantes, une cinquantaine d'accords de coopération économique ont été signés.

En 1958, les trois pays ont entamé une nouvelle négociation permettant la consolidation et l'élargissement de leur Union. Un Traité établissant l'Union économique du Bénélux est entré en vigueur en 1960. Il a une durée de cinquante ans et peut être renouvelé par tranche de dix ans (il faut noter que les traités de Rome créant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne d'Énergie atomique n'empêchaient pas l'existence d'une union économique plus complète entre certains des pays membres et c'est ainsi que trois de ces pays ont décidé de créer la structure du Bénélux).

Les objectifs principaux de l'Union sont :

- La libéralisation des mouvements de personnes, de biens, de capitaux et de services;
- la coordination des politiques économiques, financières et sociales;
- la recherche d'une politique conjointe en matière de relations économiques avec les pays tiers.

L'Union a connu un certain nombre de succès au fil des années. Il n'existe aucune restriction quantitative aux échanges intra-Bénélux de biens industriels et agricoles. Le contrôle des mouvements de personnes a été aboli dès 1960 : le contrôle des frontières extérieures se fait conjointement (les officiers d'un pays agissant pour les deux autres partenaires) et l'émission de visas par les représentants consulaires et diplomatiques est valable pour tout le territoire du Bénélux. Un marché commun du travail existe depuis 1960 et la liberté de circulation des professionnels existe depuis 1965. En matière de transports, le transport routier a été libéralisé. Enfin, la discrimination est défendue en matière de marché public.

La liberté de circulation des capitaux existe, au moins en théorie, depuis 1954, favorisée par les décisions permettant la convertibilité des devises européennes.

L'organe suprême de l'Union est le *Comité des ministres*. Celui-ci supervise la mise en oeuvre du Traité et peut, à cette fin, prendre les décisions, faire des recommandations et émettre des directives. Le Comité des ministres prépare également les traités et conventions devant être soumis à la signature des gouvernements. Les décisions doivent être prises à l'unanimité. Le Comité se réunit au moins quatre fois par année et la présidence est assurée à tour de rôle par les ministres des trois pays. Le Comité peut déléguer certains de ses pouvoirs à des groupes de travail ministériels.

Un *Conseil de l'Union économique* a été créé et est composé de hauts-fonctionnaires issus de chacun des gouvernements. Sont également présents à ce Conseil des représentants de chacune des Commissions (décrites au paragraphe suivant). Le Conseil est chargé de superviser la mise en oeuvre des décisions du Comité des ministres et de soumettre des propositions à ce dernier. De plus, le Conseil coordonne les activités des Commissions.

Diverses *Commissions* ont été créées en matière d'industrie et de commerce, d'agriculture, de douanes, de transports, d'affaires sociales, de relations extérieures et d'affaires monétaires et financières. Des Commissions «ad hoc» peuvent être créées par le Comité des ministres. Ce sont des fonctionnaires des trois gouvernements qui dirigent ces Commissions. Les Commissions sont chargées de préparer des propositions à l'intention du Comité des ministres et de mettre en oeuvre, localement, les décisions de celui-ci. Les propositions des Commissions doivent être soumises via le Conseil de l'Union économique.

Un *Secrétariat général* de l'Union a été établi. Il est dirigé par un Secrétaire général néerlandais, assisté de deux Secrétaires généraux adjoints, belge et luxembourgeois.

Deux autres Conventions ont été signées entre les pays du Bénélux : la Convention sur les marques de commerce et celle sur l'enregistrement des produits pharmaceutiques. Des Bureaux ont été établis, respectivement à La Haye et à Bruxelles, pour la gestion de ces deux conventions.

Le Traité d'Union prévoit l'établissement d'un *Conseil consultatif inter-parlementaire*, sans toutefois préciser son statut institutionnel par rapport aux autres organes de l'Union. Ce Conseil consultatif interparlementaire est muni de son propre Secrétariat et reçoit chaque année un rapport conjoint des trois gouvernements portant sur l'état de l'Union économique, la coopération culturelle, la politique étrangère et l'harmonisation juridique. Le Conseil inter-parlementaire peut faire des recommandations aux gouvernements.

Un *Comité économique et social* a été créé pour donner de temps à autre des avis au Comité des ministres.

Enfin, la *Cour de justice du Bénélux* a été créée en 1965 pour interpréter le Traité, à la demande soit des tribunaux nationaux, soit des gouvernements. Il faut noter que le Traité d'Union prévoyait déjà à ses articles 15 et 41 à 53 l'établissement d'un *Collège d'Arbitres*. Les gouvernements n'ont jamais fait appel à ce Collège, puisqu'ils ont toujours souhaité régler leurs différends au sein du Comité des ministres.

V.- L'Union économique belgo-luxembourgeoise

La Convention créant l'Union économique entre la Belgique et le Luxembourg a été signée en juillet 1921 pour une période de cinquante ans, devant être renouvelée automatiquement par tranche de dix ans, sauf si l'un des deux États souhaitait y mettre fin par un avis préalable d'une année. Suspendu pendant l'Occupation allemande, le Traité a été rétabli le 1er mai 1945. En 1963, les deux États ont adopté un Protocole permettant de consolider la Convention de 1921 et l'ensemble des Accords signés depuis cette époque.

Malgré la création de l'Union économique du Bénélux et celle des Communautés européennes, les deux États ont souhaité maintenir cette Union et en ont fait reconnaître la validité dans les divers textes établissant le

Bénélux et la C.É.E. Leur appartenance à ces deux institutions n'a d'ailleurs pas empêché ces deux pays de maintenir et même de développer leurs relations économiques particulières.

La refonte de 1963 a mis en place trois organes :

- *Le Comité des ministres* : ce Comité est composé des membres des deux gouvernements. Il peut prendre des décisions consensuelles pour favoriser le fonctionnement adéquat de l'Union.

- *La Commission administrative* : elle est composée de délégués venant des deux gouvernements et doit assurer, sur une base permanente, la mise en oeuvre de la Convention et les relations régulières entre les deux gouvernements. Le Secrétariat de cette Commission est établi à Bruxelles. Il prend des décisions consensuelles. En cas de désaccord, la question est référée au Comité des ministres.

- *Le Bureau des douanes* : il est composé de trois membres : le directeur général des douanes belges (président du Bureau), le directeur général des douanes luxembourgeoises et un haut-fonctionnaire nommé par le gouvernement belge. Le Bureau prend des décisions consensuelles et tout désaccord est référé au Comité des ministres.

Un article prévoit l'arbitrage au cas de désaccord entre les gouvernements. Le recours à l'arbitrage n'a jamais été nécessaire depuis 1921, les gouvernements préférant la méthode de la négociation continue et permanente dans le but de chercher le consensus.

Le Traité favorise l'établissement d'une Union économique. Avant de donner un bref aperçu des diverses questions touchées par le Traité, il faut noter que celui-ci ne prévoit aucune clause de sauvegarde. En conséquence, aucune des deux parties ne peut prendre de mesures cherchant à isoler son territoire, sur le plan économique, du territoire de son partenaire.

Le Traité prévoit une Union économique basée sur une Union douanière et monétaire. En conséquence, les territoires des deux parties forment un seul territoire en matière de douanes et de réglementation de transactions économiques extérieures. Le commerce entre les pays doit être libre et sans restriction :

- *L'Union douanière* : c'est la base du Traité. Les droits de douane entre les pays ont été abolis et un tarif extérieur commun instauré. Il faut noter que ces droits ont été progressivement confondus, d'abord avec ceux du Bénélux, puis avec ceux de la Communauté européenne. Chaque pays a maintenu son système fiscal propre et il n'a jamais été possible de l'unifier. Cela a laissé subsister une frontière fiscale. Aujourd'hui, ce sont les travaux faits par la Communauté européenne qui abordent ces questions.

- *La liberté de circulation des personnes et des services* : la Convention garantit cette liberté et énonce le principe d'égalité de traitement pour les citoyens des deux pays, dans le secteur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, des opérations financières et du transport.

- *La politique économique* : le Traité prévoit l'harmonisation des politiques économiques, financières et sociales des deux pays.

- *L'Union monétaire* : Le Traité prévoit l'intégration complète du Luxembourg dans le système monétaire belge. Sauf en de courtes périodes, le franc luxembourgeois a été maintenu à parité fixe avec le franc belge. Le Luxembourg a maintenu son droit d'émettre sa propre monnaie qui est

équivalente à la monnaie belge. Les devises peuvent être utilisées indifféremment sur le territoire de l'une ou de l'autre. La politique monétaire est confiée à une agence commune, l'*Institut belgo-luxembourgeois du change*.

VI.- L'Association européenne de libre-échange

La Convention créant l'Association européenne de libre-échange a été signée à Stockholm le 4 janvier 1960. La décennie précédant la signature de cette Convention avait été marquée par de nombreuses discussions entre les pays européens sur le meilleur moyen de favoriser le développement économique et social. Au cours des années '50, sur la base des réalisations de l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.), la plupart des pays de l'Ouest européen ont pris conscience de la nécessité de créer entre eux des zones de libre-échange. Parmi ceux-ci, certains souhaitaient aller plus loin et mettre en place un marché commun. C'est ainsi que six pays ont créé la Communauté économique européenne. Les autres pays de l'Ouest européen, refusant d'aller aussi loin dans leur projet d'union économique, ont choisi de créer une zone de libre-échange. C'est ainsi que l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse, l'Irlande et la Grande-Bretagne ont créé l'A.E.L.É. Par la suite, la Finlande et le Liechtenstein se sont joints à l'Association.

La Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et le Portugal ont depuis quitté l'Association pour se joindre à la C.É.E.

Les objectifs de l'Association sont :

- La promotion du développement économique, le plein emploi, l'accroissement de productivité, l'utilisation rationnelle des ressources, la stabilité financière et l'amélioration constante du niveau de vie;

- L'établissement de conditions permettant une saine concurrence;

- La garantie d'un approvisionnement en matières premières équitable entre les parties;

- La contribution au développement harmonieux du commerce international et la disparition progressive des barrières au commerce.

Le Traité prévoit diverses modalités favorisant la libre circulation des biens et des services. Des dispositions particulières ont été incluses au Traité en matière de produits de l'agriculture et de la pêche.

Un *Conseil des Ministres* a été établi pour superviser la mise en oeuvre de la Convention et envisager toute mesure permettant d'atteindre les objectifs de l'Association. Chaque État est représenté au Conseil et dispose d'un droit de vote. Les décisions et recommandations sont prises à l'unanimité, sauf dans certains cas prévus à la Convention où le vote majoritaire de quatre membres sera suffisant. Les décisions lient tous les États membres.

- Le Conseil des Ministres peut décider de créer des Comités pour l'appuyer dans son travail. Six Comités ont été établis dans les matières suivantes : le commerce, les règles d'origine et de douanes, l'agriculture et la pêche, l'économie, le développement économique et le budget. De plus, un Comité consultatif, un sous-comité économique et social et un Comité des membres du Parlement ont été créés. Dans ce dernier cas, ce n'est qu'en 1977 que le Conseil des Ministres a donné son accord.

De nombreux efforts ont été engagés pour favoriser la libéralisation des échanges entre les pays de l'A.E.L.É. et ceux de la Communauté européenne. Pendant de nombreuses années, ces efforts n'ont pas été fructueux. Au cours des années '70 et '80, la C.É.E. et l'A.E.L.É. ont finalement conclu diverses ententes favorisant la libéralisation des échanges. Depuis juillet 1990, les deux organisations négocient pour mettre en place une grande zone de libre-échange qu'on désigne sous le vocable «Espace économique européen».