
Université de Paris

INSTITUT DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES
----- 1962-1963 -----

LE PRINCIPLE SUPRANATIONAL ET LE PROCESSUS D'INTEGRATION

DANS LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

par

Monsieur Dusan SIDJANSKI

Privat-docent à l'Université de Genève.

(1 fascicule)

Association des Etudes Internationales
12, Place du Panthéon - PARIS Vème

85

LE PRINCIPE SUPRANATIONAL ET LE PROCESSUS D'INTEGRATION

DANS LES COMMUNAUTES EUROPEENNES.

-0-

I. - Approche générale.

L'objet de notre analyse, les Communautés européennes, se caractérise par trois traits principaux : 1°) Il se situe dans une zone intermédiaire entre les relations internationales et les rapports internes; il participe de ces deux ordres à la fois. 2°) Il est difficile à saisir, à fixer car il est en mouvement continu, en évolution rapide. 3°) Il accuse une originalité marquée par rapport aux formes connues d'ordre interne ou international, de type fédéral ou confédéral.

1. Par définition, l'intégration désigne la suppression de barrières entre unités distinctes et la formation d'une union nouvelle. De ce fait, elle échappe aussi bien à la science politique qu'aux relations internationales. L'objet d'étude des relations internationales est constitué, selon Stanley HOFFMANN, par "des facteurs et des activités qui affectent les politiques extérieures et la puissance des unités de base entre lesquelles le monde est divisé". Quant à la science politique, elle se replie, selon les définitions proposées, sur l'Etat (PRELOT, DABIN) sur le pouvoir (CATLIN, LASSWELL, DUVERGER et JOUVENEL) ou sur le politique, à savoir sur la répartition autoritaire des valeurs (EASTON) ou sur les structures d'autorité (Raymond ARON, Jean MEYNAUD). Que l'on opte pour l'Etat, le pouvoir ou l'autorité comme centre d'intérêt de la science politique, celle-ci demeure prisonnière du cadre gouvernemental national. Or, notre objet d'étude - CE - est sorti du domaine des relations internationales sans entrer dans la sphère des rapports politiques ou d'autorité. Pour reprendre le concept de seuil de politification de Pierre DUCLOS, l'intégration communautaire a dépassé le procédé diplomatique sans appartenir pour autant au procédé politique qui, lui, implique un appareil politique aux décisions autoritaires et globales. Les CE sont sur le seuil qui, en réalité, est une zone, comme l'ont montré les travaux de l'équipe Princeton dirigée par le Professeur K. DENTSCH. La traversée de cette zone peut, selon les trente cas d'intégration analysés, couvrir une période assez longue de quelques générations. Ainsi posée la question revient à se demander comment adapter

les méthodes de la science politique aux processus d'intégration et à l'intégration européenne en particulier. Il s'agit avant tout de donner des dimensions européennes à la science politique (1).

Cette question n'épargne pas d'autres disciplines : les géographes et les historiens sont contraints de réviser leurs cartes et leurs histoires nationales. Les économistes, plus à l'aise, se voient néanmoins obligés de construire une théorie de l'intégration en dehors des modèles des économies nationales ou du commerce international. Les juristes hésitent à qualifier ces faits nouveaux qui ne peuvent être insérés soit dans les moules du droit national ou international (droit communautaire) soit dans les catégories classiques de l'Etat fédéral et de la confédération d'Etats. L'emploi fréquent de qualificatif "sui generis" confirme ces hésitations.

2. Les CE ont déclenché un processus d'intégration à des effets cumulatifs. Elles ont mis en mouvement les structures juridiques, économiques, sociales et, par leur intermédiaire, les structures politiques des unités membres. En effet, la création des CE entraîne l'instauration de nouvelles structures dans certains domaines (ex : la législation antitrust, l'égalisation des salaires masculins et féminins, etc.) ou le rapprochement des structures existantes (ex : harmonisation des droits fiscaux). Dans le secteur économique, la suppression des barrières protectrices a provoqué, du fait de la nouvelle dimension et de la pression concurrentielle, un vaste mouvement de réadaptation, de rationalisation, de spécialisation et de concentration. Ces divers effets ne laissent pas d'affecter les structures politiques. De toute évidence ces transformations économiques, techniques, engagent l'avenir de la société européenne et préjugent ses formes politiques. Ainsi, ce processus se propage d'une structure à l'autre tendant à transformer l'ensemble communautaire ainsi que les unités qui le composent. Cette dynamique sociale, cette accélération de l'évolution rend difficile l'observation du phénomène de l'intégration. Ces difficultés sont en même temps le grand avantage que nous offre l'intégration : l'occasion de filmer ce processus sur le vif dans le cadre de sociétés évoluées et industrialisées. L'apport est double, à la fois théorique et pratique : les sciences sociales pourront contribuer, par leurs analyses objectives, à la construction de l'Europe unie abandonnée au hasard des hommes et des circonstances; d'autre part, en scrutant cet état d'anomalie que constitue l'intégration européenne, elles parviendront peut-être à mieux expliquer la formation de communautés complexes ainsi que l'état normal de la vie en société.

Quant aux traits originaux des structures et du milieu communautaires, nous les esquisserons dans les définitions qui suivent.

(1) Voir notre étude "Dimensions européennes de la science politique", Paris, L.G.D.I., 1963.

II. - Définitions : supranationalité et intégration.

1. Supranationalité. Ce néologisme apparaît pour la première fois, à notre connaissance, sous la plume de NIETZSCHE en 1885. Cela n'a d'ailleurs rien de surprenant chez cet inventeur d'idées et de mots (2). A une époque et dans un sens plus proche, ce terme réapparaît en 1915 dans un ouvrage de Friedrich NAUMANN, qui préconise, en s'inspirant du Zollverein, la création d'une union douanière supranationale en Europe centrale (3). En 1928, H. de KEYSERLING annonce qu' "il y aura bientôt un "supra-nationalisme" qui, pour un temps, deviendra aussi virulent "que n'importe quel nationalisme le fut jamais; ce serait l'équivalent européen de "l'américanisme messianique". Deux ans plus tard, B. MIRKINE-GUETZEVITCH et Georges SCELLE dans un recueil de textes sur l'Union européenne qualifient la Société des Nations d'organisme fédératif supranational. Rien d'étrange à cela si l'on songe que la doctrine de Georges SCELLE repose sur deux notions fondamentales : les structures superétatiques et l'individu, sujet de l'ordre international. La théorie et la pratique ne l'ont suivi qu'exceptionnellement. Mais ces exceptions caractérisent précisément les Communautés européennes.

Après la dernière guerre entre nations, le supranational prend un sens psychologiquement plus chargé. Le Congrès de La Haye réclame en 1948 la création d'une Cour supranationale. En 1949, par une ironie de l'histoire, c'est Lord BOOTHBY, conservateur britannique, qui propose à l'Assemblée consultative l'institution d'autorités supranationales. Le 25 juillet 1950, le président Robert SCHUMAN a employé, en présentant sa proposition du 9 mai 1950 à l'Assemblée Nationale, pour la première fois dans un discours officiel le terme de supranational : "L'essentiel est de créer une autorité supranationale qui soit l'expression de la solidarité entre les pays et à qui sera confiée une parcelle des pouvoirs de chacun "de ces pays..." Le traité instituant la CECA est le premier instrument international qui se réfère expressément au caractère supranational des fonctions confiées aux membres de la Haute Autorité (art. 9). Cet aperçu rend compte de multiples sens et usages du supranational.

Au sens général, le supranational s'oppose au nationalisme et le dépasse. Il implique des relations par-dessus les frontières nationales. Ces relations ne sont pas seulement internationales, c'est-à-dire d'Etat à Etat ou de Nation à

(2) Der Wille zur Macht, n° 1.051.

(3) Mittel-Europa, cité par A. TOYNBEE, La civilisation à l'épreuve, Paris, NRF, 1951, p. 135. Hermann MUENCH écrit que "l'idée autrichienne de l'Etat était, dans son "essence, supranationale..." Selon cet auteur, MASARYK est resté fidèle à cette idée jusqu'au début de la guerre de 1914. Boehmische Tragoedie, Brunschwig, 1949, pp. 563 et 668, cité par Luiz DIEZ del CORRAL, Le rapt de l'Europe, Paris, Stock, 1960, pp. 260 et 362.

Nation, mais aussi inter-groupes ou inter-individus. Dans la conception de Georges SCELLE, la supranationalité se réfère à un organisme fédératif ou à un ordre international supérieur aux ordres nationaux, qui a pour sujets ou destinataires des individus. C'est le rapport immédiat qui est mis en relief. Enfin, l'article 9 de la CECA fait ressortir un aspect nouveau : l'indépendance et l'autonomie des membres d'organismes supranationaux à l'égard des gouvernements nationaux et leurs milieux d'origine.

Alors que le superétatique s'adresse exclusivement aux Etats, le supranational concerne directement les personnes physiques et morales ainsi que leurs relations sans passer par l'intermédiaire de l'Etat. Dans le premier cas, l'obligation et la contrainte visent les Etats uniquement - d'où le problème des sanctions en droit international; dans le second, les sanctions peuvent aussi frapper directement les particuliers, les entreprises, etc. C'est là un des aspects essentiels du pouvoir supranational.

Le fédéral ou le fédératif ne coïncide pas toujours avec le supranational : 1. Un Etat fédéral peut être national (Allemagne) ou supranational (Suisse) dans le sens le plus large du terme. 2. Le supranational n'est pas toujours et nécessairement de type fédératif; une entité ou union supranationale pourrait emprunter la forme d'un Etat unitaire et centralisé. 3. Tandis qu'une Communauté supranationale peut être partielle, la fédération se place d'emblée sur le plan politique : l'Etat fédéral ou la confédération d'Etats possèdent, à des degrés différents, des pouvoirs politiques généraux. Cela n'empêche en rien qu'une Communauté supranationale partielle exerce des pouvoirs de nature politique dans le secteur limité de sa compétence. 4. A la différence d'un ordre fédéral, les institutions supranationales ne disposent pas de l'autonomie constitutionnelle.

En nous inspirant de la définition du professeur REUTER (4) ainsi que des conclusions que nous avons tirées de l'analyse des Communautés européennes (5), nous avons dégagé quelques caractéristiques de la supranationalité dans les Communautés européennes : 1. Il y a création d'un espace supranational - en sens général - et expression d'une solidarité et d'une volonté de durée (pas de droit de sécession). 2. En vertu d'un transfert de compétence à la fois législatives, juridictionnelles et exécutives, les Communautés exercent des pouvoirs qui n'ont jamais été concédés à ce jour à des organisations internationales. L'exercice de ces pouvoirs communs est confié à des institutions communes qui, à l'exception des Conseils, jouissent à l'égard des Etats membres et des groupes de pression d'une autonomie inaccoutumée dans les relations internationales. Les Conseils mêmes voient

(4) La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, Paris, chez le même éditeur, 1953, pp. 139-140.

(5) Notre L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs, Revue générale de droit international public, janvier-mars 1961, n° 1, pp. 55 et 56.

s'accentuer leur caractère communautaire dans la mesure où, en abandonnant l'unanimité, ils recourent à la majorité qualifiée, voire à la majorité simple. Dans l'ensemble cependant, l'élément supranational augmente parallèlement à l'accroissement de l'importance et du volume des interventions de la Haute Autorité et des Commissions. 4. Les effets du pouvoir commun se caractérisent par deux traits : la force obligatoire et exécutoire des actes des Communautés et le degré de pression qu'ils sont en mesure de faire peser sur les Etats et en particulier sur leurs nationaux; l'immédiateté de l'ordre et des actes communautaires qui affectent directement des individus et des groupes d'individus sans passer par l'entremise des appareils étatiques. 5. Vue de l'extérieur, la Communauté tend à apparaître comme une entité : les fonctions extérieures correspondant aux pouvoirs mis en commun, sont exercées par des institutions communautaires au nom des pays membres.

La supranationalité ne se définit pas par ces facteurs pris séparément, mais par la coexistence de ces caractéristiques. Plus ces facteurs sont efficaces et leur place importante dans l'ensemble, plus la Communauté est supranationale. Néanmoins, l'appréciation générale doit également tenir compte des fondements et du contenu de la Communauté. C'est dire que la supranationalité est fonction à la fois des facteurs mentionnés et du contenu matériel d'une Communauté; elle dépend aussi des formes et de la réalisation du marché commun, ainsi que du degré effectif et du dynamisme du processus d'intégration. C'est une conséquence naturelle due au fait que ces notions-clés éclairent les aspects principaux et originaux d'un tout que constitue la Communauté européenne.

2. - Intégration. Au sens général, "intégrer signifie - d'après le Dictionnaire de l'Académie française, éd. 1935 - assembler des parties pour en former un tout cohérent" ou bien - selon l'adjonction de François PERROUX - augmenter la cohésion d'un tout existant.

Au sens économique, l'intégration, qui met l'accent sur l'interpénétration et le construit, est synonyme du marché commun qui, de son côté, se réfère principalement aux échanges.

Selon le professeur PERROUX, "l'intégration économique de l'Europe est "un processus, un ensemble d'enchaînements dynamiques où les forces d'expansion "sont seules décisives, ces forces précisément qui échappent par définition aux "schémas statiques de la concurrence complète" (6). Ailleurs, il écrit que "quand "on analyse les réalités désignées par le terme obscur d'intégration, on trouve "deux composants : 1) Des liaisons entre les individus et groupes d'individus qui "rendent leur travail efficace, c'est-à-dire productif : ces liaisons consistent "en réseaux de prix, en réseaux de flux, en réseaux d'informations économiques et "en réseaux de contraintes. 2) Des relations hiérarchiques entre les centres unis

(6) L'Europe sans rivages, Paris, Presses universitaires de France, 1954, pp. 419 et 423.

"par ces liaisons; des actions asymétriques et, pendant une période, irréversibles, sont exercées par certains centres sur d'autres. Il en est ainsi notamment des centres industriels et des centres politiques. Pour le dire beaucoup trop simplement : l'industrie non moins que l'Etat exerce un pouvoir intégrant. Ces distinctions éclairent ce qui est et ce qui devient" (7).

Le professeur E. JAMES parle de l'intégration verticale lorsque "l'entreprise annexe soit la source de ses matières premières, soit les ateliers de transformation de ses produits"; de l'intégration horizontale lorsque "l'entreprise multiplie le nombre des variétés d'articles qu'elle tire d'une matière première". (8).

Le professeur F. YE part de la distinction entre le marché commun et la Communauté économique européenne : celui-là doit naître des mécanismes de marché; celle-ci doit être intégrée, c'est-à-dire construite. "Intégrer, c'est rendre compatibles les plans des unités groupées dans un ensemble" (9).

Du point de vue psychologique et sociologique, nous nous bornerons à quelques références significatives. M. DUFRENNE met en relief la relation entre intégration et différenciation. La partie ne se différencie que pour mieux s'affirmer comme totalité intégrée. "L'intégration suit la différenciation. Mais l'ensemble est plus que l'effet d'une action réciproque, il est une norme : l'action de la partie est non seulement déterminée par le concours de tout, elle est orientée vers l'affirmation de tout, son maintien ou sa croissance" (10). Pour KARDINER, l'intégration exprime comment la rencontre des institutions primaires exerce sur la personnalité une action qui se prolonge au long de sa vie, désigne la possibilité d'édifier certains systèmes nouveaux où retentit l'expérience originelle, et la propriété qu'ont des systèmes de retenir quelque chose de cette expérience. Selon le même auteur, "une culture stable - stabilité de la culture ou stabilité de la société, c'est tout un pour KARDINER, aux dires de DUFRENNE - peut être définie, en termes psychologiques, comme celle où les systèmes intégrationnels dans l'individu concordent avec le rôle qu'il doit jouer dans la société : cette notion n'implique aucun jugement de valeur sur les mérites de la société. Une société stable peut être fondée sur un individu intégré conformément au principe d'obéissance aussi bien qu'au principe de libre initiative". Et plus loin : "Une société stable est une société psychologiquement intégrée, où les individus coopèrent sans trop de frictions; mais cela suppose que ces individus ne soient pas bloqués dans

(7) L'avenir est à l'Europe sans rivages, La Croix, 5 mai 1962.

(8) Dictionnaire des sciences économiques, Presses universitaires de France, 1956.

(9) Communauté européenne et économie mondiale, dans les Affaires étrangères, Presses universitaires de France, 1959, pp. 267 et 270.

(10) La personnalité de base. Un concept sociologique, Paris, Presses universitaires de France, 1953, p. 29.

"leur développement et puissent participer au bien commun" : la société n'est intégrée que si la personnalité de base est à la fois vigoureuse et intégrée" (11).

Au sens sociologique, l'intégration figure déjà chez SPENCER et A. SCHAEFFLIE. SPENCER l'emploie métaphoriquement pour désigner l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant ou entre les membres d'une société (12). A. SCHAEFFLIE désigne par intégration l'union formée d'entités multiples ou une unité sociale constituée de groupes (13).

Quelques éléments communs peuvent être dégagés de ces divers sens du terme intégration : On remarque que le sens général est sous-jacent aux significations particulières. Les définitions économiques mettent en relief le rôle des forces dynamiques et les liaisons entre pôles puissants qui rendent le tout plus efficace, ainsi que l'harmonisation des objectifs et des activités des unités groupées dans un ensemble; ces considérations qui débordent les limites d'un secteur peuvent s'appliquer aux individus, groupes, Etats. Les psychologues et les sociologues ont contribué à éclairer un aspect essentiel de l'interdépendance entre le tout et ses parties : le développement des parties, des personnalités intégrées, est orienté vers l'affirmation et la croissance du tout. Intégration n'est pas fusion.

Sens européen : Avec le mouvement d'union européenne, le terme d'intégration a fait fortune. En 1928, H. de KEYSERLING parle d'une "intégration en une unité d'ordre supérieur des éléments qui, dans leur plan, s'excluaient mutuellement". (14) D'après F. PERROUX, "intégrer l'Europe serait, supposé que les éléments de l'Europe fussent les nations, rassembler ces éléments en un tout qui mérite par sa cohésion d'être nommé européen. Ou bien : augmenter la cohésion d'un tout déjà existant qu'il serait légitime d'appeler Europe". (15). "Lorsqu'on parle de l'intégration des pays européens, cela signifie, selon Robert SCHUMAN, fusionner des institutions qui jusqu'ici étaient purement nationales, les faire fonctionner en commun sous une autorité commune et en faire une organisation permanente. Il

(11) A. KARDINER, The Psychological Frontiers of Society, New-York, 1945, pp. 19 et 20, d'après le commentaire de DUFRENNE, op. cit. p. 145 et les citations tirées de The psychological, ibid., p. 423 que DUFRENNE reproduit dans l'ouvrage cité pp. 192 et 278.

(12) LALANDE, Vocabulaire de la philosophie, Paris, Presses universitaires de France, 1956, sous "intégration".

(13) Der Grosse Brockhaus, 1954, "Integration".

(14) Spektrum Europas, Heidelberg, Niels Kampmann Verlag, 1928, p. 462; trad. française A. Hella et O. Bouruac, Paris, Librairie Stock, 1930, p. 344, cité par Denis de ROUGEMONT, Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes, Paris, Payot, 1961, p. 392.

(15) L'Europe sans rivages, op. cit., p. 419.

ne s'agit donc plus de conclure un accord contractuel, de prendre des engagements. Il faut créer des institutions, constituer des organismes qui auront la charge et la responsabilité de faire fonctionner une communauté entre les pays associés" (16).

Le terme intégration, d'après un rapport du Conseil de l'Europe, ne désigne pas seulement un idéal statique, mais aussi un processus dynamique. Le rapport reprend une définition pratique proposée par Robert MARJOLIN (17), qui conçoit l'intégration comme la somme de tous les efforts visant à créer l'union européenne. "Considérée sous cet angle, l'intégration représente à la fois un "objectif ultime - la réalisation de l'unité totale - et un processus - les mesures prises en vue d'atteindre cet objectif ultime".

Ainsi, ce vocable fidèle à son sens général mais enrichi par divers apports, peut désigner dans la sphère européenne : 1. Un idéal ou un objectif d'union européenne que l'on se propose d'atteindre. 2. L'état ou le degré atteint par le mouvement d'union (aspect statique). 3. Le processus qui conduit ou aboutit à l'union européenne (aspect dynamique); ce processus comprend à la fois l'ensemble de mesures dont le but, le contenu ou les effets contribuent à atteindre l'objectif d'union; les mécanismes institutionnels créés à cette fin ou agissant dans ce sens; forces et facteurs qui participent à ce processus du fait notamment que leurs objectifs particuliers se trouvent harmonisés au bénéfice de l'union ou que leurs activités et effets y contribuent,

Dans ce cadre général, l'intégration peut se référer à divers genres ou formes : 1. L'objectif, le degré ou le processus peuvent concerner divers niveaux d'intégration dans l'espace européen et communautaire en particulier : intégration psychique et sociale; intégration inter-individuelle, inter-groupes, inter-étatique, etc. Ce sont les divers aspects de l'intégration européenne qui se réalise, avec plus ou moins d'intensité, à plusieurs niveaux. 2. Ces divers types d'intégration peuvent être envisagés par secteurs; il est possible de distinguer, dans cette perspective, les intégrations sectorielles soit partielles - portant sur un secteur limité tel que celui de l'acier, de l'automobile, etc. ou sur une fraction de ce secteur - soit générales qui englobent le secteur économique, social ou politique - des intégrations intersectorielles qui peuvent impliquer deux ou plusieurs secteurs; lorsque cette intégration intersectorielle concerne l'ensemble de principaux secteurs, on parle de l'intégration globale ou politique. L'intégration politique désigne d'une part l'intégration des secteurs politiques proprement dits tels que celui de la politique étrangère, de la défense,

(16) L'intégration économique de l'Europe, Revue économique franco-suisse, n° 7, juillet 1953.

(17) L'état actuel de l'intégration économique de l'Europe occidentale, Strasbourg, 1955, p. 7; et R. MARJOLIN, Europe and the United States in the World Economy, N.C., Durham, 1953, chap. III, cité par le Rapport du Conseil de l'Europe. Souligné et légèrement adapté par nous.

de la politique intérieure et de la politique économique; et d'autre part, l'intégration des instruments et des pouvoirs d'intervention dont les autorités politiques disposent dans divers secteurs particuliers (18); enfin, l'intégration des "structures d'autorité" dans la gestion des affaires publiques (19) entre diverses unités politiques engagées dans le processus d'union. 3. L'intégration, qu'elle soit sectorielle ou globale, à niveaux différents, dynamique ou statique, peut prendre diverses formes : unitaire - centralisée ou décentralisée - fédérative ou combinée.

Ces divers types d'intégrations se développant à divers niveaux inter-fèrent, s'influencent mutuellement dans le cadre d'une interdépendance générale. Pour mériter le qualificatif d'européen, ils doivent tendre ou se situer au plan supérieur, viser à la création d'une solidarité par-dessus les frontières et participer par leurs objectifs, leurs contenus ou leurs effets au mouvement d'union de l'Europe.

Tout au long de cet exposé, nous avons pu remarquer le lien intime qui unit l'intégration européenne à la Communauté européenne, prise dans son sens général : la Communauté existe et vit dans la mesure où il y a intégration. La Communauté européenne indiquant l'état de solidarité des personnes, d'activités, etc., l'intégration européenne désigne à la fois le processus qui crée et soutient la Communauté et se développe en elle et par elle (20), ainsi que la forme, les niveaux ou le degré de cohésion atteint par la Communauté.

(18) Ces différents facteurs sont interdépendants. Dans ce sens, il est fallacieux de parler d'intégration politique lorsque les secteurs politiques par excellence sont soit à l'écart du processus d'intégration, soit, bien qu'engagés, n'ont pas atteint un certain degré d'intégration; à l'inverse, même s'ils sont plus ou moins intégrés, leur cohésion demeure assez fragile sans l'intégration de pouvoirs politiques que les unités membres exercent dans d'autres domaines importants. Il va de soi que, dans certaines limites objectives, l'importance de secteurs, le degré et l'extension de l'intégration sont fonction de la définition d'un minimum de cohésion et d'efficacité indispensables, ainsi que de la conception du pouvoir politique.

(19) L'expression de Raymond ARON a été reprise par Jean MEYNAUD, dans La Science politique, Lausanne, Etudes de science politique, 1960, p. 22.

(20) Comp. à la définition de l'intégration politique et de la communauté politique de E.B. HAAS, dans Uniting of Europe, Political, social and economical Forces 1950-1957, Stevens & Sons Ltd, 1958, pp. 5 et 16.

III. - Le processus d'intégration communautaire. (22)

1. - Intégration et foyers d'analyse.

Nous distinguons entre intégration par secteurs et intégration globale. L'intégration par secteurs s'apparente à la méthode de Jean MONNET, selon laquelle les fonctions partielles ou les secteurs (acier, charbon, énergie nucléaire, économie entière) sont mis graduellement en commun. Ainsi, d'après les tenants de cette méthode, de proche en proche, tout ce qui constitue la matière même des politiques nationales va se trouver placé sous une souveraineté commune (21). Par la transmission du mouvement d'un secteur à l'autre, par une contagion généralisée et par l'exercice en commun des fonctions, on aboutirait progressivement et insensiblement à l'intégration globale ou politique. Malgré ses apparences déterministes - il s'agit là d'une méthode d'action - ce canevas contribue à décrire en particulier les "enchaînements dynamiques" de l'intégration.

L'intégration politique peut être envisagée sous deux aspects: d'une part selon la nature du procédé et, d'autre part, selon son extension ou le nombre de fonctions et secteurs qu'il recouvre. Dans le premier sens, on se réfère essentiellement à un appareil de commandement, capable d'imposer et de sanctionner ses décisions terminales. De ce point de vue, il est permis de parler de pouvoirs politiques même si ceux-ci sont limités à un domaine restreint tel que le secteur économique (ex : détermination de prix, contrôle nucléaire, sanctions). C'est l'interprétation que nous proposons de l'affirmation contenue dans le Programme d'Action de la CEE : "L'intégration dite économique de l'Europe est, dans son essence, un phénomène politique. La CEE constitue avec la CECA et la CEEA "une union politique dans le domaine économique et dans le domaine social". En effet, la nature de certains de leurs pouvoirs est politique bien que leur exercice soit enfermé dans un champ clos et limité par rapport à l'ensemble de fonctions remplies dans une communauté politique. Nous rejoignons ici le second aspect : les pouvoirs de nature politique doivent être exercés dans un minimum de secteurs pour que l'on puisse se référer à une intégration politique ou globale. Parmi ces secteurs figurent notamment : la politique étrangère, la défense, l'économie.

Comment analyser et mesurer cette intégration ? Je propose à cet effet certains foyers d'intérêt ou d'analyse que nous pouvons appliquer à des organisations communautaires ou à toute autre organisation. Parmi les foyers, ou les

(21) Cf. F. FONTAINE, La méthode institutionnelle dans Méthodes et Mouvements pour unir l'Europe, Centre européen de la Culture, mai 1958, p. 4.

(22) Pour plus de détails sur des aspects juridiques et fonctionnels, consulter notre étude L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs, R.G.D.I.P., mars, 1961, p. 56.

question que l'on peut poser face à une organisation, figure celle de l'autonomie de ses pouvoirs; on peut se demander dans quelle mesure une organisation, qu'elle soit professionnelle, privée, publique, un Etat ou une union d'Etats, possède des pouvoirs indépendants.

En deuxième lieu, nous pouvons nous demander comment sont exercés ses pouvoirs indépendants. Nous touchons là à la distinction entre l'unanimité et majorité, la majorité étant un indicateur d'une solidarité supérieure et d'un état d'intégration plus avancé dans une société.

En troisième lieu, nous pouvons nous demander quelle est la portée de ces décisions; car il ne s'agit pas de prendre des décisions qui n'ont aucune portée obligatoire, mais au contraire de prendre des décisions qui vont obliger leurs destinataires.

Et en dernier lieu, nous nous poserons la question : quelle est l'importance de l'organisation étudiée, soit dans un secteur, soit dans le milieu où elle est appelée à agir ? Si vous avez affaire à une organisation professionnelle il n'est pas indifférent de savoir si ce syndicat, par exemple, ou ce groupe de pressions a une puissance de 2 millions ou de 10 millions de membres et quels sont les moyens financiers dont il dispose, notamment en comparaison avec d'autres groupes existant dans le même secteur.

Voilà les quelques questions que l'on peut se poser face aux groupes, mais que nous nous poserons surtout face à la Communauté européenne.

Lorsque nous analysons des organisations privées, il est indispensable de savoir la nature de leurs décisions (négociations et compromis, notamment dans les organisations faitières européennes à Bruxelles); ainsi que d'apprécier l'homogénéité d'attitudes et d'actions de ces organisations; les réactions des membres de cette organisation sont-elles homogènes, concertées ou divergentes ?

2. - Négociations sui generis.

Je voudrais vous rappeler d'abord un caractère qui est propre aux Communautés et qui s'est manifesté déjà lors des négociations qui ont conduit à leur création : nature politique et communautaire; organisation particulière; effets immédiats.

Les négociations qui ont eu lieu notamment en 1950-51 et après la conférence de Messine (1955-57) ne sont plus des négociations simplement inter-gouvernementales; elles sont placées sous la direction d'une personnalité forte et compétente, le Président Jean MONNET dans le cas de la Communauté Charbon-Acier, ou bien d'une personnalité politique non moins forte, M. SPAAK dans le cas du

Marché Commun et de l'Euratom. Ainsi, la procédure préconisée déjà par le projet Briand de 1929 dont l'auteur est le poète St John Perse (M. St Léger qui était le secrétaire de Briand à cette époque) ne sera appliquée que trente ans plus tard, avec efficacité et bons résultats.

Quelle est la réaction de certains groupes importants ? Je vous citerai un exemple, celui du patronat français, qui n'a pas caché son peu d'enthousiasme pour le Marché Commun lors des négociations de 1955-57; à un deuxième stade, intervient la décision politique fondamentale : le projet est élaboré puis ratifié par les gouvernements. C'était donc une décision qui s'imposait sans retour, le traité étant d'une durée illimitée (sauf un changement ou un accident historique grave); dès ce moment, il y a évolution forcée, voire revirement dans l'attitude du patronat français, dont certaines organisations membres étaient très opposées au marché commun. Je vous rappelle que l'accélération de la création de l'union douanière, de l'abaissement des droits de douane à l'intérieur et de leur rapprochement face à l'extérieur en 1960 a été due, en bonne partie, à l'initiative de ce même patronat français. Il y a là des changements d'attitude significatifs. Une décision politique, concernant un secteur particulier de l'économie des pays membres, a des répercussions directes et profondes sur les comportements des milieux industriels et d'autres groupes de pression ou d'intérêt, sans épargner les partis politiques. Certains parmi eux en effet ont pris part aux négociations, d'autres se sont opposés à l'institution de la CEE. C'est ainsi que les dirigeants et membres de l'UNR se sont manifestés hostiles au traité lors de sa négociation et de ratification.

En 1958 en arrivant au pouvoir après l'entrée en vigueur du traité, le parti a été saisi d'un rapport de M. de La Malène qui préconisait le retrait de la France du Marché Commun. Quelques jours plus tard, le rapport a été retiré et substitué par un autre rapport qui, en prenant le contrepied du premier, montrait que la France pouvait escompter certains avantages du Marché Commun. On dit que le poids des choses publiques influence et emprisonne l'homme d'Etat. Si on peut appliquer la même réflexion, on constate que cette fois-ci cette "règle" a joué précisément dans un sens inattendu : avant opposé au Marché Commun, ce parti, une fois au pouvoir, a changé d'attitude. Des exemples similaires de changement d'attitude peuvent être observés tout au long du fonctionnement des Communautés.

3. - Intégration institutionnelle et autonomie communautaire.

Pour appliquer les foyers d'analyse aux Communautés, nous allons examiner tout d'abord la supranationalité institutionnelle dans la Communauté et son rapport avec l'intégration institutionnelle.

La première question : quelle est l'autonomie de cette nouvelle Communauté par rapport aux Etats membres ? Quelle est la possibilité pour les institutions communautaires de changer le rapport des pouvoirs, de modifier leur propre constitution ? Voilà donc la question que l'on pose constamment en droit public

quand on examine les Etats fédéraux ; l'autonomie constitutionnelle. Les Communautés n'ont pas d'autonomie constitutionnelle; elles sont donc liées, la procédure est tout à fait classique; ce sont des ordres qui, de ce point de vue, sont subordonnés aux ordres étatiques ou, du moins, au pouvoir étatique.

Cependant, vous avez deux cas qui doivent être signalés, c'est une révision mineure qui existe dans la CECA; la révision mineure est autonome, c'est-à-dire réalisée entièrement par les institutions communautaires; mais limitée, qui ne peut changer ni les objectifs, ni la répartition des pouvoirs au sein de cette Communauté. Cette révision mineure a été appliquée pour aider les mineurs, notamment dans le cas de la crise charbonnière en Belgique.

D'autre part, un autre cas particulièrement intéressant est celui des pouvoirs non prévus par le traité. Ceci évidemment est exceptionnel dans un traité international. Généralement ce ne sont que les pouvoirs prévus et délimités dans le traité qui sont exercés par les institutions communautaires; les articles 95 de la CECA, 205 et 235 des deux nouveaux traités, prévoient l'imprévu, c'est-à-dire donnent une certaine compétence aux institutions communautaires à agir même lorsque ces pouvoirs n'ont pas été formellement stipulés par le traité. Ces pouvoirs exceptionnels ont été employés également lors de la crise charbonnière pour le stockage du charbon.

Autonomie législative. Question préalable : y a-t-il un pouvoir législatif dans les Communautés ? Si on se place au point de vue strictement formel on peut répondre par non; en fait lorsqu'on regarde et examine la nature même des pouvoirs des Communautés, on constate que, dans cette matière économique ou technique, la Communauté légifère dans une certaine mesure comme un Etat. De ce point de vue, il faut d'abord faire la distinction entre le traité de la CECA et le traité du Marché Commun; le traité de la CECA est beaucoup plus un traité-loi, précis; alors que le traité du Marché commun constitue davantage un traité-cadre, c'est-à-dire un traité qui définit les principes et qui laisse au pouvoir constitué, communautaire, la possibilité et la capacité de préciser ces principes.

La définition même du règlement général se rapproche de la définition matérielle de la loi. Le règlement est un acte général, obligatoire et permanent. La Cour d'ailleurs, en parlant de certains règlements de la CECA, a dit qu'ils étaient quasi-législatifs; d'autre part elle a précisé qu'il ne fallait pas s'attacher trop à la nature formelle, mais plutôt essayer de voir quelle est la nature réelle et la portée de chaque acte. Je crois qu'on peut dire qu'il y a réellement un pouvoir législatif autonome dans les Communautés européennes.

Pouvoir exécutif et judiciaire. C'est le pouvoir le moins contesté. Je passe rapidement là-dessus, en vous rappelant que le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour. D'autre part, certains auteurs dont le professeur REUTER, ont qualifié la Haute Autorité de gouvernement économique. Effectivement dans le domaine

de la fixation des prix ou dans le domaine de la concurrence, elle exerce des pouvoirs exécutifs extrêmement intenses. La plupart des pouvoirs exécutifs ne sont pas exclusifs, c'est-à-dire ils n'ont pas été abandonnés une fois pour toute par les Etats membres. En principe la plupart de ces pouvoirs sont exercés simultanément et en collaboration avec les Etats membres.

Quelques exemples de pouvoir exécutif : la politique commerciale du Marché Commun; lorsqu'à la fin de la période transitoire il existera une politique commerciale commune, nous n'aurons plus de politique commerciale étatique. L'Etat sera subordonné à cette politique communautaire, telle qu'elle est prévue aux articles 111 et 113. Un autre exemple : c'est les droits exclusifs dont dispose l'Agence Européenne dans le cadre de l'Euratom pour l'achat et la vente des matières fissiles.

En conclusion : il n'y a pas d'autonomie constitutionnelle, donc ce ne sont pas des pouvoirs et des ordres indépendants par rapport aux Etats membres; d'autre part ces pouvoirs sont à la fois assez intenses et assez vastes.

4. - Indépendance des institutions.

Un autre foyer d'analyse que je vous propose est celui de l'autonomie des institutions communautaires. Et en examinant ce problème je me référerai d'abord à la Haute Autorité et aux Commissions des deux nouvelles communautés.

Quels sont les trois aspects essentiels de leur supranationalité ? C'est d'abord l'indépendance (art. 9 du traité de la CECA); ensuite, l'application de la règle majoritaire pour les décisions de ces organes; et, en troisième lieu, leur irresponsabilité face aux Etats et leur responsabilité face à un organe communautaire, le Parlement européen. Voilà les trois aspects essentiels de cette supranationalité, tels qu'ils sont inscrits dans la Haute Autorité et dans les Commissions des Communautés européennes.

Cette indépendance n'est pas aussi absolue que le traité veut bien le faire croire. Vous constatez même d'après sa réglementation qu'il y a une certaine représentation nationale; il y a une représentation proportionnelle : dans la CECA et le Marché commun vous trouverez deux Français, deux Allemands, deux Italiens, les trois autres étant répartis entre les pays du Bénélux. Il y a une exception, celle de l'Euratom, qui ne comprend que cinq membres; on a estimé qu'il y a suffisamment de cohésion entre les pays du Bénélux pour que les trois se fassent représenter par un ou deux commissaires. Il n'y a pas en fait de mandat de représentation, mais il y a une représentation pratique, plus ou moins effective. D'autre part, on retrouve le même principe dans la répartition des présidences par nationalité. Le président de la CECA est un Italien, le président du Marché commun un Allemand et le président de l'Euratom un Français.

Une autre représentation existe, elle n'est pas nationale, mais par secteurs ou par milieux d'origine. Figurent notamment parmi les commissaires : des hauts-fonctionnaires (anciens hauts-fonctionnaires des Etats membres), des dirigeants d'entreprises ou d'organisations professionnelles, soit patronales soit syndicales; ou des personnalités politiques.

Un jeu d'influences va se nouer autour de la Commission et de la Haute Autorité. Les groupes de pressions et les partis politiques essaient d'influencer ces institutions; ils essaient d'une part de les influencer par l'intermédiaire, et cela est un cas exceptionnel, de leur gouvernement; l'action sur leur gouvernement devrait se répercuter sur les Commissaires ou les membres de la Haute Autorité. Mais la plupart du temps, ils agissent directement; ils ont des contacts directs et continus avec la Haute Autorité et la Commission; et dans ces rapports ils s'adressent généralement soit aux partenaires qui appartiennent au même secteur (un représentant des organisations professionnelles s'adressera à un ancien dirigeant de ces organisations dans la CECA) ou bien ils s'adressent aux membres de la même nationalité; il y a là une certaine solidarité, soit professionnelle, soit nationale, qui joue dans ces contacts, dans ces échanges et pressions. D'autre part, il y a constitution de pressions organisées au niveau européen à Bruxelles et à Luxembourg; il y a constitution de nombreux groupes qui non seulement suivent attentivement ce qui se passe dans les Communautés, mais agissent. Ils agissent notamment lorsqu'ils sont consultés, mais ils donnent leur avis même lorsqu'ils ne le sont pas; ils voient les fonctionnaires et ils ont des contacts tout à fait constants avec la Communauté. D'ailleurs la Communauté a tendance à les consulter puisque de cette façon elle a en quelque sorte la température de l'opinion de certains milieux qui lui importent.

De ce fait, il y a création en quelque sorte d'une "eurosphère", c'est-à-dire d'une sphère européenne, de personnes, d'organisations, qui s'intéressent à l'Europe et qui agissent dans ce nouveau milieu. Voyons très brièvement quels sont les étages de cette eurosphère au niveau de ces organismes, notamment de la Haute Autorité et des Commissions. Une sphère que l'on appelle parfois l'eurocratie est constituée par environ 5.000 fonctionnaires européens; c'est déjà une certaine puissance qui va s'exercer à travers les activités et les relations de ces 5.000 fonctionnaires; ceux-ci ne sont pas entièrement détachés de leur milieu, ils proviennent de milieux différents, comme les commissaires, ils gardent des contacts soit avec leur gouvernement, leurs administrations, soit avec les organisations professionnelles, etc.

D'autres groupes sont en contact avec ces organisations, qui se constituent, s'organisent et agissent soit au niveau européen, soit au niveau national. Une organisation professionnelle par exemple peut agir par l'intermédiaire de son gouvernement pour essayer d'influencer le fonctionnement des Communautés européennes. En outre, il se constitue toute une eurosphère dans les administrations nationales. Vous trouverez dans toutes les administrations notamment économiques, Ministère des Finances, etc. des postes assez importants qui sont occupés par des gens chargés des questions européennes et notamment des questions des Communautés européennes.

La Haute Autorité et les Commissions ont montré leur dynamisme notamment lors de l'élaboration de la politique agricole commune; d'autre part, la Commission a fait preuve de sa compétence et de son poids, d'ailleurs limité, lors des négociations avec la Grande-Bretagne. En effet, les propositions de la Commission sont à la base de toutes les solutions, sauf une, sur lesquelles les parties se sont mises d'accord. On sait que la Commission n'avait qu'un rôle consultatif, de conseillère, dans le cadre des négociations entre les Six et la Grande-Bretagne. En fait, le Conseil n'ayant pas le temps ni les possibilités de suivre, de préparer du point de vue technique toutes ces négociations, la Commission a pris beaucoup de poids dans ces négociations. Tous les memorandum importants, toutes les négociations qui se font dans les couloirs se font à base de propositions et de documents préparés par la Commission. La Commission joue un rôle de premier plan. Je ne dis pas qu'elle puisse imposer son avis, puisque ce sont les Etats qui décident en dernière analyse et que dans ce cas là il n'y a aucune obligation formelle pour les Etats de prendre avis, ou de le suivre.

D'autre part, la Haute Autorité et les Commissions ont fait preuve également d'objectivité. A titre d'exemple, je vous citerai le témoignage des petits Etats. Lorsqu'on a créé la CECA, la proposition du président Jean MONNET ne portait que sur la création de la Haute Autorité et d'un comité consultatif dont cette Haute Autorité devait être flanquée. C'est sur proposition, par la suite, des petits Etats qu'on a institué les autres institutions. Les petits Etats ont eu peur que la Haute Autorité et, par son intermédiaire, les grandes puissances, ne pussent exercer trop d'influence dans la Communauté. C'est pourquoi ils ont demandé que soit imposé un contrôle démocratique (Assemblée), qu'il y ait un contrôle politique par l'intermédiaire du Conseil des Ministres et un contrôle juridictionnel exercé sur toutes les activités de cette Communauté par une Cour de Justice.

Quelques années plus tard, en 1955, au moment de la création de la Communauté Economique Européenne et de l'Euratom, un revirement complet s'est produit qui, précisément, est une preuve de l'objectivité ou de l'impartialité de la Haute Autorité. Ce sont, cette fois-ci, les petits Etats qui ont exigé que des pouvoirs supplémentaires et plus grands soient donnés aux deux nouvelles Commissions; opposés lors de la création de la CECA, ce sont eux qui exigent le renforcement des institutions supranationales, croyant que c'est là la meilleure garantie de leurs droits. Cet exemple constitue une preuve de l'impartialité européenne effective de ces organes supranationaux.

Je voudrais passer rapidement en vue les organes intergouvernementaux, les Conseils des trois Communautés.

Dans ces Conseils, siègent les ministres compétents des Six; il y a là représentation directe des politiques des gouvernements nationaux. La différence avec les organisations internationales en général, c'est le niveau très élevé des Conseils, aux travaux desquels participent les ministres en personne,

de ce fait les décisions peuvent être prises beaucoup plus rapidement. D'autre part, du point de vue du fonctionnement, la procédure commence à prendre beaucoup d'importance. L'unanimité donne la possibilité à chaque membre de freiner le fonctionnement des Communautés. Dans la CECA, par exemple, l'unanimité est imposée pour des cas très graves, ou des cas qui sortent en quelque sorte des limites du traité. Dans le Marché commun il existe 50 cas d'unanimité qui, après la période transitoire, seront réduits à 30 cas seulement. Dès le passage de la première à la deuxième étape, 6 cas ont été transformés en majorité qualifiée. La majorité qualifiée est une procédure très importante dans le Marché commun; nous en connaissons environ 35 cas. Quel est le principe de cette majorité qualifiée? Les Etats membres ont chacun une voix pondérée, affectée d'un certain nombre qui correspond à l'importance économique de ces Etats. C'est ainsi que sur l'ensemble de voix de 17, 4 correspondent à chacun des trois grands pays, 2 à la Belgique et aux Pays-Bas et une voix à Luxembourg. La majorité est de 12 voix. Ici cependant il faut introduire une distinction entre deux possibilités: lorsque vous avez une décision qui doit être prise sur proposition de la Commission, la majorité de 12 peut être constituée par les trois grands Etats. Autrement la majorité de 12 doit comporter au moins quatre Etats membres. C'est le signe d'une certaine confiance que l'on accorde aux propositions de la Commission. On estime, en effet, que, lorsque la Commission est à la base de ces propositions, il y a déjà une garantie pour les petits Etats; par conséquent un vote unanime des trois grands peut suffire.

CRP

Je voudrais maintenant esquisser le processus d'intégration ou le réseau qui se crée autour de cet organe. Les ministres des Affaires Etrangères ont décidé de se réunir assez régulièrement; d'une formule institutionnelle on passe à une autre plus large qui n'est pas formellement prévue par le traité. D'autre part, il y a une augmentation des représentants permanents des Etats membres à Bruxelles, du fait du travail et de l'activité de ces représentations; celles-ci en effet maintiennent un contact permanent avec les Commissions et préparent les travaux des Conseils. Elles constituent des agents de liaison entre les gouvernements nationaux et les Exécutifs des Communautés. Voilà encore une couche de l'eurosphère qui se crée autour des Communautés au niveau gouvernemental. Parallèlement nous constatons une augmentation des fonctionnaires nationaux chargés des affaires européennes dans les ministères, qui élaborent des projets ou des décisions; et enfin, l'eurosphère comprend des groupes de pression nationaux qui essaient d'agir sur le Conseil par l'intermédiaire de leurs représentants gouvernementaux.

La Cour.

L'aspect supranational est affirmé. Les juges, nommés pour 6 ans, sont tout à fait indépendants. Rappelons les fonctions de la Cour: interpréter le traité, servir en qualité de Cour administrative pour des conflits entre un fonctionnaire européen et des institutions européennes notamment; permettre un recours des institutions supranationales contre un Etat membre; assurer des recours d'un particulier, d'une personne morale ou physique, contre les actes d'une institution communautaire. La Cour renforce et contrôle le droit communautaire.

Autour de la Cour, une eurosphère va se créer, bien que beaucoup plus réduite que celles que nous venons de signaler. Mais son expansion dépendra du dynamisme et de l'importance, déjà grande, de la jurisprudence de la Cour, de son autorité qui s'accroît. D'un point de vue pratique, cette sphère est constituée par des avocats, des experts et les entreprises qui sont impliquées dans un conflit ou dont les intérêts sont affectés par les décisions de la Cour.

Le Comité Economique et Social (CEE et Euratom) et le Comité Consultatif (CECA).

Le Conseil, sur proposition des gouvernements, désigne les membres de ce Comité; d'autre part, ces membres désignés par le Conseil seront en fait des représentants des groupes de la vie économique et sociale des pays membres : grandes organisations, soit syndicales soit patronales, grandes organisations agricoles, comités et associations de consommateurs, ainsi que d'autres intéressés et même des professions libérales dont la représentation est très réduite. Du fait de cette représentation des intérêts professionnels, le Comité a un poids beaucoup plus grand que celui qui ressort des textes du traité.

Comment se manifestent les attitudes des divers membres de ce Comité ? Comment s'organisent-ils et comment se comportent-ils dans la pratique au sein du Comité ? Les membres ne se sont pas organisés par nationalité, mais par groupes d'intérêts; trois groupes se sont constitués : les employeurs, les travailleurs et les divers. Les employeurs sont un groupe relativement homogène, les travailleurs également, représentés par des grands syndicats des pays membres; les "divers" sont un groupe souvent divisé notamment lorsqu'on vote un avis demandé par les institutions communautaires. L'important est que ces représentants ou groupes reflètent les positions qui se manifestent dans les milieux professionnels au niveau national. Or, ces milieux sont le plus directement touchés soit par la réglementation, soit par les décisions communautaires. Le Comité offre la possibilité de prendre un instantané de l'opinion des milieux qui intéressent le plus la Communauté économique ou les deux autres Communautés. D'autre part, ces représentants ne sont pas constitués par nationalité mais par groupes "supranationaux"; ils forment des représentations d'intérêts au niveau européen. Lorsqu'on examine le fonctionnement de cette institution, on constate que lors des votes tant les employeurs que les travailleurs votent en bloc; il n'y a presque jamais de fissure au sein de ces deux groupes, sauf quelques exceptions. Le troisième "groupe" se caractérise par sa division assez profonde du fait même des diversités d'intérêts qu'il est censé représenter ou harmoniser.

Il ne s'agit que d'un organe consultatif, qui n'a de pouvoir et de poids que par les intérêts qu'il représente. En dernier lieu cette institution me paraît particulièrement intéressante quant à l'avenir qu'elle peut préfigurer. Dans les Communautés économiques, la représentation des intérêts et des professions a été institutionnalisée, elle a pris beaucoup plus de poids que prévu. La création d'une communauté politique englobant toutes ces institutions nous amènera certainement à poser la question de savoir s'il y a lieu de créer une véritable Chambre économique et sociale, dotée de pouvoirs limités, mais réels.

5. - Parlement européen (23)

En parlant du Parlement européen, je voudrais d'abord me poser la question de sa désignation. Les parlementaire européens ne sont pas nommés par les gouvernements, mais désignés par leurs parlements nationaux; ils sont membres (sénateurs ou députés) des parlements nationaux qui les élisent et qui les envoient à Strasbourg. Ces parlementaires n'ont pas de mandat de leurs parlements nationaux, ils sont tout à fait libres quant à leur opinion, quant à leur vote, etc. d'autre part, ils ont une certaine liberté d'initiatives et exercent un certain contrôle sur les Exécutifs communautaires. Leur désignation n'est pas directe; il n'y a pas d'élections générales au suffrage universel direct de ces représentants européens; ils sont nommés au deuxième, au troisième degré même lorsqu'il s'agit de sénateurs. Mais là aussi, un processus d'élargissement est engagé par le projet d'élections européennes au suffrage universel que prévoit le traité.

D'autre part, du point de vue fonctionnement de cette Assemblée et de ses pouvoirs, le Parlement européen peut prendre des résolutions et formuler des avis à la majorité comme toute Assemblée. Mais en plus de ce pouvoir consultatif, il dispose d'un pouvoir plus efficace, celui de la censure des actes ou de la gestion de la Haute Autorité et des Commissions. Les Commissions et la Haute Autorité sont responsables devant le Parlement; celui-ci peut voter à une majorité des 2/3 une motion de censure à l'encontre des Exécutifs communautaires. L'effet de cette motion est la démission collective des membres de ces organes.

Un aspect particulièrement intéressant dans cette Assemblée est la constitution des groupes. Nous venons de voir qu'au sein du Comité Economique et Social des groupes se sont constitués; il ne s'agit pas de groupes nationaux, mais de groupes d'intérêts ou de représentation de certaines tendances. Ici, ce sont les affinités politiques qui ont déterminé la constitution de trois groupes différents dès 1954 à l'Assemblée commune : le groupe démocrate chrétien, le groupe socialiste et le groupe des libéraux et des apparentés. C'est le groupe démocrate chrétien qui est le plus important (environ 65 représentants), les socialistes un peu plus de 30 et les libéraux et apparentés environ 45 représentants. Ces proportions seront modifiées par les récentes élections législatives dans les pays membres. On constate l'absence des communistes. En fait, il s'agit des partis importants, notamment dans deux pays de la Communauté, en Italie et en France, qui ne se trouvent pas représentés au sein du Parlement européen. On les a exclus, dès le début, conformément au principe qui a été adopté au Conseil de l'Europe : tous les partis totalitaires, qu'ils soient communistes ou fascistes, ont été exclus, dès le début, de toute assemblée parlementaire européenne, consultative, commune ou parlementaire. Cependant, l'on envisage déjà un changement dans le projet des élections au suffrage universel tel qu'il a été adopté

(23) Voir notre étude sur les Partis politiques face à l'intégration européenne, Res Publica, mars 1961.

par le P.E.; il prévoit que dans les pays où les partis communistes sont officiellement reconnus ils pourront participer aux élections européennes et être représentés au Parlement élu au suffrage universel. Ainsi, à un niveau postérieur des élections directes, on prévoit une représentation de ces partis. Il aura là, évidemment, un changement très important dans la constitution du Parlement européen.

Evolut. plus parties

Je voudrais esquisser très brièvement les structures des groupes. Je prends en exemple le groupe démocrate chrétien. Il dispose d'un secrétariat permanent à Luxembourg, avec un secrétaire et deux ou trois adjoints et quelques secrétaires (sténo-dactylographes); ce qui caractérise ce secrétariat du groupe c'est qu'il fonctionne comme un groupe d'études, il effectue des démarches auprès des Exécutifs ou de l'Assemblée, il constitue également un lien entre les membres du groupe et il essaie, avec plus ou moins de succès, d'établir des rapports organiques avec les partis démocrates chrétiens dans les divers pays membres. Le secrétariat travaille en étroite collaboration avec le Président du groupe et, c'est une de ses fonctions les plus importantes de ce groupe, organise des réunions périodiques qui leur permettent de confronter leurs points de vue et d'établir, si possible, des positions communes. A l'Assemblée, le porte-parole officiel du groupe présente ensuite la thèse du groupe.

Je voudrais mentionner un autre groupe, qui est plus cohérent et mieux organisé, et le comparer au premier : il s'agit du groupe socialiste. Ce groupe est organisé à plusieurs étages : il a tout d'abord deux groupes de travail ; un groupe économique et social et un groupe pour des questions juridiques. La division du travail à l'intérieur est plus poussée. Les décisions politiques sont prises au cours des séances plénières. Ce groupe représente environ 30 % des effectifs de l'Assemblée et il a préparé, jusqu'en 1956, 40 % des rapports qui ont été présentés. Proportionnellement, c'est un groupe actif. D'autre part, il établit des liens beaucoup plus étroits avec les partis socialistes et les syndicats; il a un bureau de liaison, un bureau de groupe et une conférence. Son organisation est plus complète. Le bureau de liaison comprend un représentant par parti affilié, un représentant de l'International Socialiste et un représentant socialiste à l'Assemblée consultative. Il se réunit deux fois par an, en même temps que le bureau du groupe. Entre le bureau de liaison et le bureau de groupe parlementaire, il y a une "union personnelle" en la personne de leur secrétaire, M. Georges. Nous sommes en présence d'une organisation un peu plus structurée. La Conférence comprend d'une part le bureau de liaison, donc les partis affiliés et ceux que je viens de mentionner, dix délégués pour chaque grand pays membre de la Communauté (Allemagne, France et Italie), six pour chaque pays du Bénélux, ainsi que tous les membres du groupe socialiste du Parlement européen. La conférence se réunit tous les deux à trois ans; à l'heure actuelle, la cinquième conférence vient d'avoir lieu à Paris du 5-6 novembre 1962, dont l'objet principal a été de définir un programme d'action commune pour les partis socialistes de la Communauté.

Dernière conf. Bxl 1963

Cet aperçu fait ressortir deux aspects importants de l'organisation de ce groupe : d'une part la structure du groupe lui-même qui est un groupe parlementaire et, d'autre part, l'effort du groupe visant à élargir les liaisons avec les partis politiques socialistes et les syndicats. Mais ce qui demeure essentiel, c'est cette collaboration organique des parlementaires socialistes au Parlement européen. En effet, les parlementaires socialistes ont réussi à élaborer un programme commun; ils ont une certaine doctrine commune et, le plus souvent, ils ont des positions communes dans toutes les questions du ressort du Parlement européen.

(sauf cas électifs au suff. univ.)

Les tests que l'on peut employer pour mesurer l'attitude et le comportement et même la cohésion de ces groupes consistent à voir quelle est leur réaction au cours d'un vote ou d'un débat qui concerne directement les intérêts des membres. En général, les réactions les plus caractérisées ont lieu au sein des commissions du Parlement européen. Or les commissions du Parlement siègent à huis clos; nous ne savons rien des débats et des conflits qui ont lieu dans une commission. Il semble que c'est précisément dans les commissions que les débats sont les plus intéressants car les plus ouverts et virulents. Une résolution de principe se prend au sein de la commission; à l'Assemblée, il y a souvent une simple présentation de ces thèses - devenues plus homogènes - des groupes ou même des trois groupes dans l'ensemble. En observant le comportement des groupes, on peut voir qu'en 1956, il y a eu une attaque socialiste contre le comportement, considéré comme trop mou, de la Haute Autorité. Le groupe socialiste a soutenu que la politique de la Haute Autorité était une politique de compromis et qu'elle n'usait pas entièrement des pouvoirs supranationaux dont elle dispose selon le traité. Mais cette attaque vigoureuse des socialistes s'est terminée par une simple déclaration : il n'y a donc pas eu d'initiative en vue d'un vote de censure.

Pourquoi n'a-t-on pas recouru jusqu'à présent à la motion de censure ? Je crois que la raison essentielle est que le Parlement se considère européen : il est lié par une espèce de pacte tacite, par son "européanisme", à la Commission et à la Haute Autorité qui sont les organes supranationaux des trois Communautés européennes. Par conséquent, une motion de censure qui aurait pour conséquence de faire démissionner les membres de cette Commission ou de la Haute Autorité, aurait, du point de vue européen, un effet négatif; je crois que c'est l'interprétation qu'on peut donner et qui correspond à la réalité. Le Parlement européen se refuse à renverser un "gouvernement" qui, par définition, est européen. Au contraire, il tend à lui prêter son appui dans ses efforts contre les forces nationales. Renverser l'Exécutif européen serait l'exposer à la merci des gouvernements nationaux qui seuls ont la compétence de nommer les membres des Exécutifs.

Un autre conflit, également intéressant, est celui qui s'est produit entre le Conseil des Ministres et l'Assemblée. En 1961, l'Assemblée a reproché au Conseil des Ministres de ne pas tenir suffisamment compte de ses avis, notamment dans les questions budgétaires; or c'est là une des prérogatives des plus importantes de toute Assemblée parlementaire; le Parlement européen a aussi critiqué le comportement de la Commission et des institutions communautaires dans

l'affaire de l'association de la Grèce aux Communautés; l'accord passé entre la Grèce et la Communauté a été publié avant que l'Assemblée ait eu le temps de formuler un avis. Ces conflits se sont terminés par un compromis. L'Assemblée n'a aucune prise sur le Conseil de Ministres; elle n'a que la possibilité de voter une motion de censure contre les Exécutifs (la Commission et la Haute Autorité); mais le Conseil des Ministres qui, dans les deux nouvelles Communautés, prend la plupart des décisions, est tout à fait irresponsables devant le Parlement européen. Je vous citerai deux autres exemples qui me paraissent intéressants. Nous avons constaté que le groupe démocrate chrétien s'est divisé lors de la réduction de la taxe communautaire prévue par la Haute Autorité. D'autre part, un cas tout à fait surprenant : lors de l'élaboration et du vote du projet concernant les élections européennes, le parti socialiste allemand s'est abstenu. Ceci est particulièrement frappant, car en principe le comportement des groupes correspond aux affinités politiques. Les divisions sont idéologiques et non pas selon les affinités nationales. De plus, nous avons constaté que le groupe le mieux organisé dans cette Assemblée est précisément le groupe socialiste; or, au cours de ce vote, c'est une fraction nationale de ce groupe qui s'est abstenue en invoquant évidemment l'intérêt européen supérieur. Cet argument a été déjà employé dans d'autres assemblées nationales dont certains partis se sont prononcés contre les traités européens. Pour nous, l'essentiel n'est pas de voir si l'argument est bon ou mauvais, si la motivation est bonne, mais simplement de constater les effets de cette division au sein du groupe le plus homogène de cette Assemblée.

UNR

Ce qui est également important, nous l'avons constaté, c'est que ces groupes ne disposent pas de fonctionnaires ou d'employés en nombre suffisant; ils sont réduits à un ou deux secrétaires ou secrétaires-adjoints. Comment font-ils leur travail dans ces conditions ? Il suffit de jeter un coup d'oeil sur le budget de l'Assemblée, pour constater qu'elle emploie environ 500 fonctionnaires, dont 250 ou 300 sont soit des interprètes, soit des subalternes; mais il reste environ 200 personnes qui sont capables de s'occuper des problèmes de l'Assemblée. Les rapports des parlementaires dans les Assemblées nationales sont préparés en général par les secrétaires des commissions parlementaires. Il n'est donc pas étonnant de voir qu'une collaboration très étroite s'institue entre l'administration du Parlement européen d'une part et, d'autre part, les groupes politiques. Cette infrastructure administrative du Parlement européen constitue un soutien efficace des activités du Parlement, de ses commissions et des groupes politiques.

Je voudrais maintenant vous montrer comment au sein de ce Parlement, le mécanisme d'élargissement de pouvoir a joué. Nous avons constaté qu'après la création du Parlement, déjà en 1954, il y a constitution des groupes et leur introduction en quelque sorte de groupes dans les diverses activités. Ensuite, il y a institution officielle des portes-parole. Puis, les groupes commencent à dresser les listes de candidats aux commissions du Parlement européen. Leurs pouvoirs continuent à s'élargir. Grâce à des commissions qui ont été créées au sein du Parlement, l'Assemblée commune exerce son contrôle d'une façon permanente. Normalement, elle ne siègeait que pendant certaines époques prévues; ce sont ses missions

qui ont assuré le contrôle permanent en se réunissant très régulièrement. Evidemment les membres les plus actifs de ces commissions ont été précisément les groupes des partis politiques. En outre, une pratique s'est instituée au sein du Parlement, la déclaration d'investiture des nouveaux présidents des Communautés européennes. De plus, le Parlement n'est plus soumis au contrôle juridictionnel de la Cour; ses actes deviennent comparables à ceux des parlements nationaux. Enfin, ce processus devrait passer à un stade tout à fait différent, changer presque la nature de ce Parlement, par le projet des élections européennes.

Cependant, vous avez pu le constater, ces changements sont plutôt internes que substantiels quant aux pouvoirs de l'Assemblée. En effet, ce Parlement européen est tout d'abord enfermé dans des cadres étroits des compétences des Communautés européennes; il ne peut pas dépasser ces cadres; son contrôle, ses avis, ses résolutions s'exercent toujours dans ses limites strictement définies par le traité. D'autre part, même dans ce cadre restreint, il n'a ni pouvoir législatif (ce n'est pas lui qui vote les règlements généraux, c'est-à-dire les lois communautaires, mais le Conseil sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen), ni pouvoir budgétaire. Le contrôle démocratique s'exerce sur les Exécutifs, mais ne s'exerce pas, dans les deux nouvelles Communautés, sur les organes qui prennent en dernière instance les décisions, qui ont des effets immédiats (règlements généraux, décisions particulières). Vous voyez donc qu'il s'agit en effet d'un Parlement embryonnaire quant à ses pouvoirs et limité même dans le cadre économique; le Parlement européen ne dispose pas d'un avis politique, mais uniquement d'un "avis économique" dans un domaine très précis.

La portée des groupes politiques ne doit pas être surestimée. Il ne faut surtout pas confondre les groupes parlementaires avec la collaboration des partis des pays membres; en fait ce sont deux choses totalement différentes qu'un groupe parlementaire dans une assemblée nationale et le parti, la fédération de divers partis et la collaboration en dehors de cette Assemblée. Il y a donc ici une réduction à une simple collaboration parlementaire à l'intérieur du Parlement européen. D'autre part, il faut constater que cette zone ou eurosphère parlementaire, que nous avons esquissée, est extrêmement limitée : elle se limite aux membres du Parlement européen et elle ne représente pas plus de 10 % des parlementaires nationaux. En plus, si vous examinez les relations du Parlement avec les parlements nationaux, vous constaterez qu'il y a très peu de contact entre ces institutions; tout récemment une conférence à Rome a réuni le Président de ce Parlement européen et tous les Présidents des parlements nationaux avec leurs secrétaires généraux. L'objet de cette conférence était précisément d'établir des contacts plus étroits entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

40 parlement. eur = moyen

Le projet d'élections européennes devrait faire changer de visage au Parlement européen qui n'a de parlement que le nom, ses pouvoirs étant essentiellement consultatifs, mais cette transformation ne pourra se faire que dans le cadre d'une union politique. C'est seulement dans ce cadre de pouvoir élargi qu'un parlement politique trouverait sa place et sa fonction. Le dynamisme interne a été

assez important, mais il s'est arrêté aux frontières prévues par le traité. Cette poussée n'a pas réussi à dépasser et à élargir effectivement les pouvoirs du Parlement des Communautés européennes. Ce Parlement demeure enfermé dans le cadre économique des compétences des Communautés.

6. - Actes communautaires.

Après avoir fait ce tour et essayé d'esquisser cette eurosphère qui se constitue autour des institutions européennes, je voudrais voir un autre foyer, qui est constitué par la portée et les effets des actes communautaires. Me demander dans quelle mesure, du point de vue supranational, ces actes sont importants et quelle est la conséquence de leur immédiateté.

Les règlements et les décisions communautaires s'appliquent directement à toutes les personnes physiques ou morales dans la Communauté. Ceci est un fait particulièrement important. Lorsque nous parlons des actes communautaires il ne faut pas s'attacher à les juger formellement, mais il faut essayer précisément de voir quelle est leur nature et leur portée. C'est ainsi, lorsque nous parlons d'un avis conforme que le Conseil des Ministres doit donner à la Haute Autorité, nous ne pensons pas à un "avis" qui n'a aucun pouvoir obligatoire; car, sans cet avis il n'y aurait pas de décision communautaire. L'avis conforme du Conseil est partie intégrante du mécanisme décisionnel dans certains cas prévus par le traité.

Ce qui est beaucoup plus important, ce sont les influences qui sont exercées par les actes qui, en apparence, n'ont pas beaucoup de pouvoir ou d'effet obligatoire. Je cite quelques exemples : les études faites par les institutions communautaires. Une étude comparative des salaires dans la Communauté a eu une influence directe sur la politique des syndicats, italiens notamment. Cette étude objective a montré que les disparités de niveaux de salaires ne sont pas aussi grandes qu'on le prétend. Grâce à ces études, la Haute Autorité a exercé une influence qui dépasse nettement le cadre du traité. Un autre exemple : les prévisions et les objectifs que prépare la CECA, dont les objectifs généraux fixés pour une période de cinq ans; c'est presque une programmation très souple au niveau du charbon et de l'acier. D'autre part, des prévisions trimestrielles et annuelles sont faites par la même Autorité. Ces actes ne constituent aucune obligation pour les entreprises communautaires, mais exercent une grande influence. La publication de ces études pèse plus ou moins directement sur le comportement des entrepreneurs. Un autre aspect important : l'avis que peut formuler la Haute Autorité sur les programmes d'investissements des entreprises. Tous ces programmes sont envoyés régulièrement à la Haute Autorité (c'est une obligation);

elle les étudie, les compare et elle peut donner un avis aux entreprises, leur conseiller de ne pas employer un certain procédé ou de recourir plutôt à un autre procédé. C'était notamment le cas pour l'industrie sidérurgique italienne qui, sur avis de la Haute Autorité, a accepté de ne pas employer la ferraille.

Je voudrais maintenant vous donner un exemple des effets obligatoires d'un acte réglementaire très connu, qui régit la concurrence dans la Communauté. Et vous montrer comment se développe ce processus législatif et ensuite quels sont les effets que peut provoquer un tel acte, notamment par les amendes, par les obligations qu'elles créent, ou par d'autres sanctions directes que les autorités peuvent imposer. Dans le cas de la concurrence, les principes ont été inscrits dans le traité - articles 85-86; il s'agit de l'interdiction des ententes et des abus de positions dominantes. C'est la double interdiction qu'impose le traité. Cette interdiction ne concerne que les abus ou les ententes qui affectent les relations entre les Etats membres. Il y a de ce fait une certaine limitation. En réalité, toute entente un peu importante dans un pays membre a des effets plus ou moins directs sur les relations entre les Etats membres et, de ce fait, elle tombe sous la loi communautaire. D'autre part, le règlement a repris les principes fondamentaux et il a commencé par déclarer que cette réglementation, c'est-à-dire cette double interdiction, est directement applicable aux entreprises et aux associations d'entreprises dans la Communauté. Là, le principe d'immédiateté est officiellement confirmé par un acte législatif. Le règlement prévoit les demandes d'autorisations que les ententes, qui ont signé des accords, peuvent demander et obtenir éventuellement auprès de la Commission. De son côté, la Commission peut constater l'infraction à cette double interdiction. Elle peut le faire soit d'office, soit sur la demande d'un Etat membre, soit sur la demande d'un particulier qui a, évidemment, un intérêt légitime. Elle peut donc constater l'infraction et ordonner à l'entreprise de mettre fin à cette pratique contraire au traité. Elle peut le faire par une décision qui est obligatoire, mais qui est susceptible de recours devant la Cour. D'une part, il existe une obligation directe créée par une décision communautaire; d'autre part, la personne qui est objet de cette obligation directe peut recourir contre cet acte communautaire auprès de la Cour; c'est l'équilibre démocratique entre les obligations que l'on crée et les droits que l'on protège par le recours à une juridiction supérieure.

Un autre élément particulièrement important : les astreintes et les amendes que prévoit ce règlement. On distingue deux types d'astreintes et d'amendes : d'une part, la Commission peut demander des renseignements à une entreprise ou bien vérifier les renseignements qu'elle a reçus. Pour procéder à cette vérification, ou demande de renseignements et pour les sanctionner, elle dispose d'un pouvoir direct d'amendes et d'astreintes. D'autre part, il y a un autre type d'amendes qui, plus intéressant, constitue précisément une sanction communautaire contre des entreprises. Lorsque la Commission constate une infraction aux articles 85 et 86, elle a la faculté d'imposer une amende qui peut s'élever jusqu'à un million de dollars. Cette amende considérable peut même dépasser ce chiffre et aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise correspondant à l'année précédant cette constatation. Voilà une obligation lourde, qui constitue un pouvoir direct. L'entreprise a le droit de se faire entendre par la Commission, avant

que celle-ci ne prononce les amendes ou les astreintes. De plus, ainsi que nous l'avons constaté, elle dispose d'un recours de pleine juridiction auprès de la Cour.

Tel est le type de sanctions extrêmement lourdes vis-à-vis des individus. En face d'un Etat membre le cas est tout à fait différent. Les institutions communautaire ont la possibilité de recourir à la Cour de Justice (art. 169), qui, elle, peut se prononcer contre l'Etat et lui demander d'exécuter une certaine décision. Je dois ajouter immédiatement que les Etats ont toujours respecté les décisions de la Cour; il n'y a pas eu de cas où un Etat se soit refusé d'exécuter une telle décision. Dans le cadre de traité de la CEE, la Cour a été saisie de plusieurs recours, contre un Etat membre. Saisie par la Commission au titre de l'article 169, la Cour a rendu deux arrêts contre le gouvernement italien le 19 décembre 1961 et le 27 février 1962 (24). Dans les deux cas, elle a décidé que, conformément à la thèse de la Commission, le gouvernement italien a manqué aux obligations découlant de l'article 31, al. 1 et des articles 12 et 14 al. 1 du traité de la CEE respectivement. Certes, la Communauté ne dispose pas de la puissance publique garantissant l'exécution de ses décisions contre les Etats membres. Le respect de ses décisions repose essentiellement sur l'interdépendance vivante qu'elle instaure et qui s'accroît progressivement. Du fait de cette solidarité, le refus d'un Etat membre d'exécuter une décision communautaire pourrait déclencher, comme le processus d'intégration mais dans un sens inverse, des réactions en chaîne. Celles-ci, poussées à l'extrême, pourraient mettre en cause l'existence même de la Communauté. La conscience de ce danger réel semble être le garant de l'exécution étatique.

Je voudrais insister sur l'immédiateté de ces actes, sur ce caractère essentiel des actes communautaires. En effet, ce règlement accentue en quelque sorte l'intérêt que portent les entreprises aux affaires communautaires; il oblige ces entreprises à se tourner vers la Communauté, à étudier cette réglementation pour ne pas, précisément, être accusées d'infraction. Il y a là un pouvoir direct qui force l'attention des entreprises. D'autre part, il y a une certaine "européanisation" de la législation anti-trust: l'Italie et le Luxembourg qui n'avaient aucune législation dans ce domaine se voient maintenant imposer une législation communautaire directement.

Des réactions vont se produire aux niveaux européen et national.

Elaboration: Au niveau européen, l'intervention des organisations professionnelles européennes a eu lieu auprès des institutions communautaires lors de l'élaboration d'un règlement communautaire. Un exemple d'action au niveau national: le patronat français a essayé d'exercer une certaine influence sur le gouvernement français et, par son intermédiaire, sur le Conseil de Ministres afin d'assouplir cette réglementation.

(24) Affaires 7-61 et 10-61; Adale: affaire 18-61 recours contre la République fédérale d'Allemagne; et affaires 2 et 3-62 contre la Belgique et le Luxembourg.

Deuxième conséquence: ce règlement une fois adopté est une loi générale pour tous ceux qui se trouvent sur le territoire de la Communauté. Comme c'est une loi qui s'impose directement, nous sommes obligés d'en prendre connaissance, de nous informer et de ce fait à entrer en communication directe avec la Communauté, à consulter des avocats; il y a tout un ensemble de réseaux de communications qui se tisse entre les entreprises et les pouvoirs communautaires. On élargit de ce fait la zone des intérêts européens et on accentue le dialogue qui existe déjà entre les entreprises et les Communautés; les entreprises devant cette fois-ci beaucoup plus pressantes et beaucoup plus intéressées du fait qu'il y a là une menace effective d'un pouvoir européen qui pèse sur elles.

Un autre exemple: l'impôt européen qui existe dans la CECA. Il y a dans la CECA un impôt direct qui est prélevé par la Haute Autorité sur les chiffres d'affaires des entreprises du charbon et de l'acier; c'est un impôt comme il en existe dans les Etats fédéraux. Dans les deux nouvelles Communautés vous n'avez pas d'impôt communautaire, mais des contributions étatiques au budget communautaire; cependant, l'article 201 de la CEE prévoit la possibilité de créer des ressources communautaires, notamment par la mise en commun des droits de douane.

Lorsque les groupes de pression ou les intérêts sont touchés, seulement par l'intermédiaire des Etats, ils sont également protégés par les Etats et ils n'ont pas tellement d'intérêt à exercer eux-mêmes des pressions sur des organisations internationales, sauf exception, notamment dans le domaine du pétrole; elles cherchent par contre à exercer des pressions sur leurs gouvernements nationaux qui, eux, répercutent leur action sur le plan international; elles sont bien protégées par l'ordre national. Dans les Communautés, le changement est complet; des pouvoirs assez importants (réglementations, sanctions) sont institués auxquels sont exposées tout à fait directement les entreprises ou les personnes physiques et morales. C'est un pouvoir supranational et c'est là un des aspects essentiels du principe de la supranationalité que cette possibilité d'obliger ou de sanctionner immédiatement des actes des citoyens des pays membres d'une Communauté. De ce fait il y a un intérêt suscité auprès des citoyens; un dialogue se noue: des citoyens, des groupes ou des intérêts organisés essaient d'exercer une pression, mais cette fois-ci cette pression pour être efficace ne doit pas passer seulement par l'Etat, elle doit emprunter un chemin beaucoup plus direct et s'adresser immédiatement aux institutions communautaires. Il y a là donc tout un processus de dialogues, de réactions et de pressions. De ce fait, les entreprises et les personnes deviennent sensibilisées à l'idée européenne.

Si je me réfère au critère de certains spécialistes de la science politique pour les groupes de pression internationaux, je ferai facilement ressortir l'importance de cet aspect d'immédiateté. Le professeur Jean MEYNAUD dit qu'un groupe de pression est international lorsqu'il a une capacité d'intervention internationale sans passer par l'intermédiaire d'un Etat. La définition qu'emploie précisément le professeur MEYNAUD est celle d'immédiateté d'action possible d'un groupe; cela ne veut pas dire que ce groupe dans les relations actuelles ne passe pas par l'Etat, mais ce sont des groupes suffisamment grands ou dont l'objet ou activité se situe au plan international qui peuvent, du fait de leur influence, affecter directement les relations internationales. Le professeur MEYNAUD propose la classification suivante : groupes internationaux à la fois par leur nature ou par les dimensions de leurs activités; groupes nationaux par le premier facteur et internationaux par le second; et groupes purement nationaux. La capacité d'intervention internationale est la "possession par le groupe considéré de l'une ou l'autre, ou l'une et l'autre de ces facultés. Le point caractéristique est que l'organisme dispose de cette capacité sans être obligé de passer par l'intermédiaire d'un gouvernement déterminé et sans dépendre de son bon vouloir". (25). L'importance de l'immédiateté est évidente, elle est prise comme critère du groupe de pression international.

Ce critère rejoint celui de l'immédiateté du pouvoir des Communautés européennes. Celui-ci pesant directement sur les groupes internationaux et nationaux provoque ou accentue leur action au plan communautaire. La notion du groupe national s'estompe ou se rétrécit dans la mesure où l'immédiateté et l'intégration suscitent l'intérêt et la réaction des groupes (ex : législation anti-trust, politique agricole commune).

Pour résumer ce que nous venons de voir, je vous rappelle que nous avons examiné certains pouvoirs qui ont été transférés aux Communautés européennes; qu'ensuite nous avons essayé de définir l'autonomie des institutions communautaires et les procédures qui leur permettent de prendre des décisions; enfin, nous avons esquissé les effets de ces décisions et sanctions en faisant ressortir leur portée parfois immédiate.

Si je reprends maintenant ces quatre aspects de la supranationalité, je devrais analyser les diverses institutions en me demandant d'abord s'il y a pouvoirs transférés, si ces pouvoirs sont généraux ou limités, s'ils sont importants ou pas. Je constaterai notamment que, par exemple, la Haute Autorité avait reçu

(25) Les groupes de pression internationaux, Lausanne, 1961, pp. 206 et 239.

d'importants pouvoirs, alors que le Parlement européen ne s'est vu investi que de pouvoirs réduits et essentiellement consultatifs, à l'exception de motion de contrôle qu'il peut adopter contre les Exécutifs; que le Comité économique et social n'a qu'un pouvoir consultatif. Il reste au fond deux institutions essentielles : l'institution supranationale - Commission et Haute Autorité - et l'institution intergouvernementale - le Conseil. Le problème essentiel dans la perspective de la supranationalité est de savoir quelle est la répartition des pouvoirs entre ces deux institutions et comment elles exercent effectivement ces pouvoirs au nom de la Communauté. En effet, dans l'ensemble on pourrait conclure que plus le rôle des Commissions et de la Haute Autorité est important et actif, plus il a de tendance vers la supranationalité dans une Communauté; d'autre part, la supranationalité est inversement proportionnelle à l'importance des Conseils. Du point de vue des actes communautaires, le degré de supranationalité est fonction de l'intensité de la force obligatoire, ainsi que de la portée immédiate des actes communautaires; mais cette relation doit tenir compte de la place qui est dévolue aux actes immédiats et obligatoires dans le système communautaire; en effet, il n'est pas indifférent de savoir si ces actes constituent la règle générale ou seulement une exception - comme dans l'ordre international - et s'ils portent sur des matières principales ou secondaires.

Ce procédé par coupes verticales nous a permis de dégager les principales caractéristiques de la supranationalité. Néanmoins, ni transfert, ni autonomie, ni immédiateté ne suffisent à déterminer le degré de supranationalité effectif des Communautés européennes. Ainsi l'organe supranational - du point de vue de sa formation et de son indépendance - qu'est le Parlement européen ne dispose que de pouvoirs très limités : sa supranationalité institutionnelle est largement compensée par ses pouvoirs réduits. En principe donc l'élément supranational s'accroît en fonction de l'ampleur des pouvoirs transférés, de l'autonomie des institutions qui les exercent, ainsi que de l'intensité et de la portée immédiate des obligations qui en découlent.

Il nous reste donc à rappeler brièvement l'anatomie des pouvoirs des Communautés européennes, ainsi que leur répartition (26). La structure des pouvoirs de la CECA est simple : l'essentiel des compétences transférées à la Communauté est confié à la Haute Autorité; cette institution centrale, assistée d'un Comité consultatif, est soumise à un double contrôle : politique qui incombe tant au Parlement européen qu'au Conseil de Ministres, et juridictionnel dévolu à la Cour de justice. Pour des interventions importantes ou dans des situations difficiles, la Haute Autorité doit obtenir l'avis conforme du Conseil. Ainsi, pour prendre des mesures anti-crise lors de la crise charbonnière de 1958-59, elle a dû postuler le consensus du Conseil que celui-ci d'ailleurs a préféré lui refuser. Ce n'était là qu'un aboutissement d'une longue pratique inaugurée à la suite de l'échec de la CED. A partir de ce moment, on constate que la Haute Autorité a fait appel de plus en plus fréquemment au Conseil, même lorsque le traité ne

(26) Pour une analyse détaillée, voir notre étude L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs, dans R.G.D.I.P., mars 1961.

l'exigeait pas. Au lieu d'agir de son propre chef, elle use d'une méthode intermédiaire ou hybride : recherche d'accords, de compromis, d'appuis. Ce glissement vers des formes intergouvernementales parvient au point culminant et critique lors de la crise charbonnière. Il reflète le poids indiscutable des gouvernements nationaux dans le système communautaire.

La CEE et l'Euratom entérinent cette pratique, D'associé ou de tuteur de la Haute Autorité, le Conseil devient dans les traités de Rome le principal porteur de responsabilités communes. Dans ce système, c'est le Conseil qui occupe la position centrale et qui prend la plupart des décisions finales. Certes, les compétences du Parlement, de la Cour et du Comité économique et social se sont accrues. Mais leur expansion ne modifie pas essentiellement la répartition des pouvoirs, car elle n'entraîne pas de changement dans leur équilibre avec le Conseil et la Commission. Ceci étant, la question primordiale est de savoir comment s'effectue le partage des responsabilités et des pouvoirs entre le Conseil et la Commission dans l'exercice des compétences et des moyens d'action qui leur sont confiés.

La prédominance du Conseil est évidente selon les traités, mais elle n'est ni complète ni définitive. Rares sont les cas, en effet, où le Conseil est habilité à faire cavalier seul. Un exemple important est le passage à la deuxième étape dont la décision est réservée au Conseil agissant à l'unanimité au vu d'un rapport de la Commission. Mais là aussi, le rôle réel de la Commission a été plus actif et efficace que ne le laisse supposer le texte. Quant à la Commission, son pouvoir de décision autonome est également restreint : on dénombre environ 26 cas dans le cadre de la CEE ou de l'Euratom, la Commission de l'Euratom disposant de pouvoirs plus incisifs. Bref, l'action indépendante du Conseil aussi bien que de la Commission demeure insignifiante par rapport à l'ensemble de leurs activités. De plus, même lorsque le Conseil prend seul certaines décisions, il le fait le plus souvent après consultation de la Commission ou en se fondant sur des rapports ou recommandations de celle-ci. En réalité, l'essentiel du système communautaire repose sur la collaboration intime et permanente entre le Conseil et la Commission.

Cette collaboration de l'organe supranational et de l'organe intergouvernemental revêt plusieurs formes : collaboration non formelle qui laisse toute liberté au Conseil de solliciter ou non un avis ou un rapport de la Commission; collaboration formelle qui peut être soit lâche - le Conseil est obligé de prendre avis de la Commission ou de lui demander une étude ou un rapport, mais non pas de suivre les conclusions ou les suggestions de la Commission - soit organique et précise lorsque le Conseil ne peut statuer que sur proposition de la Commission. L'originalité de cette procédure n'est pas due à sa forme - elle existait déjà dans la CECA - mais à la place de premier plan qu'elle occupe dans les traités de Rome. D'exception, elle devient règle. C'est le rouage central dans les deux nouvelles Communautés. La CEE connaît environ 70 cas dans lesquels la Commission est appelée à user de ce droit de proposition. Dans ce contexte, la Commission est seule à posséder le droit d'initiative qui lui permet de donner une forte impulsion à l'oeuvre communautaire. En outre, son influence est renforcée du fait que le Conseil

ne peut rejeter ou modifier ses propositions qu'à l'unanimité. Ainsi, paradoxalement, l'unanimité des membres du Conseil joue ici en faveur de la supranationalité. On se souvient que c'est sur l'insistance des petits Etats que les Commissions se sont vues confier ce rôle discret mais essentiel. Ceux-ci en effet ont désiré se protéger contre la coalition de certains intérêts nationaux et leur pression sur les décisions du Conseil. La Commission remplit ainsi un rôle de garant de l'impartialité communautaire et de l'intérêt européen. En conclusion, on peut se demander si dans la pratique le mécanisme des traités de Rome est réellement différent de celui de la CECA.

7. - Mécanisme de décision.

Je vais vous donner quelques exemples de ce mécanisme de décision dans les Communautés européennes, ce qui nous permettra d'analyser à la fois le processus d'intégration dans un secteur et de voir ensuite comment il se répercute dans d'autres secteurs. Je commencerai par une décision très importante : le passage de la première à la deuxième étape du Marché Commun. Il y avait là en effet l'obligation pour les Etats membres de la Communauté de prendre une décision à l'unanimité pour permettre ce passage, après avoir constaté qu'il y avait réalisation des objectifs prévus par le traité. Ce passage n'était pas facile.

Dans le domaine de l'union douanière, nous avons déjà eu une accélération des abaissements de droits de douane sans trop de difficultés. Mais du côté de l'union économique, c'est-à-dire des politiques communes, trois secteurs devaient recevoir une réglementation communautaire : l'égalité des salaires masculins et féminins, la concurrence, ainsi que la politique agricole. Sur proposition de l'Exécutif, le Conseil devait prendre des décisions pour que le passage à la deuxième étape pût avoir lieu. → *Cette dernière pas un projet mais du fait inséparable*

Je vais citer l'exemple de la décision agricole. Première phase : phase préparatoire. Dès 1958, la Commission va commencer à préparer sa proposition en réunissant à Stresa une conférence des Etats membres sur l'agriculture commune. Puis, à la suite de nombreuses réunions, des comités d'experts gouvernementaux et privés ou des organisations professionnelles, elle a préparé la première proposition en 1959; en 1960, elle a révisé cette proposition pour tenir compte de l'avis du Comité économique et social et des milieux professionnels. Nous sommes au stade de la préparation de la proposition de la Commission. Cette proposition étant transmise au Conseil; celui-ci crée un comité spécial qui va examiner les propositions, faire des recommandations au Conseil, qui au vu de son rapport prendra une décision. En fait, nous assistons dès ce moment-là à un dialogue entre le Conseil et la Commission. C'est une vraie négociation entre ces deux institutions qui

s'ouvre, contrairement au formalisme que prescrit le traité; d'après les textes, la proposition de la Commission ne peut être modifiée ou rejetée qu'à l'unanimité par le Conseil; dans la pratique il y a plutôt dialogue et négociation entre ces deux institutions. Quelles sont les institutions et les personnes impliquées dans ce dialogue ? D'abord, le Conseil et la Commission, mais également tous les ministres compétents, ainsi que les ministres des Affaires Etrangères qui doivent tenir compte de ces décisions pour des négociations dans d'autres secteurs; les administrations nationales qui suivent et qui préparent les décisions de leurs ministres; les commissions spéciales, soit au niveau des organisations professionnelles, soit dans le cadre des comités d'experts créés par la Commission du Marché commun; tous les experts qui évoluent autour de cette Communauté, qui sont généralement des experts soit des organisations professionnelles, soit gouvernementales, soit des syndicats ou bien des experts indépendants. A ces couches d'intéressés qui participent à cette phase préparatoire, il faut ajouter, évidemment, le Parlement européen et le Comité économique et social. En effet, le Parlement européen, ainsi que le Comité, sont appelés à se prononcer, à émettre un avis sur les propositions de la Commission. Tel est très schématiquement le processus décisionnel et préparatoire. Là dessus interviendra la décision du Conseil. Si le Conseil adopte un règlement général, le cercle des intéressés s'élargira du fait que celui-ci s'applique à l'ensemble des intéressés dans la Communauté.

Dans le cas choisi, la décision du passage d'une étape à l'autre était complexe du fait que trois secteurs étaient inséparables : on devait prendre des décisions dans tous les trois pour qu'on pût considérer comme réalisés les objectifs du traité. Cette liaison entre ces trois secteurs, ou ces trois décisions fondamentales constituait un préalable à tout passage à la deuxième étape. Profitant de cette indivisibilité, la France, par exemple, a menacé de veto toute décision de passage à la deuxième étape au cas où on ne parvenait pas à adopter une politique agricole commune. Il y a là une menace positive : on menace de bloquer un mécanisme communautaire si on ne parvient pas à réaliser ce que prescrit le traité. L'Allemagne s'opposait à la France dans le secteur agricole mais également dans le domaine de la concurrence; de son côté elle a exigé l'application de la législation concurrentielle la plus stricte conformément au traité. Deux menaces : l'une portant sur un domaine, l'autre sur un autre. Ces menaces se fondaient sur le texte du traité et sur le texte de la proposition de la Commission européenne. Dans ce cas le gouvernement français, par exemple, a joué le jeu supranational dans le domaine agricole, jeu qui d'ailleurs correspondait aux intérêts de l'agriculture française. Mais indépendamment des intérêts ou de la motivation, le fait est que la France a exigé l'application d'une politique agricole commune. Voilà qui me semble assez intéressant et qui vous montre l'interdépendance de trois grandes décisions et cette solidarité qui s'établit au sein de la Communauté.

IV. - La dynamique de l'intégration communautaire.

1. - Le système d'engrenage.

Nous avons vu que la supranationalité allait en se rétrécissant; elle a perdu de sa force initiale, mais par ailleurs son fondement va s'élargir par le déclenchement d'un vaste processus d'intégration qui va se développer à la fois dans l'économie en général et dans divers secteurs.

Si vous examinez la négociation qui a conduit à l'établissement du plan Schumann, vous verrez que là les conditions étaient relativement favorables à un système supranational, d'autant plus qu'il s'agissait de secteurs très limités et très spécialisés. D'autre part, la relance européenne de 1955, à Messine, s'est faite dans des conditions très défavorables. 1954, l'échec de la CED : la supranationalité et tout ce qui est Communauté européenne devient tabou pour les gouvernements et pour l'opinion publique; d'où toute la prudence dont vont faire preuve cette fois-ci les négociateurs. C'est M. SPAAK qui va présider et qui va donner une forte empreinte politique à ces négociations. On a d'abord fixé des règles très strictes et automatiques dans un seul domaine : celui de l'union douanière. On a laissé le système de l'union économique sous une forme plus lâche, en en définissant les principes, mais en confiant aux institutions la compétence de préciser ces principes, c'est-à-dire de mettre en pratique la politique économique, ainsi que d'établir l'union économique. Ceci s'explique d'une part par certaines difficultés qu'on a rencontrées lors des négociations (ex : concurrence, domaine social, transports;) c'était bien plus pratique de définir certains principes et de remettre les problèmes difficiles à plus tard. Cela facilitait les négociations avec les Parlements aux fins de leur ratification : les principes exigeaient moins d'explications que des normes très strictes.

Mais en fait, l'important ici c'est que lorsqu'on adopte ce début d'union douanière, c'est-à-dire un espace homogène en supprimant les droits de douane et toutes les barrières entre les Etats, automatiquement vous êtes entraînés dans un engrenage qui va vous conduire beaucoup plus loin : il faudra établir des règles de fonctionnement pour que ce marché commun soit viable et, plus tard, en venir même à une politique commune et à une monnaie commune. Telle est la logique de l'engrenage, dont le principe est fondé sur une vue optimiste, dynamique, sur la conception de l'expansion économique, sur la loi Parkinson; ce mécanisme aboutira à l'établissement d'une eurosphère de plus en plus large, on créera des intérêts, on les sensibilisera et on élargira du même coup l'intervention européenne dans le domaine économique. D'autre part, le succès entraîne le succès : de succès en succès on pourra imposer plus de mesures strictes et une politique commune dans divers secteurs aux Etats qui n'étaient pas prêts à l'accepter au début.

Voilà quel est ce mécanisme. Effectivement, ce schéma est inscrit dans le traité : d'abord dans l'Union douanière, règle automatique, avec la politique commerciale commune qui est le prolongement d'une union douanière, puisque lorsque vous avez un tarif extérieur commun obligatoirement les Etats membres perdent leur autonomie de négocier ce tarif extérieur commun. Et c'est une politique extérieure commerciale commune qui seule est capable donc de négocier quant à ce tarif extérieur commun.

D'autre part, il y a donc application de certaines normes concernant la circulation libre de tous les facteurs de production, normes de concurrence, et progressivement coordination des politiques et établissement des politiques communes dans divers secteurs, transports, agriculture, etc. Ce mécanisme devait produire les résultats suivants : accélérer les échanges, conduire à une meilleure redistribution des activités dans le cadre de la communauté générale, conduire même à un changement de structures, de perspectives et de programmes des entreprises et des économies des Etats membres. Donc expansion, succès, changement d'attitude et de politique, tel a été à la base le système d'engrenage imaginé par les auteurs du traité. Celui-ci devait conduire à faire accepter par les Etats plus d'action communautaire, à renforcer des institutions et à imposer insensiblement une dose plus grande de politique commune. Par son propre poids ce mouvement devait nous mener vers une politique économique commune et une monnaie commune.

2. - Engrenage agricole.

Ce système décrit très brièvement, je voudrais en examiner quelques aspects importants. Je ne veux pas insister sur le mécanisme de l'agriculture commune que vous trouverez exposé dans le cinquième rapport de la Commission (du règlement du 14 janvier 1962). Je retiens l'essentiel : la substitution d'une organisation communautaire aux organisations des marchés nationaux. Il y a de ce fait également un transfert de pouvoirs supplémentaires à la Commission et aux institutions communautaires. Dans le même règlement, les majorités qualifiées sont appliquées beaucoup plus souvent qu'il n'a été prévu par le traité. Là aussi nous trouvons une espèce d'accélération plutôt de développement progressif par rapport aux structures esquissées dans le traité. c'est pourquoi certains juristes ont qualifié ce règlement général de novation ou de nouveau transfert de pouvoirs aux institutions communautaires.

Ce qui est intéressant de notre point de vue, en dehors donc des institutions qui seront créées dont le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, c'est l'intervention directe du pouvoir communautaire dans les affaires agricoles des Etats, ainsi que les conséquences de cette transformation. Il y aura substitution d'une organisation communautaire : Donc les interventions, les aides, les prix, les prix indicatifs tels que nous les connaissons aujourd'hui, les prélèvements, tout se fera de plus en plus sur un plan communautaire. Et

lorsque le prix indicatif exigera une intervention, celle-ci sera le fait d'un Fonds européen et non plus d'un Fonds national. Il s'agit donc d'un mécanisme dont les implications profondes n'ont pas été devinées par les Etats membres. D'autre part l'élaboration et surtout l'application de ces décisions communautaires va sensibiliser les agriculteurs. Dès maintenant ils sont obligés de s'informer, de voir ce que sera ce prix indicatif, par exemple dans le secteur des céréales; c'est ce prix qui va déterminer les interventions du Fonds communautaire et des Etats membres; il y aura donc des contacts, des pressions et des informations qui seront échangés entre les Communautés (en fait la Commission) et les agriculteurs européens.

En effet, dès le moment où la Communauté a été constituée et l'agriculture commune définie par le traité, il a été provoqué la création d'organisations professionnelles agricoles au niveau européen. A l'heure actuelle, il en existe 80 à Bruxelles; pratiquement le secteur agricole est entièrement organisé au niveau communautaire. Il y a là une nouvelle structure qui tend à se superposer aux structures des organisations professionnelles nationales. Tous ces facteurs pèseront sur la politique agricole des Etats membres.

Je voudrais insister sur l'aspect politique : il y a dans ce cas un transfert d'influences au profit de la Communauté. Le transfert du pouvoir de distribuer l'aide et les subventions; une protection par prélèvements extérieurs, ou par contrôle de qualité; une intervention en vue des changements de structures, de la modernisation de l'agriculture dans le Marché Commun. L'important c'est qu'il y aura une pression très forte et la création d'un pouvoir nouveau qui va s'exercer directement sur une catégorie de citoyens qui joue un rôle important dans la vie politique des Etats membres. D'autre part, l'eurosphère va s'élargir. En effet, cette fois-ci, tous les agriculteurs, qu'ils cultivent la vigne ou les céréales, devront s'intéresser à la législation communautaire, à l'action des Communautés, entamer le dialogue avec les institutions. Ainsi, ce secteur limité mais important pénètre dans la sphère européenne. Ceux qui en font partie ne pourront désormais se désintéresser des problèmes européens. Dans la mesure où leurs intérêts seront frappés, soumis au pouvoir communautaire (27), ils ne pourront pas échapper à l'emprise communautaire et participeront, nollens volens, à l'intégration européenne.

(27) Deux autres exemples d'intervention directe communautaire dans l'économie des Etats membres : l'intervention de la Banque d'investissements et du Fonds social européen. L'un pour les investissements de type communautaire ou pour aider les régions moins développées et le Fonds social notamment pour l'assistance aux chômeurs, la reconversion, pour la formation professionnelle, etc.

3. - Programmation européenne.

Nous allons voir maintenant comment ce succès mais aussi le fonctionnement du Marché commun appellent d'autres interventions. Tout d'abord, je parlerai très brièvement de ce prolongement important que constitue le projet d'un plan européen. La responsabilité publique, en matière économique, s'est accrue dans les Etats nationaux; dans la Communauté, elle accuse la même tendance; il ne s'agit pas là seulement d'interventions limitées dans certains secteurs; il s'agit également de la définition de certains objectifs généraux ou de l'orientation de l'économie. Il ne s'agit absolument pas d'un plan autoritaire qui obligerait les entreprises et le secteur privé (planification rigide), mais simplement d'un cadre dans lequel vont s'inscrire l'action d'une part des gouvernements et d'autre part des institutions de la Communauté. Ce programme général devrait porter sur quatre ans; son objet est de prévoir les possibilités d'expansion et d'amélioration de la politique économique dans les Etats membres, l'utilisation maximale des ressources productives dans ces Etats; d'éclairer les décisions nationales et communautaires, notamment les investissements à long terme dans l'infrastructure ou ceux visant à promouvoir le développement régional. Par leur nature et leurs effets retardés, ces investissements exigent un cadre prévisionnel de quatre à cinq ans au moins. C'est là précisément un des objectifs de ce plan.

De plus, le plan européen constituera une sorte de guide pour les plans nationaux qui existent déjà en France, aux Pays-Bas, en Italie et partiellement en Belgique; d'autre part il sera aussi un guide pour les politiques communes, que ce soit la politique des transports ou la politique de concurrence, ou la politique agricole. Les interventions communautaires doivent être coordonnées grâce à un éclairage général. Ainsi par exemple, une intervention dans le domaine des prix agricoles devra être effectuée en harmonie avec d'autres prix notamment dans les secteurs industriels et tenir compte notamment de l'influence que peuvent avoir ces prix agricoles sur le coût de production dans les secteurs industriels. Enfin, nous l'avons signalé, le développement régional ne se conçoit pas sans un cadre général où s'inscriront diverses actions communautaires et nationales (28).

Parallèlement à ce projet de programmation européenne, un groupe d'étude a été réuni récemment, qui a fait des prévisions d'ici 1970; il y a là une première base pour la programmation européenne qui, à ses débuts, sera avant tout une confrontation des plans nationaux tendant à parvenir à une élaboration d'un ensemble cohérent au niveau européen. Cette approche correspond à la définition de la Communauté que propose le Professeur BYÉ : c'est rendre cohérents les plans particuliers.

Quelle sera au fond la tâche du plan européen ? Tout d'abord il essaiera de définir le cours désirable et possible de l'activité économique. D'autre part, il établira des projections budgétaires des Etats membres et des autres collectivités publiques. C'est un facteur important en raison du poids qu'exerce le budget étatique dans l'économie nationale de chaque pays. Ensuite, il va prévoir la répartition globale du produit national brut par divers secteurs, ainsi qu'un bilan prévisionnel de la demande et de l'offre de la main d'oeuvre. Le plan contiendra des prévisions quant au financement des investissements privés qui correspondent aux nécessités de développement dans la Communauté. Enfin, il va faire également des prévisions relatives à l'évolution des échanges extérieurs qui, eux aussi, peuvent avoir une incidence sur la marche de l'économie des Etats membres et de la Communauté. Notamment du point de vue de la politique conjoncturelle. Voilà quel est dans l'ensemble l'objectif de ce plan. Ainsi, on a commencé par créer une Union douanière; ensuite, on s'efforce de la compléter et renforcer par une union économique; puis, dès la deuxième étape on parle déjà d'une programmation au niveau européen. Voilà le mécanisme d'engrenage qui entraîne les Etats et qui les oblige, pour le succès, voire la survie de l'entreprise, d'aller toujours plus loin dans ce sens-là.

C'est un exemple important, car il obligera en quelque sorte à repenser tous les mécanismes de la planification nationale et européenne. Au niveau national, le plan français, par exemple, procède à une planification centralisée qui constitue, faute de rouages régionaux, un des obstacles au développement régional en France. C'est pourquoi, certaines propositions ont été avancées récemment visant à développer l'autonomie des régions et à leur attribuer un rôle actif dans le cadre du plan national. Cette tendance pourra être accentuée par la programmation où le développement régional occupe une place importante.

Union monétaire. (29) Un autre prolongement également très significatif : l'Union monétaire. L'Union économique avec ses règles, ses actions et ses politiques communes, va impliquer à la fin de la période transitoire des taux de change fixes pour les monnaies des Etats membres. Voilà quel est le principe même : on acceptera certaines variations minimales dans ces taux de change, mais on ne pourra pas admettre des modifications importantes sans provoquer des bouleversements profonds dans un espace économique qui est tout à fait libéré et où notamment les prix agricoles subiraient directement l'influence de ce changement de taux et se répercuteraient sur les prix industriels ainsi que dans d'autres secteurs. De ce fait il y aurait même danger mettant en cause la cohésion générale dans le cadre du Marché commun si d'ici 1970 il y avait des modifications brusques et importantes dans les taux de change. Nous retrouvons un mécanisme similaire à celui décrit plus haut : plus on avance dans l'union économique, plus on est obligé de rapprocher, de stabiliser et d'organiser cette solidarité des taux de change et, peu à

(28) Programme d'action, Bruxelles, octobre 1962.

(29) Programme d'action, op. cit.

peu, à créer une union monétaire. Car la définition de l'Union monétaire est précisément l'établissement d'un taux de change fixe. Tel est l'objectif que propose le programme d'action de la Commission et qui devrait être réalisé, si possible, au cours de la troisième étape. Voilà comment s'effectue cette "unification progressive" qui conduit de l'harmonisation des politiques de conjoncture à celle des politiques économiques à long terme contribuant grandement à créer un état de solidarité entre divers secteurs; mais cet état serait insuffisant sans une union monétaire, c'est-à-dire la stabilité des échanges entre les pays membres. C'est pourquoi la Commission a proposé la création d'une monnaie de réserve européenne qui, avec le taux de change fixe, deviendrait très rapidement une monnaie européenne dans le cadre de la Communauté. Ce ne sont là que trois exemples importants, des effets cumulatifs du Marché commun. Nous les avons choisis dans le domaine interne de la Communauté : dans le secteur institutionnel (le processus de décision, l'établissement des institutions et l'élargissement de leurs pouvoirs); cette fois-ci il faudrait voir comment se répercute ce processus d'intégration interne dans le secteur général, notamment dans le secteur économique; puis comment de ce secteur il se transmet à d'autres secteurs pour, à son tour, accélérer le processus d'intégration au sein des institutions communautaires. Les effets que provoquent ces institutions viendront se réfléchir dans ces mêmes institutions.

V. - Intégration par secteurs.

1. - Economie communautaire.

Je voudrais donc passer en revue brièvement ce même processus dans le secteur économique. L'intégration européenne a, dans le présent, des conséquences avant tout économiques. Ce processus est en effet soutenu et accentué par le succès de l'économie des Six. Le taux d'accroissement des échanges intra-communautaires en 1962, par rapport à 1958, ce taux s'est accru de 93 %; quant au taux d'accroissement du produit national brut de la Communauté, il est de 4,5 % en 1962 et de 25 % par rapport à 1958; le taux d'accroissement de la production industrielle a été de 6 % en 1962 et de 38 % par rapport à 1958.

Ce secteur très important constitue l'objet direct des interventions communautaires. C'est donc de ce secteur qu'il faut attendre les réactions et les adaptations les plus rapides. Quels sont les grands changements intervenus ?

D'abord une nouvelle perspective, des nouvelles dimensions qui se sont imposées aux entrepreneurs, notamment dans leurs programmes des investissements ou dans leurs programmes de production. Ce changement de perspectives dans la programmation des industries de la Communauté se manifeste notamment par l'anticipation. La volonté d'accroître leur production, d'élargir leurs marchés en anticipant

sur la création du marché commun a conduit les institutions communautaires à accélérer les abaissements des droits de douane. Il y a eu une accélération due au rythme des affaires qui a obligé les institutions à s'adapter, à leur tour, à ce rythme nouveau. M. Jean MONNET en disant que tout marché commun doit être définitif entendait susciter dans la programmation des entreprises un objectif précis, leur permettre d'avoir confiance dans l'établissement et dans la durée illimitée de ce marché commun; par conséquent favoriser l'éclosion d'un esprit d'adaptation et d'une confiance dans la Communauté qui devaient accélérer la transformation des structures. Effectivement, on constate trois changements : le changement de moyens et de buts à court et à long terme; les changements d'attitudes et de mentalité; en dernier lieu, des changements de structures, voire la création de nouvelles structures. Nous sommes là à des niveaux différents de changements, mais qui interfèrent et se répercutent formant précisément les chaînons du processus d'intégration.

Prenons l'exemple du patronat français. Avant le Marché Commun il y avait une certaine réserve du côté des affaires et de l'industrie françaises; avec la création du Marché commun, un changement de mentalité intervient par rapport aux exportations et par rapport aux contacts avec l'étranger dans l'industrie française. Aujourd'hui, l'expansion la plus grande des exportations dans le Marché commun est enregistrée par les exportations françaises qui se développent le plus rapidement. L'industriel français a dû s'adapter et accepter cette obligation d'exporter pour ne pas se trouver un jour ou l'autre mis en minorité par les industries étrangères sur son propre marché. Ce premier changement va conduire à un deuxième non seulement de mentalité, mais cette fois-ci plus concret : les industriels français vont essayer de passer des accords, de créer des organismes de collaboration avec les industriels d'autres pays du Marché commun. Le changement de mentalité quant aux exportations va conduire graduellement à un changement beaucoup plus profond : changements de structures par divers accords passés entre entreprises. Si on observe d'autres pays de la Communauté, on verra, notamment, que les Pays-Bas n'ont pas subi cette révolution, car ils avaient déjà une longue tradition d'accords d'exportations et en général du commerce dans le monde entier. La même remarque est valable pour l'Allemagne dont les exportations en dehors du Marché commun sont plus importantes que les exportations vers les pays de la Communauté.

D'autres exemples permettront de chiffrer l'importance des accords dans la Communauté. La législation anti-trust prévoit la notification des ententes. D'après cette obligation, les entreprises qui avaient passé des accords avec d'autres entreprises devaient le notifier jusqu'au 1er novembre 1962. A cette date en effet la Commission a reçu 800 notifications d'ententes entre plusieurs entreprises dans la Communauté économique. Ce chiffre donne une image de l'importance numérique des ententes qui se nouent dans la Communauté. Il ne s'agit que d'ententes passées entre plusieurs entreprises et non pas d'ententes bilatérales.

Ensuite nous constatons qu'entre fin février 1961 et fin août 1961, donc au cours de six mois seulement, il y a eu environ 350 accords passés dans le cadre de la Communauté. Tous ces accords sont conclus par-dessus les frontières; dans ce sens, ce sont des accords supranationaux. Pour la même période

- février-août 1961 - dans le domaine du pétrole, on a dénombré 13 accords; dans le domaine de la transformation des métaux 144 accords ont été conclus; dans le secteur de la chimie et de la parachimie 62 accords; dans celui de l'agriculture 4; dans le secteur de l'alimentation, boissons, tabacs, 23 accords et 82 accords divers. Ces chiffres suggèrent l'importance de ce mouvement d'accords dans la Communauté qui, effectivement, tisse une espèce de réseau intense entre les industries de la Communauté européenne.

L'essentiel dans notre optique est de savoir de quel type d'accords il s'agit. On distingue d'abord bons et mauvais accords dont la qualification pose le problème du contrôle politique et de l'équilibre des pouvoirs. En effet, si dans un Etat les puissances financières et les groupes de pression économiques sont centralisés et regroupés par divers types d'accords, cette concentration risque de provoquer un déséquilibre avec d'autres secteurs - secteur des syndicats ou secteur des agriculteurs - et d'exercer, de ce fait, une trop grande influence sur la politique générale. Le même problème se pose, bien qu'en des termes quelque peu différents dans la Communauté, différents car beaucoup plus aigus à mon avis. Effectivement, dans la Communauté le secteur industriel, le secteur commercial, rapide dans ses adaptations, se recouvre de nombreux accords, s'organise et se concentre au niveau européen, alors que le secteur des syndicats ou celui des partis politiques demeurent à l'état embryonnaire. C'est là le danger de déséquilibre qui guette, à l'heure actuelle, la Communauté.

Un autre aspect caractérise la nature et la variété des types d'accords. Dans l'ensemble, on observe plusieurs catégories d'accords : d'abord une catégorie d'accords de vente, de prix et d'exportations; ce sont les accords "peu solides", faciles à dénouer; ils n'impliquent pas de changements de structures profonds. Par contre, un second type d'accords - accords de spécialisation, de rationalisation, de co-participation, de co-production même, de concentration par-dessus les frontières - expriment une certaine volonté de collaboration durable, de confiance et de transformations profondes. Ils sont des indications d'une solidarité réelle. Difficiles à défaire car ils exigent des adaptations structurelles et des liens organiques, ces accords ou formes de coopération sont significatifs du degré d'intégration et de solidarité dans la Communauté.

Quelles sont les entreprises qui ont été le plus directement touchées et qui ont le plus rapidement réagi en signant précisément ces accords ou en se réadaptant au Marché commun ? Ce sont tout d'abord les grandes entreprises, les industries et les secteurs les plus dynamiques. En mentionnant les divers accords par catégories, on constate que le nombre le plus important correspond à la transformation des métaux, à la chimie et à la parachimie; aux accords bancaires, financiers, etc. Ce sont précisément ces secteurs les plus dynamiques qui supposent une grande concentration financière et de production, qui ont le plus vivement réagi aux institutions communautaires, à leurs pouvoirs. On remarque également que la finance et les banques ont été très rapides et ont poussé relativement loin leur collaboration. Certes, il y a de vieilles traditions, la finance et la banque sont habituées depuis des siècles à une collaboration internationale; mais

dans la Communauté on assiste à la création de nouvelles institutions par-dessus les frontières : celles-ci regroupent notamment certaines banques des six pays et établissent des fonds d'investissements communs, gérés soit par ces banques ou par une nouvelle société constituée par elles. Il y a donc un "supplément" de structures dans le domaine des finances et de la banque.

Le concept de l'eurosphère réapparaît, cette fois-ci, appliqué à un domaine différent, à celui des entreprises européennes. Des "cercles" d'entreprises européennes participent à certaines activités dont l'objet ou la nature pourrait être qualifié d'euro-péen. D'autre part, ces entreprises éprouvent un certain besoin en cadres européens. Ex : Lorsqu'une entreprise doit examiner le règlement concernant les ententes, elle va consulter un avocat qualifié, spécialisé pour ces questions. Lorsqu'une entreprise doit produire pour un autre marché, ou passer des accords avec d'autres pays, elle sera obligée d'avoir des personnes qui se chargeront de ces affaires, ayant des connaissances, linguistiques, économiques, etc. sur les pays dans lesquels on doit exporter ou avec lesquels on devra travailler. L'existence de la CEE accentue ces tendances.

2. - Organisations patronales.

Dans les organisations professionnelles, certains changements ont été provoqués par l'institution de la Communauté Economique Européenne : changements à l'intérieur des structures nationales existantes et la création d'organisations au niveau communautaire.

Ex : Le Conseil national du Patronat français (30). Tout d'abord, on observe la création d'une commission des affaires européennes au sein de la Commission des relations économiques internationales, qui se réunit une fois par mois et qui groupe les secrétaires généraux des fédérations professionnelles et leurs suppléants. Des réunions régulières mettent en contact des secrétaires généraux et par leur intermédiaire d'autres rouages internes de ces organisations. Il y a là une multiplication de contacts et de liens grâce au mécanisme de ces réunions permanentes et au système de transmission. En outre, d'autres types d'organes ont été créés dont les services permanents : un service permanent européen, qui groupe seulement trois personnes, mais qui est actif et qui remplit certaines fonctions importantes. C'est ce service qui prépare les travaux des commissions dans le cadre du Patronat français, (Commission des affaires européennes). Il élabore en même temps les positions communes. Ce même service qui communique des informations, publie un bulletin, et prépare les rapports annuels sur les questions européennes. C'est lui qui est chargé d'intervenir auprès tant des administrations françaises que de la Commission du Marché Commun. De plus, il établit un réseau de correspondance avec les fédérations professionnelles. De ce fait, il élargit la zone européenne dont nous avons parlé dès le début.

(30) Cf. Pierre Drouin et al., L'industrie française et le Marché Commun, CEE, Bruxelles.

Le patronat français déploie une activité au plan européen; c'est lui qui fait partie de l'UNICE (Union des industries de la Communauté économique européenne). Cette fois-ci du plan national le plus élevé, celui d'une organisation faitière nationale, nous passons à l'organisation faitière européenne, qui, elle, coiffe toutes les organisations de l'industrie de la Communauté. En plus de cette organisation faitière, il existe près de 80 organisations européennes, dont 54 pour l'industrie, 22 pour le commerce et le restant pour l'artisanat. Ce sont, dans l'ensemble, des interlocuteurs de la Commission à Bruxelles. C'est avec eux que la Commission établit des contacts et échange des points de vue. Ce dialogue est constant; parfois il est même provoqué par la Commission elle-même; dès le début la commission s'est très souvent refusée à discuter avec des organisations professionnelles nationales séparément; dans certains cas, elle a presque exigé la création d'organisation au niveau européen. Evidemment cela lui simplifie de beaucoup le travail tout en donnant lieu à la création de nouvelles structures européennes qui se superposent aux structures nationales. Ex : les consommateurs constitue la catégorie la moins organisée; rien d'étonnant si, au niveau communautaire, ils n'ont pas réussi à s'organiser pour l'instant, malgré l'invitation et la suggestion de M. MANSFIELD qui leur demandait de créer un organisme à six qui pourrait entrer en contact avec la Communauté. Voilà quelques exemples de création de nouvelles structures au niveau européen.

L'UNICE possède un organe suprême de décision, son Conseil, composé des présidents des organisations faitières nationales qui se réunit tous les deux mois; il possède également des commissions qui sont organisées selon le principe de la division par problèmes : commissions permanentes pour les affaires sociales, de concurrence, de transports, etc. Cette organisation faitière est en contact permanent avec les institutions européennes. C'est à travers elle, notamment, que les organisations nationales peuvent intervenir auprès de la Communauté.

Voyons un exemple, c'est celui du patronat français qui emporte une décision de l'UNICE (décisions qui sont prises généralement à l'unanimité des membres) contre le manquement douteux des taxes fiscales en Belgique et en Italie. En relevant les taxes fiscales, ces gouvernements essayaient précisément de neutraliser les abaissements des droits de douane. C'est là contre que le Patronat français a protesté; il a obtenu une décision de l'UNICE qui a été transmise à la Commission au nom de l'UNICE. S'inspirant de ces observations, la Commission a élaboré une proposition qui a été adoptée par le Conseil des Ministres. C'est l'exemple d'une intervention qui va d'une organisation faitière nationale en passant par l'organisme européen jusqu'à une décision du Conseil des Ministres. D'autres exemples d'interventions, pas aussi heureux, du Patronat français notamment, concernent l'égalité des salaires masculins et féminins, à plusieurs reprises le Patronat français a revendiqué l'application des normes qui ont été prévues par le traité. C'est assez paradoxal et intéressant de constater que c'est une organisation patronale qui, pour des motifs de concurrence, exige dans une Communauté supranationale l'application de normes sociales les plus favorables aux travailleurs. Cette réaction vive des milieux industriels et économiques est normale puisque ce sont les sphères qui ont été le plus directement touchées par les interventions communautaires. La solidarité de ce secteur

a donné naissance à l'expression : l'Europe des Affaires, qui désigne cet ensemble de communications, de liaisons et de solidarité qui se tissent entre les affaires européennes au niveau communautaire.

3. - Syndicats européens.

On pourrait croire qu'à cette concentration, qu'à ces nouvelles structures de l'Europe des affaires, correspond une concentration des syndicats. C'est le mouvement qui a été observé dans divers pays : l'industrie a commencé à se développer; puis, pour contrebalancer la puissance des industriels et pour obtenir de meilleures conditions, les travailleurs se sont organisés et ont fait contre-poids, permettant ainsi un certain arbitrage du gouvernement. Qu'en est-il dans notre Communauté ? Où en sont les syndicats dans leur regroupement au niveau européen ? Quelle est la situation dans ce secteur ? Près de 18 millions de syndiqués, dont environ 13 millions peuvent être qualifiés d'"européens", appartenant à des organisations des syndicats libres ou des syndicats chrétiens, qui, dès le début, se sont prononcés en faveur de l'unification européenne. Voilà dans quel sens on peut parler de syndicats européens.

Quelles sont les organisations européennes ? Tout d'abord deux secrétariats existent à Bruxelles qui réunissent des syndicats libres et des syndicats chrétiens respectivement. Le secrétariat des syndicats libres est constitué de la façon suivante : une Assemblée qui se réunit tous les trois ans et qui groupe 200 à 250 délégués des membres affiliés à cette organisation. Parmi les délégués figurent les confédérations syndicales de divers pays, mais aussi des fédérations par professions et parfois même par régions. Au sein de l'Assemblée, on constate parfois des divergences tout à fait normales entre l'attitude de la confédération nationale et certaines attitudes des membres de cette confédération; une fédération, en effet, peut très facilement ne pas être d'accord avec la politique générale de sa confédération. L'Assemblée est souveraine; mais ce sont surtout les comités exécutifs et le secrétariat qui font le travail quotidien et efficace. Le Comité exécutif groupe les présidents des confédérations nationales et se réunit tous les quatre à six mois; c'est déjà un organisme permanent, à un niveau politique très élevé, qui fonctionne en liaison avec des commissions, des groupes de travail et du secrétariat qui élaborent des rapports et des études. La cheville ouvrière de toute cette activité est, de toute évidence, le Secrétariat syndical européen des syndicats libres qui est à Bruxelles. Il comprend un secrétaire général et des secrétaires-adjoints ainsi que d'autres secrétaires chargés de divers secteurs importants de la Communauté. C'est ce secrétariat européen qui, en fait, prépare les rapports destinés à être soumis au Comité exécutif; c'est lui qui établit des liaisons avec les membres; c'est lui qui est chargé d'intervenir auprès des Communautés. Il y a une certaine ressemblance avec la structure patronale et ses services permanents : c'est, au fond, le Secrétariat, ou un de ses services, qui est chargé d'interventions dans le cadre des directives générales du Comité exécutif et selon une politique générale des syndicats.

Comment s'établissent les contacts ? En général, les contacts sont tout à fait quotidiens, c'est-à-dire que le personnel du Secrétariat voit quotidiennement des fonctionnaires de la Commission ou d'autres institutions, par exemple, les membres du Secrétariat du Conseil des Ministres. Mais ce sont surtout les contacts avec la Commission qui sont importants car c'est elle qui est à la base de toutes les propositions qui sont adressées au Conseil. Ces contacts se nouent de préférence soit avec des fonctionnaires de même nationalité, soit de préférence avec les fonctionnaires européens qui partagent la même idéologie ou qui appartiennent à des milieux similaires (ex : un ancien syndicaliste devenu fonctionnaire européen).

Voyons très brièvement la structure du Secrétariat des syndicats chrétiens également à Bruxelles. C'est une structure plus inter-confédérale que fédérale; les relations s'établissent essentiellement avec les confédérations nationales et c'est par l'intermédiaire de ces confédérations qu'on touche les fédérations nationales. Cependant, on observe déjà un certain accroissement de ces relations directes entre le Secrétariat de Bruxelles et les fédérations syndicales nationales. On tend donc à établir d'autres réseaux de communications qui sont beaucoup plus directs. Ces réseaux néanmoins ne sont pas très importants, car le Secrétariat des syndicats chrétiens est encore à l'état embryonnaire. Le Secrétariat sert aussi de lieu de rencontre : c'est là que se tiennent les réunions, que s'élaborent les rapports qui seront présentés à la Commission de la CEE; c'est là que viennent siéger les experts envoyés par les confédérations nationales; même s'ils communiquent directement auprès de la Commission de la CEE, le contact s'établit toujours à travers le Secrétariat européen. Le Secrétariat centralise toutes les activités qui ont lieu autour des Communautés européennes : il constitue le principal foyer de l'action syndicale au niveau européen.

Ce qui est caractéristique dans notre perspective, c'est ce rapprochement, cette création de nouvelles structures et ainsi que la collaboration entre deux mouvements syndicalistes, libre et chrétien, au niveau communautaire (ex : au sein du Comité économique et social). En conclusion, il y a certes une solidarité croissante, mais nettement insuffisante au niveau européen entre les syndicalistes; les structures européennes en fait sont lâches : l'action commune se limite à une certaine coordination des politiques syndicales face aux problèmes communautaires ainsi qu'à la recherche de positions communes dans le cadre des activités des Communautés européennes. Même dans ces limites, leur action européenne n'a aucun pouvoir contraignant vis-à-vis des confédérations et fédérations nationales. Dans la plupart des cas d'ailleurs cette action est le résultat d'accords unanimes et de compromis et non pas de décision majoritaire. De plus, elle ne concerne qu'un aspect de la "politique extérieure" des syndicats ceux-ci demeurant "souverains" dans les domaines essentiels (revendications, grèves, etc.). Enfin, cette collaboration syndicale tout en élargissant l'eurosphère ne touche en principe qu'un cercle assez restreint de dirigeants et d'experts syndicaux sans atteindre, en profondeur, les masses des syndiqués. L'insuffisance de l'action syndicale au niveau européen crée le risque d'un déséquilibre accentué entre les secteurs de production et de distribution, et les travailleurs. Ce déséquilibre n'est pas sans conséquence pour une société démocratique.

Après avoir esquissé quelques aspects caractéristiques du processus d'intégration par secteurs, je voudrais analyser brièvement le projet gouvernemental d'union politique. C'est le dernier chaînon du processus d'intégration déclenché par la création des Communautés européennes.

VI - Projet gouvernemental d'union politique.

- I - Au seuil de l'Europe politique.

Le processus d'intégration institutionnel et sectoriel que nous venons d'esquisser prépare, en tissant une solidarité profonde, les fondements de l'union politique. Mais il ne conduit pas automatiquement à une construction globale. Celle-ci exige littéralement un saut. En effet, dans les circonstances actuelles et à défaut d'un mouvement de masse puissant, le seuil du politique peut être franchi par deux moyens : élections européennes et volonté des gouvernements. Les élections, prévues par le traité de Rome, sont doublement limitées : elles ne peuvent aboutir qu'à un Parlement dépourvu de pouvoirs réels; de plus, pour parvenir à ce résultat maigre, l'approbation des gouvernements est indispensable. C'est dire que l'alternative fait place à une seule procédure : la volonté des gouvernements.

La nécessité de l'union politique admise, quelle est cette Europe que les Six se proposent de faire ? Quelle forme de gouvernement envisagent-ils ? Dans l'ensemble, leurs propositions et contre-propositions s'inspirent, plus ou moins consciemment, des expériences fédéralistes. Ils écartent tous, du moins au stade actuel, le modèle de l'Etat centralisé où les nations membres seraient réduites au rôle de simples provinces, et optent pour une formule qui assure la participation active des nations autonomes à l'entreprise commune. Ils se donnent pour devise : l'union dans la diversité. Telle semble être la direction générale. Quant aux questions de fond, elles ne se posent pas pour l'instant. Le choix ne s'impose pas entre un régime présidentiel à l'image des Etats-Unis, un gouvernement collégial à la Suisse ou un système parlementaire rajeuni. De même, nous ne sommes pas encore confrontés avec les problèmes que voilent les habitudes de penser de d'agir nationales, mais que met à nu impitoyablement le mouvement d'intégration, la pression des groupes, la menace de la technocratie, la personnalisation du pouvoir et son dialogue avec le peuple. Autant de transformations de fait que la superstructure d'union que l'on propose, ignore délibérément. L'"imposante

Confédération" semble réduite à des proportions modestes. Certes, l'histoire nous enseigne qu'il y a danger de vouloir trop imposer d'un coup : créer de toute pièce un Etat fédéral sans fondement sociologique suffisant risque de faire éclater l'édifice commun. Mais il est tout aussi risqué de faire trop peu : construire un appareil trop fragile et inefficace peut dangereusement retarder l'union, sinon la compromettre définitivement. La déception, le découragement sont aussi menaçants qu'un idéalisme excessif. Le projet actuel nous garantit-il contre ces deux extrêmes ?

En septembre 1960, le Président de Gaulle lança son idée d'une confédération d'Etats européens. Sa proposition suscita de multiples réactions. Les uns accusèrent le Général d'intentions coupables : vouloir coiffer les Communautés par un Conseil de gouvernements nationaux; affaiblir l'Alliance Atlantique en organisant la défense à Six; viser à établir le "leadership" de la France. Les autres néanmoins, attachant moins d'importance aux intentions qu'aux résultats possibles, reconnurent que cette proposition avait le mérite d'exister et de relancer, sur un plan officiel, l'Europe politique. Un an de tractations difficiles et une réunion des Six au sommet donnèrent naissance, le 18 juillet à Bonn, à une déclaration de bonne volonté. Par ce texte, les Six proclament leur résolution de donner une forme statutaire à la volonté politique déjà implicite dans les Communautés européennes; de créer par leur coopération les conditions d'une politique commune; de poursuivre et de favoriser l'oeuvre des Communautés et de renforcer par le moyen de l'union politique l'Alliance Atlantique. A cet effet, ils ont prévu d'étendre le champ des délibérations du Parlement des Six et ils ont chargé une commission présidée par l'Ambassadeur Fouchet d'élaborer un projet d'union. Un peu plus tard la Commission transmet son projet qui constitue, à quelques légères modifications près, la base des discussions entre les Six.

- II - Analyse du Projet Fouchet.

Par son titre, le texte préparé par la commission Fouchet rappelle le "Projet de pacte pour une union d'Etats européens", publié par le sénateur Michel Debré en 1950, alors que son contenu demeure en deça de celui-ci. Le préambule réaffirme les principes de la liberté, de la démocratie qui pourraient constituer, suivant l'exemple du Conseil de l'Europe, une condition sine qua non pour l'admission de nouveaux membres. En outre, les pays membres se déclarent résolus à poursuivre le rapprochement de leurs intérêts essentiels, qui constitue déjà l'objectif des Communautés existantes, "de manière à préparer un destin désormais irrévocablement partagé". L'article premier stipule que l'Union est indissoluble. Partant il n'admet pas le droit de sécession que reconnaissent en général les Confédérations mais qu'interdisent les Etats fédéraux.

1. Objectifs : l'Union a pour but : de parvenir, dans les questions d'intérêt commun, à l'adoption d'une politique étrangère commune, ainsi que d'une politique commune de défense; d'assurer une étroite coopération dans le domaine de

la science et de la culture; et de contribuer dans les Etats membres à la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Ce dernier énoncé confirme notre interprétation selon laquelle tous les membres devront être des Etats qui pratiquent effectivement la démocratie. Un autre point mérite notre attention : le texte ne se réfère pas simplement à une coordination des politiques étrangères des pays membres, mais plus hardi, il pose comme but "l'adoption d'une politique étrangère commune".

2. Institutions : Bien plus que ses objectifs, c'est l'anatomie des institutions et des pouvoirs de l'Union qui révélera sa réelle portée. L'Union possède trois institutions : un Conseil, un Parlement et une Commission politique européenne.

Le Conseil qui détient le monopole du pouvoir de décision, se réunit tous les quatre mois au niveau des Chefs d'Etats ou de gouvernement et dans les intervalles au moins une fois au niveau des ministres des Affaires étrangères. A chacune de ses réunions au sommet, il désigne un Président dont le mandat n'est que de quatre mois. C'est évidemment trop court. Le projet Debré prévoyait un Arbitre élu au suffrage universel pour cinq ans (31). Il faudrait qu'à l'exemple des Conseils des Communautés, le Président conserve sa fonction au moins pendant six mois. Mais une question plus vitale est la procédure de vote du Conseil de l'Union. Selon la volonté, semble-t-il, de la majorité des Six, le Conseil "adopte, à l'unanimité, les décisions nécessaires à la réalisation des buts de l'Union". Si le Conseil procédait à la majorité, ce "nécessaire" pourrait constituer une question préalable d'interprétation. Dans le système actuel, l'Etat qui ne juge pas une décision "nécessaire" a le choix entre le veto et l'abstention. En effet, selon l'article 6, l'absence ou l'abstention d'un ou de deux membres ne fait pas obstacle à la formation de la décision. Ainsi, la nocivité de l'unanimité - qui, dans sa forme originelle, exige le vote favorable de tous - a été atténuée; dans ce système, elle est assimilée au veto qui suppose la manifestation d'une volonté négative. Néanmoins, une limite est fixée aux absences et abstentions : il faut qu'au moins quatre membres soient présents et que leur vote soit favorable. Les auteurs du projet ont espéré réduire les effets paralysants de l'unanimité, plus menaçante "au sommet" que dans un ensemble communautaire où les majorités et l'unanimité s'équilibrent. La décision une fois prise, quelle est sa portée ? En principe, elle est obligatoire, mais seulement pour les membres qui l'ont votée. Autrement dit, l'absence ou l'abstention libère de l'effet obligatoire des décisions communes. Cette procédure éventuellement acceptable pour les cas d'abstention, est inadmissible pour ceux d'absence. En effet, ce serait une prime pour les membres qui désireraient échapper à la fois à l'explication et à l'obligation. Le membre présent qui s'abstient, participe à la discussion, soutient son point de vue et dialogue avec les autres. L'absence est une fuite devant toute responsabilité commune. Une autre question est de savoir s'il faut admettre ces accords partiels sans effets

(31) Cf. l'art. 3, I, in Projet de pacte pour une Union d'Etats européens, Paris, Nagel, 1950, p. 34.

obligatoires pour l'abstention. De l'avis de certains spécialistes de droit public, c'est augmenter les chances d'efficacité du mécanisme, en réduisant les tentations de blocage. Cette pratique peut être acceptée à titre exceptionnel, pourvu que l'exception ne devienne pas la règle. Certes, la solidarité des Six est une garantie contre les abus. Mais est-elle suffisante dans ce domaine aussi primordial que délicat ? Notre préférence va à un système d'exception institutionnalisé : une décision unanime serait obligatoire pour tous y compris ceux qui s'absentent ou s'abstiennent; à moins que ceux-ci n'aient demandé et obtenu une dispense prononcée à l'unanimité des membres qui ont adopté la décision. Quant aux absents, selon le dicton, ils ont toujours tort.

Le Parlement européen des Communautés délibère sur les matières qui se rapportent aux buts de l'Union, mais ses pouvoirs sont strictement limités. Il examine le rapport d'activités que le Conseil lui présente chaque année, mais ne peut pas formuler une motion de censure comme dans le cadre des Communautés européennes. Dans celles-ci, ce sont les Commissions et la Haute Autorité, c'est-à-dire les Exécutifs européens, qui présentent les rapports d'activité et qui sont soumises au contrôle démocratique et à la censure du Parlement européen. Dans l'Union le Conseil irresponsable face au Parlement assume tous les pouvoirs. Le Parlement peut lui adresser des questions et des recommandations, voire s'enquérir des suites que le Conseil a données à ses recommandations. Le silence du projet sur les élections du Parlement est significatif. Le Parlement est dépourvu de toute fonction qui caractérise une véritable Assemblée; contrôle budgétaire et fonctions législatives. Qui plus est, cet embryon de représentation populaire n'est pas autorisé à donner son avis sur la révision du traité d'Union, si ce n'est sur invitation du Conseil. Ainsi de proche en proche le Conseil domine tout l'appareil de l'Union.

Pour parfaire cette confusion, la Commission politique européenne se compose de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères des Affaires Etrangères. C'est une contradiction dans les termes et un changement radical par rapport à la conception communautaire qui assure l'autonomie des Exécutifs; ceux-ci en effet sont composés de personnalités indépendantes qui échappent à toutes instructions sinon à toute influence des gouvernements nationaux. Or, l'Union politique abandonne ce qui précisément fait l'originalité et assure le dynamisme des Communautés. Dans cet élan régressif, la Commission politique est ravalée au rang de simple secrétariat collectif, exposé aux caprices des gouvernements nationaux. De cette manière, les Six prompts à taxer d'inefficace le système de l'ONU, proposent dans le cadre de leur solidarité étroite un mécanisme bien plus rétrograde que celui généralisé de secrétariats internationaux autonomes, protégés contre les interventions étatiques. C'est un retour à la conception de BRIAND, largement dépassée par les structures des organisations internationales. Ainsi les auteurs du projet ne se sont pas contentés de concentrer tous les pouvoirs dans le Conseil où siègent les gouvernements nationaux, mais ils ont substitué aux secrétariats internationaux désormais classiques un secrétariat intergouvernemental au titre fallacieux de Commission politique. C'est, sans aucun doute, l'aspect le plus négatif du projet de la commission Fouchet.

3. Révision : Rien, ni le caractère indissoluble, ni même la progressivité, ne suffisent à contrebalancer les conséquences de ce péché originel. Cependant, de l'avis de la grande majorité d'Européens qui participent à ce débat, cette progressivité obligatoire est un élément hautement positif du projet. A son article 16, il est prévu que trois ans après son entrée en vigueur, le traité d'Union sera soumis à une révision générale, qui aura pour objet l'examen des mesures propres à renforcer l'Union, compte tenu des progrès accomplis. Selon le texte du projet, cette révision devrait avoir pour objectifs principaux l'établissement d'une politique étrangère unifiée et la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les Communautés européennes. L'obligation concrète ne porte que sur un point, la révision générale dont seuls les objectifs principaux et le moyen - examen des mesures à la lumière de l'expérience commune - sont définis. Il n'existe pas d'obligations précises quant au contenu de cette révision qui pourrait impliquer l'adoption de la majorité ou les élections. Malgré les promesses de progrès, le projet n'engage pas l'avenir.

- III - Les retouches présidentielles.

Le projet d'Union politique élaboré par la Commission Fouchet devait être discuté à la réunion des ministres des Affaires Etrangères au début de 1962, lorsque le Président de Gaulle y apporta des retouches qui mirent en émoi les partenaires de la France. Ce coup de plume ne concernait pas une simple question de style, mais marquait le retour aux conceptions initiales qui avaient déjà suscité de vives critiques. Parmi les fonctions du Conseil, celle de rapprochement, de coordination et d'unification de la politique économique réapparut après avoir été supprimée à la demande des Cinq. De cette façon, l'Union tendait à "coiffer", à subordonner les activités des trois Communautés. Ainsi au lieu de rattraper le retard qu'accuse la construction politique, on l'imposait au secteur communautaire. Aux institutions qui ont fait leur preuve, devait se superposer un mécanisme comportant plus de risque de paralysie que de garanties d'efficacité. En outre, un silence pour le moins ambigu planerait à nouveau sur la politique de défense européenne dans ses rapports avec l'OTAN; plus de mention des assurances données par le gouvernement français. Un pas en arrière de plus : l'Union ne serait plus indissoluble. Par contre, la Commission politique tendrait à justifier son appellation : elle serait composée de "représentants politiques". Sous cette forme laconique, cette proposition manque de clarté. S'agit-il de représentants politiques "indépendants" ou d'une représentation gouvernementale au niveau politique ? Cependant, cette deuxième possibilité ne semble pas, de prime abord, répondre à une nécessité qui put constituer une nouveauté dans le cadre de l'Union projetée, dont le Conseil se compose précisément de représentants politiques des Etats membres. Il s'agit là, apparemment, d'une importante concession à la conception communautaire.

Cette interprétation est confirmée par la conférence de presse du Général de Gaulle du 15 mai 1962. Le Président de la République française constate

une fois de plus et malgré ses références à "quelque espéranto ou volapuk intégrés" (32) que l'Europe occidentale doit se constituer politiquement. D'ailleurs, remarque-t-il, si elle n'y parvenait pas, la Communauté économique elle-même ne pourrait à la longue s'affermir, ni même se maintenir. "Qu'est-ce que la France propose à ses cinq partenaires ? Je le répète une fois de plus : pour nous organiser politiquement, commençons par le commencement. Organisons notre coopération. Réunissons périodiquement nos chefs d'Etat ou de gouvernement pour qu'ils examinent en commun les problèmes qui sont les nôtres et pour qu'ils prennent à leur égard des décisions qui seront celles de l'Europe. Formons une Commission politique, une Commission de défense et une Commission culturelle, de même que nous avons déjà une Commission économique à Bruxelles qui étudie les questions communes et qui prépare les décisions des six gouvernements. Naturellement, la Commission politique et les autres procéderont, à cet égard, dans des conditions propres aux domaines qui sont les leurs. En outre, les ministres compétents se réuniront chaque fois qu'il le faudra pour appliquer de concert les décisions qui auront été prises par le Conseil. Enfin, nous avons une Assemblée parlementaire européenne qui siège à Strasbourg et qui est composée de délégations de nos six Parlements nationaux. Mettons cette Assemblée à même de discuter des questions politiques communes comme elle discute déjà les questions économiques. Après expérience, nous verrons dans trois ans comment nous pourrions faire pour resserrer nos liens. Mais, tout au moins, nous aurons commencé à prendre l'habitude de vivre et d'agir ensemble. Voilà ce que la France a proposé. Elle croit que c'est là ce qui peut être fait de plus pratique".

Ce texte fondamental qui résume les conceptions du Général de Gaulle sur l'Union politique, fournit des précisions sur la nature des Commissions. Leur auteur renonce à vouloir créer des institutions se superposant aux Exécutifs existants. Certes, il constate, dans sa conférence de presse, que les Six font déjà de la politique en mettant en commun leurs tarifs, leur politique agricole ou en négociant avec la Grande-Bretagne. A son avis, il est arbitraire de prétendre soustraire le domaine économique aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, alors que pour chacun d'eux, c'est là le sujet quotidien et capital. Mais il reconnaît le rôle de la Commission de Bruxelles, à l'image de laquelle il propose que soient instituées les trois nouvelles Commissions. Celles-ci seraient constituées selon leur modèle par les membres désignés d'un commun accord par les gouvernements mais indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. La Commission politique se composerait de représentants de grandes forces politiques ou de hautes personnalités de la vie publique. (33) Elles auront pour tâche essentielle de préparer les décisions du Conseil. Ensuite, le Président français souligne de différence entre Commissions; celle-ci ne porte que sur la méthode de procéder qui doit être adaptée aux conditions propres à chaque domaine. Cette déclaration nous autorise à conclure que la nature des Commissions sera la même, leurs tâches similaires et leurs procédures adaptées aux conditions particulières.

(32) Voir le texte intégral de cette conférence de presse dans "Le Monde" du 17 mai 1962.

(33) Cf. notre Partis politiques face à l'intégration européenne, RES PUBLICA, mars 1961, p. 64.

- IV - L'Europe du possible : le Projet amendé.

Quelle position adopter face à ce projet et ses diverses variantes ? Imaginons un négociateur européen qui, confronté avec des problèmes concrets, a recours à une méthode purement pragmatique. Il ne se laissera pas enfermer dans des questions de doctrine ou dans le dilemme : Europe des patries, des Etats, ou bien Europe supranationale et intégrée. Les choses le contraindront à vouloir, tout en recherchant l'union la plus solide et la plus efficace, construire une Europe politique, c'est à dire une Europe du possible. Dans le choix des matériaux disponibles et de leur agencement, il sera orienté par un objectif : faire progresser au maximum l'union de l'Europe selon les principes démocratiques et les conditions actuelles. A cet effet, il se refusera à compromettre ce qui existe et à engager l'entreprise, au départ, dans une voie fautive qu'il serait difficile de rectifier par la suite. De plus, il s'efforcera de combler le retard entre divers secteurs en accélérant le processus d'intégration politique. C'est dans cette optique, que nous nous proposons d'évoquer les questions restées en suspens et de présenter quelques suggestions. Mais pour éviter de fausser la perspective générale en n'insistant que sur certains aspects, nous retracerons sommairement les cadres de l'Union politique en nous fondant sur le projet et les modifications proposées. Dans cette intention, les points essentiels seront rappelés : le champ d'action de l'Union, sa structure et ses institutions, la répartition de ses pouvoirs, son processus de décisions et la portée de celles-ci, son entrée en vigueur et sa révision générale.

Ce qui surprend dans le projet d'inspiration française, c'est que, à l'encontre de la tradition cartésienne, il confond plus qu'il ne clarifie. En ne distinguant pas les matières très importantes de celles moins importantes ou plus malléables, le Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement du Conseil au niveau ministériel, il impose en bloc des clauses et des garanties les plus strictes que seules peuvent justifier certaines questions de la plus haute importance que doit trancher le Conseil suprême de l'Union. C'est ainsi que l'unanimité et l'obligation à caractère partiel pèsent indistinctement sur l'ensemble du système. A l'inverse, en introduisant quelques distinctions fort simples, certaines procédures et obligations, rejetées catégoriquement jusqu'à présent, pourraient devenir acceptables pour les six gouvernements.

1. Les fonctions de l'Union. Comment distinguer les fonctions de l'Union ? Ainsi par exemple, dans le domaine de la politique étrangère, il n'est pas indifférent de savoir s'il s'agit d'adopter des positions communes sur des questions de première importance, d'échanges de secrets diplomatiques ou de création de centres de représentation commune et de coordination de l'action des représentants diplomatiques nationaux (34); de consultations préalables ou de négociations

(34) Voir les suggestions de MM. von Brentano, Mommer et Friedlander dans leur déclaration qui a été approuvée à l'unanimité par le comité directeur de l'"Europe-Union Deutschland", en mars 1962.

concertées de traités d'intérêt commun, ou d'une politique commune au sein des organisations internationales politiques et techniques. On conçoit aisément que l'institution, sa procédure et la portée de ses actes puissent varier selon la nature et l'importance des décisions à prendre. Les subdivisions similaires pourraient être établies dans le domaine de la défense : grandes questions dont l'OTAN, les options nucléaires, la défense commune, les problèmes de commandements commun, d'échanges, etc.; la coopération dans la fabrication d'armements; la coordination de l'action des attachés militaires, etc. Le secteur scientifique et culturel non moins vital, se prête néanmoins davantage à une collaboration plus poussée. Certes, c'est le domaine où le respect des particularismes est essentiel pour que la culture demeure vivante. Loin de recourir à une centralisation, il faudra simplement harmoniser certaines conditions d'éducation, intensifier les échanges et créer des institutions nouvelles; introduire l'éducation civique européenne, multiplier les chaires européennes, généraliser le baccalauréat européen, contribuer à mettre sur pied l'Université européenne et à développer des instituts d'études européennes. Et dans le domaine purement scientifique, coordonner les recherches, rationaliser les efforts, entreprendre des réalisations en commun et donner impulsion aux recherches nouvelles, à l'exploration de l'espace en commun, etc. Parmi ces tâches, nombreuses sont celles qui requièrent des exigences moins strictes que les décisions portant sur les questions primordiales de politique étrangère.

Le secteur économique, qui présente une part substantielle de la politique nationale et européenne, peut-il être laissé à l'écart ? Tout un ensemble d'actions complémentaires à celles de la Communauté économique peuvent être menées dans le cadre de l'Union politique avec la participation des institutions communautaires. L'adoption d'une politique économique commune ou d'une politique sociale européenne; la création d'une banque centrale européenne et par la suite d'une monnaie commune; la politique commune d'aide aux pays moins développés; l'application d'une politique énergétique; la coordination des activités des attachés économiques et commerciaux et la création de représentations communes. Voilà quelques tâches dont la réalisation prolongerait et intensifierait l'oeuvre des Communautés existantes.

La menace que fait planer l'Union sur les Communautés et sur l'OTAN, on s'en souvient, a provoqué les réactions les plus vives. L'OTAN ne correspondrait plus, de l'avis de la plupart des gouvernements, aux réalités actuelles. Sa réforme serait une nécessité. Mais comment peut-on craindre que dans un Conseil à Six, statuant à l'unanimité, un gouvernement à lui seul puisse imposer les transformations qui lui conviennent, voire une politique anti-atlantique ? L'unanimité n'est-elle pas une garantie suffisante ? Ne pourrait-elle pas jouer en faveur des Communautés si besoin était ? D'ailleurs, si le gouvernement français avait l'intention de les paralyser, il aurait pu empêcher la mise en place des mécanismes et règles communautaires qui pour la plupart exigeaient l'unanimité, ainsi que le passage à la deuxième étape. En fait, par ses "menaces positives", il contribua à l'adoption d'une politique européenne, notamment dans le secteur agricole. Dans ses efforts pour faire prévaloir le point de vue communautaire - qui par ailleurs ne desservait pas ses intérêts - il a eu un allié fidèle, l'institution supranationale de la Communauté, la Commission. Il est évident que pour

accomplir leur mission et assurer le développement économique, les Communautés ont besoin d'une impulsion politique et d'une structure politique. Sur ce point au moins, l'accord paraît unanime.

2. Les Institutions. Les institutions de l'Union peuvent être esquissées à partir de la distinction qu'établit le projet entre le Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et le Conseil au niveau des ministres. Il est clair que ce qui n'est pas concevable au niveau suprême est plus facilement admissible au niveau des ministres. C'est une question de simple bon sens. En conséquence, la période d'essai comprendrait les institutions suivantes : le Conseil au sommet que nous appellerons le Conseil européen; les Conseils spéciaux de ministres pour divers secteurs qui constituent ensemble le Conseil de ministres; les Commissions européennes correspondant aux mêmes secteurs qui forment l'Exécutif européen. Ces divisions et ce regroupement permettent de concilier l'avantage psychologique de l'unité institutionnelle sans sacrifier les différences nécessaires.

Le Conseil européen désigne son président, qui représente l'Union, pour une durée d'un an. En principe, la présidence du Conseil de ministres et des Conseils spéciaux qui le composent, est assumée à tour de rôle par chaque membre, selon les dispositions du traité de Rome (art. 146). Pourquoi persister dans la fiction juridique de Conseils spéciaux réunis au sein du Conseil de ministres ? Dans la pratique, les trois Conseils des Communautés sont regroupés, mais chacun d'eux statue selon les compétences et les procédures propres à chaque Communauté. En maintenant ces divisions, nous préservons les particularités de chaque Communauté sans les réduire à un dénominateur commun et nous assurons, partant, l'exercice effectif de leurs pouvoirs. Autrement dit, chaque Conseil spécial agit selon les attributions qui lui ont été conférées par l'Union ou par un traité particulier, à savoir les traités de Paris et de Rome. La primauté revient aux dispositions qui, dans le traité d'Union ou dans les traités particuliers, octroient des compétences les plus larges ou les pouvoirs les plus efficaces. Ainsi, tout en garantissant l'efficacité des Communautés existantes, leurs institutions ne sont pas privées d'attributions supplémentaires que l'Union pourrait leur accorder.

Selon la proposition du Président de Gaulle, les Commissions nouvelles - politique, de défense, culturelle ou scientifique - seront créées à l'image de la Commission de Bruxelles. Cela revient à dire que leurs présidents et leurs membres seront désignés par les six gouvernements d'un commun accord et que leur mandat aura une durée de quatre ans. Ils exerceront leurs fonctions dans l'intérêt de l'Union et en pleine indépendance. Le président de l'Exécutif européen et ses deux vice-présidents seront choisis selon la même procédure parmi les présidents des Commissions ou parmi des personnalités indépendantes.

3. La collaboration des institutions. Comment sera assurée la collaboration au sein du Conseil de ministres et de l'Exécutif européen ? Les Conseils spéciaux pourront tenir des réunions jointes à deux ou à plusieurs. D'autre part, ils se réuniront régulièrement au moins tous les trois mois en séances plénières de coordination. Ils disposeront à l'exemple des Conseils des Communautés d'un secrétariat général commun, avec des sections correspondant à chaque Conseil spécial. La coopération des Commissions et de la Haute Autorité au sein de l'Exécutif européen sera assurée également par des réunions plénières qui auront lieu au moins une fois par mois. Elles seront présidées par le président ou un des vice-présidents de l'Exécutif européen, qui auront à leur disposition un secrétariat commun. Celui-ci travaillera en étroite collaboration avec les administrations des Commissions, qui pourront créer des groupes inter-exécutifs à deux ou à plusieurs. Quant aux liaisons verticales inter-institutions, elles seront suffisamment souples pour permettre le rodage sans heurts de cet appareil. Les Commissions collaboreront principalement mais non pas exclusivement avec les Conseils spéciaux de leur compétence, l'Exécutif européen traitera tant avec le Conseil de ministres qu'avec le Conseil européen. D'autres échanges seront possibles. De même, le président de l'Exécutif européen, accompagné d'un président ou d'un représentant de Commission, pourra assister aux délibérations du Conseil européen, ainsi qu'à celles du Conseil de ministres ou de n'importe quel Conseil spécial. Il va de soi que les membres des Commissions assistent, comme dans les Communautés, aux réunions de leurs Conseils spéciaux. Telles sont les liaisons générales qui seront précisées ou modifiées à la lumière de l'expérience.

4. Le partage des attributions. Ces distinctions entre institutions faciliteront la division des attributions. Peut-on imaginer un Conseil européen, composé de chefs d'Etat et de gouvernement, qui déciderait de toute question dans l'Union ? L'institution suprême se verra réserver les grandes options politiques; elle arrêtera les décisions de principe, définira l'orientation de l'Union ou donnera une impulsion politique à certaines tâches particulières. Le reste incombera au Conseil de ministres et à l'Exécutif européen. Certaines décisions très importantes seront probablement exécutées par le Conseil de ministres avec la collaboration de l'Exécutif européen; d'autres exécutions seront confiées à l'Exécutif européen agissant sous le contrôle du Conseil de ministres; d'autres encore seront entièrement du ressort de l'Exécutif européen. Ainsi, par exemple, le Conseil européen se contentera de les laisser à la compétence du Conseil de ministres ou de définir les principes ou de formuler des directives sur des questions moins importantes de politique étrangère ou de défense - notamment des questions techniques - ou sur celles de coopération culturelle et scientifique. Dans ce cadre général, les Conseils de ministres prendront des décisions avec l'assistance des Commissions, qui seront chargés de leur exécution. Comme il est prévu dans le projet d'Union, le Conseil européen arrêtera ses décisions le plus souvent sur proposition du Conseil de ministres et de l'Exécutif européen. En général, l'institution compétente sera déterminée d'après le degré d'importance ou de généralité des questions.

5. Le rôle des Communautés existantes. Que deviennent les Communautés existantes dans cet ensemble ? Dans le cas de la Communauté économique, à titre d'exemple, rien ne changera et ses institutions assureront, comme par le passé, son fonctionnement. Une seule différence : son Conseil et sa Commission feront partie du Conseil de ministres et de l'Exécutif européen, et pourront être chargés par le Conseil suprême ou le Conseil de ministres de tâches nouvelles dans le domaine économique. Mais à part ces fonctions complémentaires, le mécanisme de la Communauté ne subira pas de modifications : son Conseil continuera à déterminer le pouvoir final de décision. Il tiendra informé le Conseil européen et il pourra ainsi que la commission, rechercher auprès de lui un appui politique ou lui adresser des propositions qui débordent ses compétences actuelles. Bref, le Conseil européen peut plus; mais en aucun cas moins, que ce qui est prévu par les traités de Paris et de Rome, dont l'application demeure réservée aux institutions qu'ils désignent.

6. La procédure et les décisions. Les mêmes distinctions s'appliquent également aux procédures de vote, à la portée de décisions ou aux autres institutions communautaires. Les grandes options politiques du Conseil européen ne peuvent être soumises aux mêmes exigences que les questions techniques. Pour l'heure, on admet que le Conseil européen se prononce à l'unanimité sur les questions de Berlin ou d'armement nucléaire. D'autre part, les décisions obligatoires pour tous les membres peuvent être assorties de dispenses collectives. Enfin, le Conseil européen statuant à l'unanimité devra pouvoir préciser des cas où la majorité serait la règle.

La situation du Conseil de ministres est différente. Les Conseils spéciaux des Communautés existantes, est-il besoin d'y insister, seront régis par les majorités prescrites par les traités. Les autres Conseils spéciaux statueront à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou pondérée, à la majorité simple. Deux séries de cas sont à distinguer : les Conseils agissent seuls, sur décision du Conseil européen ou sur proposition de l'Exécutif européen, ou préparent avec celui-ci des propositions à l'intention du Conseil européen; les Conseils se prononcent sur des matières d'importance ou de généralité plus ou moins grande. Lorsque les Conseils de ministres proposent, il est normal qu'ils statuent à la majorité qualifiée prévue par le traité de Rome (art. 148). Par contre, l'unanimité est justifiée pour des questions importantes ou des actes à caractère législatif. Mais pour des matières moins importantes ou pour les décisions d'exécution, la majorité qualifiée suffira : mise en oeuvre de décisions du Conseil européen, contrôle de leur exécution confiée à l'Exécutif européen, questions de procédures, etc. Les actes administratifs seront pris à la majorité simple. A titre d'exemple, nous avons mentionné ci-dessus quelques matières notamment techniques - de politique étrangère ou de défense - ou culturelles et scientifiques qui pourraient être soumises dès à présent à la majorité qualifiée.

Quelle sera la portée des actes communautaires ? Les décisions du Conseil européen seront obligatoires pour tous les membres, sauf dispense unanime. D'autre part, les actes communautaires pourraient être différenciés en s'inspirant des catégories souples définies par le traité de Rome (art. 189) : règlements, actes généraux, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les Etats membres; directives, qui lient les Etats quant au résultat à atteindre, tout en leur laissant le choix des moyens; décisions, actes particuliers, obligatoires en tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent; recommandations et avis, qui ne lient pas.

7. La place des autres institutions. Faut-il rappeler que, comme dans les Communautés existantes, la collaboration étroite, souvent formelle, entre le Conseil et l'Exécutif européen, constitue la clé de voute du système européen. Mais que deviennent dans cet ensemble, les autres institutions européennes : le Parlement, la Cour de Justice et le Comité économique et social ? Le projet d'Union élargit les attributions du Parlement européen. Il pourrait prévoir en outre des cas précis où son avis devrait être pris par le Conseil européen ou le Conseil de ministres pour certaines questions politiques et actes à caractère législatif, lors de l'élaboration du budget ou la conclusion d'accords par l'Union, etc. Quant à son contrôle démocratique, inconcevable au stade actuel à l'égard des chefs d'Etat et de gouvernement, difficile à imposer au Conseil de ministres qui demeure irresponsable dans les Communautés existantes, il pourrait s'exercer, sans opposition majeure, à l'égard de l'Exécutif européen. Celui-ci serait tenu à présenter un rapport général sur l'état de l'Union chaque année au Parlement européen, les rapports particuliers étant du ressort des Commissions et de la Haute Autorité. Le Parlement européen remplira ses fonctions dans des conditions analogues à celles qui existent dans les Communautés.

Dès à présent, la Cour de Justice pourrait aussi jouer un rôle important dans l'Union. Le Conseil européen aurait la possibilité de lui demander des avis. Comme dans les Communautés, elle contrôlerait du point de vue légal les actes des Conseils de ministres et de l'Exécutif européen. Elle fonctionnerait en outre en tant que tribunal administratif de l'Union. De son côté, le Comité Economique et Social des Communautés aurait également sa place dans ce système général. Sous un titre nouveau - Conseil économique, social et culturel (CESC) - avec un nombre accru de membres et de sections spécialisées, il pourrait être souvent et utilement consulté par les Conseils et l'Exécutif européen, notamment pour les cas où ils sollicitent l'avis du Parlement européen. Telle est, esquissée à grands traits, l'ossature de l'Union politique susceptible, nous l'espérons, de rallier l'unanimité des Six.

8. La révision obligatoire. A l'issue de trois ans d'expériences communes, le projet prévoit une révision générale allant dans le sens d'une intégration plus poussée. Si l'on accepte notre distinction par institutions et par matières, il est possible de fixer, avec l'assentiment de tous, certains cas de décisions du Conseil de ministres qui seront régis par la majorité qualifiée dans le traité d'Union révisé. Quant au Conseil européen, sans préjuger l'évolution de sa procédure et de ses pouvoirs, il est à espérer qu'il sera amené, par sa propre expérience, à élargir ses compétences et à adopter progressivement la règle de la majorité. Le premier traité d'Union pourrait entrer en vigueur en janvier ou au plus tard en juillet 1963. Sa révision générale aura lieu en 1966. Quatre ans plus tard à l'expiration de la période transitoire du Marché commun, l'Union politique aura rejoint l'intégration économique. Pour parvenir à ce système unique dans le cadre de l'Union européenne, d'autres progrès devraient être accomplis lors de la révision : préciser les compétences et les moyens de l'Union; prévoir une élection européenne qui aurait en plus le sens d'une ratification populaire; accroître les fonctions du Parlement ainsi élu, de la Cour et du Conseil économique, social et culturel; rationaliser l'ensemble du système de l'Union. Ce sont là quelques objectifs dont certains pourraient être définis dès maintenant.

CONCLUSIONS.

En partant des définitions approximatives du principe de supranationalité et du processus d'intégration, nous avons analysé certains aspects originaux des Communautés européennes selon cette double approche.

1. L'étude simultanée des trois Communautés sub specie de la supranationalité nous a permis de constater que, sous l'angle institutionnel et pratique, les différences entre les traités de Rome et la CECA sont moins accentuées que ne le laissent supposer les textes. En effet,

a) dans la pratique la Haute Autorité a dû d'efforcer de recueillir les avis et les appuis du Conseil. Cependant, elle conserve, toutes les fois que l'avis conforme n'est pas exigé, la possibilité de prendre une décision contraire à la

volonté du Conseil. La Haute Autorité garde donc en réserve ce pouvoir supranational que les Commissions ne possèdent pas.

b) Lorsque l'avis conforme du Conseil est requis dans la CECA, ce mécanisme ne diffère que formellement du rouage essentiel des traités de Rome : la collaboration obligatoire et organique des Conseils et des Commissions.

c) Grâce au dynamisme dont elles font preuve, les Commissions sont en passe de conquérir une position de premier plan que les textes ne laissaient prévoir que partiellement (ex : rôle des Commissions dans le mécanisme de décision et dans l'élaboration de règlements généraux tels que ceux sur la concurrence et sur l'agriculture commune). A l'inverse de l'expérience de la CECA, la pratique des deux nouvelles Communautés (en particulier celle de la CEE) tend, par delà les textes, à favoriser la supranationalité.

d) Sur un point, la CECA demeure nettement à l'avant-garde : elle connaît un impôt européen qui lui assure son indépendance financière, alors que la CEE et l'Euratom dépendent encore des contributions des Etats membres.

2. La création de la CEE introduit un changement fondamental quant au contenu de cette Communauté. Le Marché commun généralisé s'ajoute aux Marchés communs partiels, ouvrant une nouvelle perspective à l'économie des Six et imposant une orientation commune à tous les secteurs économiques. Les politiques commerciales, les programmes publics et privés s'élaborent désormais en fonction de cette perspective générale et commune.

D'autre part, la mise à exécution du traité de la CEE a déclenché un vaste processus d'intégration, à la fois sur le plan institutionnel et matériel de la CEE et dans divers secteurs, notamment dans les plus dynamiques, de l'économie communautaire. Cette intégration est plus large et plus profonde que celle provoquée par la CECA ou d'autres institutions européennes. En effet, celle-ci ne touche directement qu'une catégorie limitée d'entreprises, de travailleurs et d'intéressés, que la CEE étend à l'ensemble de l'activité économique. C'est ainsi que nous avons montré comment les agriculteurs ont été sensibilisés.

Cette "européanisation" se propage d'un secteur à l'autre et n'épargne même pas les professions libérales ou les artisans. Certes, son intensité maxima est enregistrée dans certains secteurs économiques ou connexes, ainsi que parmi les responsables politiques et économiques qui ont la charge des questions européennes. Néanmoins, par l'effet de contagion ou de compétition, ce mouvement tend à se transmettre à l'autres secteurs de la vie sociale dont celui des syndicats et des partis politiques. En même temps, il pénètre dans les nouvelles couches sociales et fait tache d'huile. Ce processus complexe engendre de multiples interactions

et des effets cumulatifs dont nous avons essayé d'esquisser quelques tendances fondamentales. Le "choc" européen éveille l'intérêt, oblige à réagir ou à agir et contribue ainsi graduellement à créer une "conscience européenne". De la sorte, s'élabore progressivement le fondement sociologique d'une communauté politique. Cependant, malgré le nombre accru de matières "européanisées", le développement de l'eurosphère ou l'importance des secteurs mis en commun, le passage des communautés économiques à une communauté politique n'a rien d'automatique ou de fatal. Les Communautés actuelles ne font que préparer les bases d'une construction politique.

3. Cette vague arrive au seuil du politique. Sans le franchir, elle impose le choix entre : d'une part une Communauté essentiellement économique qui, pouvant se passer d'une armature politique, cherche son prolongement ou son accomplissement logique dans une zone de libre échange atlantique ou occidentale; d'autre part, une Communauté qui, bien que de nature économique, vise à la réalisation d'une union politique et exige, de ce fait, en priorité un complément politique. La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement (Bonn, 18 juillet 1961) qui donne une interprétation authentique des traités européens se réfère à une bonne volonté politique implicite des Communautés européennes.

Ce passage au politique ne peut être effectué, à l'heure actuelle, qu'avec le consentement et par un acte volontaire des gouvernements. Ce préalable admis, nous avons analysé la seule proposition gouvernementale existante : le projet d'union d'Etats européens. Dans sa forme amendée, il permettrait précisément de faire le "saut" dans le politique et d'entamer un large processus de "politification". D'abord, des matières politiques par excellence, telles que les affaires étrangères ou la défense, ne seraient plus à l'écart de l'intégration. Ces secteurs essentiels s'engageraient progressivement dans la voie communautaire et viendraient ainsi renforcer le nombre et le poids des matières relevant, partiellement du moins, de l'Union européenne. Certes, même améliorée, cette structure serait plus lâche et ses pouvoirs moins importants que la construction communautaire. Mais elle engloberait des matières vitales élargissant ainsi le processus d'intégration; elle transmettrait, en effet, ce mouvement centripète aux "structures" gouvernementales et politiques des Etats membres. De sectoriel et technique, le processus d'intégration tendra à devenir global et politique.

4. Le processus d'intégration partiel puis global forge progressivement le fondement matériel de toute autorité supranationale. Nous avons constaté qu'au cours de son développement complexe, aux interactions multiples, il ne suit pas une évolution simple et linéaire mais évoque une sphère qui s'enroule autour d'un axe. Dans ce mouvement, divers facteurs empruntent des voies souvent connexes, tout en accusant un rythme ou un type d'accroissement diversifié. Tandis que la supranationalité institutionnelle semble se dégrader au fur et à mesure que l'on

... passe de la CECA à la CEE et à l'Euratom et éventuellement aux institutions politiques, le processus d'intégration s'accroît et s'approfondit, tant par secteurs - économie dans l'ensemble et éventuellement secteurs politiques - que par couches d'intéressés. Le flot s'amplifie qui constitue précisément le fondement et le contenu de la supranationalité. Les structures institutionnelles supranationales mais à fondement trop étroit du début paraissent se rapprocher des structures réelles qui, de leur côté, progressent rapidement dans la voie de l'intégration, offrant de la sorte une assise plus solide aux institutions européennes. Nous assistons à un ajustement du construit et du réel. Paradoxalement, les institutions moins supranationales reposent sur des structures plus intégrées. Néanmoins, à son tour, ce processus d'intégration ne se limitant pas à soutenir l'édifice existant, tendrait, par son dynamisme, à renforcer, voire à faire progresser, la supranationalité institutionnelle. C'est cette interaction que nous avons essayé de décrire dans certaines de ses phases. A cette fin, nous avons abordé simultanément le principe de la supranationalité et le processus d'intégration qui, au demeurant inséparables dans les faits, constituent, ensemble, la réalité de la Communauté européenne.

F I N

TABLE DES MATIERES

-0-

Pages

LE PRINCIPE SUPRANATIONAL ET LE PROCESSUS D'INTEGRATION DANS LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

I	- Approche générale	1
II	- Définitions : supranationalité et intégration	3
III	- Le processus d'intégration communautaire	
	1. - Intégration et foyers d'analyse	10
	2. - <u>Négociations sui generis</u>	11
	3. - Intégration institutionnelle et autonomie communautaire	12
	4. - Indépendance des institutions	14
	5. - Parlement européen	19
	6. - Actes communautaires	24
	7. - Mécanisme de décision	31
IV	- La dynamique de l'intégration communautaire	
	1. - Le système d'engrenage	33
	2. - Engrenage agricole	34
	3. - Programmation européenne	36
V	- Intégration par secteurs	
	1. - Economie communautaire	38
	2. - Organisations patronales	41
	3. - Syndicats européens	43
VI	- Projet gouvernemental d'union politique	
	I - Au seuil de l'Europe politique	45
	II - Analyse du Projet Fouchet	46
	III - Les retouches présidentielles	49
	IV - L'Europe du possible : le Projet amendé	51
	CONCLUSIONS	57

-0-