

ASPECTS MATÉRIELS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

par DUSAN SIDJANSKI

Privat-docent à l'Université de Genève

INTRODUCTION

Notre propos est de mettre en relief certaines *tendances* supranationales qui se dégagent du contenu des Communautés européennes. La plupart des études consacrées à la notion de la supranationalité portent essentiellement sur les aspects juridiques et institutionnels de ce concept tel qu'il est exprimé dans les Communautés. Or, il nous est apparu au cours de nos recherches que la supranationalité n'est pas le fait uniquement des facteurs institutionnels, mais la résultante des forces politiques, économiques et sociales qui agissent dans le cadre communautaire. C'est de l'action de ces divers facteurs que dépendra, en définitive, la forme réelle des Communautés. Cependant, le jeu de ces forces s'effectue dans un milieu—le marché commun—qui est soumis à la fois aux règles définissant un comportement commun et aux actions communes. Ces trois aspects du contenu des Communautés constituent précisément l'objet de cette brève analyse.

1. *Considérations générales.* C'est une vérité de La Palice que de dire que le droit international, poursuivant son évolution rapide, est entré dans une phase d'organisation. En effet, le nombre croissant des organisations internationales répond à la nécessité de créer un cadre rationnel et organique des relations entre États. Mais—et c'est là un caractère fondamental de cette tendance—l'évolution accuse un double aspect: *floraison* des organisations internationales et *élargissement* substantiel de leurs *champs d'action*. Celui-ci se traduit notamment par évolution en profondeur qui comprend à la fois l'accroissement des pouvoirs des organisations internationales et l'expansion de leurs activités.

Quels sont les traits les plus marquants de cette transformation? Tout d'abord, on constate une tendance qui vise à donner une force obligatoire, voire exécutoire, toujours plus prononcée aux décisions des organes communs. D'autre part, on décèle une certaine volonté de

substituer la procédure classique de l'unanimité par des votes majoritaires afin d'éviter la paralysie des organes communs. En dernier lieu on assiste à une lente transformation des relations internationales qui de médiatees deviennent de plus en plus immédiates; autrement dit, ces relations concernent dans une mesure accrue les individus et les associations d'individus, et non plus exclusivement les États.

De plus, les fonctions des organisations internationales tendent à recouvrir, du moins potentiellement, la quasi totalité des activités sociales. Elles ne se limitent plus principalement aux problèmes de sécurité, mais pénètrent davantage dans les domaines économique et social. L'essor et le développement des organisations à compétences *économiques* – depuis la deuxième guerre mondiale – en sont l'expression la plus palpable. Les problèmes de reconstruction, de coopération économique et commerciale, d'aide aux pays en voie de développement, etc. qui se sont posés sur le plan international ont exigé des solutions communes.

Cette double tendance, dont chaque terme constitue un aspect complémentaire et inséparable, s'inscrit avec plus de précision et d'intensité dans les organisations régionales ou limitées. Elle revêt une forme particulièrement évoluée dans les Communautés européennes.

2. *Principales caractéristiques.* Avant d'analyser le contenu des Communautés, nous esquisserons brièvement leurs *caractères fondamentaux et originaux*¹.

L'objectif que se proposent les Communautés européennes est l'union de l'Europe. Mais à cette finalité profonde correspond, pour l'instant, un objet limité à un domaine essentiellement technique. Ce déséquilibre voulu entre l'objectif et l'objet des Communautés explique en partie la forme particulière de leurs institutions, ainsi que la nature de leurs pouvoirs.

a/ En vertu d'un *transfert de compétences* législatives, judiciaires et exécutives aux trois Communautés européennes, celles-ci exercent des pouvoirs à ce jour jamais concédés à des organisations internationales. Ces pouvoirs se caractérisent à la fois par leur extension dans des domaines économiques et sociaux précis, et par leur intensité exceptionnelle.

b/ Ces pouvoirs sont exercés par des institutions communes qui jouissent, à l'exception des Conseils de Ministres, d'une *indépendance* inaccoutumée dans les relations internationales, vis-à-vis des États

1. Cf. notre étude, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs* à paraître dans le n° 1, 1961, de la Revue générale de droit international public, Paris.

et de groupes de pression. Les Conseils mêmes renforcent leur caractère communautaire dans la mesure où ils tendent à abandonner l'unanimité pour la majorité qualifiée ou la majorité simple.

c/ L'exercice du pouvoir par les institutions communes se distingue par deux traits: d'une part, par la *force obligatoire et exécutoire* des actes des Communautés et le degré de pression qu'ils sont en mesure de faire peser sur les États et leurs nationaux; et d'autre part, par l'*immédiateté* de l'action communautaire qui peut concerner directement les individus et les entreprises, sans passer par l'entremise des appareils étatiques.

La portée de ces tendances originales sera déterminée, en réalité, par des considérations suivantes, notamment:

1° Par la *répartition des pouvoirs* entre les institutions communes. En effet, il n'est pas indifférent que l'exercice de ces pouvoirs incombe au Conseil de Ministres—organe communautaire à caractère intergouvernemental—ou à la Haute Autorité et les Commissions—institutions de type supranational. En outre, il est important de définir le rôle que remplissent les autres institutions—Assemblée parlementaire européenne, Cour de Justice, Comité économique et social—dans le fonctionnement des Communautés.

2° Par le *glissement* vers les formes plus proches de l'*action intergouvernementale* que l'on constate dans la CECA et qu'entérinent le Marché commun et l'Euratom; d'une part, la Haute Autorité a été conduite, à défaut d'une assise solide de son pouvoir, à rechercher le consentement, voire l'appui des États membres; d'autre part, les Conseils des deux nouvelles Communautés ont pris la place centrale qu'occupe la Haute Autorité dans la CECA, tout en réservant un rôle plus effacé mais non moins important aux Commissions.

3° Par la centralisation renforcée de la *fonction extérieure* des nouvelles Communautés; par l'acceptation de la *durée illimitée* des traités instituant ces deux Communautés—la CECA prévoyait une durée de 50 ans; et par le bannissement du « droit de sécessions » des textes de Rome.

4° Mais surtout par l'orientation qu'emprunteront les divers facteurs—forces qui agissent et réagissent à l'intérieur et sur les Communautés. Ainsi par exemple il sera primordial de savoir: quelle est la volonté politique qui anime les États membres et partant les institutions des Communautés; quel est le sens et la portée du processus d'intégration qu'ont déclenché les Communautés et en particulier l'influence et l'action communes des agents économiques, des groupes patronaux et syndicaux, ainsi que des partis et formations politiques; en effet, ces divers groupements tendent à organiser leur actions sur le plan com-

munautaire et à constituer de ce fait une des assises sociologiques des Communautés; quelle sera l'évolution des économies des pays membres dans ce nouveau cadre communautaire et le degré de leur interpénétration. Autant de questions dont dépend, en définitive, le sort des Communautés européennes.

3. *Remarque liminaire.* Tout en étant conscient de l'importance d'une vue globale de la réalité des Communautés, nous nous proposons d'en examiner, en les isolant artificiellement, certains aspects tels qu'ils ressortent du contenu des trois traités européens: 1. la création du marché commun, 2. l'application des règles communes et 3. l'action commune proprement dite.

Dans l'intention de caractériser le contenu économique des Communautés européennes, on recourt à la distinction devenue courante entre *coopération* et *intégration*. La coopération économique est une collaboration de type intergouvernemental, essentiellement économique ou commerciale. L'intégration, qui vise à créer une union plus étroite, implique, en outre, une volonté politique: «L'objectif nouveau des six États de la Petite Europe est plus ambitieux (que celui de l'OECE), non plus purement économique, mais *politico-économique*; leur but n'est plus la coopération mais l'intégration...»².

L'intégration qui constitue en quelque sorte le contenu de la supranationalité apparaît avec des traits institutionnels spécifiques que nous venons de mentionner. Elle repose sur des *obligations irrévocables*, qui sont appelées à déclencher à leur tour un processus d'union *irréversible*. En outre, elle suppose la création et le fonctionnement d'un *marché commun*, pièce maîtresse de sa construction économique.

Le *marché commun*—concept essentiellement dynamique—implique une série de conditions: le marché commun c'est avant tout une libération totale créant un espace économique soumis aux règles et actions communes, appliquées et exercées par les institutions communes. Bref, un marché institutionnel³, dont les divers éléments sont inséparables du mécanisme et de la réalité des Communautés européennes.

I

CRÉATION DU MARCHÉ COMMUN

La création d'un marché commun suppose l'établissement d'une *union douanière* qui comporte: a/ la suppression des droits de douane et de toute mesure restrictive, et autres obstacles qui s'opposent aux

2. G. BAUER, *Le cadre institutionnel de l'intégration européenne*, *Aussenwirtschaft*, septembre 1959, p. 235. Souligné par nous.

3. L'expression est de Jacques Rueff.

échanges entre les pays membres du marché commun; b) un tarif douanier commun vis-à-vis de l'extérieur et par conséquent une politique commerciale commune. La création de cet *espace économique commun* constitue la condition préalable et indispensable de l'intégration économique.

A. *CECA*. Dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier l'abolition des droits de douane qui frappe le plus les esprits fût aussi rapide qu'aisée. A l'ouverture du marché commun, les droits de douane sur le charbon, le minerai de fer et la ferraille étaient inexistants, alors que la plupart des droits sur les produits sidérurgiques étaient modérés ou suspendus⁴. D'autre part, les droits sur le coke et les produits sidérurgiques communautaires entrant en Italie furent complètement supprimés à l'expiration de la période transitoire, le 9 février 1958. Quant aux autres *restrictions quantitatives* la victoire ne fût pas aussi facile. La Haute Autorité dût s'attaquer à une pratique généralisée: la France limitait les exportations de minerai de fer et de produits sidérurgiques, et interdisait l'importation de ces derniers. Le Bénélux accordait des licences pour l'importation de produits sidérurgiques. Dans le secteur de la ferraille, la plupart des pays de la Communauté frappaient de contingents sévères des exportations de la ferraille. L'inélasticité exceptionnelle de l'offre de la ferraille a conduit à l'établissement d'un mécanisme de péréquation. De cette manière, la CECA a facilité l'approvisionnement en ferraille et partant le développement de la sidérurgie italienne⁵. Depuis le 1^{er} décembre 1958, aucun mécanisme financier n'existe plus sur le marché de la ferraille. Entre-temps, pour favoriser l'équilibre fonte-acier qui constituait l'objectif principal du mécanisme commun, la Haute Autorité a encouragé la consommation accrue de la fonte dans la fabrication de l'acier, tant par ses décisions que par ses avis sur des programmes d'investissements. En dernier lieu, signalons que la Haute Autorité s'est également attaquée, avec plus ou moins de succès, aux obstacles subtiles que dressent les diverses formalités administratives. Elle poursuit désormais cette tâche en collaboration avec les deux autres Communautés. En fait ce n'est qu'ensemble que les trois Communautés recouvrent tous les secteurs des activités économiques, dont les problèmes exigent une solution communautaire.

Face à l'extérieur, les réalisations de la CECA ont été à la fois plus lentes et plus fragiles. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le

4. Cf. J. L'HUILLIER, *Théorie et pratique de la coopération économique internationale*, Paris, 1957, p. 334 et J. R. RABIER, *Marché commun du charbon et de l'acier*, Revue économique, n° 2, Paris, mars 1958, p. 299.

5. Cf. H. RIEBEN, *CECA. Equilibre européen et solidarité mondiale*, Institut des recherches européennes, Lausanne, 1959, pp. 40 et 41.

Plan Schuman n'institue pas une union douanière à proprement parler, mais une zone de libre-échange, tout en prévoyant une certaine harmonisation des tarifs douaniers extérieurs des pays membres. L'harmonisation de ces tarifs applicables aux importations en provenance des pays tiers a été effectuée par l'accord des gouvernements au sein du Conseil de Ministres. Aux termes de cet accord, l'harmonisation a été réalisée sur la base du tarif le plus bas de la Communauté, à l'exception d'une protection géographique de deux points supplémentaires accordés à certains pays. Ce tarif harmonisé est entré en vigueur à l'expiration de la période transitoire⁶. L'harmonisation des politiques commerciales s'est avérée bien plus difficile. La compétence en cette matière demeure entièrement réservée aux États membres. Cette importante fissure dans l'édifice de la CECA a eu des effets directs sur la crise charbonnière, qui a conduit à son tour à la mise en quarantaine provisoire du marché charbonnier belge, ainsi qu'à certaines restrictions à l'importation en Allemagne en provenance des pays tiers. En Italie, où les importations sont libres, un effort a été fait pour augmenter l'achat du charbon communautaire. C'est pourquoi la Haute Autorité recherche dans ce domaine une confrontation permanente des politiques commerciales en harmonie avec une politique énergétique commune⁷. Cependant, malgré ces difficultés, l'établissement du marché commun du charbon et de l'acier a contribué à l'intensification des échanges intracommunautaires, ainsi qu'à l'accroissement considérable de la production de l'acier. Mais il est hasardeux de vouloir préciser dans quelle mesure cette évolution favorable est due à la suppression des restrictions.

B. *Euratom*. Limité à un produit mais libre de toute entrave formée de « vested interests » ou de courants commerciaux traditionnels, le *marché commun nucléaire* a pu être établi comme prévu dans le délai d'un an. Dès le 1er janvier 1959, les droits de douane ou d'effet équivalent et les restrictions quantitatives sur les produits à usage exclusivement nucléaire ont été supprimés entre les pays membres. D'autre part, un *tarif douanier commun* a été fixé: lorsque les droits ne sont pas complètement supprimés, ils sont considérablement réduits ou suspendus pour certains produits. Ainsi, se trouvent réalisées les conditions nécessaires à la libre circulation d'un nombre important de produits nucléaires à l'intérieur de la Communauté. La politique d'approvisionnement de la Communauté est confiée à l'Agence⁸.

6. Cf. RABIER, *op. cit.*, p. 301.

7. VIII^e *Rapport général* de la CECA (édit. provisoire), II, 8.

8. II^e *Rap. gén.* de la CEEA, 14 mars 1959, pp. 58 et 59.

C. *Marché commun*. Le Marché commun se distingue des deux marchés partiels par son caractère *général* et sa création *progressive*. Dans les deux cas précédents, le prix des facteurs de production est déterminé par les économies nationales. Ces traités insistent tout particulièrement sur le libre accès aux sources d'approvisionnement qui constitue un des facteurs fondamentaux de la concurrence. En raison de leur caractère *partiel*, ces Communautés n'ont fait qu'un essai timide pour instaurer également la circulation de la main-d'œuvre qualifiée ou spécialisée⁹, des capitaux nécessaires aux paiements afférents aux échanges ou destinés aux investissements nucléaires¹⁰, ainsi que la libre circulation des connaissances dans le marché nucléaire¹¹. Prenant le contrepied de cette position, la Communauté économique crée un seul marché commun où circuleront librement les marchandises mais aussi les facteurs de production. En effet, il serait illogique d'établir un marché commun général dont les industries continueraient à dépendre pour leur coût de production des économies nationales séparées¹². Cette « distorsion fondamentale », selon l'expression de M. Pierre Uri, a pu être évitée en mettant en communication l'ensemble des facteurs économiques et en assurant ainsi un équilibre économique plus proche des conditions naturelles : la libération entreprise par le traité doit conduire au libre mouvement de marchandises, de travailleurs, de services et de capitaux. Cette libération complète est la condition de la distribution rationnelle des activités à l'intérieur de la Communauté—notamment de la spécialisation industrielle—et un élément important d'une concurrence effective¹³.

Etablir d'un seul cette liberté signifierait provoquer le « télescopage » des économies nationales. Afin de l'éviter, le traité prévoit l'ouverture *progressive* du marché commun à un rythme modeste mais selon des règles strictes qu'il définit. Cette méthode rigide de réduction de droits de douane est cependant rendue plus souple du fait qu'à l'intérieur de ces obligations les gouvernements disposent d'une certaine marge de liberté : ils ne sont pas obligés de réduire de 10% chaque droit de douane, le minimum obligatoire étant fixé à 5% et compensé par la moyenne des réductions. Néanmoins, à l'expiration de la période transitoire tous ces obstacles seront supprimés. Il est intéressant de noter que pour les

9. CECA art. 69, Eur. art. 96.

10. Eur. art. 100 et 97.

11. Eur. art. 12 à 23.

12. Cf. P. URI, *L'expérience du Plan Schuman et la Communauté économique européenne*, dans *Quelle Europe*, Paris, A. Fayard, 1958, p. 47.

13. 1^{er} Rap. gén., CEE, p. 60.

mesures d'effet équivalent le rythme n'est pas préétabli mais sera déterminé par la Commission ¹⁴. En contrepartie de ces obligations irréversibles, le traité a établi des *clauses de sauvegarde*. En effet, au cours de la période de transition, les gouvernements peuvent recourir soit à la clause générale de l'article 226 soit à celles prévues aux articles 17, 26 et 37. Ce recours est doublement limité: d'une part, dans le temps, ces clauses ne pouvant être invoquées qu'au cours de la période transitoire; et d'autre part, par l'autorisation préalable de la Commission, qui exerce ainsi un certain contrôle supranational. Au demeurant, il faut ajouter que grâce à son contrôle sur les mesures de désarmement et sur les clauses de sauvegarde, et à ses décisions quant au rythme d'élimination des mesures d'effet équivalent, l'établissement de l'union douanière constitue la pièce la plus solidement structurée du Marché commun.

La libération des autres facteurs n'est ni aussi complète ni aussi stricte. Le traité établit certes une obligation générale, définit les principes; il ne prescrit pas de calendrier rigide mais seulement certaines limites dans le temps, pour assurer l'harmonie profonde de l'ensemble des mesures de libération. L'essentiel repose sur l'action conjointe du Conseil et de la Commission. Ce sont ces deux institutions qui—en collaboration avec d'autres—arrêtent des règlements, des directives et des programmes selon les principes inscrits dans le traité. Ici la marge de décision est telle que l'efficacité de ces dispositions dépendra essentiellement de la dynamique des institutions communautaires. Est-il besoin d'insister sur ce rôle grandissant des institutions qui met en relief précisément la différence entre un marché classique et un marché institutionnel ?

Ainsi par exemple, les travailleurs et les services circuleront librement à l'expiration de la période transitoire, tandis que les personnes et les sociétés disposeront du droit d'établissement. Cette liberté comporte des limitations: c'est ainsi que les libres mouvements de la *main-d'œuvre* sont conditionnés par l'existence d'«emplois effectivement offerts». En compensation, le Conseil établira, sur proposition de la Commission, des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emplois et à en faciliter l'équilibre. En exécution de l'article 54, la Commission européenne a soumis au Conseil un programme général qui, après avoir déterminé les restrictions à la *liberté d'établissement*, indique un ordre de priorité pour leur élimination selon les différentes activités, conformément à la ligne directrice que fixe le traité ¹⁵. Dans cet ordre d'idées ce programme prévoit que la plupart des acti-

14. Cf. les art. 12 à 37 du traité de la CEE.

15. III^e Rap. gén. de la CEE, pp. 102 à 104.

vités industrielles et commerciales seront libérées avant l'expiration de la deuxième année de la deuxième étape. Quant à la libre circulation des *capitaux*, la première directive du Conseil libère intégralement les investissements directs, les mouvements liés au financement à court et à moyen terme des échanges commerciaux et les opérations sur les valeurs cotées en bourse; en outre, elle libère conditionnellement les émissions des entreprises sur les marchés financiers, prêts et crédits à moyen terme et à long terme de caractère financier etc. Par contre, les mouvements de capitaux à court terme n'ont pas encore fait l'objet des mesures de libération ¹⁶.

Mentionnons, en dernier lieu, le secteur *agricole* qui, tout en formant un chapitre à part, ne constitue pas moins un facteur de la concurrence dans le Marché commun. Sauf disposition contraire, ce sont les règles générales de désarmement qui s'appliquent à ce secteur. Mais ici l'exception tend à devenir la règle. Au cours de la période transitoire des systèmes des prix minima pourront être établis pour autant que la libération risque de mettre en péril le niveau de vie équitable, la stabilité des marchés, etc. D'autre part, le développement des échanges sera poursuivi par la conclusion d'accords à long terme entre les pays membres, tant que l'organisation commune ne se substituera aux organisations nationales.

Le prolongement logique de cette union douanière est la *politique commerciale commune*. Dans le cadre de cette politique, la Commission adresse au Conseil des recommandations en vue des *négociations tarifaires* (au cours de la période transitoire) et en vue de la négociation d'accords *tarifaires et commerciaux* à l'issue de cette période. Négociés par la Commission, ces accords sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite. Déjà avant l'expiration de la période transitoire, la politique commerciale commune est fondée sur des principes communs, notamment en ce qui concerne la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. De cette manière, contrairement à la CECA, le Marché commun se présente comme une entité cohérente face à l'extérieur. Avec son poids dans le commerce mondial ce facteur d'unité ajoute un élément de négociation puissant.

L'élaboration de ce cadre commun ne va pas sans dangers, limitations et menaces de recours aux clauses de sauvegarde. A ces pièges, les États membres ont joint une nouvelle précaution : le passage de la première à la deuxième étape. Ce passage est soumis à un sévère con-

16. *Id.*, pp. 108 et 109.

trôle politique de la part des États, contrôle qui selon le professeur Guy Héraud pourrait même conduire à une sécession ¹⁷. Telle est la possibilité extrême qui se dégage de la logique du texte. Cependant, celle-ci reflète avant tout la configuration instantanée des facteurs qui ont présidé à l'élaboration du traité. A ce moment politique, cette possibilité a pu être admise. Au demeurant, la logique réelle élargit cette interprétation ésotérique et tend à replacer les clauses particulières dans un contexte général *politico-économique* qui caractérise le Marché commun. Elle tient compte du fait que le traité semble plus explicite par les tendances qu'il indique que par les mesures qu'il ose définir. Et cette interprétation met l'accent à la fois sur l'unité fondamentale et sur le processus dynamique qui animent le Marché commun. Ainsi, *deux* ans après la mise en vigueur du traité de Rome le problème n'est plus de savoir comment effectuer ce passage périlleux ¹⁸.

Sous l'influence des facteurs dynamiques qui œuvrent dans le marché commun, la décision d'accélérer le rythme de réalisation du traité a été prise par le Conseil sur proposition de la Commission, le 12 mai 1960 ¹⁹. Parallèlement à la réduction des obstacles aux échanges intercommunautaires, la Commission a indiqué les domaines dans lesquels des mesures accélérées pourraient être prises. Notamment, dans le domaine social, en matière de politique commerciale et de politique agricole.

Gouvernements et gouvernés se sont engagés dans ce processus irréversible d'intégration qui, débordant les frontières des marchés communs fragmentaires, recouvre l'ensemble de l'économie des pays membres.

II

APPLICATION DES RÈGLES COMMUNES

Un espace commun ne suffit pas. Il faut encore que ce soit un *espace de solidarité*, un milieu où les agents économiques sont reliés entre eux par des liens de dépendance mutuelle. La création de cette solidarité de fait constitue l'objet fondamental des Communautés européennes.

17. *Les procédures de mise en place du Marché commun*, Droit social, Paris, avril 1958.

18. Dans l'hypothèse d'un changement politique profond, ce problème pourrait resurgir.

19. III^e *Rap. gén.*, pp. 27 et ss. Il est significatif de noter que c'est précisément la France qui, sous la pression de divers secteurs industriels, a proposé, avec la Belgique, l'accélération du Marché commun. Certes, cette décision diminue la portée du problème du passage de la première à la deuxième étape, sans l'éliminer pour autant. En cas de crise grave ou d'un changement politique important, ce mécanisme entre la première et la deuxième étape pourrait, en effet, offrir maintes possibilités aux manœuvres sécessionnistes.

Si la première tâche des Communautés consiste à supprimer les obstacles pour mettre en communication les marchés nationaux, leur deuxième fonction est de définir les règles d'un comportement commun. Voici, selon Jean Monnet, un des éléments essentiels de la solidarité européenne : « Français, Allemands, Belges, Néerlandais, Italiens et Luxembourgeois, suivront chacun des règles communes et, se faisant, envisageront le problème qui leur est commun sous le même jour, et, par conséquent, leur comportement des uns à l'égard des autres aura fondamentalement changé »²⁰. C'est dans la mesure où les règles communes contribueront à rendre effective cette solidarité qu'elles agiront dans le sens de la supranationalité.

A. CECA. La concurrence est le principe fondamental de la CECA ainsi que du Marché commun. C'est sur elle que le traité érige l'essentiel de sa réglementation commune, tout en tenant compte des données spécifiques du *marché du charbon et de l'acier*. Ce marché se caractérise notamment par un nombre réduit de producteurs ; par une offre rigide que conditionnent le volume et les délais de maturité des investissements ainsi que l'importance des frais fixes ; par une demande variable tant en raison de la concurrence d'autres produits qu'en fonction de l'évolution de la conjoncture. Bref à l'instabilité du marché s'allie la rigidité de la production. En rendant vulnérables ces industries de base, ces conditions expliquent en outre la cartellisation et la concentration poussée qui sont le propre de leur marché. Mais, en même temps, elles montrent le danger d'une concurrence sans frein. En conséquence, la Haute Autorité doit instaurer une concurrence réglée qui prenne en considération ces caractères fondamentaux. A cette fin, le traité la charge d'établir les conditions normales de concurrence, d'éliminer tout ce qui est incompatible avec celle-ci et d'intervenir lorsque ces conditions sont menacées. En exerçant ces fonctions, la Haute Autorité doit veiller à l'approvisionnement de la Communauté, à l'égal accès aux matières de base et à la réalisation des objectifs sociaux.

Dès l'ouverture du marché commun, la Haute Autorité a défini les normes de la publication des *barèmes des prix*, ainsi que de la *non-discrimination*. La première règle impose l'application uniforme des conditions fixées par les barèmes, la deuxième interdit de différencier les conditions suivant la nationalité de l'acheteur résidant dans la Communauté ou suivant le lieu où il est établi à l'intérieur de la Communauté²¹. La portée de la non-discrimination est générale : elle concerne

20. *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 44.

21. L'application de ce principe en matière de prix a conduit à la suite de l'ouverture du marché commun, non seulement à l'élimination de la pratique des doubles

toutes les entreprises de charbon et d'acier et tous les utilisateurs, et s'applique sur toute l'étendue de la Communauté ainsi qu'à l'intérieur de chaque pays. A ce propos, le professeur Reuter a pu dire que le traité charbon-acier a bien créé un marché commun véritable : « lorsqu'un acheteur français achète du charbon à une mine française, l'opération est réglée selon les mêmes principes que s'il s'adresse à une mine allemande »²².

D'ailleurs ce même trait caractéristique se retrouve dans la réglementation antitrust qui régit, à l'exception des ententes d'exportation à destination des pays tiers, toutes *ententes* et *concentrations* situées dans le marché commun. Sur ce terrain, la Haute Autorité a été mise à rude épreuve. Elle s'est trouvée dans un milieu fortement cartellisé qui, menacé par la reconstitution de l'entente internationale de l'acier, a vu surgir la convention de Bruxelles²³. Le marché élargi a suscité de nombreux accords, regroupements et concentrations qui, tout en répondant par leurs proportions actuelles aux conditions normales de concurrence, ne laissent point de menacer le fonctionnement du marché. A cet égard le traité adopte la position suivante : il interdit les ententes et soumet à autorisation préalable les concentrations (articles 65 et 66). De prime abord il se méfie davantage des ententes que des concentrations. Cependant, l'interdiction visant les ententes est assouplie par la possibilité d'autoriser les accords de spécialisation ou d'achat et vente en commun, lorsque la Haute Autorité reconnaît qu'il contribue à une amélioration notable dans la production ou la distribution sans pour autant assurer aux entreprises une position dominante ou privilégiée. Depuis l'ouverture du marché commun jusqu'au 1^{er} février 1959 123 procédures ont été engagées au titre de l'article 65, dont 83 à la suite d'une demande d'autorisation et 40 d'office par la Haute Autorité. Sur ce total, la Haute Autorité a accordé 15 autorisations, prononcé 4 interdictions et déclaré dans 69 cas que l'article 65 n'était pas applicable. Quant aux concentrations, 116 procédures ont été engagées dont 59 d'office. La Haute Autorité a accordé 31 autorisations et prononcé 26 non-applications et deux exemptions²⁴. Un vaste mouvement de con-

prix mais aussi à la réduction des prix. Signalons que pour assurer le respect de ces règles de publicité et de non-discrimination, la Haute Autorité a infligé jusqu'en 1958 16 amendes aux entreprises pour un montant de 69 mille dollars (VI *Rap. gén.*, pp. 61 et ss.).

22. *Aspects de la Communauté économique européenne*, Revue du Marché commun, Paris 1958, n° 3, p. 12.

23. Cf. H. RIEBEN, *CECA. Equilibre européen et solidarité mondiale*, Centre de recherches européennes, Lausanne 1959, p. 64.

24. VII^e *Rap. gén.*, pp. 147 et 157.

centration est en cours. Récemment encore la Haute Autorité a autorisé diverses concentrations charbon-acier en Allemagne. Au sujet de la Hütten und Bergwerke Rheinhausen A.G., contrôlée par la firme Fried-Krupp, elle a estimé que cette opération représentant 3% du charbon et 5,5% de l'acier de la Communauté ne donnait pas aux intéressés la possibilité de faire obstacle à la concurrence ou de se soustraire à ces règles. Cependant, elle a décidé de soumettre à une surveillance spéciale les investissements futurs du groupe Krupp.

Les opinions sur l'action menée par la Haute Autorité dans ce domaine ainsi que sur la réglementation commune divergent. Au fond, nous retrouvons le problème essentiel de l'équilibre des forces en présence et des exigences particulières des industries de base. En le transposant sur le plan communautaire nous nous heurtons à la question complexe des groupes de pression, des interventions publiques, des exigences de stabilité et d'expansion, ainsi qu'aux impératifs sociaux et humains. De plus, l'action de la Haute Autorité ne repose pas sur un fondement politique solide et demeure d'autant plus sensible à ces divers facteurs. Dans ces circonstances il n'est pas étonnant que sa position se soit assouplie par rapport à la rigidité du texte du traité. C'est plutôt par sa position centrale d'observateur public, que par ses pouvoirs que la Haute Autorité tend à s'imposer en arbitre.

En raison du caractère pondéreux des produits du marché commun, les discriminations du fait des *tarifs de transport* revêtent de l'importance pour le développement de la concurrence. En effet, la concurrence implique la transformation des tarifs autrefois établis dans un cadre national. Dans les transports ferroviaires, l'élimination des discriminations fondées sur le pays d'origine ou de destination de produits a été accomplie dès l'établissement du marché commun et les tarifs directs internationaux ont été introduits par étape²⁵. Mais les difficultés se multiplient dès qu'on aborde le problème de l'harmonisation des tarifs des différents modes de transport. Malgré l'accord partiel sur le tarif rhénan en vigueur depuis mai 1958, la Haute Autorité tout en reconnaissant la complexité du problème et sa dépendance à l'égard de la politique de transport « a cru devoir exprimer sa déception du peu de résultats acquis jusqu'à présent au cours des travaux relatifs aux transports fluviaux »²⁶.

En sus de ces discriminations, les subventions ou charges spéciales et autres interventions gouvernementales menacent la concurrence.

25. Concernant des mesures tarifaires intérieures spéciales qui favorisaient certaines industries productrices en Allemagne et en France, la Haute Autorité a invité ces deux gouvernements à supprimer ces tarifs de soutien.

26. VII^e *Rar. gén.*, p. 168.

Celles-là ont été progressivement réduites puis supprimées à la fin de la période de transition. Dans un autre cas qui rend hommage à l'objectivité de la Haute Autorité, celle-ci a dû intervenir contre les mesures gouvernementales prises en Allemagne afin de protéger ainsi les producteurs allemands contre les discriminations de leur propre gouvernement ²⁷.

Telle est dans l'ensemble la situation dans les différents secteurs où la CECA s'est efforcée d'appliquer les règles communes. Malgré certains résultats positifs, la Haute Autorité demeure impuissante face aux défauts inhérents à toute intégration partielle. S'il est vrai, en effet, que les États ont renoncé à fixer les prix du charbon et de l'acier, il n'en reste pas moins que ces deux industries de base dépendent fortement des économies nationales où elles continuent d'être plongées. C'est pourquoi sans intervenir directement les gouvernements disposent de puissants moyens indirects qui leur permettent d'agir sur le niveau des prix de ces deux produits, de favoriser certaines catégories d'entreprises, bref de fausser le jeu du marché commun du charbon et de l'acier. Faut-il rappeler l'influence qu'ils exercent sur les prix des autres secteurs et partant sur le secteur commun ? Ou insister sur l'action déformatrice qui peut résulter de leur politique de change, de leur politique financière ou, dans l'ensemble, de leurs politiques générales, autonomes et souvent divergentes ²⁸ ?

Ce caractère partiel est la faiblesse originelle de la CECA. Les opinions convergent sur ce point : il ne peut y avoir de marché commun stable sans une coordination des politiques économiques des pays membres. Ce défaut même de l'intégration partielle constitue un motif pour la création du marché commun général assurant les conditions de concurrence en même temps que la coordination des politiques économiques.

B. *Euratom*. Le panorama qu'offre l'*Euratom* est différent, son rôle étant moins de réglementer ce qui existe que de promouvoir une industrie nouvelle. Sous réserve des caractères propres à l'*Euratom*, la conception du marché commun nucléaire se rapproche de celle du marché commun du charbon et de l'acier. La non-discrimination est largement appliquée à tous les utilisateurs de matière nucléaire. L'Agence ne peut même opérer de discrimination entre utilisateurs en vertu d'une politique prioritaire fondée sur l'emploi des matières nucléaires. En outre, les mêmes principes régissent l'approvisionnement et la formation des prix. L'application de ces principes communs est plus aisée dans ce sec-

27. IV^e *Rap. gén.*, pp. 25, 64 et 65.

28. Cf. notamment L'HUILLIER, *op. cit.*, pp. 312, 344 et ss., 372 ; RABIER, *op. cit.*, pp. 306 et 307.

teur inédit où elle s'opère au moyen d'un système centralisé de confrontation des offres et des demandes. Cette réglementation concerne à la fois les relations communautaires et internes des utilisateurs. Le caractère supranational de ce système est patent : l'Agence qui ne dépend que de la Commission, organe supranational, remplit un rôle central. Elle dispose à cet effet d'un droit d'option sur les matières nucléaires et assure une politique commune d'approvisionnement. Mais ce caractère est soutenu également par l'empreinte communautaire qui marque le système d'échange des connaissances, ainsi que la protection sanitaire et le contrôle de sécurité. Ce dernier est fondé sur la propriété communautaire des matières nucléaires spéciales, suivant l'exemple des États-Unis et de la Grande Bretagne. Son objet essentiel est de les soumettre à un contrôle efficace et commun. Telles sont les tendances inscrites dans le traité que la pratique sera appelée à renforcer, à assouplir ou à diluer ²⁹.

C. *Marché commun*. Examinons brièvement les principales règles communes qui régissent le *marché commun général*. A ces deux marchés partiels, le professeur Reuter oppose la conception du *marché commun général* qui, à son avis, est à la fois plus large et plus étroite : « le Traité charbon-acier a bien créé un marché commun ... mais il n'en est pas de même du Traité qui a institué la Communauté économique européenne ; ce dernier ne saisit directement que cette partie de la vie économique qui chevauche les frontières ». Et le professeur Reuter de constater qu'aucune dénomination ne semble de premier abord aussi inexacte que celle de « marché commun » ³⁰. Nous examinerons cette assertion dans le cadre des dispositions du traité du Marché commun.

1. *Régime commun de concurrence*. Tout d'abord relevons quelques aspects particuliers du marché commun général. Les marchés communs partiels sont caractérisés par un nombre réduit de grands producteurs et utilisateurs où dominant dans la pratique des oligopoles ou des oligopsones, une cartellisation poussée quand ce n'est pas par une situation de monopole. Ces diverses combinaisons, avons-nous constaté, rendent extrêmement vulnérable la concurrence sur le marché du charbon et de l'acier. La réalité d'un marché commun général est encore bien plus complexe. Dans ce cadre, toutes les formes d'accords ou de ~~concurrences~~ coexistent. Pour certaines catégories de biens de consommation, il existe un grand nombre de producteurs ; là, il semble que la

29. Cf. à titre d'exemples les articles 52, 60 et 61, 67, 69, 35 à 37 ; 12, 15, 17 et 29. *Addé I^{er} Rap. gén.*, pp. 61 à 68 ; G. VEDEL, *Euratom*, Revue économique, n° 2, mars 1958, pp. 227 et ss.

30. *Aspects de la Communauté économique européenne*, op. cit., pp. 11 et 12.

concurrence puisse être maintenue plus facilement que dans le secteur des matières de base. Mais ces conditions demeurent rares dans la pratique. Nous sommes bien loin de la concurrence décrite par les auteurs classiques. En effet, la production moderne ne s'accomplit pas généralement dans de petites ou moyennes entreprises indépendantes qui sont en concurrence dans un marché que chacune d'elles n'influence qu'imperceptiblement³¹. A l'inverse, nous vivons dans une réalité insérée dans un « corset monopolistique ». Les échanges se font sous les influences de pouvoirs privés et de groupements, souvent soutenus par l'État, dont certains revêtent des aspects organiques et formels³². Et ces groupements ne sont pas uniquement constitués par des producteurs et vendeurs, mais peuvent être le fait de sociétés financières aussi bien que d'acheteurs ou de travailleurs. La concurrence latente ou effective se manifeste principalement entre ces groupements ou associations, ces centres de pouvoir qui occupent une position plus ou moins dominante. A l'ombre de ces foyers de domination gravitent de nombreuses petites et moyennes entreprises qui, à défaut de protections géographiques et de spécialisation, se conforment dans l'ensemble à leurs décisions³³.

Ce milieu complexe où agissent et réagissent des pouvoirs publics et des groupes de pression, se complique encore davantage par la mise en communication des marchés nationaux. En réalité, cette situation nouvelle crée une certaine concurrence entre les groupes et entreprises puissants, en mettant en danger leur position sur le marché national et en rendant bien difficile la domination dans le marché commun. Dans ce dédale, les institutions communes sont appelées à réduire au minimum « les suites défavorables des concurrences monopolistiques, des concurrences spécialisées et des concurrences influencées par les États nationaux »³⁴. Le régime de concurrence instauré par le traité constitue leur principal instrument. Dans son unité fondamentale, ce régime comprend tant les dispositions de libre circulation que les règles de non-discrimination, la législation antitrust et l'harmonisation des législations nationales.

31. URI, *L'expérience du Plan Schuman et la Communauté économique européenne*, *op. cit.*, p. 49.

32. F. PERROUX, *Les formes de la concurrence dans le marché commun*, *Revue d'économie politique*, *op. cit.*, pp. 362 et 363. « Dans les secteurs importants de l'économie, les concurrences s'établissent entre unités complexes (macro-unités) ».

33. J. A. L'HUILLIER, *Les pratiques commerciales restrictives*, GATT, Genève, mai 195, pp. 10 à 15, A. MARCHAL, *Les ententes et les concentrations dans le Marché commun*, Service d'Information des Communautés européennes, Bruxelles/Luxembourg, août 1959, pp. 5 à 9.

34. F. PERROUX, *op. cit.*, p. 363.

NB : L'article 7, qui est directement opérant ³⁵, pose la norme générale de la *non-discrimination* : est interdite toute discrimination en raison de la nationalité. Cette norme peut comporter des exceptions mais celles-ci doivent être expressément stipulées par des dispositions particulières du traité. Cependant, les exceptions peuvent tout aussi bien élargir que restreindre la notion de la non-discrimination. L'application de la non-discrimination, d'ailleurs, est à la fois plus réduite et plus étendue que celle prévue par les traités de la CECA et de l'Euratom. Ainsi par exemple les dispositions concernant la libre circulation des travailleurs n'abolissent que les discriminations fondées sur la nationalité ; néanmoins, elles élargissent le cercle de personnes par rapport aux deux Communautés partielles. Dans d'autres cas, l'ouverture est encore plus considérable (art. 58 ³⁶, art. 59 2/2, art. 67). A leur tour, les règles de concurrence élargissent et limitent à la fois le principe de non-discrimination : elles l'élargissent, car elles concernent tous les producteurs et utilisateurs, mais limitent son application en portant essentiellement sur les relations entre les pays membres. La réglementation sur les ententes et les entreprises exploitant de façon abusive une position dominante s'inspire de ces considérations et de la législation antitrust de la CECA. C'est pourquoi nous nous bornerons à mettre en évidence leurs dissemblances ³⁷, dont l'essentiel est contenu dans l'observation déjà citée du professeur Reuter.

Tout en interdisant en principe les *ententes* en elles-mêmes ³⁸, le traité du Marché commun ne vise que les « accords entre entreprises, les décisions d'association d'entreprises et les pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter la concurrence entre les États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun » (art. 85). Ainsi la con-

35. Cf. G. VAN HECKE, *La notion de discrimination*, dans *Les aspects juridiques du Marché commun*, Faculté de Droit de Liège, 1958, p. 148, qui rapporte que ce point de vue a prévalu au cours des négociations. Pour les articles préliminaires du traité de la CECA la Cour de Justice a décidé qu'ils étaient immédiatement applicables. (Décision 1/54, II). *Adde* : REUTER, *Les Interventions de la Haute Autorité*, Actes officiels du Congrès sur la CECA, Milan, Dott. A. Giuffrè, 1957, pp. 39 et ss.

36. Le professeur G. VAN HECKE observe à ce propos que les entrepreneurs « étrangers » peuvent bénéficier du droit d'établissement en constituant une société ayant son siège statutaire dans un des pays de la Communauté (*op. cit.*, p. 133).

37. Cf. la comparaison des deux systèmes dans L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 89 à 98.

38. Le principe est l'interdiction, mais les « bonnes » ententes peuvent être exceptées de son application. Ces exceptions qui ont un caractère facultatif dans le Marché commun semblent revêtir une forme obligatoire dans le traité de la CECA (Cf. L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 91, nos 312 et 314).

dition est double : d'une part, il faut que les ententes visent ou faussent effectivement la concurrence ; mais, d'autre part, elles ne sont frappées d'interdiction communautaire que si elles affectent les relations entre les pays membres. Il en va de même des entreprises qui exploitent de façon abusive une *position dominante*, dans la mesure où leur action est susceptible d'affecter le commerce entre États membres (art. 86). La solution adoptée implique donc l'autonomie législative proche de la technique du système fédéral. Chaque État membre possède sa propre législation qui tout en pouvant être différente ne peut jamais être en opposition avec la législation fédérale. Dans notre cas, l'État membre est libre d'avoir ses lois particulières dans les secteurs où les ententes ou les entreprises jouissant d'une position dominante ne portent pas atteinte à la concurrence et au commerce avec d'autres pays membres. Dès que leur influence affecte les relations entre États membres, elles tombent sous la réglementation commune. On peut expliquer sans d'ailleurs justifier cette conception qui risque de créer deux catégories de marchés, les marchés nationaux et le marché communautaire. Mais, devant la complexité du milieu économique instauré par la mise en communication, il est compréhensible que le traité ait cherché à se limiter aux « choses communes », et à ne pas se substituer aux lois et gouvernements nationaux si ce n'est dans des cas et des limites indispensables. Même ainsi restreinte, sa responsabilité demeure très grande. En effet, il semble que dans la pratique son abstention ne concerne que les ententes mineures.

Remarquons d'abord qu'il sévit, dans les limites mentionnées, contre toutes les ententes et entreprises à position dominante et qu'il protège tout le monde. La protection contre la discrimination des entreprises est légitimée par la résidence. Ne faudrait-il pas se demander, d'autre part, quelle est la portée de la limitation des articles 85 et 86 ? Dire qu'elle ne concerne que le commerce entre les pays membres, c'est, nous semble-t-il, restreindre exagérément sa signification. Car, l'expression même d'*affecter* le commerce entre États membres pourrait viser toute entente ou entreprise à position dominante, qui, même indirectement, portent atteinte à ces échanges. L'on peut aisément concevoir le cas d'une entente qui ne fausse directement que le jeu de la concurrence à l'intérieur d'un pays membre, mais qui, par contre, a parmi ses clients de grands producteurs orientés vers la Communauté. Si ces producteurs ne peuvent recourir à d'autres sources d'approvisionnement grâce à l'ouverture du marché commun — neutralisant ainsi les pratiques restrictives de l'entente — et qu'il soient obligés d'acheter aux entreprises groupées en entente, il est clair que cette entente d'aspect purement intérieur affecte le commerce entre les pays membres. Cette at-

teinte devient encore plus évidente si les producteurs-exportateurs jouissent d'une position dominante dans le marché commun et qu'en raison des prix imposés par l'entente, ils exigent des prix non équitables. Dans ces circonstances on peut supposer que les producteurs-exportateurs s'adresseront aux institutions de la Communauté ou aux autorités nationales afin de défendre leurs intérêts et de ne pas s'exposer à une sanction communautaire³⁹. Cependant, pour préciser la portée de cette limitation au commerce entre Etats membres, il faut laisser le temps à la pratique, aux décisions et jugements communautaires. Il n'en est pas moins justifié de se demander quelles sont en fait les ententes importantes ou les entreprises exploitant une position dominante à l'intérieur d'un marché national qui n'affectent point le commerce entre États et qui du même coup ne tombent ainsi sous la réglementation commune. Ces remarques correspondent à une vue *statique*. Elles tiennent compte des conditions déterminées par le traité et non point de l'évolution tant des faits que du traité. Dès à présent, on constate que le traité et ses premières applications ont déclenché une vague d'accords reliant les entreprises par-dessus les frontières des pays membres. En plus, comme l'observe le professeur Reuter, cette distinction entre les instruments qui ne pèsent pas sur la libre circulation entre tats État et ceux qui les affectent — « en mettant les choses au mieux — n'a un contenu concret que tant que les échanges extérieurs ne sont pas devenus prédominants ». Le traité construit un engrenage qui impose imperceptiblement des solutions communes. C'est ainsi que l'intensification progressive des relations communes étend l'application des règles communes et conduit à l'harmonisation des législations antitrust nationales. La Commission et les États membres se sont déjà engagés dans cette voie. En premier lieu les États membres ont admis que les articles 85 et 86 constituent des prescriptions juridiques et non pas de simples déclarations de principe⁴⁰. Ces dispositions sont devenues ainsi partie intégrante des législations nationales. C'est en se fondant sur ces dispositions que la Commission se propose de promouvoir l'adoption par les autorités nationales d'une conception commune en matière de politique sur les ententes, ainsi que de procéder à sa mise en œuvre. Cette harmonisation apparaît d'autant plus nécessaire que l'application des règles communes est décentralisée et répartie entre les autorités nationales (art. 88) et la Com-

39. La question de savoir si les interdictions contenues dans les art. 85 et 86 sont immédiatement applicables et peuvent être invoqués par tout intéressé ou si elles ne deviennent effectives qu'après décision des autorités nationales agissant en vertu de l'art. 88 n'a pas encore été tranchée. II^e Rap. gén., p. 89.

40. II^e Rap. gén., p. 96. Dans une décision récente l'Office fédéral allemand a adopté expressément cette thèse.

mission (art. 89). Elle implique notamment que les décisions prises en vertu de l'article 88 dans chacun des États membres ne se contredisent pas lorsqu'elles s'appliquent à un cas analogue ⁴¹.

Un autre problème est soulevé par la remarque du professeur Reuter: le traité de la CECA institue un vrai marché commun, car lorsqu'un acheteur français achète du charbon à une mine française l'opération est réglée selon les mêmes principes que s'il s'adresse à une mine allemande. Autrement dit, toutes les entreprises sont soumises à la règle de non-discrimination en matière de prix et notamment en raison de nationalité ⁴². Dans le CEE, le principe de la non discrimination en matière de prix ne figure qu'aux articles 85 et 86 et se trouve de ce fait conditionné par leur double limitation: il ne s'applique qu'aux ententes ou entreprises à position dominante, susceptibles d'affecter le commerce entre pays membres. De cette manière une entreprise individuelle, en dehors de toute entente et sans position dominante, peut certes librement discriminer. Mais à la condition stricte de ne pas faire discrimination en raison de nationalité (art. 7). Autrement dit les opérations d'achat et de vente peuvent être réglées différemment en France et en Allemagne. Le Français n'achète pas nécessairement en France selon les mêmes principes qu'en Allemagne, ces principes pouvant différer d'un pays à l'autre. Par contre, ce dont il est assuré c'est de pouvoir acheter en Allemagne selon les mêmes principes qu'un Allemand. Cette norme s'applique à tous, entreprises, consommateurs, commerçants. Dans ce système, les règles demeurent décentralisées. Par contre, la CECA connaît un mécanisme unique qui comporte la publicité des barèmes de prix garantissant la non-discrimination. C'est là que réside la différence essentielle. Dans le marché commun, la non-discrimination en raison de nationalité est généralisée, tandis que la discrimination en matière de prix n'est interdite par la loi commune que lorsqu'elle est le fait d'ententes ou d'entreprises exploitant une position dominante susceptible d'affecter les échanges entre pays membres. Les autres cas demeurent du domaine national. Les législations nationales qui les régissent tendent à se rapprocher afin de permettre l'application des règles communes. Est-il besoin de redire ici que le marché commun général étend par contre le champ d'application du principe de non-discrimination aux facteurs de production ?

Une autre différence sépare les législations antitrust des deux traités européens: si les deux interdisent les ententes, le traité de la CECA soumet les concentrations à une autorisation préalable que le Marché

41. *Ibid.*, p. 87.

42. A quelques exceptions près: primes de fidélité.

commun ne retient pas. A la lumière des expériences des législations antitrust⁴³ et devant le foisonnement de concentrations dans les six pays, le marché commun se borne à les subordonner à un contrôle *a posteriori*. Il s'intéresse moins aux auteurs qu'aux conséquences de leurs agissements. Il ne réprime pas la concentration en elle-même ni n'exige une autorisation préalable, mais s'attaque à l'exploitation abusive d'une position dominante dans le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci. Cette attitude, dont la valeur dépendra en définitive de l'action concrète, s'explique par le fait qu'il est de toute manière plus difficile d'établir la distinction entre les auteurs qu'entre leurs agissements⁴⁴. De plus, on peut admettre que la forme et l'efficacité de la concurrence variera principalement selon la structure de chaque secteur, selon son degré de concentration, ainsi que d'après l'influence des ententes et des concentrations sur ce marché particulier.

Mais le développement de la concurrence dépendra également du poids des entreprises publiques ou des interventions étatiques dans chaque secteur. A cet égard il suffit de rappeler le rôle important que jouent les *entreprises publiques* dans l'économie italienne et dans l'économie française⁴⁵. Ne négligeant pas cet aspect du problème, le traité soumet les entreprises publiques aux mêmes règles que les entreprises privées. Cependant, l'application de ces règles se heurte à une barrière : l'accomplissement de la mission particulière impartie aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal (art. 90). C'est une brèche dangereuse, malgré les précautions dont le traité l'entoure : en effet, il consacre la primauté de l'intérêt de la Communauté, charge la Commission de veiller à l'application de ces dispositions et la dote à cette fin de *pouvoir de décision* à l'égard des États membres.

Dans le même ordre d'idée, le traité interdit les pratiques de *dumping* ainsi que les *aides* accordées par les États qui, en favorisant certaines entreprises, faussent ou menacent de fausser la concurrence. Cependant il prévoit certaines exceptions dont l'application est soumise au contrôle de la Commission. Dans ce domaine aussi, la Commission dispose des pouvoirs de décision en vertu desquelles elle peut demander à l'État de modifier ou de supprimer les aides interdites ou abusives⁴⁶.

43. Cf. l'expérience de la CECA dans la lutte contre les ententes et les concentrations, ainsi que la pratique américaine.

44. Cf. L'HUILLIER, *Les pratiques*, op. cit., p. 12 à 15.

45. *Ibid.*, p. 50. Italie : 25% de la production d'électricité, 55% de l'acier, 20% du raffinage, 10% de l'industrie mécanique et une partie des lignes aéronautiques et des banques. France : SNCF, monopoles étatiques, énergie, nationalisation partielle dans l'industrie automobile, dans le secteur des banques et des assurances.

46. Si l'État refuse de se conformer à la décision de la Commission, celle-ci ou

2. *Harmonisation des législations nationales.* Arrivé à ce point, il nous faut abandonner la méthode de comparaison entre les trois marchés communs. Jusqu'ici, les différences portaient sur les degrés de développement ou d'adaptation de dispositions similaires. A présent, elles concernent un caractère fondamental du Marché commun général que l'on ne retrouve pas, par définition, dans les deux marchés communs partiels. Ce trait évident mais non moins essentiel, la mise en communication de l'ensemble des économies des pays membres, est à l'origine d'une série de conséquences inconnues des deux autres marchés communs. Nous avons déjà constaté que les secteurs partiels de ces marchés sont entièrement plongés dans les systèmes économiques distincts et que partant les prix de leurs facteurs de production sont déterminés séparément dans le cadre de chaque économie nationale. Telle est la situation dont la CECA a dû s'accommoder tant bien que mal. C'est d'ailleurs la rançon de l'intégration partielle. Au lieu de pouvoir peser de manière décisive sur les économies nationales, les secteurs communs demeurent en fait fortement influencés sinon dominés par ces économies séparées⁴⁷. C'est dire que chaque ensemble national conserve en principe tant sa législation que sa politique économique et commerciale propre, même dans le secteur qui appartient au domaine commun. Dans le marché commun généralisé la perspective est renversée. Son fonctionnement implique un minimum de coordination des politiques économiques et d'harmonisation des législations pour permettre d'éliminer les disparités artificielles qui, en déformant les « conditions naturelles », fausseraient la concurrence. Tandis que les marchés partiels doivent s'accommoder de ces disparités, le Marché commun généralisé doit au contraire tendre à les aplanir. Dans ce cadre, redisons-le, le principe fondamental de la concurrence retrouve son unité sous la forme de la libre circulation des facteurs de production, de l'harmonisation des législations et de la nécessité d'une politique économique coordonnée. En effet, la variété de règles et moyens d'action ne peut masquer l'unité du problème de la concurrence. A cet égard la Commission affirme que les dispositions du traité devront être appliquées comme un ensemble et de manière convergente⁴⁸.

Nous nous proposons de rappeler d'abord les termes généraux du problème de l'harmonisation et d'examiner ensuite quelques solutions particulières. Dans la partie consacrée à l'établissement du marché com-

tout État intéressé peut saisir directement la Cour par dérogation aux articles 169 et 170.

47. Cf. L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 372.

48. I^{er} R.G., p. 62.

mun général nous avons pu observer comment le traité résout le problème de la distorsion générale : il prévoit d'une part un rythme progressif et lent pour la création du Marché commun et d'autre part des clauses de sauvegarde. En outre, les États peuvent corriger les distorsions générales en adaptant leurs taux de change. Mais ici le problème est différent.

Le principe général de l'action est défini à l'article 3, h qui prévoit le rapprochement des législations dans « la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché commun ». Plus précis, l'article 100 prescrit le rapprochement, par le truchement de directives, des dispositions législatives, réglementaires et administratives, qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. Les articles 101 et 102 habilent le Conseil et la Commission à éliminer les mesures qui faussent la concurrence et provoquent, de ce fait, des distorsions. Outre ces dispositions générales, le traité contient des règles particulières visant à éliminer ou à corriger les distorsions d'ordre fiscal ou social. Il en résulte que le traité s'attaque uniquement aux « disparités artificielles »⁴⁹. « L'harmonisation correcte est l'élimination des distorsions mais le respect des différences dans les conditions de fonctionnement des entreprises comme des économies »⁵⁰.

Il s'agit principalement de *distorsions spécifiques*, c'est-à-dire de charges spéciales qui frappent une industrie ou un secteur industriel d'un pays quelconque de la Communauté. « Pour qu'il y ait une distorsion, deux conditions doivent être remplies : il faut qu'une industrie soit plus chargée ou moins chargée que la moyenne de l'économie dont elle fait partie ; et il faut que la même surcharge ou décharge relative ne se retrouve pas pour la même industrie dans les autres pays »⁵¹. En effet, si cette charge pèse sur un secteur industriel de tous les pays elle ne change pas les conditions de la concurrence dans ce secteur⁵² ; de même, une aide gouvernementale ou communautaire accordée à tout un secteur de la Communauté ne menace pas l'équilibre concurrentiel de l'ensemble.

Voici un exemple emprunté au rapport sur les problèmes posés par les taxes sur le chiffre d'affaires dans le marché commun, établi par la Commission d'experts convoquée par la Haute Autorité⁵³ : dans un pays l'accise sur les cigarettes est beaucoup plus élevée que dans les autres. Au moment où les barrières entre les pays sont éliminées et la concur-

49. L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 70.

50. URI, *op. cit.*, Revue économique, p. 179.

51. VI^e R.G. vol. I, p. 20, cité par le professeur L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 71.

52. De telles différences existent à l'intérieur d'une économie nationale.

53. CECA, Luxembourg 1953, p. 23.

rence instaurée, les producteurs de cigarettes de ce pays ne pourront pas résister à la compétition en raison de la charge spécifique qui pèse sur leur industrie. Ainsi les conditions économiques de la concurrence se trouveront faussés du fait de cette surcharge. De cette sorte, une industrie compétitive par sa productivité devra peut-être cesser son activité, et ses forces productives seront transférées dans d'autres secteurs où leur utilisation ne sera pas optima. De toute évidence, cette distorsion doit être corrigée soit par compensation soit en rapprochant le taux de l'accise. Cette dernière solution qui permet d'éliminer les postes de douane correspond davantage à l'objectif du traité⁵⁴ : la création d'une union douanière et l'ébauche d'une union économique. Dans cet esprit, le traité prévoit l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires, sur les droits d'accise et autres impôts indirects (art. 99)⁵⁵. Ce rapprochement est d'autant plus important que les différences dans la structure des impôts indirects des pays membres sont fondamentales⁵⁶.

Au cours de cet aperçu, qui nous a permis d'évoquer le problème de l'harmonisation, nous avons constaté que le traité ne pose pas l'harmonisation en préalable mais l'envisage comme une conséquence. D'autre part, « l'harmonisation n'est pas le rapprochement des législations entre elles en en tirant une moyenne bâtarde : elle exige le dégagement d'une norme dont les systèmes divergents se rapprochent concurremment »⁵⁷. En outre, l'harmonisation n'est pas non plus l'uniformisation simplifiée. Elle rappelle singulièrement un des principes fondamentaux du fédéralisme : la volonté d'union dans le respect des diversités ; en effet, l'harmonisation ne doit pas imposer l'uniformité en rasant artificiellement les différences économiques ; elle doit éliminer des distorsions, tout en respectant la diversité économiquement fondée.

En conclusion, notons que le traité étend la notion de la non-discrimination : il pose le principe général de la non-discrimination en raison de nationalité et assure, bien qu'imparfaitement, la circulation des facteurs de production en sus de celle de tous les produits ; il s'attaque aux discriminations, qu'elles soient le fait des entreprises ou des États ; trace les premiers linéaments d'une harmonisation des législations

54. Voir l'analyse de cet exemple dans Tinbergen, p. 257.

55. Evidemment le traité contient aussi la règle de la non-discrimination des produits des autres pays membres frappés de taxes intérieures dans un pays de la Communauté (art. 95).

56. Des problèmes similaires de distorsions spécifiques se posent également dans le domaine des charges sociales, des salaires de la rémunération des travailleurs masculins et féminins, du régime des heures supplémentaires, etc. Dans ces divers secteurs aussi le traité vise à harmoniser les conditions dans les pays membres.

57. URI, *Revue économique*, *op. cit.*, p. 179.

nationales et, ainsi que nous le verrons, esquisse, bien que timidement, le principe de la coordination des politiques économiques des pays membres.

III

ACTION COMMUNE

L'examen du fonctionnement des règles communes ainsi que de l'harmonisation des législations nationales nous a permis de conclure que le marché commun tend à créer un espace économique homogène. Mais la fonction des institutions communes dans le marché commun ne se limite pas à l'application des règles communes et au contrôle de leur fonctionnement. Elle vise également à orienter les diverses décisions décentralisées dans le sens de l'expansion et de l'intérêt commun. La portée de cette action commune nous éclairera sur la tendance supranationale des Communautés européennes.

A. *CECA*. Dans la CECA, parmi les diverses interventions de la Haute Autorité les unes ont un caractère d'instruments *correctifs*, les autres de moyens d'*orientation* et d'action *positive*. Le principe fondamental est la concurrence. Mais cette concurrence n'est pas libre : elle est soumise aux règles, aux contrôles et à l'orientation communs. Lorsqu'elle est menacée, la Haute Autorité intervient pour la rétablir. Lorsqu'elle est menaçante, la Haute Autorité a pour mission de la ramener dans le cadre établi et de pallier ses conséquences nocives. Enfin, en cas de crise, la Haute Autorité substitue un mécanisme commun au jeu de la concurrence. Telle est en résumé la gamme des interventions de la Haute Autorité.

1. *Les Interventions correctives*. Les États ont renoncé à leur pouvoir de taxation en faveur de la Haute Autorité. Aussi la Haute Autorité peut-elle fixer des prix *maxima* et *minima* des produits inclus dans le marché commun du charbon et de l'acier. Les conditions de cette intervention sont définies à l'article 61. C'est ainsi que la Haute Autorité est habilitée à fixer des prix minima en cas de crise ou de menace de crise et aux fins d'atteindre les objectifs fondamentaux du marché commun (art. 3), donc l'approvisionnement régulier. En effet, à l'approche d'une crise le risque existerait de voir s'instaurer une concurrence meurtrière, qui pourrait conduire à la fermeture de certaines mines pourtant nécessaires pour l'approvisionnement régulier du marché commun. Quant à la fixation des prix maxima, la marge d'option de la Haute Autorité est plus large ; son choix rappelle une action gouvernementale. Elle peut prendre cette décision

toutes les fois qu'elle constate la nécessité d'atteindre les objectifs fondamentaux du traité et notamment l'établissement des prix les plus bas qui ne portent pas préjudice au développement des industries de base et à la rémunération normale des facteurs de production. Lors de la fixation des prix, la Haute Autorité doit tenir compte de la nécessité d'assurer la capacité concurrentielle tant des industries productrices que des industries utilisatrices.

Dans cette catégorie peuvent être également classées certaines *interventions à caractère social* qui neutralisent les risques résultant de la création du marché commun : dispositions concernant les salaires anormalement bas et aide en cas de chômage ou de conversion des entreprises. Au cours de la période transitoire, la Haute Autorité peut accorder des aides à la réadaptation sur la demande du gouvernement intéressé et à la condition que celui-ci verse une contribution au moins équivalente⁵⁸. D'autre part, l'introduction de procédés modernes augmente le rendement mais tend à diminuer les besoins en main d'œuvre. Quand cette introduction s'opère dans le cadre des objectifs généraux et qu'elle provoque du chômage, le traité prévoit (art. 56) un système *permanent* d'aide commune : soit par le financement des programmes susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main d'œuvre rendu disponible, soit par des aides non remboursables similaires à celles que nous venons de mentionner.

2. *Les Interventions anti-crise.* Si l'on se rapporte à notre brève description des traits caractéristiques du marché commun du charbon et de l'acier, on est amené à constater la fragilité extrême de ces industries lourdes. En raison de la structure de l'offre et de la demande, ces industries lourdes subissent périodiquement de graves crises. Pour lutter contre ces déséquilibres, le traité a doté la Communauté de pouvoirs exceptionnellement étendus : plus les menaces à la concurrence ou les risques de crise sont graves, plus les pouvoirs communs destinés à les combattre sont intenses ; ils atteignent le maximum dans les cas de crise. Cependant à mesure que les pouvoirs se renforcent, la Haute Autorité est plus souvent obligée de recourir à l'avis conforme du Conseil de Ministres. Cette « loi » se vérifie dans les cas de crise de surproduction. Les conséquences de ce système ressortiront de l'examen de la récente crise charbonnière.

Les perspectives en présence d'une *pénurie sérieuse* semblent différentes : lorsque la Haute Autorité constate que la coopération avec les gouvernements en vue de régulariser ou d'influencer la consommation

58. § 23 de la Convention annexe.

générale, en particulier celle des services publics, et ses interventions en matière de prix et de politique commerciale ne permettent d'y faire face, elle doit saisir le Conseil, et, sauf décision contraire de celui-ci statuant à l'unanimité, lui proposer des mesures nécessaires (art. 59, al. 1). C'est alors que le Conseil décide à l'unanimité des priorités d'utilisation ainsi que de la répartition des ressources. En fonction des priorités, la Haute Autorité établit en consultation avec les entreprises les programmes obligatoires de production. Cependant, même à défaut de cette décision unanime du Conseil, la Haute Autorité procède elle-même à la répartition des ressources de la Communauté entre les pays membres (art. 59, al. 3). Ainsi le manque de l'unanimité du Conseil ne peut pas bloquer l'action de la Haute Autorité. Cette action n'est paralysée que si le Conseil décide à l'unanimité de ne pas se saisir des propositions de la Haute Autorité concernant des mesures anti-crise. L'unanimité joue ici en faveur de la Haute Autorité : il suffit qu'un seul État particulièrement atteint par la crise s'oppose à ce refus, pour que le mécanisme anti-crise puisse fonctionner⁵⁹.

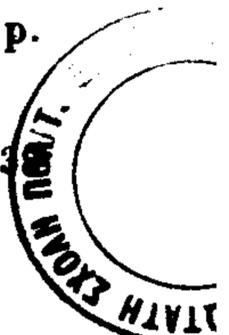
L'aperçu de la crise charbonnière nous permettra d'observer le fonctionnement du mécanisme anti-crise en cas de *pléthore*. Consciente du danger, la Haute Autorité a réagi dès le début de 1958 : d'une part, elle a assoupli les règles du marché commun en autorisant l'alignement entre producteurs de la Communauté ; d'autre part, elle s'est efforcée de connaître de manière précise, en insistant auprès des gouvernements pour qu'ils recueillent les données, l'importance des contrats en cours pour les achats de charbon en provenance des pays tiers. En octobre 1958, d'autres mesures sont venues se joindre aux premières. Toutes ces mesures de caractère préventif se sont avérées insuffisantes. Au début de 1959 la demande fléchit et les stocks augmentent. C'est à ce moment que la Haute Autorité prend une *décision fondamentale* : 1° appliquer d'une manière souple la méthode de quotas prévue par l'article 58 ; 2° adresser des recommandations (art. 74) afin de réduire les importations ; 3° étendre le système établi en faveur des mineurs belges à l'ensemble de la Communauté⁶⁰. Ce programme se heurte aux objections formulées par le Conseil en réunion « privée ». Tenant compte de ces objections, la Haute Autorité présente un programme modifié et assoupli. Deuxième réunion « privée » du 4 mai, deuxième série d'objections. Cette

59. A rapprocher du mécanisme de l'Euratom et du Marché commun selon lequel les Conseils ne peuvent modifier qu'à l'unanimité les propositions des Commissions (M^o, art. 149, Eur. art. 119).

60. cf. le *Rapport spécial de la Haute Autorité à l'Assemblée parlementaire européenne concernant la question charbonnière*, 31 Janvier au 15 mai 1959, p. 14 à 16.

Σύμμικτα Σ. Σεφεριάδου

Mélanges S. Séfériadès



fois-ci considérables et souvent inconciliables. En les prenant en considération ainsi que plusieurs formules proposées⁶¹, la Haute Autorité élabore le projet qui sera soumis et rejeté au cours de la séance du 14 mai 1959. Dès lors, la Haute Autorité porte son attention surtout sur la crise en Belgique et autorise l'application de l'article 37.

Ce cas concret qui nous a permis de saisir sur le vif le mécanisme anti-crise, appelle les remarques suivantes : tout d'abord cet échec ne peut être généralisé⁶² ; il prouve que dans un cas de crise localisée, la Haute Autorité n'a pas su imposer une solution européenne. Or, son impuissance est due à deux raisons principales : décision subordonnée à *l'avis conforme* du Conseil et manque de pouvoir politique. Selon le mécanisme du traité, la Haute Autorité ne peut pas agir sans avoir obtenu l'avis conforme du Conseil, pire sa décision n'est pas *parfaite* sans cet avis. Ainsi le Conseil ne dispose pas d'un simple veto au sens originel du terme ; mais son avis conforme est partie intégrante de la décision, sans lequel celle-ci ne peut pas naître⁶³. D'autre part, la Haute Autorité ne dispose pas de pouvoir politique qui en présence d'un tel mécanisme lui eût permis de faire pression sur les gouvernements, notamment au cours des deux réunions « privées ». Aussi peut-on critiquer un certain manque de prévision de la part de la Haute Autorité, ou son action trop prudente au début de la crise, ou encore sa conception de la crise et les mesures envisagées⁶⁴. Mais on ne peut lui reprocher de n'avoir pas établi le régime de crise. En effet, pour imposer ce régime l'approbation du Conseil est indispensable. Autrement dit, dans cette intervention anti-crise particulièrement forte, la Haute Autorité partage sa responsabilité avec le Conseil : les deux organes ne peuvent agir que de concert. La supranationalité qui s'exprime dans l'intensité des pouvoirs est compensée par ce contrôle du Conseil. Toutefois, cet échec de la Haute Autorité couronne le glissement des pouvoirs supranationaux vers une forme intermédiaire. A défaut de pouvoir politique les Communautés comptent davantage sur la persuasion que sur la sanction, sur l'adhésion que sur la décision.

Cette crise comporte aussi une leçon générale. Le problème du char-

61. Elle s'est opposée à l'application des sanctions par bassin et par pays étant donné que cette méthode implique des discriminations entre producteurs.

62. De nombreux commentateurs ont en effet parlé d'un échec de la CECA, voire des Communautés européennes.

63. Sur ce point, ce système se rapproche du « veto » de l'ONU, dont il se distingue par ailleurs du fait qu'il s'appuie sur un organe indépendant. En effet, c'est la Haute Autorité qui élabore les décisions.

64. On se souvient que certains gouvernements ont critiqué l'idée même que la Haute Autorité se faisait de la crise (*Rapport spécial*, p. 16).

bon ne peut être isolé de celui de la conjoncture et de l'expansion économique à long terme qui déterminent la demande de l'énergie, ni du problème de la concurrence des autres formes d'énergie. D'où la nécessité de coordination non seulement des politiques énergétiques mais aussi des politiques économiques des États membres. Le groupe inter-exécutif des trois Communautés a entrepris de coordonner les politiques énergétiques, la coordination des politiques économiques incombant aux institutions de la Communauté économique.

3. *La politique commune de développement.* Si nous avons insisté sur l'action corrective et anti-crise, c'est qu'elle occupe une place en vue dans la CECA. Pour être discrète, l'action positive n'est pas moins importante : elle pose les jalons de l'orientation commune en visant essentiellement le domaine social, les recherches et les investissements. Dans le *domaine social*, il faut relever l'action d'éclairage de la Haute Autorité au moyen d'études sur la situation sociale, sur le niveau de vie des travailleurs et la stabilité de l'emploi dans la Communauté⁶⁵. La *politique de développement* de la Haute Autorité constitue l'élément principal de son action positive. Elle comprend une action souple d'orientation par la définition des objectifs généraux et la publication d'enquêtes et de prévisions annuelles ; ainsi qu'une action plus *directe* visant à orienter les investissements par des suggestions adressées aux gouvernements, par des avis sur certains projets d'investissements, et par des prêts et garanties accordés à certaines entreprises.

Ce secteur de base qui remplit une fonction primordiale dans le développement d'une économie nécessite des vues à long terme aussi larges que possible, établies pour l'ensemble de la Communauté. Cette mission est confiée à la Haute Autorité qui possède à la fois une perspective plus ample, des moyens plus efficaces et un œil plus objectif que les entreprises. Pour s'en acquitter, la Haute Autorité procède régulièrement à une enquête annuelle sur les investissements qu'elle publie ; d'autre part, elle reçoit des déclarations obligatoires des entreprises sur leur programme d'investissement d'une certaine importance⁶⁶. Elle déduit les prévisions de ces enquêtes et tire ses indications de ces déclarations. En prenant en considération d'autres facteurs du développement économique, la Haute Autorité définit périodiquement des objectifs généraux. Le cadre déjà ample de ces études sera rendu encore plus large et précis par sa collaboration

65. VII R.G., pp. 253 et ss. Mentionnons également l'activité de la Haute Autorité dans le domaine de la sécurité, de la recherche technique, ainsi que l'aide à la construction de logements.

66. *Décisions* du 20 juillet 1955 et du 11 juillet 1956.

avec les Commissions du Marché commun et de l'Euratom. De tels objectifs généraux qui portent tant sur les besoins que sur la production pour des périodes variant selon les industries, comportent une part d'hypothèse qui doit être rectifiée de temps à autres. Mais sans être impératives ces larges vues orientent les décisions des entreprises et éclairent l'action de la Haute Autorité. En effet, ces objectifs vont servir à leur tour de fondement à la politique d'investissement de la Haute Autorité. C'est dans le cadre des objectifs généraux que la Haute Autorité formule des avis motivés sur des programmes d'investissements et accorde des prêts et garanties.

Ces avis ne sont pas obligatoires. Ils constituent de simples conseils qui ne limitent pas la liberté des entreprises ou de la Haute Autorité. Mais ils mettent les entreprises devant leur responsabilité : celles-ci « doivent comprendre qu'en passant outre à un avis défavorable, elles acceptent les risques pouvant découler indirectement pour elles d'une situation qu'elles ont elles-mêmes contribué à créer »⁶⁷. Mais la Haute Autorité n'est pas seulement habilitée à exprimer des avis, elle est aussi autorisée à faciliter la réalisation des programmes d'investissements en octroyant des prêts et garanties. En fait, elle n'a eu recours qu'aux prêts. Les pouvoirs directs dont dispose la Haute Autorité dans ce domaine ont été, dans la pratique, largement limités par la modicité des prêts consentis. Que représentent en réalité ces prêts de 215,8 millions de dollars face aux investissements qui pour les industries charbonnières et sidérurgiques et les mines de fer atteignent une moyenne d'environ 1 milliard de dollars *par an*.

En conclusion, force est d'admettre que ce sont les pouvoirs plus directs et souvent les plus craints qui ont donné le moins de résultats positifs. Par contre, ce sont les instruments d'orientation tels que les objectifs généraux et les avis qui ont exercé le plus d'influence dans le domaine de l'action commune. Réduite dans la CECA, cette action sera amplifiée grâce à l'apport des deux nouvelles Communautés.

B. *Euratom*. Dans ce domaine neuf, l'action commune de l'*Euratom* consiste à promouvoir, à stimuler et à coordonner les initiatives. Aussi, les institutions communes ont-elles pour fonction de développer des recherches, d'élaborer des programmes d'investissement à titre indicatif,

67. Arrêt de la Cour de Justice du 10 décembre 1957, paru au *Journal officiel de la Communauté* du 13 janvier 1958. Ajoutons que si la Haute Autorité constate que la réalisation d'un programme impliquerait des subventions, aides, protections ou discriminations, son avis défavorable vaut décision et entraîne l'interdiction de recourir à des ressources extérieures à l'entreprise. C'est d'ailleurs un des motifs qui incite les entreprises à développer leur autofinancement.

de poursuivre la politique d'exploitation commune et de faire fonctionner des entreprises communes. C'est à l'ampleur et à l'efficacité de cette action commune que l'on pourra apprécier la tendance supranationale de l'Euratom.

1. *Développement de la recherche.* Pour promouvoir et coordonner les recherches, la Commission reçoit communication des programmes de recherches des États, personnes ou entreprises. A leur égard, elle peut formuler des avis motivés. De cette manière, elle déconseille les doubles emplois inutiles et oriente les recherches vers les secteurs insuffisamment étudiés. Son action ne se borne pas à cette fonction de coordination ; elle devient plus directe par les encouragements et par les aides que la Commission apporte à l'exécution de certains programmes sous forme notamment : de concours financiers dans le cadre de contrats de recherches, de fournitures gratuites, de mise à disposition d'équipements et de promotion de financement commun par les États, personnes ou entreprises intéressées⁶⁸. Mais son action consiste également à arrêter les programmes de recherches et d'enseignement de la Communauté⁶⁹.

2. *Programme à caractère indicatif.* A l'instar de la Haute Autorité, la Commission reçoit communication des personnes et des entreprises sur leurs projets d'investissement. Un règlement du Conseil⁷⁰ fixe les critères pour la communication obligatoire. En connaissance de cause, elle publiera périodiquement des programmes de caractère indicatif portant notamment sur des objectifs de production d'énergie nucléaire et sur les investissements qu'implique leur réalisation. Jusqu'ici le parallélisme avec les fonctions de la Haute Autorité est frappant. Mais à l'inverse de la Haute Autorité, la Commission n'émet pas d'avis motivés sur ces programmes. Elle ne peut, selon l'art. 43, que discuter avec les intéressés et communiquer son point de vue à l'État intéressé ; cependant, la définition des objectifs lui permettra de porter une appréciation sur des programmes particuliers. Ainsi, la Commission sera à même de favoriser les initiatives des entreprises et de leur apporter aides et conseils dans l'intérêt de la Communauté⁷¹.

3. *Politique commune d'approvisionnement.* Dans le cadre de la politique d'approvisionnement, la Commission peut adresser des *recommandations* aux États membres en vue du développement de la prospec-

68. Art. 5 et 6. La Commission a pris l'initiative de certains contrats et participe aux recherches dans le cadre de l'OECE (II R.G., p. 46).

69. Cf. les centres communs de recherche à Ispra et à Mol.

70. *Journal Officiel de la Communauté* du 6 octobre 1958.

71. II R.G., p. 57.

tion et de l'exploitation minière. Elle peut en outre intervenir financièrement dans les campagnes de prospection. De leur côté, les États sont tenus de lui adresser des rapports annuels concernant la prospection, les réserves estimées, les investissements effectués ou envisagés. Ces rapports fournissent à la Commission un moyen de vérifier les suites données par les États à ses recommandations. Ce fait est important car ces simples recommandations comportent des sanctions : si dans des conditions économiques qui justifient l'exploitation recommandée un État continue à avoir une exploitation insuffisante, il est censé avoir renoncé au droit d'égal accès aux autres ressources intérieures de la Communauté. Cette constatation est faite par le Conseil à la majorité qualifiée et sur proposition de la Commission. La politique commune semble assise sur des bases assez solides.

4. *Entreprises communes.* C'est par l'intermédiaire des Entreprises communes que l'action commune devrait s'affirmer le plus directement. En effet, toute entreprise d'importance promordiale pour la Communauté peut être constituée en *Entreprise commune* par décision du Conseil sur avis motivé de la Commission. L'entreprise ainsi constituée a la personnalité juridique et jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales. Indépendante, elle est soumise aux règles applicables aux entreprises individuelles et commerciales. Commune, sa gestion et son financement peuvent être assurés par les États membres, entreprises ou ressortissants de ces États ainsi que par la Communauté. De cette manière, la Communauté peut participer aux financements des Entreprises communes ; mais cette décision du Conseil doit être prise à l'unanimité. Dans les mêmes conditions, le Conseil peut consentir à l'Entreprise commune certains avantages : la reconnaissance de son caractère d'utilité publique, le bénéfice de concessions de licences par voie d'arbitrage, l'exonération de divers droits et taxes dont les droits de douane ⁷².

Les moyens sont là. Il est trop tôt pour en apprécier l'efficacité pratique. C'est ainsi que l'instrument communautaire par excellence que pourrait être une Entreprise commune, assurant la participation à la fois de la Communauté, des États, des entreprises et des particuliers, n'est que dans une phase expérimentale. Or, seules les réalisations permettront de constater si la Communauté, et notamment la Commission, accomplit efficacement sa mission de promotion de l'industrie nucléaire.

C. *Marché commun.* En raison de l'interdépendance de divers secteurs économiques, le traité du *Marché commun* a été conduit à

72. Art. 45 à 51.

instaurer la libre circulation des produits et des facteurs de production. En raison de l'interdépendance des économies mises en communication, le traité pose les premiers jalons d'une politique économique commune. Sur ce point, les opinions de la plupart des auteurs convergent : une union douanière, voire économique selon certains auteurs, une libération totale d'un secteur et *a fortiori* une libération générale, ne peut se passer d'une harmonisation poussée des politiques économiques nationales⁷³. Mais alors, comment s'expliquer que cette condition essentielle soit si lâchement définie par le traité ? C'est d'autant plus frappant qu'il s'agit d'économies nationales très proches les unes des autres⁷⁴. Et pourtant, le traité aborde timidement, sauf exception, cette matière essentielle qui est la coordination des politiques économiques. La raison de cette timidité est à la fois politique et économique. Deux principes semblent avoir présidé à l'élaboration du traité, l'un tactique dont le but était de faire adopter le texte, l'autre économique fondé sur l'expansion par le marché commun.

L'élaboration du Marché commun a eu lieu sous le signe de la prudence. La relance s'est produite au moment où la supranationalité était suspecte. Le souvenir trop vif de l'échec de la CED entraînant celui de la Communauté politique incitait à ne demander que ce qui pouvait être obtenu. A cet égard, M. Spaak a joué un rôle de premier plan. Personnalité politique, il a présidé le Comité intergouvernemental qui a jeté les bases du Marché commun. C'est ainsi qu'il a pu imposer la donnée politique et concilier les exigences économiques avec la condition préalable: ratification du traité par les parlements nationaux⁷⁵. Telle semble avoir été la perspective générale. Elle a conduit à fixer des règles strictes pour la création de l'union douanière tout en laissant dans le vague certaines questions essentielles mais épineuses dont la solution devait découler du fonctionnement même du Marché commun. Cette tactique peut se résumer ainsi: obtenir l'adhésion initiale mais sans retour à un système-engrenage.

Cette vue coïncide avec la conception économique qui est à la base du Marché commun: toute la construction repose sur l'*expansion économique* que doit provoquer la mise en communication des économies nationales qui suppose un préalable, l'union douanière, et son complément,

73. Voir à titre d'exemple L'HUILLIER, *op. cit.*, pp. 350 et 363 ; B. OHLIN, *Problèmes d'harmonisation et de coordination des politiques économiques et sociales*, Revue d'économie politique, *op. cit.*, p. 290 ; URI, *Rapport de synthèse*, *op. cit.*, p. 150 et ss.

74. C'est la conclusion à laquelle parvient le *Rapport sur la situation économique dans les pays de la Communauté*, Commission de la CEE, septembre 1958, p. 159.

75. On se souvient de la confession de M. Spaak qui n'a pas pu se consoler de l'échec de la CED, causée en grande partie par l'intransigeance de ses partisans.

la politique commerciale commune. D'où, avons-nous constaté, des obligations strictes et automatiques établissant l'union douanière, complétées par des règles moins rigides assurant la circulation des facteurs de production. Le fonctionnement de ce mécanisme provoquera, grâce aux échanges, à la concurrence et à la distribution rationnelle des activités, un mouvement d'expansion commune. Or, c'est précisément le facteur le plus décisif pour le succès du Marché commun. Mais ce mouvement ne sera pas rectiligne et exigera des correctifs. Les déséquilibres, comme celui de la balance de paiements, seront corrigés dans le sens de l'expansion. Enfin, l'expansion commune intensifiera les échanges entre les pays membres qui pèseront toujours davantage dans la direction d'une politique économique commune. C'est par son propre mouvement et son propre poids que l'évolution de l'économie commune suivra la voie aboutissant à une politique économique et monétaire commune. Tel semble être, sous une forme simplifiée à l'extrême, le mécanisme essentiel du Marché commun qui s'appuie sur son dynamisme interne. Dans cet esprit, nous examinerons successivement la politique agricole, la coordination des politiques économiques. et l'action de la Banque d'investissement et du Fonds social.

1. *Politique et organisation agricoles communes.* Les politiques et les organisations nationales du secteur agricole, qui accusent une certaine homogénéité ⁷⁶, seront substituées par une politique et une organisation communes. A cet effet, la Commission a élaboré ses propositions qui, ayant recueilli l'avis favorable du Comité économique et social, seront soumises à l'approbation du Conseil. Cette proposition comporte entre autres le système de prix indicatifs, l'organisation poussée pour les trois produits de base (blé, lait, sucre) ainsi que la création de bureaux européens et de fonds de stabilisation. Si elle est approuvée, l'agriculture commune sera dotée d'une organisation fortement charpentée et à tendance supranationale ⁷⁷.

2. *Coordination des politiques économiques.* Les instruments dont dispose la Haute Autorité pour coordonner les politiques économiques sont limités à un secteur de l'économie. C'est dire que la CECA s'accommode des économies nationales séparées et renonce à les coordonner. A l'inverse, une des fonctions par excellence de la Commission du Marché commun consiste à promouvoir cette coordination. Les moyens de la Commission sont imprécis, mais ils concernent l'ensemble de l'économie et des champs d'influence gouvernementale. Leur efficacité semble reposer davantage

76. *Rapport sur la situation économique, op. cit.*, pp. 130 et ss.

77. III R.G., pp. 169 et ss.

sur le poids que doit acquérir l'économie commune par rapport aux économies nationales que sur les pouvoirs réels. « Dans la mesure où seront éliminés les obstacles entravant la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux à l'intérieur du marché commun, réalisée l'unification de la politique commerciale et douanière à l'égard des pays tiers et supprimées les subventions qui affectent d'une manière ou d'une autre les conditions de la concurrence, la latitude qui restera à chaque gouvernement de mener une politique économique indépendante sans compromettre sa balance de paiements, sera progressivement réduite »⁷⁸. Cette idée peut être rapprochée de la remarque suivante faite par M. Uri : « Du moins doit-on admettre que l'intégration progressive aboutit—tend—à rendre impossibles les politiques les plus déraisonnables »⁷⁹.

L'objet du marché commun général est de maintenir un rythme élevé d'expansion en évitant les risques de ralentissement et leur transmission en chaîne. A cet égard, la Commission a tenu à exprimer l'importance qu'elle attache au maintien dans la Communauté d'un rythme rapide d'expansion économique⁸⁰. Bref, le traité mise sur la capacité du marché commun de susciter par un entraînement mutuel un rythme d'expansion accéléré. Si tel est son objet, voyons quels sont les instruments.

A l'égard de la *politique de conjoncture*, le traité est laconique. Il pose le principe selon lequel, « les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun » (art. 103). Avant de prendre des mesures, les États se consultent mutuellement et avec la Commission. Cette forme vague fait supposer que les institutions communes possèdent des pouvoirs discrétionnaires. Il n'en est rien. D'une part, le traité n'impose pas de politique commune, et d'autre part, les États conservent une large autonomie en cette matière. Enfin, même lorsque la politique de conjoncture fait l'objet de mesures communes, celles-ci ne peuvent être prises qu'à l'unanimité du Conseil statuant sur proposition de la Commission. Ainsi, tout semble avoir été mis en œuvre pour garantir l'autonomie des États membres. Dans ces conditions, l'activité de la Commission se limite à des échanges de vue qui lui permettent d'être tenue informée et de rechercher prudemment la coordination des politiques conjoncturelles des pays membres. Par contre, son rôle d'informateur s'annonce comme plus modeste mais

78. *Rapport des chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Etrangères, Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956*, p. 71.

79. V R.G., p. 17, cité par L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 69.

80. II R.G., p. 47.

aussi plus efficace. Il est évident que, même sans disposer des moyens d'intervention de la Haute Autorité, la Commission ne tardera pas à influencer les prévisions individuelles des agents économiques.

Les *objectifs* de la politique économique ont retenu davantage l'attention des auteurs du traité. La norme de conduite veut que chaque État membre pratique la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à garantir un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix (art. 104). Une impression générale s'en dégage: les États mettent en œuvre séparément leurs politiques économiques distinctes; ils ne s'engagent qu'à poursuivre les mêmes objectifs définis par le traité. C'est pour faciliter la réalisation de ces objectifs qu'ils coordonnent leurs politiques économiques⁸¹. Quels sont les moyens qu'ils emploient à cet effet? D'une part, ils établissent une collaboration entre leurs services compétents et entre leurs banques centrales, un *comité de politique conjoncturelle* a été créé au début de 1960; d'autre part, un *comité monétaire* de caractère consultatif est chargé de promouvoir la coordination des politiques monétaires; en dernier lieu, ils instituent un concours mutuel et un système de sauvegarde. Notons d'abord que les États membres ont renoncé à certaines interventions auxquelles ils recouraient assez fréquemment pour corriger le déséquilibre de leurs balances de paiements: dans le marché commun, ils ne pourront plus manœuvrer la politique douanière ou contingentaire; subventionner leurs exportations à destination de pays membres; établir des restrictions de change à l'issue de la période transitoire; par ailleurs, ils devront harmoniser progressivement leurs exportations destinées aux pays tiers et parvenir à une politique commerciale et tarifaire commune. Les auteurs du traité ont également posé les premiers jalons d'une discipline monétaire et financière; mais ils n'ont pas osé la subordonner à des règles strictes et ont écarté *a fortiori* l'idée d'une *monnaie commune*.

Mais à supposer que le vent tourne, le traité n'offre que des solutions fragmentaires, voire insuffisantes. En cas de difficultés de balance de paiements, la Commission examine la situation. Elle est habilitée à recommander à l'État en cause des mesures appropriées. C'est donc lorsque les déséquilibres menacent que la politique économique d'un État tombe dans le domaine commun. Si les résultats ainsi obtenus ne sont pas suffisants, un *concours mutuel* peut être organisé sur la recommandation de la Commission (art. 108). Ce concours vise avant tout

81. Dans l'ensemble, ces objectifs ont été atteints en 1959. cf. III R.G. pp. 148 à 152.

à éviter les réactions en chaîne parmi les pays membres et, en aidant le pays en difficulté, à l'entraîner dans l'expansion. Ainsi, par exemple, en cas de surévaluation de la monnaie d'un État, le courant des importations tendra à croître à l'inverse de celui des exportations. Dans ces circonstances, le concours mutuel pourra, en période de transition, consister à élargir des contingents et à réduire des droits de douane afin de favoriser au lieu de restreindre les importations en provenance du pays en difficulté; en même temps les autres pays pourront prendre des mesures pour éviter des détournements de trafic lorsque celui-ci rétablit des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers; ils pourront de même accorder des crédits au pays atteint de déséquilibre évitant le recours aux restrictions; ces deux dernières mesures seront seules possibles à l'expiration de la période transitoire, toute restriction étant dès lors considérée comme la négation du marché commun. Ce mécanisme laisse entrevoir des fissures: en premier lieu, la Commission ne peut que recommander les mesures de redressement; en deuxième lieu, le moyen le plus efficace et qui correspond le mieux à la solidarité des États engagés dans le marché commun, à savoir l'octroi des crédits dépend—malgré la décision du Conseil—de la bonne volonté de chaque pays; en dernier lieu, il ne prévoit pas de concours mutuel lorsqu'un pays affronte des difficultés monétaires qui ne se traduisent pas par un déséquilibre de sa balance. Avec ses faiblesses, le concours mutuel demeure un rouage de l'intégration économique. A l'inverse, les clauses de sauvegarde constituent la négation même de l'esprit communautaire et du marché commun. En effet, il suffit que les États ne puissent pas s'entendre sur la forme du concours ou qu'ils refusent les crédits nécessaires ou adoptent des mesures insuffisantes pour que l'État soit mis en position d'autodéfense. Certes, la Commission continue à exercer son contrôle *a priori* lorsque les mesures communautaires se sont avérées insuffisantes. Il n'en demeure pas moins que cette situation menace le marché commun. Cette menace s'accroît lorsque, en cas de crise soudaine, un pays doit prendre sans délai les mesures de défense. Informée de ces mesures, la Commission peut recommander au Conseil le concours mutuel. Mais tandis que dans la première hypothèse c'est la Commission elle-même qui donne l'autorisation, dans la seconde par contre, c'est le Conseil qui, sur l'avis de la Commission et du Comité monétaire, effectue le contrôle; le Conseil peut à cet effet décider à la majorité qualifiée que l'État intéressé doit modifier ou supprimer les mesures d'autodéfense. Ainsi dans les cas de crise soudaine la responsabilité terminale incombe au Conseil et non pas à la Commission. Cependant, selon le traité, ce système de contrôle plus ou moins efficace vise précisément à réduire les effets

contraires au marché commun. Il est appelé à œuvrer dans le sens du marché commun.

Tel n'est plus le cas pour la clause de sauvegarde de l'article 108. Cet article instaure une sanction sous forme de représailles contrôlées contre l'État qui modifie son taux de change à l'encontre des exigences de l'équilibre de sa balance, de sa stabilité monétaire et des conditions de concurrence. Mais cette sanction signifie au fond: si l'un prend des mesures contraires au marché commun, tous pourront être autorisés à recourir à certaines mesures—que l'on suppose restrictives—pour parer aux conséquences de l'action de leur partenaire récalcitrant. Certes, c'est la Commission qui autorise ces «représailles», les définit et limite dans le temps. Néanmoins, ce système risque de conduire à des réactions en chaîne. De toute évidence, il est la négation du marché commun. C'est un cas heureusement exceptionnel où la Commission remplit une fonction négative. Tandis que dans la première clause de sauvegarde le contrôle communautaire porte sur les mesures qui menacent le marché commun, dans la seconde par contre la Commission peut autoriser les mesures qui constituent en elles-mêmes une menace contre le marché commun. Pour terminer de brosser ce tableau noir, rappelons que ces deux clauses de sauvegarde sont permanentes et ne devront pas disparaître—du moins dans la forme actuelle du traité—à la fin de la période de transition. Dans ces conditions on ne peut que conclure à la nécessité de renforcer le mécanisme de solidarité et de concours mutuel pour écarter les occasions d'un recours à des clauses de sauvegarde.

Mais en revenant à nos préoccupations du début, force est d'admettre que le système de coordination des politiques économiques décèle de grandes lacunes. Il demeure peu institutionnalisé et dépend trop des aléas de la fortune. Un seul de ses aspects est précis: la politique commerciale. C'est d'ailleurs dans la logique du traité: aux obligations strictes conduisant à la création d'une union douanière correspond l'engagement précis d'adopter une politique commune. En fait, il n'y aurait pas d'union douanière sans une politique commerciale commune, de même qu'il ne pourra y avoir une union économique sans une coordination étroite et effective des politiques économiques nationales conduisant progressivement à l'adoption d'une politique économique commune.

3. *Banque européenne d'investissement.* Pour garantir un développement équilibré, il faut que les régions moins développées disposent des facteurs de base qui permettent d'attirer des capitaux et d'offrir du travail productif à leur main-d'œuvre abondante. Aider à cette redistribution des activités productives, telle est la mission principale de

la Banque européenne d'investissement. A cette fin, elle facilite le financement de projets de mise en valeur des régions moins développées, de programmes de modernisation ou de création de nouvelles activités ainsi que des projets d'intérêt commun, d'une certaine ampleur afin de ne pas disperser ses ressources; elle réserve une attention particulière aux projets auxquels s'associent des capitaux de plusieurs pays. Ainsi, l'action de la Banque sera à la fois commune et directe, soit à tendance supranationale. Mais le degré de supranationalité est également fonction du mécanisme de l'organe qui exécute cette action ainsi que de la place que celle-ci occupe dans l'ensemble des activités communes.

Si l'organe de surveillance—le Conseil des gouverneurs—est intergouvernemental, le Conseil d'Administration se rapproche de la forme d'organes supranationaux: nommés par le Conseil des gouverneurs sur désignation des États (sauf un qui est désigné par la Commission) les membres du Conseil d'Administration sont indépendants et ne sont responsables qu'envers la Banque, c'est-à-dire envers le Conseil des Gouverneurs⁸². Quant au Comité de direction, il est nommé pour une période de six ans par le Conseil des gouverneurs sur proposition du Conseil d'Administration. Dans la répartition des fonctions le Conseil des gouverneurs établit de directives et veille à leur exécution, dont sont chargés le Conseil d'Administration et le Comité de direction. Ces deux derniers disposent de pouvoirs de décision: ainsi par exemple les prêts sont accordés par le Conseil d'Administration sur proposition du Comité de direction. Ce caractère d'indépendance de la Banque est en outre renforcé par la personnalité juridique et par la règle majoritaire qui gouverne, en général, le fonctionnement de ses organes.

Cependant, s'il est vrai que l'action directe de la Banque incombe aux organes à tendance supranationale, il faut encore mesurer la portée de cette action à l'intérieur de la Communauté. Cette dernière considération réduit non pas le caractère communautaire de la Banque, mais l'ampleur de son influence. En effet, la Banque n'est dotée que d'un capital d'un milliard de dollars ou d'unités de compte. Et ses prêts et garanties ne peuvent pas excéder 250% de son capital, soit 2,5 milliards. La capacité totale de la Banque ne représente qu'environ un dixième des investissements annuels effectués par les pays de la Communauté⁸³. C'est dire que la portée effective de son action dépendra

82. Les administrateurs sont nommés pour une période de cinq ans; mais le Conseil des gouverneurs peut prononcer la démission d'office d'un membre ne remplissant plus les conditions requises. Cf. le *Protocole* annexe sur les Statuts de la Banque européenne d'investissement.

83. Cf. *Rapport sur la situation économique*, p. 156.

de ses choix mais surtout de l'importance de ses moyens effectifs⁸⁴.

4. *Fonds social européen*. La création du Fonds social répond à la nécessité de faciliter les changements qu'exige le développement économique en mettant les travailleurs à l'abri des risques qui accompagnent ces changements. Cette idée déjà présente dans la CECA a dû être adaptée aux conditions d'un marché commun général. Le Fonds social devient un organe auxiliaire permanent de la Commission qui l'administre, assistée par un Comité tripartite⁸⁵. Sa fonction est de contribuer à la réadaptation, mais aussi à la formation professionnelle. Il intervient en faveur des travailleurs d'une manière *indirecte* en couvrant 50% des dépenses des États ou d'organismes publics.

L'assistance du Fonds est doublement limitée: elle n'a lieu que sur demande des gouvernements; à supposer que, dans l'exemple de l'Allemagne, le gouvernement refuse son aide à la reconversion et partant ne demande pas la contribution du Fonds, l'action de celui-ci est paralysée. Deuxièmement, l'intervention financière du Fonds ne peut avoir lieu qu'*a posteriori*; dans toutes les hypothèses, la condition *sine qua non* est que les travailleurs « aient trouvé depuis au moins six mois un emploi productif ». En dehors de cette fonction *corrective*, le Fonds devrait remplir aussi un rôle *positif*, notamment en matière de formation professionnelle. En effet, le traité prévoit (art. 128) que le Conseil établira sur proposition de la Commission les principes d'une politique commune de formation professionnelle.

Ici, comme dans l'ensemble de la coordination des politiques économiques, l'imprécision peut tout aussi bien favoriser que défavoriser l'action commune. Le Marché commun constituant une unité fondamentale, aucun des systèmes qu'il institue ne peut être apprécié séparément. Malgré leurs lacunes, leurs résultats dépendront du dynamisme de ce tout, ainsi que de la volonté de collaboration des États membres. Cette observation générale se dégagera de notre conclusion.

REMARQUES CONCLUSIVES

Au terme de cet aperçu, il ne nous reste qu'à faire quelques remarques conclusives. Étant donné l'expérience limitée des Communautés et leur « autodynamisme » ces remarques ne peuvent nullement tenir lieu de jugement définitif. La CECA nous fournit quelques éléments d'appré-

84. L'augmentation du capital de la Banque ne peut être décidée qu'à l'unanimité de son Conseil des gouverneurs (Statuts, art. 4, § 3).

85. Le Fonds est alimenté par les contributions des États membres selon une clef de répartition qui établit une charge plus grande pour la France et l'Allemagne. Comme le budget général, le Fonds n'a pas de montant fixé d'avance.

ciations, bien qu'insuffisants, en raison notamment des délais de maturité des investissements dans l'industrie de base. Rappelons-en néanmoins certains effets positifs. C'est ainsi que nous avons constaté l'élimination des doubles prix et des discriminations notamment en raison de nationalité. En ouvrant à tous l'accès des matières premières, la CECA a contribué, selon le professeur L'Huillier, à l'émancipation de facteurs profonds de la compétition⁸⁶. Un effort complémentaire a été fait pour assurer la concurrence en posant des règles communes et en instituant un contrôle communautaire des ententes et concentrations. En même temps, par ses dimensions et la perspective de la concurrence, le marché commun est à l'origine d'un mouvement accéléré de concentration, de rationalisation, ainsi que d'augmentation de la productivité⁸⁷. De même, il n'est pas étranger à la meilleure distribution géographique des activités et à la reconstitution de l'unité partielle du bassin de la Ruhr. En effet, contrairement à certaines prévisions d'un danger de concentration exagérée dans la Ruhr, la CECA a contribué à équilibrer le développement sidérurgique à l'intérieur de la Communauté⁸⁸. Signalons enfin qu'une certaine interpénétration des intérêts par-dessus les frontières se manifeste: à titre d'exemple Sidechar a acquis des mines de Flick dans la Ruhr, doublant ainsi les participations françaises dans les charbonnages allemandes. En retour, Flick a pris une participation importante dans certaines usines sidérurgiques françaises⁸⁹.

Sans créer un marché unique, la CECA a stimulé la rationalisation et l'accroissement des échanges entre pays membres. « C'est ainsi que la France et la Sarre ont augmenté leurs livraisons de charbon en Allemagne du Sud tandis que la Ruhr et la Basse-Saxe fournissent davantage aux Pays-Bas et que les bassins du Limbourg hollandais et de la Belgique se tournent plus vers le sud et notamment vers la France »⁹⁰. Ces échanges ne sont pas exempts de fluctuations. « A travers ces fluctuations conjoncturelles du volume total des échanges on perçoit clairement—comme le constate la Haute Autorité—les tendances permanentes: elles se manifestent, d'une part, par l'intégration progressive dans le cir-

86. *Op. cit.*, p. 339. Notons l'importance du libre accès pour le développement de la sidérurgie française qui s'approvisionne en coke de la Ruhr.

87. RIEBEN, CECA, pp. 24 et ss. et *De la cartellisation des industries lourdes européennes à la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Recueil des Cours de La Haye, 1956, pp. 154 et 165; VII R.G., p. 48; *Memento de Statistiques*, Communautés européennes, 1959, pp. 20 et 81.

88. RIEBEN, CECA, p. 79. Notamment le développement de la sidérurgie sur l'eau aux Pays-Bas et en Italie; *Memento*, p. 90 et ss.

89. RIEBEN, *Cours de La Haye*, pp. 157 et 158.

90. WIGNY, *Un témoignage*, *op. cit.*, p. 90, VII R.G., tableaux 10, 11, 18, 19, 33 et 51.

cuit du marché commun des livraisons de certains pays qui, auparavant, n'y figuraient que comme destinataires et, d'autre part, par le renforcement régulier de certains courants déjà traditionnels »⁹¹. D'ailleurs selon l'observation de la Haute Autorité l'interpénétration des commandes et le niveau des échanges ne mesurent pas à eux seuls l'*interpénétration des marchés*. « Dans un *marché acheteur*, la plus grande partie des offres effectives ou potentielles faites par-dessus les frontières ne conduisent pas à modifier le réseau des transactions, mais incitent les fournisseurs habituels à aligner leurs prix pour conserver leurs clients »⁹².

Malgré la pertinence de ces constatations, force est d'admettre que tant la haute que la basse conjoncture ont freiné l'intégration des marchés. Si la haute conjoncture a rendu plus facile les réadaptations qu'exigent la création et le fonctionnement du marché commun, elle a cependant ajourné le problème des charbonnages marginaux belges en particulier et a conduit à une différenciation accrue des prix du charbon et de l'acier⁹³. De ce fait, la haute conjoncture a provoqué certains effets de dissociation au sein du marché commun.

« Le fonctionnement du marché commun de l'acier—ainsi que le constate la Haute Autorité—pendant les cinq dernières années, a montré que persistent certains phénomènes de cloisonnement qui sont révélés notamment par le fait que les barèmes de prix évoluent généralement par groupes nationaux de producteurs... Il semble cependant que ce soit l'intervention des gouvernements sur la formation des prix qui est la cause principale des éléments de dissociation observés sur le marché commun de l'acier. Une pression s'exerce, en effet, à des degrés différents suivant les pays, sur les producteurs par l'intermédiaire de leurs associations. Au lieu de disparaître progressivement, cette intervention semble d'ailleurs s'accroître et s'ancrer dans les esprits »⁹⁴.

Quant au *marché commun du charbon*, nous avons eu l'occasion d'étudier le crise due en partie à la baisse de la conjoncture. La Haute Autorité a dû se résigner à faire une *entorse* au marché commun en isolant le marché belge⁹⁵. Mais cette crise a d'autre part obligé les trois

91. VI R.G., p. 173. Bien qu'elle ne se réfère qu'aux produits sidérurgiques, cette observation est valable également pour le charbon. Cf. *idem*, pp. 133 et ss.

92. VII R.G., p. 110.

93. RABIER, *op. cit.*, p. 314. L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 35.

94. VI R.G., pp. 72 et 73.

95. *Le Monde*, 12 décembre 1959. Le contingent des pays du marché commun est fixé à un peu moins de 3 millions de tonnes pour 1960. Signalons que les États-Unis ont fait parvenir une note de protestation au Gouvernement belge s'élevant contre la politique de la Belgique et de la Communauté, politique qui vise à limiter les importations de charbon.

Communautés à envisager une *politique énergétique commune* face à la crise structurelle qui guette le charbon dans l'avenir.

En sus de ces problèmes la CECA s'est heurtée à un obstacle général: les deux secteurs de son marché commun demeurent plongés dans les économies nationales séparées, excluant toute coordination de leurs politiques économiques, voire de leurs politiques commerciales dans le domaine intégré. C'est le frein principal du mouvement d'intégration dont l'action est renforcée par l'influence des fluctuations conjoncturelles sur les industries de base. Par ce biais, les États conservent leurs pouvoirs d'intervention dans ces deux secteurs qui, de ce fait, sont forcés de suivre la tendance des politiques économiques jamais coordonnées et souvent divergentes. Ce défaut inhérent au marché commun partiel est un des motifs de la création du *marché commun général*.

Dans le *marché commun général*—nous l'avons constaté—la perspective et la tendance sont renversées: les programmes publics et privés s'élaborent en tenant compte du marché commun. L'établissement de celui-ci est progressif mais comprend l'ensemble des secteurs, toutes les marchandises ainsi que tous les facteurs de production. Certes, le marché commun général restreint dans un certain sens l'application des principes et règles communes. Mais cette limitation perd de son importance pratique car tant le nombre d'objets que le champ d'application des règles communes sont singulièrement élargis. D'autre part, ce renversement de perspectives impose une *politique commerciale commune*, appelle l'*harmonisation des législations nationales* et, qui plus est, rend indispensable la *coordination des politiques économiques* des pays membres. Sans doute cette coordination, telle que prévue, demeure insuffisante. Mais par l'impulsion et la direction générale qu'il imprime aux économies mises en communication, le Marché commun est appelé à exercer une influence profonde dans ce domaine. Sous peine de paraître paradoxal, nous estimons que c'est précisément cette action la plus lâche qui doit exercer le plus d'influence⁹⁶. Ici d'ailleurs le caractère irréversible du marché commun revêt une importance particulière: «Le marché commun ne provoque les transformations de structures et les changements d'attitude nécessaires au progrès que si chacun, producteurs et consommateurs (et gouvernements) sait qu'il est définitif»⁹⁷. Ce changement quantitatif introduit par le Marché commun général est tel qu'il pourrait être qualifié non seulement d'un changement de degré mais d'une transformation de nature.

96. Il va sans dire que cette action n'est que le prolongement naturel des obligations imposant la libre circulation des marchandises et des facteurs de production.

97. J. ΜΟΝΝΕΤ, *op. cit.*, p. 81 «et gouvernements», ajouté par nous.

Les événements qui se sont produits depuis que le processus de la création du Marché commun est mise en marche, semblent confirmer les tendances que recèle le traité. En mars 1958 M. Hallstein mit l'accent sur le contenu politique de la Communauté économique. A la fin de la période transitoire, déclara-t-il, « elle se présentera avec une structure fédérative, avec une similitude rappelant un État fédéral beaucoup plus apparente qu'elle ne l'est aujourd'hui, au début du processus d'union »⁹⁸. Moins de deux ans plus tard, Français, Belges et Italiens proposent, chacun à sa façon, des consultations politiques régulières plus ou moins institutionnalisées des Six. Le poids de l'économie sur la politique se fait déjà sentir, d'autant plus que la volonté et l'union politiques constituent le fondement et l'objet ultime des Communautés⁹⁹. Et M. Hallstein d'affirmer que « l'évolution amorcée dans le domaine économique s'étendra nécessairement au domaine politique, comme le démontre la décision prise par les ministres des affaires étrangères des Six de se rencontrer en vue de coordonner leurs politiques »¹⁰⁰. C'est pourquoi nous avons essayé de tenir compte, au cours de notre analyse, de cette union intime inscrite dans les Communautés européennes, où l'expression « économie politique » semble reprendre son sens originel¹⁰¹.

Cependant il ne faudrait pas conclure que la Communauté économique et technique aboutit inéluctablement à une Communauté politique. Certes, elle en prépare l'avènement en créant une *solidarité de fait*. Ses résultats concrets stimulent l'intégration politique : le taux d'expansion de la *production industrielle* de l'ordre de 7% en 1959 par rapport à 1958;¹⁰² l'accroissement considérable des *échanges intracommunautaires*¹⁰³ et partant l'interpénétration des marchés qui contribuent

98. *Allocution* devant l'Assemblée parlementaire européenne à Strasbourg, 20 mars 1958.

99. A propos de l'accélération ou des négociations avec la Grèce et la Turquie, ou d'autres questions telles que l'aide aux pays moins développés, un mot s'est imposé dans la terminologie du Secrétariat des Conseils, et de la Commission : « Il y a volonté politique ... ». *Adde* : Savary, *op. cit.*, pp. 94 et 95, 146 et ss., au sujet de l'équilibre économique et partant politique dans la Communauté économique européenne.

100. *Communiqué* de l'Agence France Presse, 27 novembre 1959.

101. Cf. J. MEYNAUD, *Introduction à la science politique*, Paris, Librairie Armand Colin, 1959, p. 267. La relation entre l'économie et la politique est particulièrement apparente dans la coopération économique entre l'Est et l'Ouest ; le Comité pour le commerce Est-Ouest de la Commission économique pour l'Europe a fourni encore récemment des preuves de sa sensibilité aux fluctuations politiques.

102. L'indice général de la production industrielle (1953 = 100) de la Communauté a été de 143 en 1957, de 148 en 1958, pour passer à 158 en 1959 (*Bulletin général de statistiques*, n° 3, 1960, p. 15).

103. *Le Commerce international en 1959*, GATT, Genève 1960, p. 164.

à l'harmonisation de la conjoncture des États membres, ainsi qu'à l'augmentation de l'offre ¹⁰⁴. Tous ces facteurs positifs du Marché commun renforcent l'action communautaire de la CECA et de l'Euratom et ouvrent la voie à l'intégration politique. De plus, le Marché commun a déclenché un *processus d'intégration* dans tous les secteurs de la vie active. Les effets de ce processus ne se limitent pas à l'économie ni à la Communauté, mais se font sentir à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de celle-ci. Ils concernent, d'une part, les États tiers, soit en provoquant leur regroupement—comme dans le cas de l'Association européenne de libre-échange—soit en exerçant une forte attraction sur certains pays qui, comme la Grèce, tendent à s'associer à la Communauté économique; soit encore en contribuant à l'intensification des échanges entre les régions industrialisées et les régions non industrialisées ¹⁰⁵. D'autre part, ces effets touchent directement les organisations syndicales et politiques, voire les citoyens eux-mêmes. On constate qu'il ne peut plus y avoir d'association professionnelle ou de parti politique d'une certaine importance qui se tienne à l'écart de cette « révolution économique et sociale » ¹⁰⁶. Qui plus est, on assiste à un vaste et profond mouvement d'organisation de divers groupements nationaux sur le plan européen en vue de la défense concertée de leurs intérêts communs. Par la pression des ces intérêts et organisations communs, ainsi que par l'importance croissante du domaine communautaire, le poids politique des Communautés augmente progressivement.

C'est précisément cet ensemble de facteurs qui par leur action à l'intérieur de la Communauté déterminent le *degré effectif* de la supranationalité. Pour les saisir et en rendre compte, il faut essayer de les approcher sous tous les aspects essentiels, sans se limiter à leur visage institutionnel: seule la méthode globale ou interdisciplinaire permet de capter sur le vif le phénomène complexe de l'intégration des unités sociales, qui met en jeu de multiples facteurs et données. Dans notre brève analyse, nous avons essayé de dégager—conscient des limites que comporte un tel procédé artificiel—le contenu économique de la supranationalité qui anime les Communautés européennes, dont nous n'avons donné d'ailleurs qu'une vue à vol d'oiseau. Mais cet aspect, tout partiel et incomplet qu'il soit, constitue à la fois la matière et le support essentiel des trois Communautés. Et partant, un facteur primordial de la supranationalité et de son évolution.

104. *La situation économique de la Communauté*, Rapport trimestriel, n° 3, Septembre 1960, p. 12.

105. *Le Commerce international en 1959*, op. cit., p. 169.

106. Les conséquences de l'intégration économique (expansion, prix, chômage technologique ou autre, etc.) frappent tout le monde.

Malgré le poids politique de l'économie, les Communautés ne pourront franchir le seuil du politique proprement dit que par la volonté des peuples et des gouvernements. Certes, elles contribuent à créer cette volonté, mais elles sont impuissantes à l'incarner dans leur forme actuelle. Elles conservent en effet leur caractère éminemment économique, bien que leur objectif médiat soit l'union et que certaines décisions impliquent dès à présent des options politiques. Les Communautés demeurent, sans conteste, dépourvues de compétences politiques générales. Mais leur évolution annonce déjà la formation d'un nouveau type fédératif d'organisation sociale, à caractère supranational et complexe, permettant l'expression adéquate des forces politiques en association avec les forces économiques et sociales. Ce n'est qu'une tendance dont l'aboutissement tient de l'hypothèse. La certitude actuelle, qui s'est révélée tout au long de cette étude, est que le processus communautaire fait éclater les cadres traditionnels du droit et de l'organisation internationale.