

LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE À TRAVERS LE TRAITÉ DE ROME

Claude Boulanger

Volume 5, Number 2, 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059678ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059678ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Boulanger, C. (1974). LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE À TRAVERS LE TRAITÉ DE ROME. *Revue générale de droit*, 5(2), 254–297.
<https://doi.org/10.7202/1059678ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1974

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

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

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE À TRAVERS LE TRAITÉ DE ROME

par Claude BOULANGER,
professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa.

PLAN

Introduction

Définition de la C.E.E.

I. — Objectifs de la C.E.E.

- A. La libre circulation des marchandises
- B. La libre circulation des personnes
- C. Le droit d'établissement
- D. La libre circulation des services
- E. La libre circulation des capitaux
 - 1. Niveau de libération
 - 2. Étendue
 - 3. Mesures de protection
- F. Les politiques communautaires
 - 1. Les règles communes relatives à la compétition
 - les pratiques restrictives
 - les positions dominantes
 - le dumping
 - les subventions gouvernementales
 - 2. Les règles communes relatives aux dispositions fiscales
 - interdiction des discriminations fiscales
 - harmonisation des législations fiscales
 - 3. Les règles relatives au rapprochement des législations
 - 4. La politique de conjoncture
 - 5. La balance des paiements
 - 6. La politique commerciale
 - 7. La politique sociale
 - 8. La Banque européenne d'investissement
- G. Cas particuliers de l'agriculture et du transport
 - 1. L'agriculture
 - 2. Le transport
- H. L'association des pays et territoires d'outre-mer

II. — Les institutions de la C.E.E.

- A. Les institutions communautaires
 - 1. L'Assemblée ou Parlement européen
 - 2. Le Conseil
 - 3. La Commission
 - 4. La Cour de Justice
 - 5. Le Comité économique et social
- B. Le partage des pouvoirs et des compétences entre le Conseil et la Commission
 - 1. ... sur la base de leur mission respective
 - 2. ... et dans les conditions fixées au Traité

3. Tableaux illustrant les pouvoirs et les compétences particuliers du Conseil et de la Commission, auxquels sont attachées des conditions d'exercice prévues au Traité

III. — Les caractéristiques essentielles du droit communautaire de la C.E.E.

- A. Le système juridique communautaire
- B. Les sources du droit communautaire
- C. Les actes de la C.E.E.
 1. Caractéristiques des actes du Conseil et de la Commission
 - a) Les formes d'action prévues au Traité
 - b) Interprétation jurisprudentielle
 - le règlement
 - la décision
 - la direction
 - c) Conditions matérielles attachées aux actes de la C.E.E.
 - d) Tableau récapitulatif
 2. Le choix de la forme d'action
 3. Entrée en vigueur
- D. Effets des actes de la C.E.E. sur le partage des compétences entre la C.E.E. et ses États membres
- E. Le contrôle des actes de la C.E.E.
 1. Le contrôle judiciaire
 2. Le contrôle de l'Assemblée
- F. Les mesures nationales de protection

IV. — Le financement de la C.E.E.

- A. Les sources de financement
 1. Les ressources propres
 2. Les contributions des États membres
- B. L'établissement des budgets
- C. Le pouvoir de dépense
 1. Des institutions
 2. Contrôle et surveillance

Conclusion

Annexe

Bibliographie

INTRODUCTION.

Confrontés par la réalité de la puissance des grands blocs économiques sur les marchés mondiaux et désireux de créer entre eux les conditions favorables à leur développement, plusieurs pays de l'Europe ont voulu unir leur destinée et mettre en commun leurs ressources, en établissant la Communauté économique européenne (C.E.E.), communément appelée le Marché commun. Neuf pays composent aujourd'hui la C.E.E. :

la France
l'Allemagne
la Belgique

l'Italie
le Luxembourg
les Pays-Bas
le Royaume-Uni
l'Irlande et
le Danemark.

La C.E.E. couvre une population de plus de 250 millions de personnes, ce qui en fait un marché déjà plus peuplé que ceux des États-Unis et de l'U.R.S.S. Sur le plan de l'économie, nous reproduisons en annexe I du présent article quelques statistiques comparatives illustrant tout le potentiel de la Communauté*.

Créée en 1958 par le Traité de Rome¹ entre la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, la C.E.E. s'est élargie en 1973 par l'accession du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark².

En plus de mettre en commun leurs marchés respectifs, les pays membres de la C.E.E. ont joint leurs efforts dans deux autres domaines. En premier lieu, toute la production de l'acier et du charbon relève de l'autorité de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) établie en 1951³ et de plus, l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques ainsi que la production de tout le matériel et de l'équipement nucléaires aux mêmes fins ont été transférées à la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM), établie en même temps que le Traité de Rome créant la C.E.E.

Des trois Communautés européennes, la C.E.C.A., l'EURATOM et la C.E.E., nous ne retenons aux fins du présent exposé que la Communauté économique européenne dont l'objet et le champ d'application sont plus étendus et en vue de laquelle la C.E.C.A. a servi de banc d'essai en quelque sorte.

L'établissement et le développement de la C.E.E. constituent certes un pas extrêmement important dans la réalisation d'un vieux rêve : l'Unité européenne. La C.E.E. marque en fait l'aboutissement d'efforts et d'initiatives considérables dans le sens de l'union et en même temps un point de départ pour achever pleinement cette union amorcée par le Traité de Rome.

* Cette annexe paraîtra à la fin de la seconde partie, dans le vol. 6, n° 1 de la présente revue.

¹ Le Traité de Rome fut signé le 25 mars 1957 et prit effet le 1^{er} janvier 1958.

² Le Traité d'Accession fut signé à Bruxelles le 22 janvier 1972 et prit effet le 1^{er} janvier 1973.

³ La C.E.C.A. devint fonctionnelle en août 1952.

La C.E.E. prend racine dans un passé qui en a profondément marqué les structures et qui, comme nous le verrons plus loin, continuera de s'imposer pour le mieux comme pour le pire pendant encore plusieurs décennies. Mais elle marque aussi une victoire éclatante sur ce même passé.

En premier lieu, la C.E.E., c'est la victoire du droit sur la force militaire. On peut, et certains le font, faire remonter l'idée d'une Europe unie aussi loin que l'Empire ottoman ou même l'Empire romain. Napoléon rêvait aussi de l'Europe unie et combien d'autres encore. L'union militaire, même si elle s'est accompagnée de certains progrès économiques à l'occasion, n'a jamais résisté à la volonté de liberté et d'égalité des peuples qui composent l'union. Au contraire, la force militaire ou la force sous toutes autres formes a constitué le ferment sacré des nationalismes impénétrables des peuples; elle a alimenté et scellé pour des générations une foi nationale et un patriotisme indélébiles essentiels pour repousser le joug des conquérants. L'histoire militaire de l'Europe et ses effets dans la vie des communautés suffisent pour nous convaincre 1° que la force militaire ne peut consacrer une union durable entre différents peuples. 2° qu'elle isole et rend hostiles les peuples entre eux et 3° qu'en fin de compte, elle sème les germes de conflits subséquents encore plus néfastes. « Que l'Europe serait-elle si elle était unie, si notre vieux continent ravagé à travers les siècles par tant de conflits et ayant allumé lui-même sur son sol, par le choc des nationalismes européens, les deux dernières guerres mondiales, était capable de surmonter ses divisions du passé, les nationalismes d'hier et de construire une société tournée vers la liberté humaine, la réconciliation des peuples et le progrès social⁴! »

Au lendemain de la dernière guerre mondiale, la reconstruction de l'Europe fit ressortir comme peut-être jamais auparavant la nécessité de l'union des pays européens. Amputée de ses parties centrale et orientale⁵, l'Europe morcelée et malade à l'intérieur et dépendante à l'extérieur se retrouvait impuissante à agir. Les nationalismes tenaient l'Europe en échec et chacun des États de l'Europe occidentale, en s'isolant des autres, accentuait encore davantage l'échec collectif de la reconstruction européenne. Winston Churchill l'a bien constaté dans un discours maintenant célèbre prononcé à Zurich en 1946: « ... il existe un remède qui, s'il était adopté partout et spontanément, transformerait comme par miracle toute la scène et ferait de l'Europe, en peu d'années, une terre aussi libre et heureuse que celle de la Suisse d'aujourd'hui. — Quel est ce remède souverain? C'est de réformer la famille européenne dans toute la mesure où nous le pouvons encore et de l'assurer d'une structure à l'abri de

⁴ Jean Rey, 15 mai 1968, alors président de la Commission, Parlement européen, Strasbourg, cit. par Alan CAMPBELL, *Common Market Law*, vol. 1, p. v.

⁵ Passées sous l'autorité soviétique par l'effet du Traité de Yalta.

laquelle elle puisse vivre en paix et en sécurité. Nous devons construire une sorte d'États-Unis d'Europe⁶.»

L'idée d'une union paneuropéenne, toute intellectuelle qu'elle paraissait avant la guerre⁷, prenait en 1946 des dimensions concrètes qui allaient, au moins dans les débuts de la période d'après-guerre, offrir aux Européens une alternative aux nationalismes et partant, ouvrir de nouvelles perspectives. L'appel de Churchill ne passa pas inaperçu et c'est ainsi que s'organisèrent de nombreuses associations en faveur de l'union paneuropéenne et de nombreux appels dans le même sens⁸. Les thèses s'affrontèrent, les projets pullulèrent et si l'on s'entendait sur l'opportunité de mettre « quelque chose » en commun, il n'en était pas du tout de même sur le contenu de l'idée. Les tenants de l'idée paneuropéenne se partageaient en diverses écoles : les coopératistes, les unionistes, les institutionnalistes, les fédéralistes, les confédéralistes, les internationalistes, etc. En réalité, les adeptes de l'idée paneuropéenne peuvent être plus commodément classés en fonction de leurs capacités de consommation de souveraineté nationale. Car c'était (et cela demeure encore) bien là le véritable défi de l'Europe : la souveraineté nationale de l'État versus la souveraineté supranationale des nouvelles structures communautaires. Nous verrons comment la C.E.E. constitue un mariage sensé et réaliste des tendances divergentes.

Pendant que l'Europe se cherchait, au sortir de la dernière guerre mondiale, l'Amérique soutenait la reconstruction de l'Europe par le plan Marshall.

Ce qu'il manquait alors à l'Europe, c'était un objectif réaliste et un point de départ concret et immédiat pour se mettre en marche. Churchill avait bien proposé en 1946 la construction d'une « sorte d'États-Unis d'Europe ». Il avait aussi, par la même occasion, suggéré l'association entre la France et l'Allemagne comme premier pas à faire. Mais tout cela restait

⁶ Extrait de *Dossier de l'Europe des Six*, Bibliothèque Marabout, p. 61.

⁷ V.g. le Mouvement paneuropéen de 1923, l'appel du comte de Coudenhove-Kalergi en 1924, etc.

⁸ Sous l'instigation du comte de Coudenhove-Kalergi, il y eut les réunions de parlementaires européens à Gstaad en 1947 et à Interlaken en 1948, lesquelles ont donné lieu à d'importantes déclarations de solidarité européenne. Il y eut également des mouvements comme l'Union européenne des fédéralistes, le Conseil français pour l'Europe unie, l'United Movement britannique, la Ligue européenne de Coopération économique, l'United Europe Movement, les Nouvelles Équipes internationales d'inspiration chrétienne, le Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, le Conseil des Communes d'Europe, l'Union parlementaire européenne, le Mouvement européen, le Comité d'Action pour la Communauté supranationale européenne, le Comité de Vigilance pour l'Europe. Des manifestations mieux structurées donnèrent lieu à l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.), au Conseil de l'Europe et à l'Organisation européenne de Coopération économique (O.E.C.E.) qui se transformera par la suite en Organisation économique de Coopération et de Développement (O.E.C.D.), etc.

bien vague : l'union oui, mais comment ? Pourquoi ? Pour faire quoi ? On aurait pu même ajouter : pour qui, puisque la Grande-Bretagne ne s'incluait pas dans la déclaration de Churchill, toute baignée qu'elle était sans doute dans les espoirs du Commonwealth et de l'Empire.

Dans sa déclaration historique du 9 mai 1950, Robert Schuman, alors président du Conseil français, trace clairement le programme qui allait constituer la pierre d'assise des trois communautés européennes actuelles : « La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre... L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne... Dans ce but, le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe... Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une Communauté économique, et introduit le ferment d'une Communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes... »

Une année plus tard, soit le 18 avril 1951, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signaient à Paris le Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.)⁹, mettant ainsi en commun leurs ressources et leurs marchés dans un domaine important quoique restreint et en en confiant le contrôle à une autorité commune mais indépendante et investie de pouvoirs propres tant sur le plan législatif que sur les plans administratifs, exécutifs et judiciaires. Le Traité assurait aussi le développement harmonieux et équilibré des ressources et des marchés mis en commun, ce qui impliquait clairement la volonté commune de faire bénéficier raisonnablement tous les pays membres des avantages de cette première véritable Communauté européenne. Le degré d'autonomie accordé à la C.E.C.A. devait plus tard ouvrir la brèche à une union plus vaste, mais le Traité de Paris comme ceux qui suivront par la suite ne font aucune allusion au caractère supranational des institutions communautaires non plus qu'à la limitation de la souveraineté nationale. L'une des caractéristiques du Traité de Paris — il en sera de même des Traités de Rome — et en même temps son

⁹ Communément appelé le Traité de Paris.

originalité est la quasi-impossibilité de classer les institutions communautaires dans les systèmes conventionnels de gouvernement, laissant ainsi les théoriciens sur leur appétit. Les Communautés européennes, nous le verrons ci-après, apparaissent comme un compromis à la fois sensé, efficace et pratique entre les tendances extrêmes que représentent les thèses de la simple coopération intergouvernementale et l'union politique et économique.

Le bilan positif de la C.E.C.A. convainquit les six pays membres des avantages de faire d'autres pas dans la même direction. Le 25 mars 1958, naissait la Communauté économique européenne.

Il y a diverses façons d'aborder l'étude de la Communauté économique européenne. L'approche choisie détermine trop souvent l'appréciation qu'on peut en avoir à la fin de l'étude et c'est ce qui explique les jugements contradictoires émis périodiquement par les hommes d'État, les hommes d'affaires, les organisations, les doctrinaires, les media d'information, etc.

Sans condamner les différences d'appréciation de la C.E.E. — au contraire, nous y voyons là une manifestation essentielle au progrès de la Communauté — nous croyons primordial cependant de bien situer notre analyse dans le contexte choisi. Ainsi, le Traité de Rome de 1957 établit les principes, les bases et les règles fondamentales des structures de la Communauté économique européenne en fonction d'objectifs finals qui constituent en somme la nouvelle « idéologie européenne ». Il est dès lors bien évident que le Traité de Rome paraîtra bien timide à celui qui n'en aborde l'étude qu'en fonction des finalités alors qu'au contraire il deviendra un document constitutionnel inaltérable pour celui qui y voit les structures nouvelles de l'Europe de demain. Le point de vue des pragmatistes, basé essentiellement sur la réalité immédiate des choses et celui des institutionnalistes et des logisticiens, basé sur les structures idéales commandées par les seules finalités à atteindre, négligent tous deux la véritable dimension historique des institutions communautaires européennes et encadrés dans des perspectives aussi restreintes, ils arrivent indubitablement à des conclusions souvent opposées. Lorsqu'on a le nez collé sur l'arbre, on ne voit pas la forêt et l'inverse est aussi vrai. Il est certes préférable de concilier les deux approches en y ajoutant la véritable dimension historique, car, en réalité, seule une connaissance profonde de l'histoire européenne peut permettre une appréciation juste du nouvel ordre que constitue la C.E.E.

Le sens historique aigu, la parfaite connaissance des réalités du moment et une profonde volonté d'atteindre l'idéologie européenne constituent indéniablement les trois qualités fondamentales requises pour les bâtisseurs de l'Europe et c'est en fonction des mêmes critères que le Traité de Rome doit être analysé et apprécié. Pour avoir minimisé ces critères,

plusieurs projets, bons en soi, ne virent même pas le jour, tels la Communauté européenne de défense et la Communauté politique: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait... Dans le domaine de la supranationalité, les excès de zèle ou une logique trop rigoureuse pourraient être des sources d'échec: il faut procéder par étapes», avait averti Robert Schuman. Dans ses conférences de presse des 5 septembre 1960 et 15 mai 1962, le général de Gaulle rappelait la même idée en ces termes: «Construire l'Europe, c'est-à-dire l'unir, c'est évidemment quelque chose d'essentiel. Seulement, dans un pareil domaine, il faut procéder non pas d'après des rêves, mais suivant des réalités... les liens se forgeront et des habitudes se prendront et alors, le temps faisant son œuvre peu à peu, il est possible qu'on vienne à des pas plus avancés vers l'unité européenne... pour nous organiser politiquement, commençons par le commencement...»

Dans cette perspective, comment se définit la Communauté économique européenne? Quels en sont les objectifs, les institutions, les pouvoirs et les sources de financement? Le but du présent exposé est de répondre à ces questions.

DÉFINITION DE LA C.E.E.

Pour définir la Communauté économique européenne, il faut dès le point de départ préciser la nature des éléments que l'on veut retenir à cet effet. Il est certain que si nous définissons la C.E.E. à partir des réalisations complétées jusqu'à ce jour et celles en cours, le Marché commun apparaîtra très différent de celui établi dans les textes constitutionnels. Sur le plan strictement économique et encore bien davantage sur le plan politique, le Marché commun européen se définit bien plus facilement par ce qui reste à faire — à peu près tout en pratique — que par ses réalisations passées.

Aux fins du présent exposé, nous étudierons la C.E.E. du point de vue juridique et institutionnel seulement, à partir des documents constitutionnels, abstraction faite du degré d'avancement de la construction européenne. C'est l'Europe telle qu'on la voudrait et non pas nécessairement celle qui est. C'est l'Europe «sur papier», mais fort différente dans les faits. Cette perspective doit être retenue par le lecteur tout au long du présent exposé, afin de n'en point tirer des conclusions trop idylliques.

Par l'article premier du Traité de Rome¹⁰, les États contractants instituent entre eux une Communauté économique européenne à laquelle ils

¹⁰ Tout au long de notre exposé, nous référons aux articles du Traité de Rome, tel qu'amendé ou complété à ce jour par les actes suivants: Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes; Traité instituant un Conseil unique

donnent la personnalité juridique (art. 210) et des compétences juridictionnelles comprises dans la majorité des dispositions du Traité. La durée de la C.E.E. est illimitée (art. 240).

Le Traité de Rome ne donne aucune définition formelle de la C.E.E. ni de ses termes. Le nom même de la C.E.E. suggère toutefois une mise en commun (communauté) de secteurs économiques et sa limitation aux pays de l'Europe.

On ne saurait en dire davantage pour l'instant, puisqu'il est nécessaire d'étudier les autres dispositions du Traité de Rome pour connaître les formes et les modalités de la mise en commun et l'étendue des secteurs économiques attribués à la compétence de la Communauté. Notons immédiatement, par contre, que l'article 237 permet aux seuls États européens l'accession à la C.E.E. C'est d'ailleurs en vertu de ce dernier article que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark accédèrent au Marché commun le 1^{er} janvier 1973.

I. — OBJECTIFS DE LA C.E.E.

Les buts et objectifs de la C.E.E. sont exprimés progressivement par le Traité de Rome, d'abord d'une manière générale dans le Préambule, ensuite plus spécifiquement aux articles 2 et 3 et enfin avec précisions dans plusieurs articles subséquents.

Le Préambule donne ainsi les dimensions et les perspectives générales de la C.E.E. et il constitue par lui seul une plaque tournante de l'histoire européenne. Il faut remarquer avec quelle souplesse et quel art les rédacteurs du Traité l'ont rédigé, évitant les termes susceptibles d'engendrer ou d'accentuer des querelles ou des inquiétudes et insistant sur la grandeur et la nécessité de l'entreprise :

DÉTERMINÉS à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens,

DÉCIDÉS à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe.

ASSIGNANT pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples,

RECONNAISSANT que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence.

SOUICIEUX de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées,

et une Commission unique des Communautés européennes (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° 152 du 13 juillet 1967, p. 2); Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (*Journal officiel des Communautés européennes*, L2 du 2 janvier 1971, p. 1) et Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des Traités.

DÉSIREUX de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux.

ENTENDANT confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations unies,

RÉSOLUS à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort.

L'objectif ultime est sûrement susceptible de rallier tout le monde, quelles que soient les opinions ou les appartenances politiques. Du fait qu'il soit éminemment souhaitable, il constitue aussi le moteur de tout le travail communautaire et la raison d'être de la Communauté. Comment ne pas souscrire à la volonté de poursuivre « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples » ?

La déclaration de principe, si belle soit-elle, doit cependant s'accompagner de moyens de réalisation. Le Préambule annonce ces moyens en prenant encore les mêmes soins que ci-dessus.

Le premier moyen envisagé vise à l'établissement des fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens. S'agit-il d'une union économique, d'une union politique... ? Ce qui importe ici, c'est l'établissement des fondements au renforcement d'une union « sans cesse grandissante » et non pas le type d'union à développer. S'il y a, en effet, unanimité en faveur du renforcement de l'union, il n'en va pas de même quant aux modalités et à l'ampleur de cette union.

Les deuxième et troisième moyens consistent à assurer le progrès économique et social « par une action commune » et par l'élimination des « barrières qui divisent l'Europe ». L'action commune constitue l'une des caractéristiques essentielles de la Communauté à laquelle elle donne d'ailleurs sa véritable dimension. Quelle forme prendra cette « action commune » ? Dans le contexte historique de la création de la C.E.E., il n'était pas du tout question d'établir un super-gouvernement autarcique pas plus que des simples structures de liaison entre les gouvernements comme c'est le cas des comités inter-gouvernementaux. L'action commune est d'abord celle des États entre eux, au sein de structures convenues et suivant des règles préétablies au Traité de Rome. Nous verrons par la suite comment cette approche a profondément caractérisé les institutions communautaires. Le progrès économique et social est aussi assuré par l'élimination des barrières qui divisent l'Europe. Ces barrières sont multiples et sources de restrictions réciproques entre les États, v.g. droits de douane, quota à l'importation et à l'exportation, restrictions du droit d'établissement, immigration, contrôle des investissements étrangers, circulation restreinte des capitaux, politiques intérieures et extérieures, compétition internationale, etc. Le Traité reprend souvent le thème d'élimination des barrières qu'il identifie d'ailleurs en plusieurs cas.

Comme quatrième moyen destiné à assurer l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples, les États reconnaissent formellement dans le Préambule que l'action commune et le progrès économique et social doivent reposer sur la STABILITÉ, l'ÉQUILIBRE et la LOYAUTÉ. Cette triple reconnaissance constitue sans doute les contreforts de tout l'édifice communautaire. Cela permet sûrement aux États de donner à la Communauté plus de pouvoirs et d'autorité, étant assurés que leur collaboration à l'œuvre communautaire non seulement pourra leur être utile mais également, et surtout dans les premières décennies, qu'elle ne se fera pas à leurs détriments au profit d'autres États membres. Le rappel de ces trois vertus retentira à plusieurs reprises après le 25 mars 1958, à l'adresse de parlementaires, d'eurocrates, de théoriciens, de professionnels et même de gouvernements qui, désireux d'aller plus vite et mieux allaient tout simplement compromettre en fin de compte ce qui était bien déjà. Puisque les problèmes des uns deviennent les problèmes de tout le monde, on ne saurait les résoudre que par les moyens les plus équitables et les plus raisonnables possible pour tous et on ne saurait non plus confondre pareille politique avec celle du « give and take ».

Le cinquième moyen général prévu au Préambule apparaît comme le plus important corollaire de l'application prioritaire et immédiate du précédent : réduction de l'écart économique et social existant entre les diverses régions et du retard des moins favorisés. Traditionnellement l'attribut exclusif de la souveraineté nationale, la politique régionale occupe ici une place fort significative. En premier lieu, le Préambule vise à cet égard les régions et non les États ce qui peut permettre d'accréditer, à très très long terme cependant, la thèse voulant faire de l'Europe non pas l'Europe des États mais l'Europe des régions. La différence, on le sait, est considérable. De plus, la politique régionale constitue, selon le Préambule, le véhicule ou le moyen de renforcer l'unité des économies nationales et d'en assurer le développement harmonieux. Or quand on considère l'étendue considérable de la politique régionale en matière économique et sociale (politiques de main-d'œuvre, de sécurité, de migration des travailleurs, de recyclage, d'habitation, de conditions de travail, de revenu, etc.), on est porté à penser que le Traité de Rome a été conçu en vue de permettre toutes les innovations.

Le sixième moyen prévu au Préambule est la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux, c'est-à-dire la création d'un marché commun unique et les conditions appropriées sur tout le territoire de la Communauté. Nous reviendrons longuement ci-après sur cet objectif. Notons cependant, et c'est un « leitmotiv » du Traité, que l'établissement du Marché commun résultera d'une politique commerciale commune.

Ainsi exprimé en termes généraux, l'idéal souscrit par les pays membres de la C.E.E. au Préambule du Traité de Rome constitue la nouvelle idéologie communautaire qu'aura à poursuivre la C.E.E. dans les domaines économique et social: «La Communauté», reprend l'article 2 du Traité, «a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.»

Le Traité se devait de reprendre les objectifs généraux pour les traduire en un programme plus précis. C'est le but de l'article 3 qui se lit comme suit:

- Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité:
- a) l'élimination, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que toutes autres mesures d'effet équivalent,
 - b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers,
 - c) l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,
 - d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,
 - e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,
 - f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,
 - g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements,
 - h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun,
 - i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,
 - j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,
 - k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

La première constatation qui se dégage de la lecture de l'article 3 est l'étendue de l'entente entre les États membres qui ont donné au Marché commun des dimensions bien supérieures aux systèmes de zones de libre-échange et même d'union douanière. Aux fins de mieux cerner la portée de l'article 3 et de l'ensemble du Traité, il sera utile de décrire brièvement les termes «union douanière», «zone de libre-échange» et «union économique».

Selon les accords du G.A.T.T.¹¹, il existe une zone de libre-échange lorsque plusieurs pays décident d'abolir les droits de douane et les restrictions sur les échanges des produits fabriqués sur leurs territoires respectifs exclusivement. L'exemple maintenant classique d'une zone de libre-échange nous a été fourni par l'«European Free Trade Association» (E.F.T.A.). Entrée en vigueur le 3 mai 1960, l'E.F.T.A. regroupait sept pays : la Grande-Bretagne, la Norvège, le Danemark, la Suède, l'Australie, la Suisse et le Portugal, lesquels convenaient entre eux d'abolir progressivement les droits de douane et les restrictions sur les échanges de leurs produits nationaux.

Par contre, l'union douanière va au-delà de la libéralisation des échanges des produits nationaux. Les pays membres d'une union douanière conviennent d'appliquer un tarif commun et des restrictions communes à l'égard des produits importés sur leur territoire respectif par des pays tiers, alors que dans le cas de pays membres d'une zone de libre-échange, chacun des États reste libre de négocier seul les tarifs et les restrictions visant les produits en provenance de l'extérieur du territoire des pays membres de la zone. En d'autres termes, la différence essentielle réside dans l'existence ou non d'un tarif extérieur commun ou mur extérieur commun. L'union douanière de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, dite Benelux, illustre bien ce type d'union.

L'union économique réalise les objectifs de l'union douanière et va plus loin par la mise en commun des ressources et des marchés sous l'autorité d'organismes communautaires investis des pouvoirs législatifs, administratifs, exécutifs et judiciaires nécessaires à l'accomplissement des objectifs économiques. Généralement, l'union économique s'accompagne de l'union politique, comme c'est le cas au Canada, aux États-Unis, en Suisse, en Italie, en Australie, en Afrique du Sud, etc.

Le plan d'action de la C.E.E. tracé par l'article 3 du traité prévoit l'établissement d'une union douanière par l'élimination des tarifs et des restrictions du commerce international intérieur (paragraphe (a)) et par l'établissement de tarifs et de restrictions communes au commerce international extérieur (paragraphe (b)). De plus, comme nous le verrons plus loin, les institutions communautaires (art. 4) sont investies des pouvoirs législatifs (le Conseil), administratifs et exécutifs (la Commission) et judiciaires (la Cour de Justice) nécessaires pour atteindre les objectifs communautaires (art. 2 et 3). La C.E.E. devient donc une union économique. Notons cependant que l'union économique n'est pas encore tout à fait complète dû au fait qu'un certain nombre de questions importantes relevant de la compétence du Conseil ou de la Commission font

¹¹ General Agreement on Trade and Tariff.

l'objet de décisions ou de directives exécutoires seulement par les États eux-mêmes (art. 5).

Le champ d'action de la Communauté, tel que prévu à l'article 5, s'étend à d'autres secteurs dont la plupart découlent du fait de l'union économique, tels l'instauration de politiques communes dans les domaines du transport, de l'agriculture, l'établissement d'un régime assurant la libre concurrence, le rapprochement des législations, etc. D'autres matières cependant dépassent les cadres stricts de l'union économique; par exemple, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, la création d'un Fonds social et l'association des pays d'outre-mer. A cause de ces dernières dimensions, la Communauté apparaît à cet égard plus qu'une simple union économique.

Chacun des onze objectifs énumérés à l'article 3 ci-dessus sera complété, détaillé par des dispositions subséquentes du Traité. De fait, les objectifs énoncés à l'article 3 constituent le résumé du Traité lui-même en même temps que ses lignes de force¹². Leur effet principal est de permettre de réunir les conditions nécessaires en vue d'assurer progressivement, sur tout le territoire de la Communauté, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, ces quatre libertés étant essentielles à tout véritable marché commun intérieur et d'instaurer des politiques communes en ces matières. Aux fins de présentation, nous regroupons les objectifs de l'article 3 sous les titres suivants que nous verrons successivement :

- A. la libre circulation des marchandises,
- B. la libre circulation des personnes,
- C. le droit d'établissement,
- D. la libre circulation des services,
- E. la libre circulation des capitaux,
- F. les politiques communautaires,
- G. cas particuliers de l'agriculture et du transport, et
- H. l'association des pays et territoires d'outre-mer.

¹² a) — art. 12 à 17 et 30 à 37.
b) — art. 18 à 29 et 110 à 116,
c) — art. 48 à 73,
d) — art. 38 à 47,
e) — art. 74 à 84,
f) — art. 85 - 94,
g) — art. 103 à 109,
h) — art. 100 à 102,
i) — art. 123 à 128,
j) — art. 129 et 130,
k) — art. 131 à 136.

A. LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES.

La libre circulation des marchandises signifie que tous les biens à l'intérieur du territoire de la Communauté pourront circuler d'un État membre à l'autre sans entrave. Les entraves les plus connues demeurent certes les droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que les quotas à l'importation et à l'exportation mais il existe également bien d'autres mesures d'effet équivalent que le Traité assimile aux premières mesures restrictives ci-dessus (par. 3a)). par exemple, les conditions relatives à la qualité, aux mesures, à la fabrication, à la finition, aux normes techniques, à l'emballage, etc. De plus, la libre circulation des marchandises suppose un tarif extérieur commun à l'égard des produits originant de l'extérieur du territoire de la Communauté. de sorte que les produits d'importation n'entrent pas sur le territoire de la Communauté à des conditions préférentielles accordées par un État membre. Sans l'existence d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers, les produits importés ne pourraient pas circuler librement. Par exemple si, à l'égard d'un même bien, le tarif extérieur de l'Italie est de 20% alors qu'il est de 10% en Belgique, il est bien certain que le produit entrera sur le territoire de la Communauté via la Belgique pour circuler librement sur tout le territoire de la Communauté, à moins que l'Italie ne frappe ce produit à sa frontière nationale, ce qui impliquerait le contrôle douanier de tous les produits entrant sur le territoire de chacun des États pour en déterminer l'origine. Pareille pratique constituerait en elle-même la négation du principe fondamental du marché commun et le réduirait à une simple zone de libre échange de produits nationaux.

Ainsi, tel qu'annoncé par le Préambule, le Traité de Rome établit, aux articles 9 et 10, les éléments de base de l'union :

1. La Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises, et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers (art. 9). L'élimination des droits de douane entre les États membres, l'établissement du tarif douanier commun ainsi que l'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres s'étendent et s'appliquent aux produits qui sont originaires des États membres, ainsi qu'aux produits en provenance des pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres (art. 9).

2. Sont considérés comme étant en libre pratique dans un État membre les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet État membre, et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes (art. 10).

Les éléments de base de l'union douanière apparaissent donc être 1° l'interdiction des entraves à la libre circulation des marchandises, tels

les droits de douane et les restrictions quantitatives et 2° l'adoption d'un tarif extérieur commun. C'est ainsi que le Traité consacre plusieurs de ses dispositions à ces deux éléments fondamentaux : l'élimination progressive des entraves actuelles et leur interdiction sont expressément prévues aux articles 12 à 17 et 30 à 37, alors que les articles 18 à 29 et 110 à 116 visent à l'établissement du tarif extérieur commun.

Le principe de l'interdiction des entraves à la libre circulation des marchandises présente de sérieuses difficultés d'application en pratique, principalement dues au fait des nombreuses disparités entre les économies nationales. Les études économiques en la matière en traitent abondamment. Sur le plan juridique, la principale source de difficultés provient de l'identification des entraves. Le Traité en identifie les trois principales : les droits de douane intérieure à l'importation et à l'exportation, les droits de douane extérieure (nous verrons ces derniers ci-après) et les restrictions quantitatives à l'importation ou contingents. Relativement aux autres sources non identifiées formellement au Traité, ce dernier se contente de les couvrir par les termes généraux de « toutes mesures d'effet équivalent ».

Les droits de douane se définissent comme des prélèvements faits par un État sur la valeur des marchandises qui sortent de son territoire ou qui y sont apportées. Ils ne visent donc que les échanges internationaux et non les échanges à l'intérieur de son territoire. Généralement, les droits de douane et les interdit au même titre. Cependant, un pays peut convertir marché intérieurs et à l'occasion, en vue d'en tirer des revenus. Dans le premier cas, les droits de douane ont un caractère protectionniste et dans le deuxième cas, un caractère fiscal. Le paragraphe 10 (1) du Traité assimile les droits douaniers à caractère fiscal aux droits généraux de douane et les interdit au même titre. Cependant, un pays peut convertir facilement un droit de douane à caractère fiscal en une taxe intérieure générale, dans tous les cas où la production ou le marché des biens visés ne requièrent aucune protection de l'État.

Quant aux autres mesures d'effet équivalent aux droits de douane prévues au Traité, elles doivent être caractérisées principalement par leurs effets discriminatoires à l'égard des produits importés ou exportés par rapport aux mêmes produits intérieurs qui ne font pas l'objet d'un commerce international. Il en serait ainsi, par exemple, dans le cas où un État imposerait une taxe d'affaires à laquelle les importateurs seraient les seuls assujettis. En pareil cas, la taxe d'affaires aurait pour effet d'augmenter d'autant le coût des marchandises importées par rapport au coût intérieur des mêmes marchandises sur le territoire de cet État, ce qu'interdit précisément le Traité. Par ailleurs, si la taxe d'affaires assujettit tous les commerçants ou les producteurs nationaux d'une même catégorie de

biens, une taxe, dite taxe d'équivalence, pourra être imposée aux biens de la même catégorie en provenance de l'extérieur du territoire national. En ce dernier cas, la mesure n'aurait pas d'effet discriminatoire.

Les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont également interdites par le Traité, aux articles 30 à 37. Comme précédemment, le but est d'assurer la liberté de circulation des marchandises.

Généralement, un État impose des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation dans le but de protéger la production ou le marché intérieur de certaines catégories de marchandises, en limitant en valeur ou en quantité le commerce international des biens visés. Les mesures d'effet équivalent couvrent toute action, sous quelque forme que ce soit, dont l'effet principal rend le commerce international impossible ou même tout simplement plus difficile, tels les restrictions sur l'échange étranger, les permis et licences spéciales, les formalités abusives, etc. Des dispositions particulières couvrent cependant les cas des monopoles d'État, les mouvements de capitaux, la mise en marché des produits agricoles et elles s'étendent aussi aux cas où l'absence de restrictions quantitatives entraîne ou entraînera des perturbations sérieuses dans l'économie ou les finances nationales ou affectera autrement ses intérêts essentiels.

L'établissement d'un tarif commun extérieur et d'une politique commerciale commune prévus à l'article 9 du Traité comme deuxième élément de base de l'union douanière signifie des droits de douane et des mesures restrictives uniformes pour tous les États membres relativement à leur commerce international avec les États tiers. Cette ceinture douanière caractérise l'union douanière et la distingue de la zone de libre-échange, cette dernière étant limitée à l'abolition des droits de douane sur les produits nationaux des États membres.

L'article 18 du Traité énonce la règle générale de l'établissement du tarif extérieur commun :

Les États membres se déclarent disposés à contribuer au développement du commerce international et à la réduction des entraves aux échanges, en concluant des accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction des droits de douane au-dessous du niveau général dont ils pourraient se prévaloir du fait de l'établissement d'une union douanière entre eux.

Les articles 19 et suivants donnent les bases de calcul du niveau général dont les États membres pourraient se prévaloir du fait de l'établissement d'une union douanière entre eux. Le calcul du niveau général des droits d'un produit déterminé se fait en tirant la moyenne des droits de douane, à l'exportation ou à l'importa-

tion selon le cas, appliquées au 1^{er} janvier 1957 par les États membres sur ce produit déterminé. Certains pays durent ainsi diminuer les droits sur certains produits et d'autres les augmenter. Dans les cas de réduction des droits à l'exportation, il en résulte une diminution de revenus pour le Trésor national mais en même temps le produit visé devient plus compétitif sur le marché mondial. Par contre, dans les cas de diminution des droits à l'importation, non seulement la diminution se traduit par une perte de revenus pour l'État exportateur, mais également la production nationale doit faire face à une plus grande compétition des pays tiers. C'est ainsi que d'une façon générale, la France et l'Italie durent diminuer leur protection tarifaire initiale. L'Allemagne et les Pays du Bénélux (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) avaient déjà alors un tarif extérieur inférieur au tarif extérieur commun. Ils durent donc augmenter leur tarif extérieur, avec l'effet de rendre leurs produits à l'exportation moins compétitifs sur le marché mondial mais beaucoup plus compétitifs vis-à-vis les produits importés des pays tiers.

Le Traité de Rome prévoyait les difficultés sérieuses qu'allaient engendrer les mouvements tarifaires et c'est pourquoi il contient des dispositions suffisantes pour y pallier en conséquence¹³. Dans le calcul du tarif extérieur commun, notons qu'il faut également tenir compte des réductions additionnelles prévues par l'accord de Genève en 1967, dit l'accord du « Kennedy Round », dans les cadres du G.A.T.T.

De nombreuses études économiques font largement état de l'établissement du tarif extérieur commun de la C.E.E. et s'appliquent à en démontrer le cheminement, statistiques à l'appui. Retenons pour les fins du présent exposé que l'action tarifaire au sein de la C.E.E. s'est traduite pour les six pays fondateurs de la C.E.E. par une augmentation de plus de 200% de leurs importations et de leurs exportations extra-communautaires et de 600% des échanges internationaux intra-communautaires entre 1958 et 1972, faisant de la C.E.E. la première puissance commerciale du monde avec 45% du marché mondial avant l'accession du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. L'accession de ces trois derniers pays accentuera certes les avantages résultant de l'union douanière.

L'abolition du tarif intérieur et l'établissement d'un tarif commun extérieur, à cause de leurs profondes conséquences économiques, appellent une politique commerciale commune à laquelle le Traité consacre les articles 110 à 128 que nous étudierons plus loin sous la rubrique des politiques de la C.E.E.

¹³ En particulier les articles 28, 29, 111 et 113.

B. LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES.

Par le paragraphe 48 (1) du Traité, «la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté...».

Par «travailleurs», il faut entendre tous ceux dont le travail est rémunéré au moyen de salaires ou gages, y compris les apprentis, les personnes à l'entraînement et même les chômeurs. Les personnes à leur propre compte ou les non-salariés sont couverts par les articles 52 à 58 que nous étudierons ci-après sous la rubrique «droit d'établissement».

Le but primordial des articles 48 à 51 assurant la liberté de circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté est d'offrir aux ressortissants de chacun des États membres les mêmes droits, les mêmes avantages et les mêmes conditions de travail que ceux dont jouissent les travailleurs des autres États membres. C'est donc ici encore l'application de la règle de la non-discrimination. La seule exception vise les emplois dans l'administration publique.

Que signifie la liberté de circulation des travailleurs dans la réalité? Soucieux de ne pas négliger les aspects immédiats de cette question, le Traité apporte les précisions suivantes :

1° elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail (art. 7 et par. 48 (2));

2° elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
- b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
- c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
- d) de demeurer... sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi (par. 48 (3));

3° en matière de sécurité sociale, elle assure :

- a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes les périodes prises en considération par les différentes législations nationales et
- b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur le territoire des États membres (art. 51);

4° elle appelle l'échange de jeunes travailleurs dans les cadres d'un programme commun (art. 50);

5° elle implique enfin :

a) la collaboration étroite des administrations nationales.

b) l'élimination des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs,

c) l'élimination de tous les délais et autres restrictions qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux travailleurs nationaux pour le libre choix d'un emploi, et

d) l'établissement de mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries (art. 49).

L'ampleur des mesures consenties par les États membres au Traité en matière de libre circulation des travailleurs — alors que c'est là encore un attribut très net de la souveraineté nationale — démontre sans ambages l'importance primordiale du facteur social dans l'économie et l'impérieuse nécessité d'en assurer les bases dans l'établissement d'un Marché commun intégré.

L'application des articles 48 à 51 a amené la Communauté à édicter de nombreuses réglementations et fut à l'origine de nombreux procès devant la Cour de Justice européenne. D'une façon générale, l'interprétation très libérale des dispositions du Traité prévaut et s'étend au droit de syndicalisation, à l'habitation, à l'éducation des travailleurs et des membres de leurs familles, etc.

C. LE DROIT D'ÉTABLISSEMENT.

Le Traité contient aux articles 52 à 58 des dispositions substantielles et détaillées destinées à assurer la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire de l'un quelconque des autres États membres : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sont... supprimées... Cette suppression s'étend aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre » (art. 52). « Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté, sont assimilées... aux personnes physiques ressortissant des États membres. Par sociétés on entend les

sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé... » (art. 58).

La liberté d'établissement ne s'étend pas par contre aux sociétés à buts non lucratifs (art. 58 *in fine*), aux activités participant, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique d'un État membre et à celles soustraites par décision de la Communauté (art. 55) et enfin aux activités à l'égard desquelles il existe des législations nationales prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (par. 56 (1)).

Quant à la liberté d'établissement des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, elle est subordonnée à la coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents États membres (par. 57 (3)), à la base de laquelle on retrouve la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles prescrites.

Dans le même objectif de non-discrimination vu précédemment, le Traité prend un certain soin à souligner les implications de l'abolition des restrictions nationales au droit d'établissement :

- a) « la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés..., dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions relatives aux capitaux » (art. 52),
- b) une collaboration étroite entre les administrations nationales compétentes (alinéa 54 (3)b),
- c) elle comporte l'élimination des procédures et pratiques administratives dont le maintien ferait obstacle à la liberté d'établissement (alinéa 54 (3)c),
- d) elle implique que « les travailleurs salariés d'un des États membres et employés sur le territoire d'un autre État membre puissent demeurer sur ce territoire pour y entreprendre une activité non salariée lorsqu'ils satisfont aux conditions auxquelles ils devraient satisfaire s'ils venaient dans cet État membre au moment où ils veulent accéder à cette activité » (alinéa 54 (3)d),
- e) elle suppose le droit d'acquisition et d'exploitation « de propriétés foncières situées sur le territoire d'un État membre par un ressortissant d'un autre État membre » (alinéa 54 (3)e),

f) elle implique la libéralisation en conséquence des « conditions de création, sur le territoire d'un État membre, d'agences, de succursales ou de filiales, et d'autre part des conditions d'entrée du personnel du principal établissement dans les organes de gestion ou de surveillance de celles-ci » (alinéa 54 (3)f)),

g) elle commande la coordination, « dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, des garanties exigées, dans les États membres, des sociétés, pour protéger les intérêts tant des sociétés que des tiers » (alinéa 54 (3)g)),

h) elle implique que les conditions d'établissement ne soient pas faussées « par des aides accordées par les États membres » (alinéa 54 (3)h)).

i) elle implique également la coordination des dispositions qui, dans chaque État membre, relèvent du domaine législatif, réglementaire ou administratif, dans les matières d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique justifiant les régimes spéciaux pour les ressortissants étrangers (art. 56),

j) elle appelle la reconnaissance mutuelle, entre les États membres, des diplômes, certificats et autres titres (par. 57 (1)).

k) elle implique enfin la « coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci » (par. 57 (2)).

Devant l'ampleur de pareils objectifs, le Traité précise, à l'alinéa 54 (3)a), que le travail et l'action de la Communauté devront s'orienter, en général et par priorité, vers les « activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges ».

Comme dans le cas de la libre circulation des travailleurs, les dispositions du Traité visant le droit d'établissement ont effectivement donné lieu à de nombreuses actions de la Communauté, malgré les difficultés nombreuses qui subsistent encore aujourd'hui et dont l'analyse n'entre pas dans les cadres du présent exposé.

D. LA LIBRE CIRCULATION DES SERVICES.

La libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté découle tout naturellement de la libre circulation des travailleurs et des biens et plus particulièrement du droit d'établissement. En conséquence l'article 59 du Traité en interdit les restrictions « à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre

que celui du destinataire de la prestation ». L'article 59 prévoit de plus la possibilité d'étendre la liberté de prestation des services aux étrangers établis à l'intérieur du territoire de la Communauté.

L'article 60 du Traité définit ainsi les services visés ci-dessus :

Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.

Notons enfin que la libre circulation des services est régie par les dispositions relatives au transport (art. 74 à 84). Quant à la libération des services des banques et des assurances liés à des mouvements de capitaux, elle doit être réalisée en harmonie avec la libération progressive de la circulation des capitaux (art. 61).

E. LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX.

La libre circulation des personnes, des marchandises et des services et le droit d'établissement n'auraient aucune signification pratique, si elle n'était accompagnée de la libre circulation des capitaux. Le Traité contient donc des dispositions pertinentes destinées à assurer l'abolition des restrictions sur les mouvements de capitaux (art. 67 à 73) entre les États membres. D'autres mesures pertinentes au mouvement de capitaux (art. 104 à 109) et sur lesquelles nous reviendrons ci-après sont visées sous la rubrique « balance des paiements ».

Contrairement aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes, des marchandises et des services et au droit d'établissement, celles visant à la libéralisation des mouvements de capitaux apparaissent nettement moins détaillées malgré l'importance particulière de leur objet. Est-ce dû à la difficulté entre les États membres de prévoir les conséquences à long terme de la libéralisation des mouvements des capitaux et d'en arriver à un consensus au-delà de la simple question du principe ? Est-ce que les États membres ont préféré, à partir des principes généraux inscrits dans le Traité, décider au fur et à mesure des événements et des circonstances ultérieures, l'ampleur des mesures à prendre et les moyens de les mettre en œuvre ? Il est clair, en tous cas, que les rédacteurs du Traité ont rédigé à

cet égard des dispositions nettement caractérisées par la modération, la prudence et la flexibilité.

La libre circulation des capitaux s'apprécie essentiellement en fonction 1° du niveau de libération des capitaux, 2° de l'étendue des capitaux visés et 3° des mesures de protection nationales.

1. *Le niveau de libération des capitaux.*

Les États membres doivent «supprimer progressivement entre eux, ... et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les restrictions aux mouvements de capitaux appartenant à des personnes résidant dans les États membres, ainsi que les discriminations de traitement fondées sur la nationalité, ou la résidence des parties, ou sur la localisation du placement» (par. 67 (1)).

Malgré l'absence de définition à cet effet, dans le Traité, constituent des mouvements de capitaux les transferts de valeurs capitales du territoire d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, ainsi que les transferts de valeurs capitales, à l'intérieur du territoire d'un État membre, à un non-résident de ce dernier État. Les contrats commerciaux, la vente de valeurs mobilières, les prêts, les réalisations des investissements de nature capitale, les achats de propriétés foncières, etc., constituent autant de sources de mouvements de capitaux.

La Communauté a répertorié, sujet à l'interprétation de la Cour européenne de Justice, une liste exhaustive des actions qui donnent lieu à un mouvement de capitaux. Vue l'importance particulière de cette liste, il reste utile d'y référer au besoin pour déterminer l'application des règles du Traité à chaque cas précis de mouvements de capitaux.

Dans ses grandes lignes, la libération des capitaux implique la libération des paiements courants y afférents (par. 67 (2)) et les autorisations de change pertinentes (art. 68), et, à long terme, la coordination des politiques des États membres en ces matières (art. 70). Ces trois derniers sujets font l'objet des dispositions des articles 103 à 116 du Traité et nous en traiterons abondamment sous la rubrique: «politique économique et commerciale».

Le niveau de libération des capitaux nous apparaît comme suit:

- a) elle est limitée aux personnes résidant sur le territoire d'un des États membres (par. 67 (1)),
- b) elle ne s'applique que dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun (par. 67 (1)),
- c) elle permet l'application de restrictions non discriminatoires (par. 68 (2)),

- d) elle ne s'étend pas aux emprunts destinés à financer directement ou indirectement un État membre ou ses collectivités publiques territoriales (v.g. émissions des Trésors publics), exception faite de la Banque européenne d'investissement (par. 68 (3)),
- e) son application se fait d'une manière progressive (par. 67 (1)),
- f) la libération des paiements à cet égard est restreinte au rythme de la libération de la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes (art. 106),
- g) elle se limite au transfert des valeurs de nature capitale (art. 67) et
- h) elle reste subordonnée aux mesures de protection nationale que les États sont autorisés à appliquer en certaines circonstances (art. 73).

Malgré les restrictions précédentes, le niveau de libération des capitaux tel que prévu ci-dessus n'est pas statique, à cause de l'engagement pris par les États membres, à l'article 71, de le dépasser « dans la mesure où leur situation économique, notamment l'état de leur balance des paiements, le leur permet ». La Communauté a même le pouvoir, le cas échéant, d'exercer les pressions nécessaires pour décloisonner le marché des capitaux aux fins d'atteindre le plus haut degré de libération possible.

2. *Étendue des capitaux visés.*

Le Traité s'abstient encore ici de définir le terme « capitaux ». Il n'en fournit pas non plus une énumération, se contentant de mentionner les paiements courants (par. 67 (2)) et les emprunts (par. 68 (3)). Sans préjudice à l'interprétation que pourra en donner la Cour de Justice européenne, la Communauté a élaboré une liste, capitaux retenus qu'elle divise en quatre catégories.

La première catégorie, dite « liste A », comprend les investissements directs, c'est-à-dire « all kinds of investments made by individuals and commercial, industrial or financial enterprises which serve to create or to maintain lasting and direct ties between the investor and the head of an enterprise or an enterprise itself, to which such funds are destined for the pursuit of an economic activity... this concept being to be understood in its broadest sense », et leur liquidation résultant des ventes, des remboursements, des exécutions forcées, etc., les investissements immobiliers, les capitaux à caractère personnel, tels les donations, les legs, les dots, l'épargne, les règlements financiers, etc., et généralement tous les capitaux caractérisés par leur lien étroit avec la libération des marchandises, des services et des personnes, comme les paiements, le financement, les transferts de fonds, d'épargne, de recevables, etc.

La deuxième catégorie, dite « liste B », comprend principalement les opérations sur titre alors que la troisième catégorie, dite « liste C », s'étend aux valeurs mobilières des entreprises, certaines opérations sur titres, les crédits et leurs remboursements, les autres moyens de financement emprunté, etc.

Quant à la quatrième et dernière catégorie, dite « liste D », elle comprend principalement les moyens de financement à court terme.

Les capitaux retenus par la Communauté ont été groupés en quatre listes différentes, selon ce qui précède, auxquelles correspondent des obligations nationales dont la sévérité et l'étendue varient selon la liste à laquelle appartiennent les capitaux visés et que la Commission a décrites dans les directives appropriées auxquelles nous référons au besoin le lecteur.

3. *Les mesures de protection.*

L'hésitation des États membres à s'engager profondément dans la politique de décloisonnement des marchés des capitaux est caractérisée par les mesures de protection qu'ils se réservent à l'article 73 :

1. Au cas où des mouvements de capitaux entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux d'un État membre, la Commission, après consultation du Comité monétaire, autorise cet État à prendre, dans le domaine des mouvements de capitaux, les mesures de protection dont elle définit les conditions et les modalités.

Cette autorisation peut être révoquée et ces conditions et modalités modifiées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

2. Toutefois, l'État en difficulté peut prendre lui-même les mesures mentionnées ci-dessus, en raison de leur caractère secret ou urgent, au cas où elles seraient nécessaires. La Commission et les États membres doivent être informés de ces mesures au plus tard au moment où elles entrent en vigueur. Dans ce cas, la Commission, après consultation du Comité monétaire, peut décider que l'État intéressé doit modifier ou supprimer ces mesures.

Tant et aussi longtemps qu'il n'existera pas un marché unique des capitaux sur tout le territoire de la Communauté, les mouvements de capitaux resteront la source de nombreuses inquiétudes et de difficultés financières et économiques dont la solution pourrait même dépasser les capacités d'intervention de la Banque européenne d'investissement, auquel cas, l'existence même de la Communauté serait sérieusement compromise.

« Il faut commencer par le commencement... il faut procéder par étapes... ». Ces affirmations prennent tout leur sens en la présente matière, car, en définitive, l'enjeu final demeure, et le Traité en prévoit les moyens : l'union monétaire dont la réalisation dépouillera les Parlements nationaux de l'attribut le plus vital de la souveraineté nationale.

F. LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES.

La libre circulation des personnes, des services et des capitaux et la liberté d'établissement furent conçues dans le Traité de Rome dans la perspective de politiques communes dont l'application permettrait d'en assurer la réalisation. Les implications directes et indirectes des quatre libertés couvrent, en effet, plusieurs domaines jusqu'alors exclusivement réservés à l'autorité nationale et il était pratiquement inévitable que les États membres consentissent à aligner dans la plus grande mesure possible les politiques nationales sur une politique commune que la Communauté avait la mission d'élaborer, de promouvoir et d'appliquer.

Les articles 84 à 130 du Traité de Rome couvrent les matières suivantes que nous étudierons dans l'ordre :

- les règles communes relatives à la compétition, aux dispositions fiscales et au rapprochement des législations (art. 84 à 102),
- la politique économique comprenant la politique de conjoncture, la balance des paiements et la politique commerciale (art. 103 à 116),
- la politique sociale (art. 117 à 128) et
- la Banque européenne d'investissement (art. 129 et 130).

1. *Les règles communes relatives à la compétition.*

Dans un régime de libre entreprise, il est constant de retrouver des dispositions très sévères assurant la libre concurrence que pourraient fausser à la base les pratiques restrictives, l'exploitation indue des positions dominantes, le dumping et les subventions gouvernementales. Le Traité ne fait pas exception. Il ne saurait en être autrement, d'accord avec l'objectif de « fair competition » énoncé dans le Préambule du Traité. Le sujet est cependant tellement vaste que, en dépit de son importance, nous restreignons notre analyse aux principes directeurs qui en disposent.

Les pratiques restrictives. — Par le paragraphe 85 (1).

sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :

- a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,
- b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,
- c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,
- d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

Par dérogation au paragraphe 85 (1) ci-dessus, la Communauté peut permettre, à titre d'exemption en vertu du paragraphe 85 (3), des accords entre entreprises, des décisions d'associations d'entreprises et des pratiques concertées dans les cas où ces derniers « contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs [ni] donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence ».

Par l'article 90, les présentes dispositions ainsi que celles ci-après relatives aux positions dominantes, aux aides gouvernementales et au dumping s'étendent également aux entreprises suivantes présentant un caractère plus particulier :

- a) les entreprises publiques,
- b) les entreprises auxquelles les États membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs,
- c) les entreprises « chargées de la gestion de services d'intérêt économique général » et
- d) les entreprises « présentant le caractère d'un monopole fiscal ».

Il n'est pas toujours facile de distinguer, en pratique, les accords ne tombant pas sous le coup de l'interdiction et, pour ceux auxquels l'interdiction s'applique, dans quels cas ils peuvent bénéficier de l'exemption. Par exemple, les franchises exclusives de distribution, de vente ou de mise en marché, les droits exclusifs d'approvisionnement, les indemnités de clientèle, etc., ou encore, dans un autre ordre, l'utilisation de droits exclusifs en matière de marque de commerce, de brevet, etc. À ces égards, la Communauté a publié une série de critères sélectifs dont il vaut mieux tenir compte¹⁴, puisque les sanctions prévues au Traité pour les infractions sont la nullité relative des accords (par. 85 (2)) et l'imposition d'amendes et d'astreintes sévères (alinéa 87 (2)a)), sans compter les autres moyens dont la Commission dispose en vertu des paragraphes 89 (1) et (2)¹⁵.

¹⁴ Guide pratique aux articles 85 et 86 du Traité C.E.E.

¹⁵ Les entreprises publiques ainsi que les autres entreprises bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre restent soumises aux règles relatives à la compétition. Par contre, « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté » (art. 90).

Les positions dominantes. —

Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,

b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,

c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires, qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats (art. 86).

Comme dans le cas précédent, des amendes et astreintes sévères peuvent frapper les entreprises qui violent l'interdiction d'exploitation induite de positions dominantes (par. 89 (1) et (2)).

Le dumping. — Le dumping consiste à vendre, sur le territoire d'un État tiers, des produits à un prix inférieur à celui demandé dans le pays d'origine. Or comme la pratique du dumping est rendue impossible dans un marché unique, l'interdiction de l'article 91 ne vise que la période de transition maintenant terminée, sauf pour le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark.

Les subventions gouvernementales. — Comme certaines formes d'aides gouvernementales à l'entreprise ont pour effet économique de réduire les coûts réellement supportés par l'entreprise et partant, de fausser l'égalité des conditions d'exploitation et le jeu de la libre concurrence, le Traité en dispose avec soin à l'article 92 :

1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché commun :

a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liées à l'origine des produits.

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi,

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Toutefois, les aides à la construction navale existant à la date du 1^{er} janvier 1957, pour autant qu'elles ne correspondent qu'à l'absence d'une protection douanière, sont progressivement réduites dans les mêmes conditions que celles applicables à l'élimination des droits de douane, sous réserve des dispositions du présent traité visant la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers,

d) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Les régimes d'aides gouvernementales à l'entreprise font l'objet du contrôle de la Communauté à qui l'article 93 du Traité accorde des pouvoirs d'intervention et de correction nécessaires.

2. *Les règles communes relatives aux dispositions fiscales.*

À cause du rôle multiple de la fiscalité au niveau des politiques économique et financière nationales et à cause également, il faut bien l'admettre, de l'impact purement électoral de la politique fiscale dans son ensemble, le Traité de Rome aborde la question de la fiscalité d'une façon très générale et fort lapidaire (art. 95 à 99) qui peut désappointer, à première vue, ceux qui accordent à la fiscalité un rôle dynamique plutôt que purement passif.

Il est vrai que la création d'un Marché commun unique doit déboucher tôt ou tard sur une politique fiscale commune, au même titre que les politiques économique et financière dont elle fait d'ailleurs partie. Le Traité de Rome ne l'a pas oublié, en réalité, et l'étude attentive des dispositions pertinentes du Traité permet justement, en fin de compte, d'en réaliser la véritable ampleur à long terme.

À l'intérieur d'un marché commun unique, il est fondamental que les produits puissent circuler sur tout le territoire et dans les conditions les plus semblables possibles. Des mesures fiscales trop divergentes d'un pays à l'autre constituent l'une des sources de distorsions à l'intérieur du Marché commun et auxquelles le Traité apporte un certain nombre de règles correctives.

Déjà, par les articles 12 et suivants du Traité, les États membres de la C.E.E. ont convenu d'éliminer les droits de douanes et les restrictions quantitatives entre eux et d'établir un tarif douanier commun pour les échanges commerciaux extracommunautaires. Or les droits douaniers

différent des droits fiscaux, ces derniers servant essentiellement à prélever des recettes fiscales aux États alors que les droits douaniers ont pour objet premier de protéger les produits nationaux.

C'est ainsi que le Traité a dû établir, aux articles 95 à 99, un régime fiscal commun applicable aux échanges commerciaux des États membres.

En matière fiscale, le Traité poursuit deux objectifs : le premier objectif vise l'interdiction des discriminations fiscales et le second, l'harmonisation des législations fiscales fort divergentes des États membres.

Interdiction des discriminations fiscales. — L'interdiction des discriminations fiscales est justifiée à cause de leurs incidences dans le calcul des coûts des produits en libre circulation et pour les mêmes raisons qui sont à l'origine des dispositions relatives à la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. Le Traité l'applique tant à l'égard des produits importés d'un autre État membre (art. 95 et 97) qu'aux produits exportés vers un autre État membre (art. 96 à 98), en accordant aux produits de chacun des États membres un traitement fiscal identique à celui applicable aux produits nationaux sur le territoire de chacun d'eux.

Les règles fiscales, inspirées des accords du G.A.T.T. se présentent comme suit :

1^{re} règle : Les produits importés d'un autre État membre ne peuvent être frappés d'impositions supérieures à celles qui frappent les mêmes produits nationaux ni d'impositions à caractère protectionniste : « Aucun État », confirme l'article 95, « ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. — En outre, aucun État ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions. »

2^e règle : Quant aux produits exportés par un État membre vers le territoire d'un autre État membre, ils « ne peuvent bénéficier d'aucune ristourne d'impositions intérieures supérieures aux impositions dont ils ont été frappés directement ou indirectement » (art. 96).

3^e règle : « En ce qui concerne les impositions autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accise et les autres impôts indirects, des exonérations et des remboursements à l'exportation vers les autres États membres ne peuvent être opérés, et des taxes de compensation à l'importation en provenance des États membres ne peuvent être établies, que pour autant que les mesures envisagées ont été préalablement approuvées pour une période limitée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission » (art. 98).

Les deux premières règles ci-dessus, soit les articles 95 et 96, visent les taxes indirectes telles les accises et les taxes sur le chiffre d'affaires, par exemple, alors que la troisième règle, soit l'article 98, ne vise que les taxes directes, telles les impôts sur le revenu, les taxes municipales, scolaires ou communales, les capitations, les prestations d'assurances, les contributions sociales, etc. Les impositions et les ristournes prévues aux articles 95 et 96 ne peuvent donc porter que sur les taxes indirectes affectant les produits nationaux similaires, sans tenir compte des impôts directs, sauf dans les cas exceptionnels prévus par l'article 98.

C'est ainsi qu'un produit exporté, par exemple, de l'Italie en France ne peut pas donner droit à une ristourne italienne supérieure au total des taxes indirectes affectant ce même produit en Italie alors qu'en France, le bien importé ne pourra pas être frappé d'impositions françaises supérieures à celles frappant les produits français similaires.

L'interdiction empêche dès lors les États membres d'utiliser des mesures fiscales discriminatoires et elle n'a ainsi qu'un effet limitatif sur les pouvoirs fiscaux nationaux, laissant à chaque État membre la décision du niveau et des taux de la charge fiscale indirecte sur leur territoire respectif.

Deux autres dispositions du Traité font allusion à la fiscalité. L'article 220 fait état de l'engagement des États membres à se concerter dans le but d'éliminer en faveur de leurs ressortissants la double imposition à l'intérieur de la Communauté. Cette mesure vise avant tout les revenus encaissés sous forme de dividendes et d'intérêts de placement, les revenus d'entreprises multinationales et leurs fusions. Il y a de plus l'article 201 prévoyant l'autofinancement de la C.E.E. et sur lequel repose la décision du Conseil, en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. L'étude de cette dernière résolution fait l'objet de la section « financement » ci-après.

Les règles des articles 95 à 98 demeurent néanmoins timides en regard des objectifs du Traité et présentent de sérieux inconvénients. Le système de taxes d'équivalence et de ristournes laisse en premier lieu subsister les frontières fiscales, puisque les États doivent appliquer les impôts compensatoires et les remboursements lors du passage des produits visés à leur frontière territoriale. Les contrôles à la frontière demeurent donc. De plus, les bases de calcul des impôts compensatoires et des remboursements ne sont pas toujours facilement identifiables et comparables entre les différents systèmes fiscaux des États membres. Les articles 97 et 98 du Traité tentent à cet égard d'apporter certaines précisions nécessaires qui soulignent d'ailleurs les faiblesses du système et qui ne mettent pas non plus ce dernier à l'abri des astuces administratives. De plus, un pareil

système fiscal désavantage les États membres dont la structure fiscale repose plus sur les impôts directs que sur les impôts indirects alors qu'il avantage les États pratiquant un régime axé sur les taxes indirectes. Mais l'inconvénient le plus sérieux du système des impôts compensatoires et de remboursement, tel qu'établi aux articles 95 et 96, c'est qu'il n'accorde à la Communauté qu'un pouvoir de surveillance en cette matière ou un «pouvoir de police» selon l'expression souvent employée, alors que la réalisation des objectifs communautaires commanderait au contraire le transfert de vastes pouvoirs fiscaux à la C.E.E. en vue de l'élaboration d'une politique fiscale commune dans les cadres plus grands d'une politique économique générale.

On ne peut nier que le transfert de pouvoirs fiscaux à la C.E.E. constituerait la brèche la plus sérieuse dans le principe de la souveraineté nationale, à cause de ses incidences marquées sur les politiques budgétaires, économiques et financières. Or, «dans le domaine de la souveraineté, avait averti Robert Schuman, les excès de zèle ou une logique trop rigoureuse pourraient être des sources d'échec: il faut procéder par étapes...» En la présente matière plus qu'en toutes autres il ne fallait pas brusquer l'ordre établi. C'est ainsi que le système de taxes compensatoires et de remboursement apparaît comme une première étape en vue de l'élaboration d'une politique fiscale commune éventuelle. Les autres étapes empruntent la voie des harmonisations.

Harmonisation des législations fiscales. — Le programme de l'harmonisation des législations fiscales comprend deux phases.

La première phase ne vise essentiellement que l'harmonisation des impôts pertinents aux articles 95 à 98. En plus, la Communauté obtient, par l'article 99, le pouvoir d'examiner «de quelque façon les législations des différents États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et autres impôts indirects, y compris les mesures de compensation applicables aux échanges entre les États membres, peuvent être harmonisées dans l'intérêt du marché commun» et de statuer en conséquence.

Cette première phase, quoique limitée dans son objet, constitue déjà un pas important vers l'autre étape, soit l'harmonisation générale des législations fiscales des États membres, prévue dans le cadre général des articles 100 à 102 que nous étudierons ci-après. Ces deux étapes font disparaître les inquiétudes que suscite l'aspect statique du système des impôts de compensation et des remboursements.

Le fait de laisser ainsi la voie ouverte aux harmonisations et de confier à la C.E.E. l'élaboration des programmes à cette fin démontre la finesse et la flexibilité des arrangements dans le Traité. Depuis la date de signature du Traité et conformément à l'article 99, la C.E.E. a effectué d'importantes

études en matière d'impôts indirects, dont les accises, les droits indirects, les droits de timbre et d'enregistrement, les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux et plusieurs autres, y compris les taxes sur le chiffre d'affaires.

Ces derniers impôts dits «à cascade» étaient particulièrement caractérisés par leurs diversités tant dans les structures que dans les taux et le besoin d'harmonisation appelait une solution décisive. Le 1^{er} janvier 1972, le système des taxes sur le chiffre d'affaires faisait place à une taxe uniforme sur la valeur ajoutée, dite T.V.A. La T.V.A. apparaît comme une taxe à la consommation et sur la dépense. A l'exception de certains biens et services, comme la nourriture (sauf les repas au restaurant), l'eau, les livres, les journaux, la gazoline, l'huile, la construction immobilières, le coût de l'éducation, des services de santé, etc., tous les biens et services sont soumis à un système commun de T.V.A., au taux fixé par chaque État membre. Sans entrer dans les détails du système de la biens et services sont soumis à un système commun de T.V.A., au taux fixé par chaque État membre. Sans entrer dans le détails du système de la T.V.A., nous en illustrons le fonctionnement général au moyen de l'exemple suivant: un manufacturier achète des matériaux au coût de \$10,00. Il paie (à 10% par hypothèse) \$1,00 au titre de la T.V.A. Le produit fini, le manufacturier le vend à un détaillant à un prix de \$20,00 auquel il ajoute la T.V.A. qu'il est mandaté de prélever pour l'État. Le manufacturier reçoit donc \$22,00 en paiement, dont \$2,00 en T.V.A. de laquelle il récupérera le \$1,00 de T.V.A. qu'il a payé au fisc auparavant. Le détaillant revend le même produit à un consommateur qui le paie \$25,00 plus \$2,50 au titre de la T.V.A. Le détaillant reçoit les \$2,50 de la T.V.A., de laquelle il récupère à son tour les \$2,00 de la T.V.A. déjà payés et il remet \$0,50 au fisc. Résultat final: le produit a été imposé au total à 10%, soit \$2,50.

Comme le système de la T.V.A. et son application sont les mêmes dans tous les États membres de la Communauté, ils évitent les distorsions résultant des systèmes antérieurs, multiples et difficilement conciliables. De plus, le système de la T.V.A. permet une plus grande neutralité des impôts aux fins des articles 95 et 96 que les systèmes antérieurs. Enfin, avec la disparition éventuelle des points de contrôle aux frontières, le système de la T.V.A. n'aura pas à être modifié et les États membres n'auront à ce moment qu'à convenir d'un seul taux commun de la T.V.A. et à harmoniser les dispositions rares sur lesquelles ils ont conservé leur autonomie, par exemple les taux et l'assiette fiscale.

3. *Les règles relatives au rapprochement des législations.*

Alors que l'article 99 appelle une action limitée de la part de la Communauté, les articles 100 à 102 lui accordent un très large pouvoir en matière d'harmonisation des législations nationales, non seulement sur le

plan de la fiscalité, mais dans tous les domaines « qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun » (art. 100).

Le rapprochement des législations prévu à l'article 100 a donné lieu à des études dont les conclusions constitueront la base de travail dans l'élaboration des politiques économique et financière de la C.E.E. et des programmes pour les mettre en œuvre. Il y eut entre autre le Comité fiscal et financier dont le rapport, dit rapport Newmark, du nom de son président, fut publié en 1962. Le rapport Newmark propose à la Communauté les objectifs généraux à viser en matière de finances et de fiscalité, lesquels consistent « à établir les conditions de fiscalité et de dépenses publiques semblables à celles qui existeraient dans un espace économiquement unifié¹⁶... ». Suivirent en 1965 le Mémoire de la Commission relatif aux sociétés et aux disparités fiscales faisant obstacle aux fusions (verticales et horizontales) des sociétés et aux autres formes de concentration ou de participation¹⁷; en 1966, les propositions françaises en matière fiscale et le rapport de la Commission relatif à l'assiette des impôts sur les bénéficiaires des entreprises; en 1967, un « programme d'harmonisation fiscale » et un « programme d'harmonisation des impôts directs » préparés par la Commission de la C.E.E. et en 1970, le rapport Werner relatif à l'Union économique et monétaire. Plusieurs législations communautaires ont été adoptées en application de l'article 100, harmonisant les législations nationales, par exemple dans les domaines des denrées alimentaires, des produits pharmaceutiques, des substances dangereuses, etc.

C'est ainsi que petit à petit, les programmes d'harmonisation des lois et règlements nationaux, en vertu de l'article 100, s'étendront à toutes les matières qui ont « une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun », éliminant progressivement les sources de distorsions et préparant à long terme, étape par étape, les conditions optima de l'union économique complète, voire même de l'union politique.

Les articles 101 et 102 du Traité constituent le corollaire de l'article 100 en accordant les pouvoirs d'intervention directe de la Communauté pour éliminer les causes de distorsions persistantes, y incluses les entraves techniques aux échanges commerciaux.

4. *La politique de conjoncture.*

L'un des objectifs de la Communauté est le développement harmonieux et équilibré des économies nationales et l'équilibre dans les

¹⁶ Rapport du Comité fiscal et financier des 7-8 juillet 1962.

¹⁷ La Commission a fait suivre son Mémoire de deux projets de législation communautaire le 15 janvier 1969.

échanges. Mais divers phénomènes économiques comme la récession, l'inflation, les modulations des dépenses publiques, les mouvements internationaux de capitaux, etc., peuvent à l'occasion bouleverser sérieusement l'économie générale ou un secteur important de l'économie d'un ou plusieurs États membres. Or, à cause de l'interdépendance de plus en plus grande des économies nationales par l'établissement du Marché commun, les mesures de correction ou de redressement que pourrait adopter temporairement un État membre pour surmonter une crise économique risqueraient d'affecter sérieusement l'économie des autres États membres. C'est ainsi que les problèmes de l'un deviennent les problèmes de tous, d'où la règle suivante prévue au paragraphe 103 (1) du Traité: « Les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun. Ils se consultent mutuellement et avec la Commission sur les mesures à prendre en fonction des circonstances. » Théoriquement, la Communauté décide seule des mesures appropriées en cas de désaccord.

5. *La balance des paiements.*

De la même manière qu'en matière fiscale et pour des raisons du même ordre, le Traité aborde avec beaucoup de timidité les questions monétaires dont l'importance s'est faite vivement ressentir lors des crises monétaires de 1968-69, 1971 et 1972.

Avec l'interpénétration et l'interdépendance des économies nationales et la libre circulation de plus en plus assurée des personnes, des marchandises et des capitaux, la nécessité d'une politique économique à l'ensemble du territoire de la Communauté s'impose de plus en plus, plus particulièrement dans le domaine monétaire. Or, la politique monétaire est le domaine dans lequel les États membres ont donné le moins de pouvoirs à la C.E.E.

Les objectifs précisés au Traité en matière monétaire sont les suivants: 1° assurer l'équilibre de la balance globale des paiements et 2° maintenir la confiance dans la monnaie nationale, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix (art. 104).

Mais... les moyens d'action sans lesquels les énoncés de principe ne signifient guère autre chose que la bonne intention demeurent entre les mains de chaque État membre.

Tout au plus, les États membres ont-ils convenu au Traité que chacun d'eux pratiquerait une politique économique nationale « nécessaire en vue d'assurer les objectifs ci-dessus » (art. 104) et coordonnerait leurs politiques économiques respectives (par. 105 (1)).

Même au niveau de la coordination de leurs politiques économiques, les États membres n'ont voulu accorder aucune autorité à la Com-

munauté. Ce sont les États membres, en effet, qui « instituent à cet effet une collaboration entre les services compétents de leurs administrations et entre leurs banques centrales ». Tout au plus, la Communauté a-t-elle la possibilité de « faire des recommandations pour la mise en œuvre de cette collaboration » (par. 105 (1)). Les États membres instituent enfin un Comité monétaire « en vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres en matière monétaire, dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché commun » (par. 105 (2)). Mais le Comité monétaire n'a qu'un rôle consultatif auprès des États membres, la représentation de la Communauté y est limitée à deux membres, alors que chacun des États membres y est aussi représenté par deux membres et sa mission se restreint « (1) à suivre la situation monétaire et financière des États membres et de la Communauté, ainsi que le régime général des paiements des États membres et de faire rapport régulièrement au Conseil et à la Commission à ce sujet et (2) à formuler des avis... à l'intention de ces institutions » (par. 105 (2)).

Une politique économique nationale équilibrée, stable et en harmonie avec les politiques économiques des autres États membres constitue un élément fondamental du Marché commun et de l'éventuelle union monétaire, en assurant une parité du pouvoir d'achat des différentes monnaies nationales dans la Communauté.

Un autre élément reste aussi indispensable: la fixité des taux de change des monnaies nationales. Les taux de change sont généralement fixés en fonction du pouvoir d'achat des différentes monnaies, mais ils peuvent aussi varier en fonction d'autres motifs; par exemple, du déséquilibre dans la balance des paiements pourraient résulter des différences sérieuses et persistantes dans la valeur des échanges internationaux. C'est pourquoi chaque État membre de la Communauté a pris, au paragraphe 107 (1) du Traité, l'engagement de traiter « sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun ¹⁸ ». Mais encore ici, la Communauté n'a pas de pouvoir à cet égard et les États membres restent les seuls responsables. Le paragraphe 107 (2) contient même une clause de protection nationale qui, si elle était appliquée, constituerait une « marche arrière ». Certains la qualifient en ce sens de « clause de retour »: « Si un État membre procède à une modification de son taux de change qui ne réponde pas aux objectifs énoncés dans l'article 104 et fausse gravement les conditions de la concurrence, la Commission peut, après consultation du Comité monétaire, autoriser d'autres États membres à prendre, pour une période strictement limitée, les mesures nécessaires,

¹⁸ Les États membres ont formellement déclaré le 8 mai 1964 qu'ils se consulteraient réciproquement avant de modifier les taux de change en vigueur.

dont elle définit les conditions et les modalités, pour parer aux conséquences de cette action.»

La stabilité du pouvoir d'achat et des taux de change des monnaies nationales est aussi nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun que l'air que nous respirons.

Par exemple la libre circulation des capitaux, des marchandises, des services et des personnes dépend fondamentalement des paiements afférents aux échanges internationaux et des transferts de capitaux et des salaires. Ces paiements et transferts sont garantis par l'article 106 entre les États membres dans la monnaie du pays de résidence du créancier ou du bénéficiaire. Or, cette garantie n'a de valeur et de signification dans la Communauté que dans la mesure où les conditions d'interchangeabilité ou de conversion des monnaies nationales demeurent stables.

En cas de difficultés ou de menaces graves de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre ou en cas de crise soudaine, les articles 108 et 109 du Traité offrent aux États membres des mesures de sauvegarde qui ont le même effet qu'une « clause de retour » ou d'« opting out » et qui nous apparaissent comme une mauvaise caricature de la souveraineté nationale, malgré leur caractère peut-être opportun.

De toute manière, puisque la sagesse commande de procéder par étape et en dépit de la situation de départ, les travaux entrepris par la Communauté en matière de politique monétaire et la résolution du 22 mars 1971 adoptée par le Conseil de la Communauté donnent une meilleure dimension des objectifs communautaires à long terme en cette matière et les moyens d'y parvenir. Cette dernière résolution propose une action progressive très dynamique et globale vers « une monnaie unique » ou, à défaut, la « convertibilité totale irréversible, sans marge de fluctuation, selon des parités irrévocables et assurée par une organisation de banques centrales ». Pour atteindre cet objectif final, des amendements au Traité seront peut-être nécessaires pour en combler les lacunes sous ce chapitre. L'élan politique des États membres vaincra-t-il l'inertie de la souveraineté nationale dans cet important défi et ces derniers accepteront-ils d'abandonner leurs positions purement défensives ?

6. *La politique commerciale.*

En établissant une union douanière entre eux, les États membres de la Communauté n'ont pas voulu se retrancher derrière une politique de protectionnisme économique. Ils entendent au contraire « contribuer conformément à l'intérêt commun au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières » (art. 110).

Le Traité établit cependant une série de normes générales caractérisant la politique commerciale à l'égard des États tiers.

En premier lieu, la politique commerciale doit être commune pour en assurer l'uniformité et sa mise en œuvre ressort en conséquence de l'autorité et de la compétence de la Communauté qui assume dès lors, dans les questions intéressant le Marché commun, la négociation de tous les accords commerciaux avec les pays tiers (art. 113) et leur conclusion (art. 114), ainsi que le pouvoir de représentation auprès des organisations commerciales de caractère économique (art. 116)¹⁹.

La politique commerciale commune comprend les « modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions » (par. 113 (1)). Elle comprend également mais « sans préjudice des engagements assumés par les États membres (à la date d'entrée en vigueur du Traité) dans le cadre d'autres organisations internationales, les régimes d'aides accordés par les États membres aux exportations vers les pays tiers, ... dans la mesure nécessaire pour éviter que la concurrence entre les entreprises de la Communauté soit faussée » et à l'exclusion des « ristournes de droits de douane ou de taxes d'effet équivalent, y compris les droits d'accise et les autres impôts indirects, accordés à l'occasion de l'exportation d'une marchandise d'un État membre vers un pays tiers, dans la mesure où ces ristournes n'excèdent pas les charges dont les produits exportés ont été frappés directement ou indirectement » (art. 112). Ces dernières matières font l'objet d'une politique d'harmonisation plutôt que d'uniformisation.

En deuxième lieu, la politique commerciale commune doit tenir compte « de l'incidence favorable que la suppression des droits entre les États membres peut exercer sur l'accroissement de la force concurrentielle des entreprises de ces États » (art. 110).

En dernier lieu, les États membres bénéficient de mesures de sauvegarde dans les cas de détournement de trafic entravant « l'exécution des mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le... Traité par tout État membre... ou lorsque les disparités dans ces mesures entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs États » (art. 115).

7. *La politique sociale.*

Le Traité de Rome contient des dispositions en matière de politique sociale dont l'étendue démontre indubitablement toute l'importance que

¹⁹ La C.E.E. a conduit les négociations du Kennedy Round de Genève, de 1964 à 1967, dans les cadres du G.A.T.T. et signé les accords au nom de tous ses États membres.

les États membres lui accordent dans la construction du Marché commun et jusqu'à quel point ils reconnaissent les liens très étroits entre le domaine social et le domaine économique. Alors même que les politiques sociales sont traditionnellement l'attribut de la souveraineté nationale, les États membres ont convenu, à l'article 117, «de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du Marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.»

Dans la poursuite des objectifs généraux du Traité, la C.E.E. s'est vue confier la «mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social» (art. 118).

Les domaines ou champs d'action de la politique sociales sont très vastes. Sans en limiter le champ d'action, le Traité énumère les domaines qui appellent le plus d'attention de la C.E.E. : l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail, la formation et le perfectionnement professionnels, la sécurité sociale, la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, l'hygiène du travail, le droit syndical et les négociations collectives entre employeurs et travailleurs (art. 118), la sécurité sociale des travailleurs migrants (art. 121), l'équivalence des régimes de congés payés (art. 120) et l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail (art. 119). Trois objectifs généraux ressortent des objectifs plus précis ci-dessus : l'emploi, le revenu et la protection des travailleurs.

Afin de donner pleinement effet à la politique sociale commune, les États membres ont constitué un Fonds social européen dont le rôle est justifié à la fois par la nécessité de financer des programmes d'adaptation des travailleurs aux nouvelles structures économiques et par le désir général d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le Marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie (art. 123). Il est en effet normal que la création d'un marché unique sur un territoire récemment décloisonné où les travailleurs, les marchandises et les capitaux peuvent maintenant circuler librement amène certains bouleversements sociaux causés par les changements économiques et technologiques à l'intérieur des industries et des commerces. De plus, la politique sociale commune est appelée à jouer non seulement un rôle d'adaptation mais également de promotion de l'économie²⁰.

²⁰ Voir, par exemple, l'article 128.

Les pouvoirs du Fonds social européen dont l'administration est confiée à la Communauté (art. 124) lui permettent de subventionner 50% des programmes nationaux destinés « à assurer aux travailleurs un réemploi productif par la rééducation professionnelle et par des indemnités de réinstallation et à octroyer des aides en faveur des travailleurs dont l'emploi est réduit ou suspendu temporairement en tout ou en partie à la suite de la conversion de l'entreprise à d'autres productions, pour leur permettre de conserver le même niveau de rémunération en attendant d'être réemployés pleinement » (art. 125). Outre ce qui précède, la Communauté peut employer les fonds du Fonds social européen pour tous autres programmes confiés à ce dernier dans les cadres de son mandat (art. 126).

8. *La Banque européenne d'investissement.*

Au Préambule du Traité, les États membres se donnent comme objectif commun la tâche « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard aux moins favorisés ». Même si les dispositions générales du Traité tiennent compte de ces objectifs, les États membres en ont confié la mission spécifique à la Banque européenne d'investissement établie à l'article 129.

La Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. A cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après dans tous les secteurs de l'économie :

- a) projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées,
- b) projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun, qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres.
- c) projets d'intérêt commun pour plusieurs États membres qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres (art. 130).

Contrairement au Fonds social européen, dont les argents servent en subventions, la Banque européenne d'investissement ne dispose de ses fonds qu'au moyen de prêts remboursables.

G. CAS PARTICULIERS DE L'AGRICULTURE ET DU TRANSPORT.

A cause des particularismes propres à l'agriculture et au transport au sein de la Communauté, les objectifs de la Communauté ont amené les États membres à consentir certains adoucissements aux règles générales, en faveur des secteurs de l'agriculture et du transport.

1. *L'agriculture.*

Les États membres consentent à l'établissement d'une politique agricole commune qui se développerait au même rythme que le Marché commun pour les produits agricoles (art. 38) et qui tiendrait compte «(a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles, (b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns et (c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie» (par. 39 (2)). Les deux séries de réserves ci-dessus à la politique agricole en constituent davantage les cadres ou les bases que les limites. En matière de politique monétaire, au contraire, les États membres ont exprimé leurs réserves carrément sous forme de limites constitutionnelles.

Les objectifs de la politique agricole commune, tels que définis au paragraphe 39 (1) du Traité visent à «(a) accroître la productivité de l'agriculture» en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production notamment de la main-d'œuvre, «(b) à assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, (c) à stabiliser les marchés, (d) à garantir la sécurité des approvisionnements et (e) à assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs».

En vue d'atteindre les objectifs ci-dessus, le Traité énumère un certain nombre de moyens :

a) d'abord, est établie une organisation commune des marchés agricoles sous forme soit de règles communes en matière de concurrence, soit d'une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché, soit d'une organisation européenne du marché, selon les produits agricoles visés. Cette organisation peut comporter «toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation» (par. 40 (2) et (3));

b) il peut être créé des fonds d'orientation et de garantie agricoles (par. 40 (4));

c) peuvent être entreprises, dans les cadres de la politique agricole commune (a) «une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la

vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun» et (b) «des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits» (art. 41); et

d) la Communauté peut autoriser l'octroi d'aides (a) «pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles» ou (b) «dans le cadre de programmes de développement économique» (art. 42).

2. *Le transport.*

La politique commune des transports (art. 74) s'étend aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (art. 84)²¹.

Le Traité prévoit que la politique commune des transports s'élaborera en tenant compte des aspects spéciaux des transports (par. 75 (1)), du niveau de vie et d'emploi dans certaines régions, de l'exploitation des équipements de transport (par. 75 (3)) et de la situation économique des transporteurs (art. 78). Par dérogation aux règles générales en matière de concurrence, le Traité permet «les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public» (art. 77). Mais restent interdites cependant toutes mesures discriminatoires sur la base de la nationalité du transporteur (art. 76), et du pays d'origine ou de destination des produits transportés (art. 79) ainsi que toutes mesures directes ou indirectes de soutien ou de protection d'entreprises ou d'industries particulières (art. 80).

H. L'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER.

Conformément à l'objectif du Préambule à cet égard, soit «la confirmation de la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et... le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies», les États membres «associent à la Communauté les pays et territoires non européens» entretenant avec eux des relations particulières²².

Les buts et objectifs de l'association sont précisés comme suit au Traité :

Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

²¹ Le paragraphe 84 (2) accorde à la Communauté le pouvoir d'étendre la politique commune des transports à la navigation maritime et aérienne. Elle ne s'en est pas encore prévalu.

²² Les pays et territoires ainsi associés à ce jour sont les suivants : Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo Brazzaville, Côte-d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Kenya, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Mauritanie, Niger, Ouganda, Ruanda, Sénégal, Somalie, Tanzanie, Tchad, Togo et Zaïre.

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent (art. 131).

L'association poursuit les objectifs ci-après :

1. Les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils accordent entre eux en vertu du présent traité.

2. Chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres pays et territoires le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières.

3. Les États membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires.

4. Pour les investissements financés par la Communauté, la participation aux adjudications et fournitures est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales ressortissant des États membres et des pays et territoires.

5. Dans les relations entre les États membres et les pays et territoires, le droit d'établissement des ressortissants et sociétés est réglé conformément aux dispositions et par application des procédures prévues au chapitre relatif au droit d'établissement et sur une base non discriminatoire, sous réserve des dispositions particulières prises en vertu de l'article 136 (art. 132).

(à suivre)