

GP29/1977/3-4

I.S.S.N. 0396 - 3667

Revue de

DROIT PROSPECTIF

EDITÉE PAR

L'ASSOCIATION DES ÉTUDIANTS EN DOCTORAT
DE L'UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE III

**SPECIAL
EUROPE**

**NUMÉRO
DOUBLE**

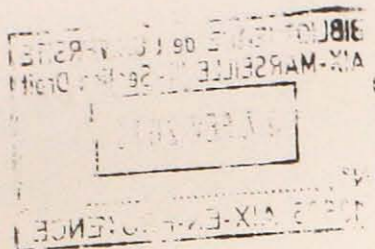
« La seule découverte digne de notre effort est de construire l'avenir »
(Pierre TEILHARD DE CHARDIN)

Jimmy	CARTER
Léo	TINDEMANS
Michel	DEBRÉ
Gaston	THORN
Michel	JOBERT
Louis	CARTOU
Guy	HERAUD
Jean-Marie	AUBY
Louis	FAVOREU ETC.

N° 3 et 4

JANVIER-DÉCEMBRE 1977
PARUTION MARS 1978

40 FRANCS



AVANT - PROPOS



La Prospective et l'Europe

La REVUE DE DROIT PROSPECTIF vous propose aujourd'hui un numéro double, dont la plus grande partie est consacrée à l'Europe. L'idée de publier, dans le cadre de notre Revue, des numéros spéciaux, rassemblant des études sur des sujets particulièrement importants pour l'Avenir, trouve ici sa première réalisation concrète. D'autres études relatives à des thèmes spécifiques seront publiées. Nous pouvons d'ailleurs, d'ores et déjà, annoncer que le prochain numéro spécial sera consacré aux collectivités locales.

Pourquoi avons-nous choisi de traiter de l'Europe ? Tout d'abord, il nous a semblé que l'idée européenne était, par nature si l'on peut dire, prospective, et qu'elle répondait ainsi parfaitement aux objectifs que nous avons assignés à cette Revue. Ensuite, le thème de l'intégration européenne s'est retrouvé au premier plan de l'actualité à la suite de la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct.

Cette décision a relancé, en France, la controverse sur l'intégration européenne, et nous avons vu s'affronter partisans et adversaires comme aux pires moments de la querelle sur la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.). Le point culminant semble avoir été atteint au mois de juin, lors de la discussion devant le Parlement du projet de loi relatif à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. C'est à ce moment qu'il nous apparût nécessaire, devant l'importance du sujet envisagé, de reporter la parution du numéro « Spécial Europe », prévue pour cette époque, et de le transformer en un numéro double, regroupant les deux numéros de l'année 1977.

La construction européenne n'avance pas. Elle ne parvient pas à surmonter l'obstacle supranational, qui bloque son évolution depuis l'origine. Enfermés dans les contradictions de leurs politiques nationales, les chefs d'Etat ou de gouvernement des neuf pays membres de la Communauté ne parviennent pas, malgré les intentions proclamées, à se défaire d'une vision étroitement nationaliste. Le sentiment de la solidarité européenne n'a pas encore atteint leur niveau. Or, quoi que l'on en pense, c'est finalement d'eux que dépend la décision finale. L'accord de leurs volontés emporterait les dernières résistances, comme cela s'est déjà produit dans le passé, lors de la création de la C.E.C.A., ou de celle de la C.E.E., par exemple. Mais, c'est évidemment le pas le plus difficile à accomplir.

La prospective n'a pas pour but de deviner l'Avenir, mais d'aider, par la réflexion, à le construire. Il ne faut donc pas chercher, dans les études que nous publions dans ce numéro, une prévision de l'évolution de la construction européenne dans les prochaines années. Personne ne peut dire aujourd'hui ce qui se produira, et celui qui voudrait le faire s'exposerait à être contredit par les faits. Un tel travail, dont l'utilité serait donc relative, relèverait de la politique fiction, mais pas de la prospective. L'attitude prospective consiste à regarder au loin devant nous, pour éclairer le chemin sur lequel nous nous engageons. Gaston BERGER, comparant notre civilisation à une voiture qui roulerait de plus en plus vite sur une route inconnue lorsque la nuit est tombée, faisait remarquer qu'« Il faut que ses phares portent de plus en plus loin si l'on veut éviter la catastrophe. La prospective est ainsi essentiellement l'étude de l'avenir lointain »⁽¹⁾.

Centre de distribution photographique



26 42 05

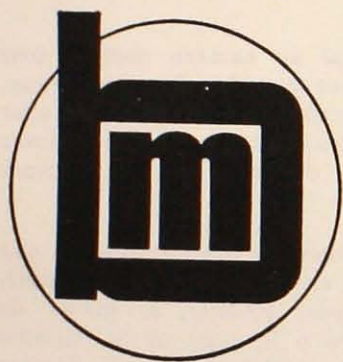
photographie industrielle - architecture décoration
reprographie - laboratoire noir et blanc - laboratoi-
re ektachrome - duplicata - tirage de diapositives
sur papier - portraits - mariages - collage sur bois
et encadrement

27 83 63

distribution de matériel photo - cinéma - son - labo-
ratoire - produits photos - location de matériel

BOUTIQUE EXPO - CINE PHOTO PROVENCE

7, Rue d'Italie - 13100 AIX-EN-PROVENCE
Tél. : 26 30 18



bureaux
sièges

machines classement

bureau
moderne AIX

6, RUE MAZARINE - Tél. (42) 27.54.31

Pour vos problèmes

MALADIE - RETRAITE - VIE

SOCIETE D'ASSURANCE MUTUELLE
MACL MINERVE



Agence

Pellegrin & Ferrier

5, Boulevard Dugommier
13001 MARSEILLE

Tél. (91) 39.08.98

AUTOMOBILES



CONCESSIONNAIRE

SPORT - AUTO

8, Boulevard des Chutes-Lavie
(au 143, Av. des Chutes-Lavie, tourner à gauche)

13013 MARSEILLE

Tél. : (91) 66.17.10 - 66.93.28

S.A.T.A.P.

Lignes : AIX-MARSEILLE
MARSEILLE-AIX

demi-tarif aux Etudiants

1, Av. V.-Hugo - 13100 AIX-EN-PROVENCE

Tél. : (42) 21.02.23

Cet avenir lointain, pour l'Europe, c'est l'intégration. L'Europe sera intégrée, ou elle ne sera pas. C'est donc plus particulièrement à l'étude de cet aspect du problème qu'est consacré ce numéro spécial. Nous avons voulu qu'il soit un carrefour d'échange et d'idées, et que puissent s'y rencontrer aussi bien les partisans que les adversaires de l'intégration européenne.

Plusieurs personnalités — exerçant ou ayant exercé des responsabilités gouvernementales — ont bien voulu accepter de collaborer à ce numéro : MM. Léo TINDEMANS, Premier Ministre du Royaume de Belgique ; Gaston THORN, Président du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ; Michel DEBRE, ancien Premier Ministre ; Michel JOBERT, ancien Ministre des Affaires Etrangères. Nous publions également, à titre de document, le texte d'une allocution prononcée à Paris, au début du mois de janvier 1978, par le Président CARTER, dans laquelle il évoque le problème de l'union européenne, qui est, selon lui, l'un des moyens actuels pour sauver la démocratie.

A côté de ces articles, d'essence plus politique, nous avons laissé la place à des textes plus juridiques (ou plus techniques) dus à Monsieur le Doyen FAVOREU, à Messieurs les Professeurs BRUGMANS, CARTOU, DAVID, HERAUD, à MM. KLEIN, MARTIN-CHAVE et WOLKOWITSCH, ainsi qu'à une étudiante en doctorat, M^{lle} Marie-Christine LIENARD, Une chronique bibliographique, consacrée à quelques ouvrages récents traitant de l'Europe, vient compléter ce numéro spécial.

La partie générale, quant à elle, comporte un très important article de M. le Président AUBY sur les validations législatives, et un commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat, sieur PERREGAUX (du 13 mai 1877), par M. Michel REYDELLET. Elle comprend enfin le compte rendu de deux diners-débats organisés par notre association : « La Justice dans une société moderne », animé par M. Maurice AYDALOT, Premier Président honoraire de la Cour de Cassation ; « L'administration et les Français », animé par M. Marceau LONG, secrétaire général du gouvernement (2).

Nous espérons que l'importance de ce sommaire excusera le retard que nous avons apporté à la réalisation de ce numéro, retard qui n'est imputable qu'aux conditions quasi-artisanales dans lesquelles travaille notre équipe.

Que tous nos fidèles lecteurs, ainsi que les éminents auteurs qui ont bien voulu accepter de collaborer à cette Revue, trouvent ici l'expression de notre profonde reconnaissance.

Jean-Marc ZAORSKI
Directeur de la Publication
Directeur de la Rédaction

Richard GHEVONTIAN
Rédacteur en chef



(1) Gaston BERGER, « Phénoménologie du temps et prospective » (1^{re} édition, Paris, P.U.F., 1964), p. 271.
(2) Ce diner-débat a été organisé conjointement avec l'Association des étudiants et anciens étudiants de l'Université d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille.

AIX-LIBRIS - Bouquinerie

LIVRES A PRIX REDUITS
BEAUX-ARTS - HISTOIRE - ROMANS
LIVRES " CLUB " - ENCYCLOPEDIES
— BANDES DESSINEES —
LIVRES POUR ENFANTS, etc...

PROMOTION

Aix-en-Provence à la belle époque. Un album relié
toile illustré de 96 reproductions de cartes postales
sur Aix à la « Belle Epoque ».

30 F 24 F

5, Rue Papassaudi, AIX - Tél. (42) 27.30.86
Magasin ouvert tous les jours, de 9 h 30 à 12 h
et de 14 h à 19 h (sauf le lundi matin)

INSTITUT FRANCO-SCANDINAVE

ECOLE INTERNATIONALE DE LANGUES

Reprise des cours en septembre

ANGLAIS • FRANÇAIS • ALLEMAND
ESPAGNOL • PORTUGAIS • SUEDOIS
Tous niveaux - Horaires adaptables
Méthodes efficaces Cycles formation continue

Inscription et renseignement :

Chemin du Belvédère - 13100 AIX
Tél. (42) 26.40.08 - 26.43.97

et aussi MARSEILLE et BRIGHTON

Immobilier SÉLECTION PROVENÇALE CABINET PIERRE ESCAITH

- * ADMINISTRATION DE BIENS
- * ACHATS - VENTES - LOCATIONS
- * GERANCES
- * ASSURANCES

47, Avenue R.-Chaudon
Tél. (42) 24.24.30 13290 LES MILLES

Aixoise de Boissons KANTERBRAU

La bière de Maître Kanter

13290 LES MILLES Tél. (42) 24.22.35
24.20.40

COMPTE à REBOURS

LIBRAIRIE SPECIALISEE

PHILOSOPHIE - POLITIQUE
LIBRAIRIE DES FEMMES - HISTOIRE
ECONOMIE - ART

LIVRES - DISQUES - POSTERS

29, Rue Boulegon

(Angle Rue Mignet -
50 mètres Parking Bellegarde)

13100 AIX-EN-PROVENCE



BOWLING DU MAIL

Tous les jours de 22 h 00
à 1 h 30 du matin

23, Boulevard Charrier
13100 AIX-EN-PROVENCE - Tél. (42) 27.69.92

Cabinet Ancelin

19, Cours Joseph-Thierry - 13001 MARSEILLE
Téléphone : (91) 50.14.02 (lignes groupées)

TOUTES ASSURANCES

INCENDIE - VOL - VIE - TRANSPORTS
AUTOMOBILES - POLICES SPECIALES ENTREPRISE
TOUS VOS PROBLEMES D'ASSURANCES
PEUVENT ETRE RESOLUS

ETUDE GRATUITE :
CONSULTEZ-NOUS

CENTRE DE YOGA

Boris TATZKY

Vice-Président de l'Union Provençale de Yoga

COURS INDIVIDUELS SUR RENDEZ-VOUS
COURS COLLECTIFS

13, Rue des Bernardines
13100 AIX-EN-PROVENCE Tél. (42) 27.92.20

Revue de DROIT PROSPECTIF

REVUE SEMESTRIELLE

éditée par

L'ASSOCIATION DES ETUDIANTS
EN DOCTORAT DE L'UNIVERSITE
D'AIX-MARSEILLE III

3, avenue Robert-Schuman
13621 AIX-EN-PROVENCE

Directeur de la Publication : Jean-Marc ZAORSKI

REDACTION

Directeur de la Rédaction : Jean-Marc ZAORSKI

Adjoint : Gilles WOLKOWITSCH

Rédacteur en Chef : Richard GHEVONTIAN

Adjoint : A. CHABERT

Comité de Rédaction : Xavier AGELOU, Jean-
Jacques BOUSQUET, Jean GUEIT, Eugène
MINOT, Eric TURCON, Michel ZAORSKI

PHOTOGRAPHIES

DA SILVA : 75
Xavier AGELOU : 132, 133, 134, 135
Michel ZAORSKI : 6
Jean-Marc ZAORSKI : 10, 79
Agence GAMMA : 37, 50
Service Presse Université : 100
Service Presse Ambassade américaine : 32

ABONNEMENTS

FRANCE :

Année 1978, prix du numéro : 25 F
(les deux numéros : 45 F)
Années antérieures (1976, 1977) :
45 F chacune.

ETRANGER :

Année 1978, prix du numéro : 35 F français
(les deux numéros : 65 F français)
Années antérieures (1976, 1977) :
65 F français chacune

Abonnement de sympathie : à partir de 200 F

PUBLICITE

MARSEILLE : Georges NATAF
8, rue Saint-Jacques, 13006 Marseille
Tél. : (91) 37.42.44, 37.42.45
AIX-EN-PROVENCE : « DELTA-PUB », Michel ZINK
4, rue des Chartreux, 13100 Aix-en-Provence
Tél. : (42) 26.73.85, 26.06.17

IMPRIMERIE

Imprimerie Typo-Offset « DON BOSCO »
78, Rue Stanislas-Torrents, 13006 Marseille

Les manuscrits doivent être envoyés à
l'Association (adresse sus-indiquée) ; ils ne
sont pas rendus et deviennent, une fois
publiés, la propriété de la Revue.

Les opinions émises dans les articles publiés
dans la REVUE DE DROIT PROSPECTIF
n'engagent que leurs auteurs.

ISSN 0396-3667

© 1978 - REVUE DE DROIT PROSPECTIF

Tous droits de reproduction par quelque procédé
que ce soit réservés pour tous pays
Dépôt légal 1^{er} trimestre 1978 - N° 42617 L 7

Liste de Sympathie

La Direction de la Revue tient à remercier les personnes dont les
noms suivent pour l'aide qu'elles ont bien voulu lui apporter dans la
réalisation de ce numéro.

M^o AURIENTIS
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

M^o BENOLIEL
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

M^o BONELLI
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

M^o CADJI
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

M^o CAZERES
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

M^o CERVONI
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

SOCIÉTÉ PROFESSIONNELLE D'AVOCATS
KAROUBY - AYACHE - ANCEL - MINGUET
Avocats à AIX-EN-PROVENCE

M^o KLENIEC
Avocat à AIX-EN-PROVENCE

DUCRETET-FAÇONNAGE
Z. I. Milles, rue Georges-Claude, AIX-EN-PROVENCE

FACULTÉS PRESSE - M. L. DUVILLIER
Avenue Winston-Churchill, AIX-EN-PROVENCE

LA ROSERAIE - M. REINA
4, avenue des Belges, AIX-EN-PROVENCE

M. J. VIRMONS
Boulangerie, Lotissement Céry, quartier La Muse, BOUC-BEL-AIR

GARAGE MOTO-HALL AIX - M. ARSAC
Avenue des Infirmeries, AIX-EN-PROVENCE

Liste des Librairies dépositaires de la REVUE DE DROIT PROSPECTIF

* PARIS

Librairie DALLOZ, 11, rue Soufflot (5^e)
Librairie B. DEY, 162, rue Saint-Jacques (5^e)
Librairie de Jurisprudence ancienne et moderne E. DUCHEMIN,
18, rue Soufflot (5^e)
FNAC, 136, rue de Rennes (6^e)
Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), 24, rue
Soufflot (5^e)
Librairie JOLY et Fils, 19, rue Cujas (5^e)
Librairie MONTCHRESTIEN, 160, rue Saint-Jacques (5^e)
Librairie PEDONE, 13, rue Soufflot (5^e)
Librairie des PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 49, boulevard
Saint-Michel (5^e)
Librairie des Sciences Politiques, 30, rue Saint-Guillaume (7^e)
Librairies Techniques (LITEC), 26, rue Soufflot (5^e) et 27, place
Dauphine (1^{er}).

* AIX-EN-PROVENCE

Librairie Faculté-Presse M.L. DUVILLIER, avenue Winston-Churchill
Librairie GOULARD, 37, cours Mirabeau
Librairie du Palais, J. FRAIKIN, 20, place de Verdun
Librairie de Provence, 31, cours Mirabeau
Librairie de l'Université, 12 a, rue Nazareth.

* NICE

Librairie « A LA SORBONNE », 23, rue Hôtel-des-Postes et 42, rue
Gioffredo
Librairie du CENTENAIRE, 15, rue de l'Hôtel-des-Postes

* TOULON

Librairie BONNAUD, 7, boulevard de Strasbourg
Librairie « HALL DE LA PRESSE », Maison MICHEL, boulevard Génér-
al-Leclerc

CENTRE DE DIETETIQUE ET DE GERIATRIE

UN CADRE IDEAL
POUR LA
CONVALESCENCE

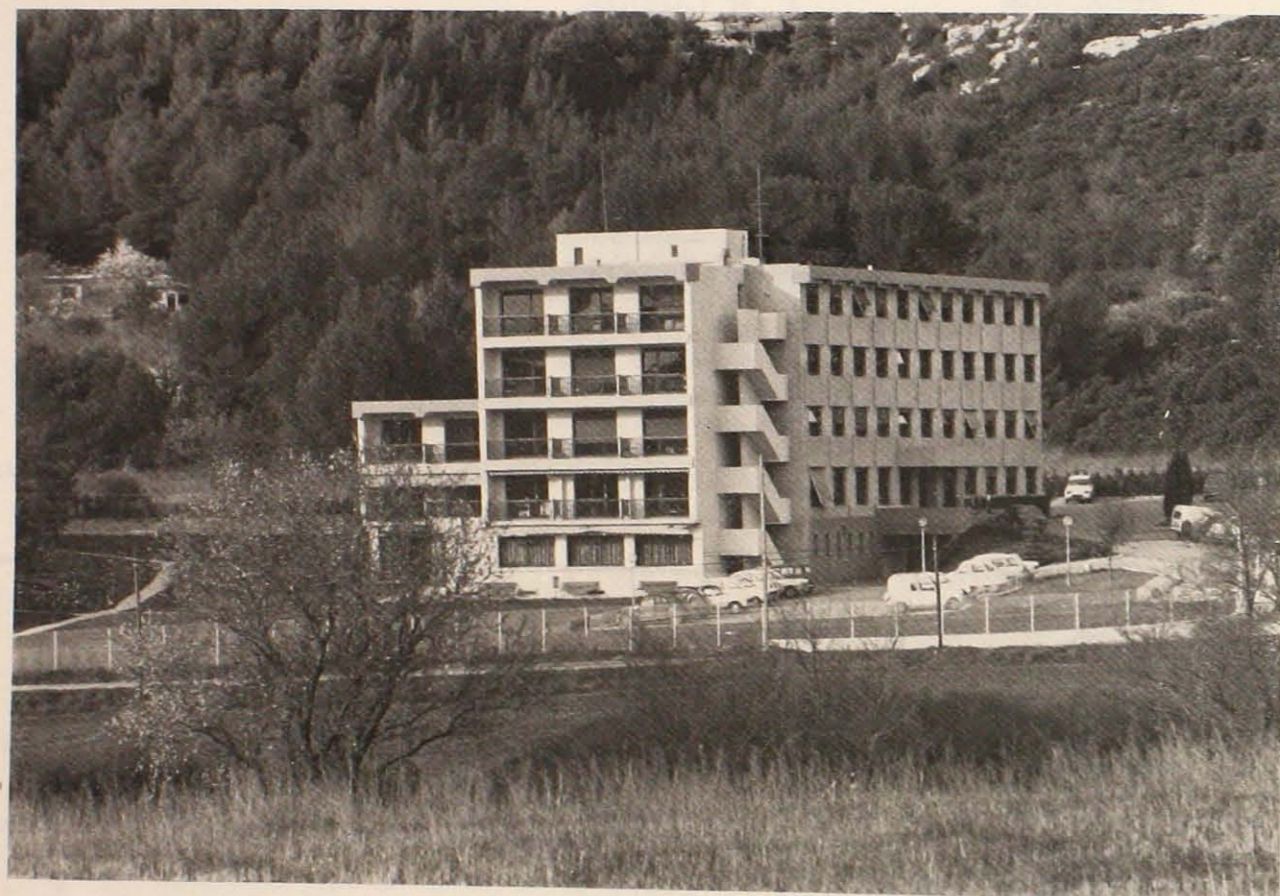
DU DOCTEUR ZAORSKI

"La Chênaie"

13320 BOUC-BEL-AIR

Tél. administration : (42) 22 14 20 - 22 15 3 1

appel chambres : (42) 22 12 20 - 22 13 24



MAISON DE SOINS SPECIALISEE

108 Lits

Pour hommes et femmes à
partir de 50 ans

SITUATION REMARQUABLE

A 20 km de Marseille et 11 km
d'Aix-en-Provence par l'auto-
route face à la chaîne de
l'Étoile dans un site calme et
ensoleillé réputé pour la pureté
de son air et la douceur de
son climat

NON ADMIS :

Contagieux - Psychiques - Grabataires

Établissement jouissant de TOUT LE CONFORT MODERNE

Mixte à partir de 50 ans, sans limite d'âge. Non admis : Contagieux, Psychiques, Grabataires. Aucun malade assuré social n'est admis s'il ne présente sa prise en charge.

Equipe médicale spécialisée sous la direction de M. le P^r AUDIER et de M. le D^r PASTUREL. Deux médecins résidents et un médecin généraliste. Cardiologue, Radiologue, Biologiste, Ophthalmologiste, Orthophoniste, Diététicienne. Equipe de kinésithérapeutes. Infirmières D.E.

Six chambres équipées d'oxygène. Salle de kinésithérapie. Service de radiologie.

Grand confort hôtelier. Chambres individuelles et à deux lits avec salle de bains et W.C. particulier. Téléphone dans chaque chambre. Distributeur radio dans les chambres. T.V. sur demande. Deux salons. Bibliothèque. Parc de deux hectares. Jeu de boules.

Agréé par la Sécurité Sociale et tous organismes sociaux (sauf A.M.G.).
Conventionné par la Caisse Régionale d'Assurance Maladie.

Direction : M^{me} J. ZAORSKI.

Les entrées et les sorties ont lieu entre 14 h et 18 h

sommaire

Jean-Marie AUBY 10	Louis FAVOREU 79
Président honoraire de l'Université de Bordeaux I Sur une pratique excessive. Les validations législatives.	Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix Quelques perspectives de l'intégration européenne après la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1976.
Michel REYDELLET 19	Marie-Christine LIENARD 84
Assistant à la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence Neutralité politique ou réserve des étrangers en France. (A propos de l'Arrêt Perrégaux).	Etudiante en Doctorat, Université d'Aix-Marseille III Autour de la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1976.
Jimmy CARTER 32	Gilles WOLKOWITSCH 90
Président des Etats-Unis d'Amérique La démocratie, l'Amérique, la France et l'Europe	La forme de l'Europe et la dilution des concepts juridiques traditionnels.
Léo TINDEMANS 37	Léon KLEIN et Roland MARTIN-CHAVE 93
Premier Ministre belge Perspectives de l'Union Européenne après le Rapport Tindemans.	Fonctionnaires de la Commission des Communautés Européennes Le consommateur de la C. E. E.
Michel DEBRE 43	René DAVID 100
Ancien Premier Ministre L'idée européenne et sa déformation.	Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III L'institut universitaire européen de Florence.
Gaston THORN 50	Bertrand WOLKOWITSCH 103
Président du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg L'Europe, son avenir, ses chances.	Chargé d'études, Direction Régionale de l'Équipement Provence - Côte d'Azur Les procédures de décision de la C. E. E. dans le domaine des transports.
Michel JOBERT 52	CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE
Ancien Ministre des Affaires Etrangères Où va l'Europe ?	Jean MONNET: Mémoires 112
Henri BRUGMANS 55	Jean-François DENIAU: L'Europe interdite 112
Recteur Emérite Collège d'Europe - Bruges L'Europe des Etats — un double échec — causes et conséquences.	Raymond ARON: Plaidoyer pour l'Europe décadente Alec CAIRNCROSS, Herbert GIERSCHE, Alexandre LAMFALUSSY, Giuseppe PETRILLI, Pierre URI: Stratégies pour l'Europe 114
Louis CARTOU 60	Gilles GOZARD: De Gaulle face à l'Europe 115
Professeur à l'Université René-Descartes, Paris-V La mondialisation de l'économie et la C. E. E.	DINERS-DEBATS
Guy HERAUD 67	27 avril 1977: « La Justice dans une société mo- derna », animé par M. Maurice AYDALOT, Premier Président honoraire de la Cour de Cassation 117
Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour Les voies juridiques de la genèse fédérale.	20 janvier 1978: « L'administration et les Français », animé par M. Marceau LONG, Secrétaire Général du Gouvernement 132
Jean-Marc ZAORSKI 75	Liste des publications de la Faculté de Droit d'Aix- en-Provence 136
L'obstacle supranational. Souverainetés nationales et supranationalité.	

TORRES - PONDANCE

OU LA PHOTOCOPIE "QUALITE IMPRIMERIE"

2 HEURES DE DELAI

pour reproduire et classer un document de 100 pages en 100 exemplaires

TARIF DEGRESSIF

en fonction du nombre d'originaux et du nombre d'exemplaires

EN PLUS :

Dactylographie : Tous travaux - Secrétariat
personnalité - Mailing de prestige - Création,
gestion de fichier - Thèses - Mémoires, etc...

Façonnage : Traitement du courrier - Mise
sous pli - Envoi en nombre - Reliure, etc...

1, RUE MANUEL — AIX — (42) 27.31.77

MOUGINS

- * OPTIQUE ET SES ANNEXES
- * LENTILLES DE CONTACT
- * PHOTO - CINE - SON



— MARSEILLE —

22, Rue Francis-Davso
Téléph. : (91) 33.40.12

— CANNES —

57, Rue d'Antibes

MARSEILLE - PAPETERIE

TOUS LES ARTICLES DE BUREAU DE QUALITÉ
EQUIPEMENT DE BUREAU - PHOTOCOPIE
AUDIO-VISUEL - CALCUL



86, Rue de Rome

13006 MARSEILLE Tél. (91) 33.36.69

*Un style de relations qui font de ses clients
des sociétaires et des amis*

**Banque
Populaire**

PROVENÇALE ET CORSE

- 22, Boulevard de la République
AIX-EN-PROVENCE - Téléphone : 27.74.55
- 1, Rue Mignet - AIX-EN-PROVENCE
Téléphone : 23.53.06 + 52.97



Le CRÉDIT
COMMERCIAL
de FRANCE

PREMIERE BANQUE PRIVEE FRANÇAISE

PRETE

et MET A VOTRE DISPOSITION le C.A.J.
COMPTE AUTOMATIQUE JOURNALIER
VERITABLE SERVICE COMPTABLE A DOMICILE

8 AGENCES A MARSEILLE

Direction : 222-230, Avenue du Prado
Téléphone : 76.26.79

Agence d'AIX-EN-PROVENCE
3, Cours Sextius - Tél. 27.65.93

THESES - MEMOIRES - RAPPORTS
TRACTS...

Provence Polycopie

12, Rue Matheron
13100 AIX-EN-PROVENCE - Tél. 21.13.12

PHOTOCOPIES : 0,60 F à 0,12 F
LOCATION MACHINES A ECRIRE, DACTYLO
RELIURE

— PRIX ETUDIANTS —

Librairie

DE L'UNIVERSITE

DEPOSITAIRE : OCDE
Editions de la Présidence du Conseil
La Documentation Française

Sciences Juridiques, Economiques et Sociales
COURS POLYCOPIÉS

12 a, Rue Nazareth
AIX-EN-PROVENCE Tél. (42) 26.16.08

Doctrines

Etudes

Documents

SUR UNE PRATIQUE EXCESSIVE LES VALIDATIONS LÉGISLATIVES



(Photo J.-M. Zaorski)

par le Doyen JEAN-MARIE AUBRY
Professeur à l'Université de Bordeaux I

Il ne passe guère de session parlementaire sans que les Assemblées législatives soient saisies d'au moins un projet de loi portant validation. Il y a peu de jours à peine, l'Assemblée Nationale délibérait sur un texte déjà adopté par le Sénat et portant validation des listes de classement d'étudiants admis dans certaines Universités en deuxième année de premier cycle d'études médicales et odontologiques (séance du 21 avril 1977, J. Off. Débats Ass. Nat., p. 2031). Le rapporteur, M. GAUSSIN, rappelait à cette occasion que l'Assemblée Nationale était appelée pour la huitième fois en un an et demi à valider des opérations administratives frappées d'illégalité. Au cours du débat, de nombreux orateurs exprimaient les plus fortes réserves à l'égard de cette pratique, ce qui n'empêchait pas l'Assemblée d'adopter, avec résignation, une solution d'ailleurs difficilement évitable en l'espèce.

La pratique des validations législatives est donc bien rentrée dans les mœurs parlementaires. Elle a souvent été non seulement dénoncée, mais étudiée⁽¹⁾; il ne paraît pas inutile cependant de lui

consacrer un nouvel examen, du fait de l'intervention d'un certain nombre de solutions nouvelles qui permettent de nuancer les jugements déjà portés sur ce problème.

La notion de validation législative

Que faut-il entendre par validation législative ? Pour essayer de préciser quelque peu une notion assez fuyante, dégagée à partir d'une pratique qui revêt des formes très variées, on peut adopter la définition suivante⁽²⁾ :

La validation législative suppose l'intervention d'un acte législatif, pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs, qui en déclarant valides (ou une formule analogue) ces actes ou certains de leurs effets, a pour objet et pour conséquence d'empêcher le contrôle juridictionnel (ou administratif) de la régularité de ces actes, ou encore si ce contrôle a été déjà effectué, d'en faire disparaître les conséquences.

(1) Voir notamment : LESAGE, « Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice », 1960. — DRAN, « Le contrôle juridictionnel et les garanties des libertés publiques », 1968 (p. 401 et suiv.). — BATAILLER, « Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel », 1966 (p. 291 et suiv.). — ODENT, « Contentieux administratif », 1970-1971 (p. 979). — DEBBASCH, « Contentieux administratif », 1976 (p. 819). — AUBY et DRAGO, « Contentieux administratif », 2^e éd. (n^o 53, 807, 1.225). — AUBY, note s. C.E., 24 octobre 1973, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, R.D.P., 1974, 1498. — GJIDARA, « La fonction administrative contentieuse, étude

de science administrative, 1972 (p. 295). — HAMON et VAUDIAUX, R.D.P., 1968, 364. — CAPITANT, Rev. adm., 1968, 45, et Rapport à l'Assemblée Nationale, 23 novembre 1967, Annexe n^o 528. — MODERNE, note A.J.D.A., 1973, 482. — LEFAS, E.D.C.E., 1958, 86. — BRAIBANT, « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », E.D.C.E., 1961, 63. — CHIROUX et MONTGROUX, « Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel du 15 juillet 1976 », Annales Fac. Droit Clermont, 1976, 251.

(2) Voir une définition un peu différente de M. LESAGE (op. cit., p. 305).

L'analyse ainsi proposée, et qui aboutit à une définition plus restrictive que celle qui est parfois donnée, conduit à distinguer la validation législative d'autres techniques susceptibles d'entraîner d'une manière analogue des limitations du contrôle juridictionnel.

Une de ces techniques est celle dans laquelle un texte législatif, faisant application d'une règle normalement constitutionnelle, donne pour l'avenir à l'acte administratif la valeur attachée à l'acte législatif. La loi en « ratifiant » l'acte lui confère le caractère législatif. Il ne pourra plus être modifié ou abrogé que par une loi et, d'autre part, le juge, même si l'acte lui a été antérieurement déféré, ne pourra plus exercer sur lui que le contrôle inhérent à l'acte législatif, contrôle qui exclut l'appréciation de la régularité.

Cette technique est celle appliquée dans la ratification des décrets-lois — actuellement des ordonnances — ratification qui résulte le plus souvent d'un texte formel, mais qui peut également être implicite ou parfois résulter de l'écoulement d'un délai prévu par la loi d'habilitation. On la retrouve également dans d'autres hypothèses voisines⁽³⁾.

La ratification ainsi intervenue interdit au juge de prononcer l'annulation de l'acte ou d'en considérer comme irrégulière l'application qui en est faite postérieurement à l'intervention de la loi. Mais si cette dernière ne se déclare pas expressément rétroactive, ce qui arrive parfois (Voir par exemple C.E., 19 déc. 1969, dame PIARD, R. 593), il semblerait logique d'admettre que le juge peut considérer l'acte comme ayant été irrégulier avant la ratification et en tirer pour cette période les conséquences nécessaires. Ce point de vue a été soutenu, à bon droit, nous semble-t-il, par la doctrine⁽⁴⁾; mais la jurisprudence intervenue, sans être peut-être décisive, n'a pas confirmé cette conception⁽⁵⁾.

Un autre procédé distinct de celui de la validation, tout en comportant certains effets, est celui dans lequel la loi se substitue pour l'avenir à l'acte administratif en reprenant telle ou telle de ses dispositions.

Les conséquences de cette intervention du législateur sur le contrôle juridictionnel sont les suivantes : L'acte administratif subsiste pour la période

antérieure à la loi ; le recours exercé avant celle-ci (et peut-être même après, s'il ne concerne que cette période) peut aboutir à un contrôle de régularité (légalité, responsabilité) et même à une annulation, ceci bien entendu si l'acte a reçu application (C.E. 7 déc. 1962, Fédération générale des fonctionnaires C.G.T.-F.O., R. 602). Par contre, lorsque la loi est intervenue elle se substitue à l'acte, comme l'indique le même arrêt, et le contrôle du juge ne peut s'exercer qu'au titre de l'acte législatif⁽⁶⁾.

D'autres techniques législatives se traduisent par des effets plus proches encore de ceux de la validation.

Il en va ainsi lorsque la loi, à caractère rétroactif, reprend les dispositions de l'acte administratif à la date d'effet de celui-ci (voir par exemple loi du 28 déc. 1957, art. 28, citée par LESAGE, p. 301). Dans ce cas, la loi se substitue rétroactivement à l'acte administratif qui, du fait de cette « législativité » (LESAGE) ne peut plus être contrôlé en tant que tel.

Ou encore, le législateur fait disparaître rétroactivement le vice dont était entaché l'acte administratif et qui aurait été susceptible d'entraîner son annulation. Par exemple, il autorise rétrospectivement la rétroactivité de cet acte. Ici l'acte subsiste en conservant son caractère administratif ; cependant, le contrôle juridictionnel qui demeure possible ne peut plus porter sur l'illégalité que le législateur a rétroactivement effacée (voir par exemple C.E. 7 nov. 1951, Francis AHMED, R. 517, 15 juin 1956, ROUSSEL, R. 248).

Enfin, mais cette fois le procédé est peu différent de celui de la validation et ne comporte avec lui qu'une différence formelle, le législateur peut conférer à l'acte administratif force de loi à compter de la publication de cet acte. C'est ce qu'a fait à la suite de la mémorable affaire CANAL la loi du 15 janvier 1963 décidant que les ordonnances prises en vertu de la loi du 13 avril 1962 « ont et conservent force de loi à compter de leur publication » (art. 50).

En définitive, deux caractères distinguent la validation législative de ces différents procédés susceptibles d'entraîner des limitations analogues du contrôle juridictionnel.

Tout d'abord, la validation comporte un effet rétroactif. La limitation qu'elle apporte au contrôle juridictionnel vaut non seulement pour l'avenir, mais également dans le passé et s'applique aux effets qu'a pu avoir l'acte dès son entrée en vigueur. Le juge relève ce caractère (par exemple C.E. 9 nov. 1951, POUPARD, R. 521) qui lui permet en particulier d'admettre l'existence d'une validation implicite.

(3) P. ex. : Ratification de divers décrets par une ordonnance du 6 février 1959 : C.E. 15 juillet 1960, OMER DECUGIS, R. 478. Loi de finances du 31 décembre 1948 ayant implicitement conféré valeur législative au décret du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale : C.E. 9 mars 1951, GUIOLET, R. 146, D. 1951, 174, note QUERMONNE, J.C.P. 1951, II, 6307, note L.H. 6 avril 1951, Syndicat patronal de l'alimentation générale de Bayonne, R. 178. Voir également 28 octobre 1955, DELEAU.

(4) Voir LESAGE, op. cit., 144 et 148. M. WALINE, note R.D.P. 1957, 1056 s. C.E. 25 janvier 1957, Société Charlionnais.

(5) C.E. 25 janvier 1957, cité ci-dessus. Voir également 31 octobre 1958, Union nationale des Caisses d'allocations familiales, R. 513. Peut-être cependant, cette solution s'explique par l'ambiguïté des textes dont le Conseil d'Etat a fait application.

(6) Voir outre l'arrêt du 7 décembre 1962 : C.E. 11 mai 1949, Ligue des fonctionnaires pères et mères de familles nombreuses, R. 208. 10 février 1967, JACQUIN, R. 67, R.D.P. 1967, 969, note WALINE.

En second lieu, dans la validation, l'acte administratif ne reçoit pas le caractère législatif. Si son régime contentieux se trouve modifié et participe de celui de la loi, il conserve pour le reste la nature d'acte administratif. Il peut dès lors être modifié ou abrogé par l'autorité administrative compétente (voir par exemple C.E. 18 avril 1958, Syndicat des Chirurgiens-dentistes de la Seine, R. 215, 6 fév. 1959, PECUNIA et VIARD, R. 99, 15 juillet 1960, Etablissements Omer DECUGIS, R. 478, 22 fév. 1961, Syndicat des marchands de porc en gros de la région parisienne).

Même entendue dans ce sens restrictif, la validation législative revêt des formes extrêmement variées. On peut, sans prétendre être complet, classer de la manière suivante les exemples fort nombreux qu'offre la pratique.

— Parfois la loi déclare valider un acte administratif dont la légalité est ou peut être contestée. C'est le cas par exemple d'une loi du 28 déc. 1957 donnant valeur législative à un décret déjà déferé au Conseil d'Etat.

— Parfois le contrôle juridictionnel a déjà eu lieu et s'est traduit par une annulation. La loi de validation fait revivre (« rétablit » disent en général les textes) l'acte disparu de l'ordonnancement juridique et rend dorénavant impossible le contrôle de sa régularité.

Par exemple, dans son article 23, la loi n° 69-1263 du 31 déc. 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (J.O. 4 janv. 1970, p. 132) a validé un arrêté du 12 juillet 1963 fixant la liste des candidats admis au concours d'accès au corps des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive. Or, ce même arrêté avait fait l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif de Paris qui en avait prononcé l'annulation par jugement du 21 octobre 1965 ; le Conseil d'Etat avait rejeté l'appel exercé contre ce jugement par arrêt du 30 mars 1968. Le législateur a donc fait revivre avec les conséquences qui s'attachent à la validation législative un acte administratif déclaré illégal et annulé par un jugement définitif.

Dans certains cas, la validation s'applique non à l'acte annulé, mais à des actes pris en exécution de celui-ci et dont la validité avait disparu du fait de cette annulation. C'est le cas d'une loi du 22 déc. 1952 sur la dévolution des biens de presse en Algérie qui a validé des arrêtés gubernatoriaux pris en application d'un décret annulé par le Conseil d'Etat.

— Il arrive qu'une loi ait pour double objet de valider des actes encore en vigueur et de rétablir des actes annulés. Ainsi, à la suite de l'arrêt CHARLES (C.E. 1^{er} juillet 1955, R. 379) annulant des nominations, la loi du 6 août 1955 a décidé : « Sont rétablies ou confirmées aux dates où elles sont intervenues les nominations ».

— Parfois — mais rarement — le législateur pris de scrupules, prononce une validation des « actes qui n'ont pas fait l'objet d'une décision d'annulation

administrative ou juridictionnelle » (L. 31 déc. 1953 relative au développement des crédits du Ministère de la Reconstruction).

— La loi peut encore valider non plus un acte, mais un ensemble d'actes plus ou moins bien définis (L. 11 juillet 1975, art. 24 validant « la création de vingt et une unités pédagogiques d'architecture » de caractère très divers (Ainsi, la loi du 15 janvier 1963, prise à la suite de l'arrêt CANAL, a déclaré valider toutes les ordonnances, quel que soit leur objet, prises en vertu de l'art. 2 de la loi du 13 avril 1962). On voit également des validations concernant tous les actes intervenus en un certain domaine pour une période déterminée (L. 31 juillet 1968 relative au salaire des ouvriers et techniciens à statut ouvrier du Ministère des Armées).

Il est fort possible du reste que dans certains cas des validations d'apparence très large visent uniquement à éviter le contrôle d'un acte déterminé (7).

— Dans certains cas enfin, la loi sans viser les actes administratifs (en vigueur ou annulés) déclare valider les effets ou certains effets de ces actes. La formule a été, par exemple, adoptée à la suite de l'annulation des résultats de certains concours : le législateur déclare alors les candidats figurant sur la liste d'admission définitivement admis (L. 2 août 1949 faisant suite à l'arrêt CHALVON-DEMERSAX du 18 mars 1949, R. 134, dans lequel le Conseil d'Etat avait annulé la liste d'admission à un concours de l'Ecole Centrale). De même, la loi de finances du 7 février 1953 décide que « sont validés, nonobstant toutes décisions contraires, les effets des dispositions législatives et réglementaires prises pour le financement des organismes visés par la loi du 26 avril et 7 octobre 1946.

Ces exemples (voir une recension plus détaillée dans les ouvrages de MM. LESAGE et DRAN) montrent les formes très variées que revêt une pratique dont l'importance quantitative est loin d'être limitée. Entre 1947 et 1965, M. DRAN (op. cit., p. 422) a compté 52 mesures de validation résultant de lois spéciales ou de dispositions de textes généraux ou de lois de finances. Le mouvement ne s'est certes pas ralenti depuis, comme l'a montré le débat parlementaire récent cité au début de la présente étude.

Or, la validation entraîne des conséquences d'une extrême importance. Si, comme on l'a vu, elle ne fait pas disparaître le caractère administratif de l'acte validé, le régime juridique de cet acte va connaître une modification essentielle en ce qui concerne le contrôle juridictionnel dont il est susceptible.

(7) Voir dans « Le Monde », 15 juin 1975, les difficultés soulevées au Parlement par un projet de loi validant des nominations et promotions dans l'administration centrale et qui, semblait-il, visait sous une apparence générale à passer outre à un arrêt du Conseil d'Etat annulant la nomination d'un fonctionnaire. Devant les critiques exprimées notamment par la Commission des lois de l'Assemblée, cette disposition a finalement disparu du texte (L. 11 juillet 1975).

La limitation du contrôle juridictionnel de l'acte validé (ou dont les effets ont été validés)

Avant d'exposer les modalités de ces limitations, on notera que la validation comporte une autre conséquence moins fréquemment signalée et d'intérêt pratique réduit, celle relative au contrôle administratif.

Il ne fait pas de doutes en effet que l'acte validé ne peut plus donner lieu à une mesure de contrôle administratif fondé sur son illégalité : retrait par l'auteur de l'acte ou par son supérieur ; annulation de tutelle. Si ces mesures ne pouvaient être prises que pour illégalité de l'acte, ou si, dans le cas où elles ont d'autres applications, elles sont intervenues pour ce motif, l'acte administratif de retrait ou d'annulation se trouve prohibé par la loi de validation. Le juge, s'il était saisi, ne pourrait donc que déclarer ces actes illégaux.

En ce qui concerne maintenant le contrôle juridictionnel lui-même, les conséquences de la validation sont les suivantes :

1° La validation a pour première conséquence de paralyser le contrôle juridictionnel de légalité dont l'acte aurait été normalement susceptible.

Il en va ainsi essentiellement du recours en annulation exercé devant le juge administratif (en particulier dans le contentieux de l'excès de pouvoir).

Si, au moment où la validation est intervenue, le recours n'avait pas encore été exercé, le dépôt d'un tel recours va se heurter à une décision d'irrecevabilité (voir pour exemple C.E. 21 octobre 1953, GINESTET, R. 444).

Si, comme c'est souvent le cas, un recours avait été déjà introduit, le juge, en déclarant que la « légalité de l'acte n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse », lui opposera un non-lieu spécial ou non-lieu législatif comportant dispense des dépens (voir pour exemple, C.E. 7 juin 1950, LARROZE, R. 344, 2 juillet 1954, FARINACCI, R. 421, 19 déc. 1964, BONNECHOSE, R. 608, etc...)⁽⁸⁾. Le juge indique parfois qu'il en va ainsi quels que soient les moyens invoqués (C.E. 1^{er} mars 1957, Société des Etablissements GATRY, R. 131).

Parfois, la validation, bien que ne portant pas sur l'acte attaqué, rend impossible la discussion d'un moyen invoqué contre cet acte (voir C.E. 18 mars 1963, Union nationale pour l'avenir de la médecine, R.T. 959).

L'acte validé ne peut voir non plus sa légalité invoquée par voie d'exception (C.E., 2 déc. 1964, Syndicat national unifié des contributions directes, R. 608).

(8) La solution sera la même à propos des conclusions contre un décret qui aurait pour objet et effet exclusif d'assurer l'application du décret validé (C.E. 14 février 1964, LUSINCHI, T. 937).

Le contrôle ainsi exclu est non seulement celui exercé par le juge administratif, mais également celui qui appartient dans certains cas à la juridiction judiciaire (Cass. Civ., 6 janv. 1956, Gaz. Pal., 1956, I, 231). Cependant, la Chambre Criminelle, par une jurisprudence très heureuse fondée sur le principe de non-rétroactivité de la loi pénale a admis que n'étaient pas punissables les manquements aux règlements validés constatés avant la validation (voir DRAN, op. cit., p. 429. Crim. 15 mai 1957, Bull. Crim., n° 406, p. 736).

2° La validation législative entraîne un second effet concernant la responsabilité de l'administration.

Le juge qui ne peut plus mettre en cause la régularité de l'acte validé ne peut accueillir un recours en responsabilité fondé sur la faute commise par l'administration en prenant et en faisant exécuter un acte illégal. Le juge déclare alors « que la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée pour avoir exécuté des actes dont la légalité ne peut être contestée ». (Voir C.E., 15 mai 1957, Société d'imprimerie et de librairie Marc TIXIER, R. 312, 1^{er} déc. 1961, LACOMBE, R. 674, D. 1962, 89, concl. DUTHEILLET de LAMOTHE. A.J.D.A. 1962, 24, note GALABERT et GENTOT. 27 avril 1970, Etablissements Louis REMUSAT, R. 264).

La couverture de l'irrégularité s'applique également à la faute commise par l'administration en ne prenant pas les mesures d'exécution postulées par l'annulation d'un acte administratif validé ensuite (C.E. 24 oct. 1973, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Jeunesse et des Sports, R.T. 868, R.D.P. 1974, 498, note AUBY. 23 février 1974, MASSON, R.T. 612).

3° La validation peut enfin anéantir les conséquences de l'exercice déjà effectué du contrôle juridictionnel de la régularité de l'acte.

Cet effet de la validation ne concerne pas le contentieux de la responsabilité ayant abouti avant la validation à une décision passée en force de chose jugée. La condamnation prononcée contre l'administration est sans aucun doute définitive, sauf bien entendu disposition formelle de la loi de validation (ce qui est sans exemple et peu concevable). Par contre, si un appel est possible, le juge d'appel ne peut plus admettre la responsabilité de l'administration.

Comme on l'a vu plus haut, le recours en responsabilité fondé sur la faute commise par l'administration en n'assurant pas l'exécution d'un jugement d'annulation serait paralysé par la validation.

L'incidence de la validation dans le contentieux de l'annulation est plus radicale. Cette mesure peut redonner effet à un acte antérieurement annulé par le juge administratif.

Parfois, la loi, sans toucher à l'acte, qui demeure (en théorie) annulé, déclare valables les mesures d'application de cet acte (p. ex. : C.E. 28 mai 1948, DESCHAMP, R. 237). Souvent le législateur va plus loin : il « rétablit », remet en vigueur, un acte annulé par le juge. Par exemple, à la suite d'une loi du 4 août 1958 concernant des décisions des Commissions régionales de transfert de fond, le Conseil d'Etat constate un peu amèrement que « nonobstant la circonstance que la décision d'annulation soit passée en force de chose jugée » la loi a validé des décisions et que le Ministre a pu valablement leur attribuer un caractère exécutoire (C.E. 23 mai 1960, Société L'Africaine Française, R. 355, A.J.D.A., 1961, 90. 18 novembre 1961, JACQUELIN).

Comment analyser ces diverses conséquences ? Il convient de distinguer les deux premières d'une part, la troisième de l'autre.

L'exclusion du contrôle de légalité ou de responsabilité ne s'explique pas par un changement de nature de l'acte. Celui-ci, comme on l'a vu, demeure administratif et il serait peu satisfaisant de considérer qu'il prend au seul point de vue contentieux la nature législative.

Certains auteurs considèrent que la validation se traduit — et s'explique — comme un ordre adressé par le législateur aux tribunaux d'exclure tout contrôle juridictionnel de la légalité de l'acte (LESAGE, op. cit., p. 305). La situation serait semblable à celle dans laquelle une loi déclarerait à l'avance qu'une certaine catégorie d'actes est insusceptible de contrôle juridictionnel.

On peut estimer cependant, outre que l'injonction postérieure à l'acte est plus choquante que la règle exclusive de contentieux posée à l'avance, qu'une telle analyse plus qu'une autre, conduirait à douter de la constitutionnalité de cette pratique (voir ci-dessous). Il y a en effet toutes les raisons d'admettre qu'un texte excluant absolument le contrôle juridictionnel d'une catégorie d'actes administratifs porterait atteinte à un principe de valeur constitutionnelle⁽⁹⁾. La solution devrait être la même pour le texte excluant a posteriori tout recours.

Il est cependant une autre analyse qui, sans exclure peut-être tout contrôle de constitutionnalité de la loi de validation, en limite peut-être le risque, est celle qui voit dans cette loi l'affirmation par le législateur de la validité de l'acte. L'intervention de cette loi déclarative de validité paralyse le juge qui, s'il contrôlait la régularité de l'acte, porterait nécessairement atteinte à l'autorité de la loi et mettrait en cause sa valeur.

Quoi qu'il en soit, cette explication ne suffit pas dans le cas où le législateur fait revivre rétroactivement l'acte annulé. Il ne se borne plus en effet à déclarer la validité de l'acte : il révisé rétro-

(9) Le Conseil d'Etat, dans la célèbre jurisprudence dame LAMOTTE n'a pu évidemment adopter un tel principe (10 février 1950, R. 110. Voir AUBY et DRAGO, *Cont. Adm.* n° 1.002). Mais cette solution adoptée à propos d'une loi fort claire, montre que le Conseil d'Etat sous couleur d'interprétation de la loi a en réalité écarté ses dispositions.

activement le ou les jugements intervenus sur cet acte. Le législateur se comporte ici comme un nouveau degré de juridiction, juridiction affranchie de toutes règles (autres que les règles concernant les actes législatifs) de forme, délai, etc... Tout effort d'analyse juridique paraît ici vain et on se trouve en présence d'un Parlement qui « peut tout faire... ».

Le contentieux de la validation législative

Comme on vient de le voir, la validation législative a pour effet de limiter considérablement⁽¹⁰⁾ le contentieux de l'acte validé. Il n'en reste pas moins que la validation elle-même est susceptible d'un contentieux qui est tout simplement celui applicable aux actes législatifs.

1° Le contentieux des dommages causés par la loi de validation.

En vertu d'un principe traditionnel, le juge ne peut contrôler la régularité d'un acte législatif et ne peut donc fonder sur un moyen d'inconstitutionnalité la réparation des dommages causés par cet acte. Il ne peut non plus, sur la base de la théorie des actes de Gouvernement (ou des autres explications correspondantes) connaître de la faute qu'auraient pu commettre les pouvoirs publics en déposant un projet de loi de validation.

On sait cependant que, à certaines conditions, le principe d'égalité devant les charges publiques permet au juge de réparer les dommages causés par une loi. Cette responsabilité, du fait des lois, peut-elle jouer ici ?

La lecture de certains arrêts (C.E. 3 déc. 1948, Société Aéromaritime de l'Atlantique, Rec. p. 460. 15 mai 1957, Société d'Imprimerie Marc TIXIER, Rec. p. 312) avait incité certains auteurs à estimer que le Conseil d'Etat excluait en cette matière la responsabilité du fait des lois. (Voir LASRY et GEORGES, *Encycl. Dalloz Dt Public*, v° responsabilité, n° 265). En tout cas, la haute juridiction a mis fin à toute hésitation dans l'arrêt LACOMBE du 1^{er} déc. 1961. Dans cette affaire, le Commissaire du Gouvernement DUTHEILLET de LAMOTHE avait parfaitement montré qu'il n'y avait aucune raison d'exclure, en cette matière, le principe de l'arrêt « La Fleurette ». Bien au contraire, les idées directrices de cette jurisprudence trouvaient ici un terrain d'application privilégié. La loi de validation est une mesure qui, dans l'intérêt général (« nécessité de garantir à l'intérieur d'une société une certaine stabilité des situations juridiques », « nécessité de ne pas compromettre le bon fonctionnement d'un service public en maintenant ses agents pendant de longs mois dans une situation juridique et professionnelle précaire » : GALABERT et GENTOT, op. cit.) cause un préjudice à quelques personnes frappées dans des intérêts dignes de protection : il en va tout particulièrement ainsi dans le cas où ces personnes pouvaient se réclamer d'une décision de justice dont le législateur a écarté les effets.

(10) Mais non de supprimer. Il peut y avoir lieu notamment à un contentieux de l'interprétation.

Le Conseil d'Etat a suivi son Commissaire du Gouvernement. L'arrêt LACOMBE est même particulièrement important dans l'histoire de la responsabilité du fait des lois en ce qu'il est le premier à invoquer expressément le principe de l'égalité devant les charges publiques (Voir DELVOLLE, Le principe d'égalité devant les charges publiques, 1969, p. 239). Cet arrêt concernait des intégrations annulées par le juge et qui avaient fait l'objet d'une validation. Le Conseil d'Etat, tout en posant le principe, a refusé l'indemnisation, le requérant ne lui paraissant pas avoir perdu du fait de la loi des chances suffisantes d'être intégré.

La même solution a été donnée dans l'affaire MASSON précitée et, par ailleurs, dans l'arrêt Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, où il s'agissait des conséquences de la loi validant les épreuves d'un concours.

Le principe est donc bien établi, mais il n'existe pas, semble-t-il, de décisions accordant l'indemnisation.

Les conditions de la réparation sont les mêmes que pour la responsabilité du fait des autres lois.

La réparation se trouve d'abord écartée lorsque le législateur, soit dans une disposition formelle de la loi de validation, soit par une manifestation d'intention expresse lors de travaux préparatoires, a exclu l'indemnisation : la jurisprudence en offre un exemple (C.E. 22 avril 1970, Société Etablissements Louis REMUSAT précité).

D'autres conditions sont relatives aux caractères que doit présenter le dommage subi par le requérant.

Le préjudice doit d'abord être spécial, ne doit concerner qu'un nombre limité de personnes. Il en va normalement ainsi dans le cas des lois de validation.

Le préjudice doit être en second lieu d'une gravité suffisante, condition qui n'appelle pas ici d'observations particulières.

Enfin, le dommage doit être certain et non simplement éventuel.

2° Le contentieux de l'existence, du sens et de la portée de la loi de validation.

Si le juge ne peut vérifier la régularité d'un acte législatif, il n'en connaît pas moins d'un certain nombre de litiges concernant un tel acte. Les solutions qui valent pour l'ensemble des lois s'appliquent aux lois de validation (voir AUBY et DRAGO, op. cit., n° 54 et suiv.). Quelques observations doivent être cependant formulées ici.

Le juge va d'abord vérifier s'il est bien en présence d'un acte législatif. A cet égard, il a fort heureusement décidé que seule la loi « stricto sensu » pouvait effectuer une validation et que le Gouvernement ne pouvait y procéder par voie d'ordonnance, même si la loi d'habilitation avait large-

ment autorisé le Gouvernement à prendre « des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » (C.E. 24 nov. 1961, Fédération nationale des syndicats de police, R. 658. D. 1962, 424, note FROMONT, A.J.D.A. 1962, 114, note J.J.). On ne voit pas cependant comment le juge pourrait refuser de donner effet à une loi d'habilitation conférant expressément au Gouvernement le pouvoir de prendre des mesures de validation⁽¹¹⁾.

Le juge peut, en second lieu, rechercher le sens et la portée de la loi de validation.

A cet égard, la doctrine a souvent regretté que le juge n'ait pas cherché systématiquement à interpréter dans un sens restrictif les textes comportant une mesure aussi exceptionnelle — et anormale — qu'une validation.

Or, telle n'est certainement pas l'attitude de la jurisprudence⁽¹²⁾.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat n'interprète pas de manière limitative les textes en ce qui concerne les actes bénéficiant de la validation. Il décide, par exemple, qu'un texte décidant que certains décrets n'auront force de loi qu'en celles de leurs dispositions, qui portent sur les matières énumérées à l'art. 34 de la Constitution, n'en a pas moins validé toutes les dispositions de ces décrets (C.E. 15 juillet 1960, Omer DECUGIS, R. 905. 22 février 1961, Syndicat des marchands de porc en gros de la région parisienne). Voir pour d'autres exemples : 2 juillet 1954, COUTURIER, R. 421. 4 juillet 1969, dame LAURENT. 4 novembre 1959, GARNIER, R. 573. 5 janvier 1972, CHARRE, R. 1.

De même, au cas où l'intention du législateur n'a été que de couvrir certains vices de l'acte, le juge pourrait, en analysant la volonté du législateur, rechercher si d'autres vices n'atteignent pas l'acte attaqué. Or, il considère que l'intervention de la mesure de validation rend la légalité de l'acte insusceptible d'être discutée par voie contentieuse dans son ensemble (C.E. 9 février 1953, Ministère des Finances c. ACHALME, Rec. T. 654. 1^{er} mars 1957, Société des Etablissements GRATY, p. 131. 18 avril 1958, Syndicat des chirurgiens-dentistes de la Seine, p. 219. 15 juillet 1960, Etablissement Omer DECUGIS, p. 478. 26 juin 1969, Ministre de l'Intérieur c/ Editions parisiennes associées et DEVAY, p. 334. 18 mai 1973, Syndicat national des ingénieurs et techniciens agréés, A.J. 1973, 482, note MODERNE).

De la même manière, la doctrine a souvent regretté l'admission par la jurisprudence de validations seulement implicites. Bien que selon M. ODENT (op. cit., p. 979) ce type de validation soit exceptionnel et doive être la « conséquence nécessaire de la loi », les applications en sont nombreuses. Par exemple, la validation peut résulter de l'intention du législa-

(11) Le Gouvernement a du reste pris des mesures de validation dans le cadre des pouvoirs que lui confère l'art. 92 de la Constitution.

(12) Voir cependant C.E. 21 juillet 1970, Fédération des Conseils d'élèves des écoles publiques, R. 497.

teur manifestée dans les travaux préparatoires (C.E. 23 mars 1947, Fédération des syndicats agricoles d'exploitants de Seine-et-Oise, R. 136. 9 mars 1951, GUIOLET, R. 146), du fait que le législateur a repris dans une loi des dispositions de l'acte administratif en leur donnant effet à la date d'émission de celui-ci (C.E. 11 mai 1949, Ligue des fonctionnaires pères et mères de familles nombreuses, R. 228) ; ou encore que le texte législatif a modifié les dispositions d'un décret (C.E. 5 janvier 1945, BOS et CRESP, R. 5) ou a reconduit celui-ci (C.E. 31 mai 1963, Société X, R. 335) ; ou que le texte législatif a abrogé à partir d'une certaine date le décret (C.E. 31 oct. 1958, Union nationale des caisses d'allocations familiales, R. 513). Voir pour d'autres exemples : 19 juin 1970, MAHE, R. 416. 20 nov. 1974, Union nationale de la propriété immobilière, R. 565.

A un certain moment, il a semblé cependant que le Conseil d'Etat adoptait une attitude plus restrictive en exigeant une manifestation incontestable de la volonté du législateur. Effectivement, certains arrêts paraissent manifester une réaction contre l'admission trop facile de la validation implicite (C.E. 28 février 1958, DENIS R. 135. 27 novembre 1964, Union nationale des associations familiales, R. 584. D. 1965, 328, concl. BRAIBANT, A.J.D.A. 1965, 95, note M^{me} PUIBASSET et PUISSOCHET. 9 février 1966, Ministre des Finances c/ BENOIT, R. 99. 28 mai 1971, BARRAT, R. 387. A.J.D.A. 1971, p. 400, chron. LABETOULLE et CABANES et 488, note FOURNIER. 13 décembre 1974, BETHUS et BALLEREAU, R. 627).

Cependant, des arrêts plus récents ont semblé revenir sur cette attitude et admettre assez facilement la validation implicite (C.E. 18 mai 1973, Syndicat national des ingénieurs et techniciens agréés, R. 357. A.J.D.A. 1973, 482, note MODERNE. 18 juillet 1973, DELAGE, R. 499). Il est donc impossible de savoir avec certitude si le Conseil d'Etat entend réellement limiter par ses pouvoirs d'interprétation une pratique à laquelle il n'est certainement pas favorable.

Le problème de la constitutionnalité des lois de validation

Si le contentieux administratif ou judiciaire de la loi de validation demeure limité, ne peut-on concevoir un autre type de contentieux, susceptible à la différence de l'autre, d'exclure les lois de validation : celui consistant dans le contrôle de la constitutionnalité de ces lois.

La question a été soulevée dans le cadre du Parlement : au cours des débats à l'Assemblée Nationale sur la loi de finances rectificative pour 1967, M. René CAPITANT a mis en cause, dans un exposé remarquable, la constitutionnalité de cette pratique⁽¹³⁾ : plusieurs parlementaires, dont M.

(13) Voir « J.O. », Débats Ass. Nat. 24 novembre 1967, p. 5204. Voir aussi R.D.P. 1968, 364, chron. HAMON et VAUDIAUX. A.J.D.A. 1971, 402, chron. LABETOULLE et CABANES.

Pierre COT, se sont associés à cette thèse qui a été parfois reprise dans les Commissions des lois des deux Assemblées. Ces discussions n'ont malheureusement pas mis fin à la pratique.

La doctrine s'est également interrogée sur ce problème (Voir les excellentes observations de CHIROUX et MONTGROUX, op. cit.). Nous reprenons ici le point de vue que nous avons exposé dans notre note précitée (R.D.P. 1974, 1493).

Dans le sens de l'inconstitutionnalité des validations législatives s'offre immédiatement à l'esprit une idée du reste traditionnelle : n'y a-t-il pas là une atteinte au principe de séparation des pouvoirs ? En rendant à la vie juridique et en déclarant valable un acte administratif annulé par le juge, la loi de validation n'a-t-elle pas pour résultat d'établir un degré supplémentaire de juridiction et d'empiéter sur les attributions du pouvoir judiciaire ? Un juriste américain répondrait sans hésitation par l'affirmative à cette question : nul ne met en doute sans le droit des U.S.A. le principe posé par Alexander HAMILTON dans le n° 81 du « Federalist » selon lequel le législateur « ne peut, sans sortir de son domaine, modifier une décision rendue dans une affaire particulière » (V. LESAGE, op. cit., p. 176).

Cependant cette thèse se heurte, en droit français contemporain, à des difficultés trop évidentes pour qu'il soit utile d'en développer l'exposé. Si le titre VIII de la Constitution évoque « l'autorité judiciaire », ni son titre ni son contenu ne permettent d'affirmer l'existence d'un pouvoir judiciaire distinct des autres pouvoirs constitutionnels. Du reste, si un tel pouvoir existait, il n'engloberait pas, selon la Constitution, les juridictions administratives.

M. CAPITANT, qui ne pouvait s'y tromper, a fait appel en réalité à un autre fondement en invoquant le principe de séparation entre le pouvoir législatif et l'autorité juridictionnelle. « Ce principe — déclare-t-il — s'est affirmé à partir du moment où a été reconnu aux tribunaux judiciaires d'abord, aux tribunaux administratifs ensuite, le droit d'interpréter souverainement la loi et d'être par conséquent les gardiens de la légalité ; c'est à eux et à eux seuls qu'il appartient, lorsqu'ils sont saisis d'un recours contentieux, de décider si l'acte privé ou administratif qui leur est déféré est ou non contraire à la loi. Et quand au jugement qu'ils rendent, une fois épuisées les voies de recours contre la loi, il bénéficie de l'autorité de la chose jugée, autorité qui s'impose à tous, y compris au législateur ».

Il est bien certain que le législateur ne doit pas, comme le disait au cours d'un autre débat parlementaire M. Léo HAMON⁽¹⁴⁾, « toucher à la légère à la chose jugée ». Mais faut-il admettre l'existence d'un principe de l'autorité de chose jugée constituant non seulement un principe général du droit de valeur législative auquel le législateur pourrait déroger, mais un principe général de valeur constitutionnelle ou un principe « fondamental ». Faut-il

(14) « J.O. » Débats Ass. Nat., 3 décembre 1968, p. 502.

plus largement, avec certains commentateurs, affirmer que le législateur doit respecter « le principe de non intervention dans le déroulement de la justice » ?⁽¹⁵⁾

Sans doute une semblable thèse ne peut trouver un fondement incontestable dans les textes constitutionnels de droit positif. Cependant, la juridiction constitutionnelle n'aurait pas besoin d'un grand effort d'interprétation de ces textes pour estimer que la loi validant un acte annulé par le juge sort de la compétence assignée en termes fort précis cette fois au législateur et empiète sur une fonction qui, quelle que soit la nature exacte de son titulaire, n'en est pas moins affirmée comme distincte de la fonction législative.

D'autre part, et sur un terrain plus textuel que le précédent, la loi de validation n'a-t-elle pas eu pour résultat, au moins dans certains cas, des discriminations choquantes entre ceux qui obtiennent une situation intangible en dépit de l'illégalité de l'acte fondant cette situation, et les autres, privés par la loi du bénéfice des conséquences de la déclaration d'illégalité ? La loi doit être la même pour tous, affirme un texte de notre droit constitutionnel positif.

Une autre idée a parfois été émise. La loi de validation qui s'applique à un acte administratif ne constitue-t-elle pas un empiètement du législateur sur le domaine assigné par la Constitution, notamment dans les articles 34 et 37, à l'autorité réglementaire ?

Cette objection ne concerne que le cas dans lequel la loi a repris avec effet rétroactif ou non les dispositions d'un acte administratif, annulé ou contesté, pour assurer son plein effet et paralyser à son encontre. M. LESAGE (op. cit., p. 128), comme M. CAPITANT (op. cit.) ont écarté cette objection en indiquant que la Constitution n'a pas interdit au législateur de pénétrer sur le domaine attribué au règlement par l'art. 37, mais a simplement permis à différentes autorités gouvernementales de s'opposer, si elles le souhaitent, à cet empiètement. Cela est incontestable mais, à notre sens, non pertinent. Le Conseil Constitutionnel peut être saisi par les autorités visées à l'art. 61, alinéa 2, et peut ainsi se poser le problème de la constitutionnalité de la loi reprenant les dispositions d'un acte administratif.

A notre sens, le problème pourrait alors se poser de la manière suivante. La validité de la loi en cause pourrait être soutenue en invoquant la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (décision du 24 octobre 1969, A.J.D.A., 1969, 693) selon laquelle des dispositions à « caractère rétroactif » sortent du domaine du pouvoir réglementaire, même si elles s'y rattachaient privées de cet effet rétroactif. Ce privilège de la rétroactivité ainsi reconnu au Parlement par le Conseil Constitutionnel (imagine-t-on l'usage que pourrait en faire une assemblée en conflit avec le Gouvernement et qui souhaiterait

(15) Actual. Jurid., 1971, 403.

sortir du « carcan » de l'art. 34 ?) conduit à déclarer valable la loi reprenant rétroactivement un acte administratif réglementaire ou particulier ou le validant rétroactivement.

On peut être beaucoup plus réservé au sujet de la constitutionnalité de la loi faisant revivre un acte annulé par le juge administratif. On est ici en présence d'un acte « en forme législative » (au sens traditionnel et non au sens particulier de l'art. 37) que le Parlement ne devrait être autorisé à prendre que si une disposition constitutionnelle lui en donne le pouvoir.

Mais ce pouvoir ne résulte-t-il pas de la coutume ? C'est peut-être ce qu'a pensé, sans le dire, le Conseil Constitutionnel qui, dans sa décision du 15 juillet 1976 (Voir CHIROUX et MONTGROUX, op. cit.) était saisi d'une loi modifiant le statut général des fonctionnaires et validant rétroactivement divers actes réglementaires et individuels dont certains avaient été annulés par le juge administratif.

Sans doute, dans cette affaire, la lettre de saisine (mais qui ne liait pas le Conseil) posait le problème de la validation de manière particulière en admettant la constitutionnalité de celle-ci lorsqu'elle vise à faire appliquer rétroactivement des mesures conformes au nouveau texte à le supposer lui-même constitutionnel.

En tout cas, le Conseil Constitutionnel, sans expliciter autrement son point de vue, a déclaré la loi conforme à la Constitution. Force est donc d'admettre, jusqu'à nouvel ordre, que les lois de validation ne sont pas entachées d'inconstitutionnalité.

Conclusion

Faut-il regretter la position ainsi adoptée par le Conseil Constitutionnel ? La réponse ne peut être que nuancée.

On peut, certes, considérer que les validations législatives ne peuvent guère se réclamer d'un autre fondement juridique que celui d'une coutume plus ou moins précise ; que cette pratique porte atteinte à toute une série de principes, quelle que soit la place de ces principes en droit positif : séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, chose jugée, répartition des compétences entre les autorités publiques, non rétroactivité, etc. ; que les validations législatives, par leur fréquence et les cas dans lesquels elles interviennent parfois, constituent un indéniable abus.

Il reste que, dans bien des cas, cette pratique est inévitable. En présence de certaines situations inextricables, le Parlement, en dépit des protestations de certains de ses membres, ne peut faire autrement qu'adopter la validation demandée par l'administration. Dans nombre d'hypothèses, l'opération était légitime et venait à régler dans le sens de l'équité ou de l'ordre des situations que les conséquences d'une application stricte du droit rendaient anormales ou même insupportables. Le législateur vient à bon droit corriger les excès du « summum jus ».

L'idéal serait alors une discrimination des « bonnes » et « mauvaises » validations. Rien n'empêche de concevoir qu'un jour peut-être la juridiction constitutionnelle pourra effectuer sur ces actes un contrôle analogue à celui pratiqué par le juge administratif : déterminer les motifs réguliers de validation, censurer les « détournements » du pouvoir de valider. Mais le droit français n'en est pas encore là, à supposer qu'un tel contrôle de la loi soit souhaitable.

Tout ce qui reste alors est l'espoir d'une auto-censure du Parlement qui, comme il l'a fait parfois, a éliminé certains projets discutables, notamment à

l'initiative des Commissions des lois qui ont si manifesté, dans certains cas, une heureuse rigueur. Espoir aussi d'une attitude plus restrictive du juge qui, s'il ne peut s'opposer à la pratique des validations législatives, peut tout au moins en limiter les effets.

Si ces espoirs se réalisent, la pratique ne disparaîtra sans doute pas ; du moins pourrait-on, à la différence de ce que nous avons fait dans le titre de cet article, cesser de la déclarer excessive.

JEAN-MARIE AUBY.

NEUTRALITÉ POLITIQUE OU RÉSERVE DES ÉTRANGERS EN FRANCE ?

(A propos de l'Arrêt Perrégaux)



par MICHEL REYDELLET

Docteur en Droit

Assistant à la Faculté de Droit et de Science Politique
d'Aix-Marseille

A plusieurs reprises, dans les dernières années, les autorités ministérielles ont affirmé que les étrangers vivant en France sont tenus à de strictes obligations dans le domaine politique. Le motif le plus fréquemment invoqué pour les expulsions politiques par le ministre de l'Intérieur est d'avoir enfreint la « neutralité politique qui s'impose aux étrangers vivant en France ».

Ainsi, un prêtre originaire de l'Ile Maurice et actif dans le milieu des travailleurs immigrés de Lyon fut-il expulsé pour s'être « départi de la neutralité politique à laquelle est tenu tout ressortissant étranger résidant en France »⁽¹⁾. En septembre 1973 un étudiant marocain de Marseille fut expulsé pour avoir « enfreint la neutralité politique »⁽²⁾.

Depuis quelques années les autorités ministérielles emploient également une autre expression : les expulsés auraient « manqué à la réserve qui s'impose universellement à tous les étrangers »⁽³⁾. Ainsi, le Premier Ministre, M. J. CHIRAC, déclara à propos du mathématicien soviétique Leonid PLOUCHTCH qui venait d'arriver en France et s'appretait à témoigner sur son internement en hôpital psychiatrique : « La France a toujours été une terre d'accueil, mais cela impose à ceux qui bénéficient de cet accueil une certaine réserve sur le plan politique. Et je crois que ceux qui profitent de leur présence en France pour faire de l'action politique, notamment orientée vers la critique des

pays dont ils sont originaires, ont tort. Cette attitude n'est pas conforme à une certaine idée que je me fais de la morale. Cela n'est pas conforme en tout cas aux intérêts de la France »⁽⁴⁾.

L'« obligation de réserve » évoque, bien sûr, les restrictions à la liberté de comportement et d'expression que subissent les agents publics, notamment dans leur vie politique ; quant à la « neutralité politique », elle semble impliquer des restrictions encore plus étendues dans le domaine politique. L'affirmation de devoirs spécifiques pesant sur les étrangers en France ne surprend pas dans la mesure où tout leur statut⁽⁵⁾ est caractérisé par une situation d'infériorité par rapport aux droits des nationaux (liberté de circulation, de domicile, de mariage, droits économiques et sociaux) et que dans le domaine politique ils sont tout normalement exclus du premier droit du citoyen : le droit de vote.

Pour autant le « devoir de réserve » ou la « neutralité politique » des étrangers en France ne sont actuellement consacrés par aucun texte législatif.

L'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 13 mai 1977, rendu contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement, M^{me} LATOURNERIE, et qui confirme l'arrêté d'expulsion du pasteur suisse Berthier PERRÉGAUX apporte certaines précisions sur ce point.

(1) Réponse du Ministre de l'Intérieur, « J.O. » Déb. Ass. Nat., 5 mai 1972, p. 1423.

(2) M. El Bachir Menni, « Le Monde », 13 octobre 1973.

(3) Réunion du 3 octobre 1973 sur les expulsions, « Le Monde », 6 octobre 1973.

(4) « Le Monde », 17 février 1976.

(5) M. Boyon - Van de Kerkhove : « Le Statut des étrangers en droit français », Thèse, Paris, II, 1972, Dactyl., 635 p.

Ce pasteur était, depuis 1967, installé à Marseille comme responsable local d'un service œcuménique d'entraide connu pour son action en faveur des immigrés : le C.I.M.A.D.E. (6). La notification et l'exécution de son expulsion, le 4 septembre 1973, entraîna de vives protestations qui amenèrent le Ministre de l'Intérieur à publier un communiqué dans lequel il expose les huit faits sur lesquels s'appuyait cette mesure d'expulsion. Il était notamment reproché au Sieur PERRÉGAUX d'avoir prêté le local du C.I.M.A.D.E. à des mouvements politiques et d'avoir assisté à leurs réunions, de s'être opposé à l'évacuation des habitants d'un bidonville, le 17 février 1972, d'avoir organisé et soutenu des grèves de la faim et une manifestation d'immigrés à Marseille (7).

Le bulletin de notification qui lui avait été remis le 8 juin 1973 l'informait seulement de ce que son expulsion était envisagée pour « atteintes graves à la neutralité politique à laquelle est tenu un étranger durant son séjour sur le territoire français ». Il comparut devant la commission spéciale des expulsions le 5 juillet, qui émit un avis favorable à cette expulsion en se référant également à la violation de la neutralité ; par contre, l'arrêté d'expulsion du 16 juillet 1973 est constitué, comme c'est l'habitude, par un formulaire administratif comportant pour tout motif la formule préimprimée de l'ordonnance du 2 novembre 1945 aux termes de laquelle, la présence de l'intéressé sur le territoire français « constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public ».

Dans la requête qu'il introduit auprès du Tribunal administratif de Marseille, il invoque plusieurs moyens et conteste certains faits et l'interprétation qu'en donne le Ministre de l'Intérieur, mais surtout il invoque l'erreur de droit qui entacherait le motif énoncé dans le bulletin de notification.

Dans un premier jugement du 19 juin 1974 le Tribunal ordonnera la production par le Ministre de l'Intérieur de « l'entier dossier administratif de l'affaire » (8). A la suite de la production, le 9 octobre 1974, d'un dossier de 174 pièces, le tribunal de Marseille estimera que l'« appréciation à laquelle s'est livrée l'administration en considérant que les faits ainsi reprochés au Sieur PERRÉGAUX constituaient des atteintes graves à la neutralité politique à laquelle est tenu un étranger durant son séjour sur le territoire français et que, par suite, la présence du sieur PERRÉGAUX sur ledit territoire était de nature à compromettre l'ordre public, n'est entachée d'aucune erreur de droit et n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir dès lors qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus,

(6) Comité Inter-Mouvement auprès des Evacués.

(7) « Le Monde », 7 septembre 1973, p. 28 ; ce communiqué (reproduit dans les conclusions de M^{me} Latournerie) est important pour l'interprétation des faits par le Ministre de l'Intérieur.

(8) T.A. Marseille, 19 juin 1974, Sieur Perrégaux-Berthier, CIMADE c/ Ministre de l'Intérieur (non publiée). Requête n° 187 de 1974, décision n° 1.225 (voir « Le Monde », 14 juin 1974).

que cette appréciation ne repose pas sur des motifs matériellement inexacts et n'est pas entachée d'erreur manifeste ou d'une erreur grossière » (9).

Il confirmait donc l'arrêté d'expulsion dans une décision qui, si elle se situe dans une longue tradition de contrôle restreint, n'apporte guère de précision sur la validité du motif invoqué par le Ministre de l'Intérieur « d'atteintes graves à la neutralité politique ».

C'est ce qui allait faire tout l'intérêt de l'appel interjeté contre ce jugement devant le Conseil d'Etat et des conclusions de M^{me} LATOURNERIE auquel il donna lieu.

On envisagera successivement l'enjeu de cette affaire et la portée de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat.

1. L'enjeu de l'Affaire Perrégaux

Dans cette affaire l'interprétation des faits et surtout le motif de l'expulsion donnés par le Ministre de l'Intérieur ont évolué, puisque l'on est passé de « l'atteinte à la neutralité politique » à la « menace à l'ordre public ». Ces deux présentations successives posaient deux questions au plan de la légalité interne de l'arrêté d'expulsion qui justifiaient probablement le renvoi devant l'Assemblée du Conseil d'Etat :

— L'« atteinte à la neutralité politique » n'est-elle pas un motif entaché d'erreur de droit ?

— La « menace à l'ordre public » n'est-elle pas un motif entaché d'erreur manifeste ?

A. — L'atteinte à la neutralité politique et l'erreur de droit.

Le ministre a-t-il décidé d'expulser le Sieur PERRÉGAUX parce qu'il considérait que son comportement révélait des atteintes graves à la neutralité ?

Ce point pourrait sembler établi, mais l'intention réelle de l'autorité administrative présente une difficulté dans la mesure où la présentation qu'elle a donné des faits a évolué tout au long de cette affaire, y compris dans sa phase contentieuse.

Si l'on reprend les huit faits reprochés au Sieur PERRÉGAUX par le communiqué du Ministre de l'Intérieur du 7 septembre 1973, on constate que deux faits ont été formellement démentis par l'intéressé : la participation au Comité de soutien en faveur de Courbage et l'organisation de la marche des travailleurs immigrés à Marseille. Le Ministre devait renoncer à invoquer le premier de ces faits devant le Tribunal administratif ; quant au second, le Commissaire du Gouvernement relève que le rapport

(9) T.A. Marseille, 20 juin 1975, Sieur Perrégaux-Berthier, CIMADE c/ Ministre de l'Intérieur (non publiée. Voir « Le Monde », 5 juillet 1975).

du Chef du service régional des renseignements généraux n'en atteste pas expressément l'exactitude. Pour les six autres faits, tout en ne les démentant pas, M. PERRÉGAUX apporta des précisions de nature à corriger la présentation qu'en avait faite le Ministre de l'Intérieur.

Ainsi, par exemple, il déclara avoir soutenu, mais non organisé, les grèves de la faim d'ouvriers tunisiens ; ce n'est pas avec « d'autres manifestants gauchistes » qu'il fut interpellé le 17 février 1972, mais avec des « personnes préoccupées du sort des travailleurs immigrés », parmi lesquels figuraient six prêtres et, s'il prit la parole publiquement le 14 mars 1972, ce fut pour rendre compte de démarches effectuées pour éviter des expulsions (10).

Ces précisions de fait, dont l'inexactitude ne fut pas établie par l'administration, ont une certaine importance dans l'interprétation qui en fut donnée : en avril 1973, un rapport de police indique que « sous couvert de défendre les intérêts des travailleurs immigrés de Marseille, le pasteur anime et coordonne l'action engagée par certains groupuscules gauchistes en faveur des ressortissants d'Afrique du Nord » ; cette présentation est d'ailleurs celle du communiqué de presse du 7 septembre 1973 qui présente M. PERRÉGAUX comme un agitateur gauchiste. Dès lors le motif invoqué dans le Bulletin de notification remis à l'intéressé le 8 juin 1973 résume parfaitement les griefs du Ministre à son encontre : « atteintes graves à la neutralité politique à laquelle est tenu un étranger durant son séjour sur le territoire français » et cette motivation très franche est parfaitement suffisante au regard des exigences légales (11).

L'avis favorable de la commission spéciale d'expulsion confirme encore le motif retenu en indiquant que « la participation active de M. PERRÉGAUX à différentes manifestations avait violé la neutralité politique qu'en sa qualité d'étranger il devait observer ». Quant à l'arrêté d'expulsion lui-même, on a vu qu'il n'est pas motivé (puisque'il n'y a aucune obligation légale de le motiver de façon précise et que sa formule préimprimée se réfère (pour la première fois) à la « menace à l'ordre public ».

Tout au long de l'instance, l'interprétation de l'administration va évoluer : dans son premier mémoire en réponse le Ministre de l'Intérieur expose que « le motif retenu n'est entaché d'aucune erreur de droit, le devoir de neutralité politique s'imposant aux étrangers, bien qu'il ne soit prévu par aucune règle écrite » (12).

(10) Conclusions de M^{me} Latournerie, p. 9 (Ces conclusions nous ont été transmises par le Centre de Documentation du Conseil d'Etat).

(11) L'art. 3 du décret du 18 mars 1946 prévoit que « Le bulletin de notification mentionnant succinctement les motifs de la mesure envisagée, est remis à l'intéressé » ; c'est donc en vain que le requérant invoquait l'insuffisance des énonciations du bulletin de notification pour soutenir que la procédure d'expulsion avait été irrégulière.

(12) Observations en réponse enregistrées le 27 mars 1974 ; Jugement du T.A. Marseille du 19 juin 1974 précité.

Le Ministre est beaucoup plus prudent dans son troisième mémoire du 9 octobre 1974, où il doit se défendre d'avoir commis une erreur « grossière » : « qu'en effet, s'il est exact que l'obligation de neutralité politique des étrangers n'est inscrite ni définie dans aucun texte, il n'en résulte pas que le manquement à cette obligation ne constitue pas une menace pour l'ordre public au sens des dispositions de l'art. 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 » (13). Ainsi la jonction est opérée entre la « neutralité politique » qui a seule été invoquée pour motiver l'expulsion et les termes de l'ordonnance de 1945 qui exigent une « menace à l'ordre public ». Cela amène le Ministre à corriger la présentation du rapport de police d'avril 1973 : « Il n'est pas reproché au Sieur PERRÉGAUX d'avoir aidé les travailleurs immigrés, ni d'être « gauchiste » ou « progressiste », mais d'avoir outrepassé sa mission de pasteur et son droit d'expression en s'immisçant dans les affaires publiques françaises et dans la politique française touchant aux travailleurs immigrés », troublant matériellement l'ordre public (en s'opposant à la destruction du bidonville) et s'opposant à la politique du gouvernement (en incitant des étrangers séjournant irrégulièrement en France à s'y maintenir) (14).

• Compte tenu de cette évolution dans l'interprétation du comportement du Sieur PERRÉGAUX, le motif effectivement retenu par l'autorité administrative présente une difficulté. Dans une première phase les déclarations et les documents ne se réfèrent qu'à l'atteinte à la neutralité politique, cependant que dans une deuxième phase on essaie d'établir la jonction entre cette notion et celle de « menace à l'ordre public » dès lors une question surgit : à quel moment faut-il se placer pour apprécier la motivation réelle de l'expulsion ? Cette question est examinée par M^{me} LATOURNERIE qui relève « qu'il n'est pas douteux que l'administration a progressivement affiné son interprétation de l'attitude de M. PERRÉGAUX ». Le Commissaire du Gouvernement estime très logiquement qu'il convient de se référer aux pièces du dossier jusqu'à la date de l'arrêté attaqué ; beaucoup plus qu'aux observations de l'administration au cours de la procédure contentieuse et cite à ce propos une décision du Conseil d'Etat (Sect. 23 juillet 1976, Ministre du Travail c/ URSSAF du Jura) qui rappelle que lorsque l'administration dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, on ne doit pas admettre qu'elle cherche, devant le juge administratif, à justifier sa décision par un motif autre que celui qui, en réalité, l'a déterminée à prendre cette décision.

Dans le cas de M. PERRÉGAUX cette règle conduit bien à considérer que le motif retenu par le Ministre lorsqu'il décida de l'expulsion, était l'atteinte à la neutralité politique, en effet, si l'on excepte la

(13) Il est possible que la formulation laborieuse du mémoire du Ministre traduise son embarras sur le fond. Jugement T.A. Marseille du 20 juin 1975, p. 2, mémoire du Ministre de l'Intérieur du 9 octobre 1974.

(14) Mémoire du Ministre de l'Intérieur du 9 octobre 1974 (précité).

formule préimprimée de l'arrêté, qui ne prouve rien quant à l'intention de l'auteur de l'acte, il ne sera jamais question de « menace à l'ordre public » dans cette affaire avant l'introduction de la requête invoquant l'erreur de droit constituée par le motif de « neutralité politique ».

• L'« atteinte à la neutralité politique » est un motif d'expulsion entaché d'erreur de droit.

On a trop facilement tendance à croire qu'en matière d'expulsion l'autorité administrative disposerait d'un pouvoir discrétionnaire parce que le juge n'y exerce qu'un contrôle restreint. Cette limite est traditionnelle et remonte selon M. GENEVOIS⁽¹⁵⁾ à une décision du 2 août 1836 Naundorff dans laquelle le Conseil d'Etat jugea qu'une mesure d'expulsion qui ressortit à la « haute police du Royaume » n'était pas susceptible de lui être déférée ; elle a subsisté lorsqu'il fut admis que le recours pour excès de pouvoir pouvait être formé contre une mesure d'expulsion⁽¹⁶⁾. Mais ce contrôle minimum, qui tient à la volonté du juge de laisser à l'autorité administrative un large pouvoir d'appréciation, ne doit pas faire oublier que la loi a défini les motifs qui rendent légalement possible une mesure d'expulsion : il faut que la présence de l'étranger constitue « une menace pour l'ordre public ou le crédit public ». En l'absence de toute autre disposition législative on ne saurait donc admettre qu'un autre motif puisse fonder une expulsion : aucune disposition législative n'est intervenue pour astreindre les étrangers vivant en France à une obligation de « neutralité politique » et on ne trouve pas trace de cette notion dans la jurisprudence antérieure à l'affaire PERRÉGAUX. Dès lors la conclusion s'impose : en expulsant le Sieur PERRÉGAUX pour « atteintes graves à la neutralité politique », le Ministre de l'Intérieur commettait une erreur de droit : selon M^{me} LATOURNERIE : « Si vous aviez la conviction que la décision du Ministre a été motivée par cette considération, vous devriez l'annuler comme entachée d'une erreur de droit ».

A défaut de pouvoir établir l'existence d'une obligation de neutralité politique des étrangers si souvent invoquée, on a vu le Ministre procéder à l'assimilation de cette notion avec la « menace à l'ordre public » dans son mémoire du 9 octobre 1974.

Cette assimilation est lourde de conséquences et explique certainement l'interprétation des faits reprochés au Sieur PERRÉGAUX : en l'absence de dispositions spéciales applicables aux étrangers, ceux-ci jouissent normalement des libertés essentielles d'expression, d'association, de réunion ou même de manifestation (sous réserve des mesures de police susceptibles d'intervenir) dès lors, reprocher au Sieur PERRÉGAUX de participer aux réunions de groupements non interdits, à des manifestations sur la voie publique non interdites, ou de prendre la parole dans une réunion publique ne se conçoit que dans le cadre d'une obligation de neutralité politique :

(15) Conclusions de M. Genevois sur C.E. Ass. 11 juin 1976, Sieur Moussa Konaté. A.J.D.A., 1976, p. 582.

(16) C.E. 14 mars 1884, Morphy, Rec. p. 215.

l'exercice de ces libertés ne peut systématiquement être considéré comme une « menace pour l'ordre public », sauf à nier le principe même de ces libertés (et à revenir ainsi à la « neutralité politique » assimilée à l'absence totale).

C'est ainsi que lorsque le Ministre de l'Intérieur s'est référé à l'ordonnance de 1945, il a mis l'accent sur le trouble matériel à l'ordre public ; on doit maintenant se demander si dans ce contexte il n'a pas commis une erreur manifeste.

B. — La menace à l'ordre public et l'erreur manifeste.

Si l'on s'en tient au motif (stéréotypé) de l'arrêté d'expulsion et que l'on considère que le Ministre a bien expulsé le Sieur PERRÉGAUX parce qu'il menaçait l'ordre public, on doit alors se demander si cette condition légale, la seule qui puisse être invoquée, était bien remplie.

On a vu que, traditionnellement, le juge n'exerce qu'un contrôle restreint sur les mesures d'expulsion et ne contrôle donc pas la qualification des faits ; on trouve, dans la plupart des arrêts, la formule suivante : « en estimant que la présence du Sieur... sur le territoire français constituait une menace pour l'ordre public, le Ministre de l'Intérieur s'est livré à une appréciation de fait qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux »⁽¹⁷⁾.

Pour procéder à un tel contrôle de la qualification des faits il faudrait que le juge considère que cette qualification conditionne l'application de la loi, or le texte reste très imprécis en n'exigeant qu'une simple « menace » pour l'ordre public ou le crédit public. Le juge se montre toujours soucieux de contribuer au maintien de l'autorité de l'Etat en laissant un large pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative ; pour autant on enregistre depuis quelques années des évolutions remarquables. A la suite de l'arrêt d'Assemblée « Société Librairie François Maspero »⁽¹⁸⁾ qui étendit à l'erreur manifeste d'appréciation, le contrôle du juge administratif sur les décisions intéressant la police des étrangers, un arrêt Ministre de l'Intérieur c/ Sieur PARDOV⁽¹⁹⁾ a appliqué cette jurisprudence à la matière des expulsions.

Dans cette affaire le Ministre de l'Intérieur avait expulsé le Sieur PARDOV, réfugié bulgare, à cause des conditions irrégulières de son entrée et de son séjour en France et parce qu'il ne se livrait à aucune activité et se trouvait dépourvu de ressources normales. Le Conseil d'Etat estima qu'en considérant que ces faits permettaient de regarder la présence du Sieur PARDOV comme constituant une

(17) Voir par exemple C.E. 13 juin 1952, Meyer Rec. p. 312 ; C.E. 24 octobre 1952, Eckert, Rec. p. 467.

(18) C.E. Ass. 2 novembre 1973, Société « Librairie François Maspero », Rec. p. 611, A.J.D.A. 1973, p. 604, Chron. p. 577.

(19) C.E. 3 février 1975, Ministre de l'Intérieur c/ Sieur ParDOV, Rec. p. 83, A.J.D.A. 1975, p. 143, Chron. p. 131.

menace pour l'ordre public, le Ministre avait commis une erreur manifeste d'interprétation et annula l'expulsion.

On pourrait encore citer d'autres arrêts caractéristiques de la volonté du Conseil d'Etat d'accroître son contrôle dans ce domaine de Haute Police : on le vit ordonner le sursis à l'exécution d'un arrêté d'expulsion⁽²⁰⁾, annuler le refus de titre de séjour à l'égard de ressortissants d'Etats de la Communauté Economique Européenne pour non respect de la procédure d'expulsion prévue dans ce cas⁽²¹⁾ et enfin, condamner le caractère automatique des mesures d'expulsion qui seraient fondées sur la seule existence d'une condamnation pénale⁽²²⁾.

Dans ce contexte on aurait pu penser que la Haute Assemblée serait sensible aux arguments de son commissaire du gouvernement, qui lui proposa de relever une erreur manifeste dans l'appréciation faite par le Ministre de l'Intérieur qui estima que la présence du Sieur PERRÉGAUX constituait une menace pour l'ordre public.

M^{me} LATOURNERIE analysa les caractères de l'action menée par M. PERRÉGAUX : si celui-ci n'avait pas de mandat syndical, il agissait en qualité de salarié d'une association autorisée dont l'objet était précisément la défense des droits des travailleurs immigrés, on ne se trouvait donc pas en présence de « l'intervention intempestive et irresponsable d'un étranger sur une question de politique française ».

Bien plus, les méthodes utilisées par M. PERRÉGAUX, beaucoup plus proches de l'action syndicale que de la bienfaisance traditionnelle, ne provoquèrent ni plainte ni protestation d'aucune sorte de la part des individus, des groupements et des services publics, avec lesquels il était en rapport dans l'exercice de sa mission, pendant les six années qu'il passa à Marseille en tant que responsable du C.I.M.A.D.E. Avant la mesure d'expulsion dont il fit l'objet, les journaux locaux n'avaient jamais parlé de lui et, même en 1972 et 1973, il ne fit l'objet d'aucune surveillance particulière des services de police, qui aurait tendu à canaliser son action.

Si l'on reprend les arguments du Ministre tendant à établir la réalité de la « menace à l'ordre public » on mesure alors toute l'importance de l'interprétation des faits reprochés au requérant. Le Ministre estima, par exemple, qu'en incitant volontairement des étrangers séjournant irrégulièrement en France, à s'y maintenir, en méconnaissance des textes relatifs à l'immigration, M. PERRÉGAUX « s'était opposé à la politique du gouvernement ». Le Ministre se

(20) C.E. Ass., 11 juin 1976, Moussa Konaté, A.J.D.A. 1976, p. 586. Conclusions Genevois. Le principe selon lequel le Conseil d'Etat pouvait être directement saisi des demandes de sursis à l'exécution des mesures intéressant l'ordre public avait été posé par l'arrêt d'Assemblée du 23 juillet 1974, Ferrandiz Gil Ortega, Rec. p. 447.

(21) C.E. Sect. 8 octobre 1976, Hill et Holzappel, A.J.D.A. 1977, p. 148, Chron. p. 130.

(22) C.E. Ass. 21 janvier 1977, Ministère de l'Intérieur c/ Sieur Dridi, A.J.D.A. 1977, p. 154, Chron. p. 133.

réfère ainsi à l'application des circulaires de 1972 dites « Circulaires Marcellin - Fontanet »⁽²³⁾ qui modifièrent les conditions d'établissement en France des étrangers dans un sens restrictif. Ces textes, qui rendirent obligatoire la production d'une attestation de logement pour l'obtention des titres de séjour et de travail et qui substituèrent pour la première année l'exigence d'un contrat de travail à durée déterminée à la carte de travail, se heurtèrent à de nombreuses difficultés d'application. A plusieurs reprises, en 1973 et 1974, le Ministre du Travail dut suspendre l'application de ces textes qui interdisaient toute possibilité de régularisation de situation de l'étranger entrée en France comme touriste⁽²⁴⁾ jusqu'à ce que le Conseil d'Etat annule les principales dispositions de ces circulaires qui avaient ajouté « des dispositions nouvelles aux dispositions législatives et réglementaires »⁽²⁵⁾.

S'il est exact que M. PERRÉGAUX participa au mouvement de protestation contre ces circulaires, l'ampleur de ce mouvement auquel participèrent des centaines de personnes, et sa conclusion juridique ne permettent pas de considérer que l'intéressé, qui ne joua aucun rôle particulier dans cette affaire, aurait ainsi « menacé l'ordre public » (sauf à considérer que tout mouvement de revendication sociale menace l'ordre public).

Le Ministre invoqua également des « troubles matériels à l'ordre public » en visant par là la tentative d'opposition à la destruction du bidonville le 17 février 1972. Le rapport de police ne mentionne aucun incident particulier, il semble que quelques habitants du bidonville se soient couchés sur le sol, et cette manifestation de résistance symbolique destinée à alerter les autorités municipales s'est terminée par la signature d'une lettre ouverte au Maire de Marseille. Dans ces conditions, peut-on considérer l'action de M. PERRÉGAUX, ce jour-là, comme un appel caractérisé à l'insubordination civile ?

Enfin, lorsque M. PERRÉGAUX conseilla à des immigrés verbalisés pour infraction à la police des étrangers de s'adresser au C.I.M.A.D.E. (dont la raison d'être est précisément d'assurer la défense de ces immigrés en leur procurant un avocat) ne peut-on considérer que le Ministre dénature les faits en lui reprochant d'inciter les travailleurs immigrés à la rébellion contre les autorités ?

Cette affaire amena le commissaire du gouvernement à tenter de cerner la notion d'ordre public : « c'est à la fois l'absence de troubles matériels sérieux dans la rue, l'absence de provocation publique grave, qu'elle soit physique ou morale, de groupes ou d'individus, et le respect des institutions légales par les citoyens ».

(23) Circulaires n° 72-40 du 23 février 1972 et n° 1-72 du 23 février 1972 relatives à l'établissement en France des travailleurs étrangers et à la procédure de délivrance des titres de séjour et de travail.

(24) « Le Monde », 11 avril 1974 : « Une nouvelle dérogation à la circulaire Fontanet ».

(25) C.E. 13 janvier 1975, Da Silva et C.F.D.T.

Retirant de l'étude de l'ensemble de cette affaire la conviction de ce que M. PERRÉGAUX, dans son action de défense des immigrés, n'avait pas menacé l'ordre public, il proposa au Conseil d'Etat d'annuler l'appréciation faite par le Ministre de l'Intérieur sur ce point comme entachée d'erreur manifeste (définissant au passage l'erreur manifeste comme l'erreur grave pour l'ordre juridique et perceptible pour la conscience sociale).

Si la solution préconisée par M^{me} LATOURNERIE ne comporte pas d'innovation au plan des principes par rapport à l'arrêt Sieur PARDOV, elle aurait néanmoins constitué une remarquable extension de cette jurisprudence confirmant la volonté du juge de ne plus se contenter d'une référence rituelle à la « menace à l'ordre public ». On sait déjà que ni une condamnation pénale, ni les conditions irrégulières d'entrée ou de séjour en France, ni le défaut d'exercice d'une activité professionnelle ne constituent par eux-mêmes cette « menace à l'ordre public », l'affaire PERRÉGAUX conduisant à considérer qu'il en allait de même d'une action de défense des travailleurs immigrés de type syndical : « Vous ne devez pas consacrer aujourd'hui une conception plus extensive de l'ordre public, telle que puisse être regardée par l'autorité administrative, comme une menace pour cet ordre public, la défense des groupes sociaux vivant sur le territoire français, même lorsqu'elle ne comporte ni troubles matériels sérieux dans la rue, ni provocation délibérée d'autres groupes sociaux, ni appel caractérisé à l'insubordination civile ».

Si cette solution ne supposait pas de novation au plan des principes, on voit à quel point elle conduisait le juge à pousser son contrôle au cœur de la notion d'ordre public en refusant de se contenter de certaines apparences ou de la présentation de l'autorité ministérielle.

Le rejet, par le Conseil d'Etat, tant de l'erreur de droit que de l'erreur manifeste, amène à envisager maintenant la portée de cet arrêt.

2. La portée de l'arrêt du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 13 mai 1977, devait, contre l'avis de son commissaire du gouvernement, confirmer l'arrêté d'expulsion du Sieur PERRÉGAUX et le jugement du tribunal administratif de Marseille du 20 juin 1975.

Il juge tout d'abord que la procédure suivie a été régulière, car la motivation succincte du bulletin de notification n'a pour objet que de permettre à la personne menacée d'expulsion de faire valoir sa défense devant la commission spéciale, après avoir eu communication du dossier ; en l'espèce, l'intéressé ayant été en mesure de présenter utilement sa défense devant cette commission, il n'est pas fondé à se prévaloir d'insuffisances et d'erreurs dans les énonciations du bulletin de notification.

Après avoir jugé que la commission d'expulsion était valablement composée⁽²⁶⁾ il tranche ensuite sur la légalité interne de l'arrêté en ces termes : « Considérant que, d'une part, les motifs de l'arrêté ne sont pas juridiquement erronés ; que, d'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que l'appréciation à laquelle s'est livré le Ministre de l'Intérieur pour décider que, dans leur ensemble, les activités et le comportement du Sieur Berthier PERRÉGAUX constituaient une menace pour l'ordre public, repose sur des faits matériellement inexacts ou soit entachée d'une erreur manifeste ».

La décision du Conseil d'Etat est surprenante : à deux reprises il relève que le bulletin mentionne, succinctement, les motifs de la mesure envisagée... c'est donc bien confirmer que le Ministre de l'Intérieur a pris sa décision pour sanctionner l'atteinte à la neutralité politique et non pour faire cesser la menace à l'ordre public. Pourquoi, dès lors, le Conseil d'Etat ne sanctionne-t-il pas l'erreur de droit ? Tout le raisonnement de la Haute Assemblée porte sur le fait que le bulletin de notifications a pour seul objet de permettre à l'étranger menacé d'expulsion de faire valoir ses moyens de défense ; dans la mesure où cette procédure a eu lieu, le moyen est rejeté.

Il est vrai que, par souci de ne rien négliger, la requête mentionnait, outre l'erreur de droit, l'insuffisante motivation du bulletin de notification et que le Conseil d'Etat n'a aucune difficulté à établir que la motivation avait été suffisante puisque M. PERRÉGAUX avait bien comparu devant la commission spéciale des expulsions. Pour autant le Conseil d'Etat n'établit pas l'absence d'erreur de droit, sauf à considérer comme le Ministre de l'Intérieur, que toute atteinte à la « neutralité politique » constitue une menace, que les deux choses sont équivalentes et donc que l'on peut impunément invoquer la neutralité politique en dépit des termes de l'ordonnance de 1945 ?

Une telle consécration de la « neutralité politique » s'imposant aux étrangers en France serait lourde de conséquences ; peut-on considérer que l'arrêt PERRÉGAUX consacre cette obligation ? On ne le pense pas. Plus précisément, il semble

— qu'en ne retenant pas l'erreur de droit, le Conseil d'Etat n'a pas pour autant consacré l'obligation de neutralité politique des étrangers,

— mais qu'en ne relevant pas l'erreur manifeste, le Conseil d'Etat a confirmé qu'une lourde obligation de réserve pèse sur eux.

(26) La commission spéciale était valablement composée, bien que présidée par le Premier Vice-Président du Tribunal de Grande Instance de Marseille, et non par le Président lui-même, cette possibilité de délégation étant prévue par le décret du 30 mars 1808 modifié par le décret du 27 mai 1969 et étant intervenue à la suite d'une ordonnance du Président du Tribunal du 29 juin 1973 qui a désigné M. Périès pour présider la séance du 5 juillet au cours de laquelle a été examiné le cas de M. Perrégaux.

A. — L'absence d'erreur de droit ne consacre pas l'obligation de neutralité politique.

Qu'est-ce que la « neutralité politique » ? en l'absence de tout texte sur ce point, on ne peut se référer qu'à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la neutralité des agents publics, d'une part, et aux déclarations ministérielles sur les étrangers d'autre part.

— Le Conseil d'Etat a confirmé qu'un « devoir de stricte neutralité s'impose à tout agent collaborant à un service public », dans l'exercice de ses fonctions⁽²⁷⁾. Tous ces arrêts furent rendus dans un contexte bien particulier, puisqu'ils concernent le comportement des instituteurs au point de vue religieux⁽²⁸⁾.

Ils ont cependant une portée très générale à l'égard des agents publics, et l'on peut même considérer que la solution énoncée en matière d'opinions religieuses a été ensuite étendue aux opinions politiques avec l'arrêt BAREL.

Alors que, dans ces affaires, l'autorité administrative avait estimé que le fait d'avoir des convictions religieuses ou d'avoir fait ses études dans des établissements confessionnels était incompatible avec des fonctions dans l'enseignement primaire, le Conseil d'Etat, par des annulations répétées, entendit affirmer qu'à condition de respecter le principe de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions, ces enseignants étaient libres de leurs opinions et de leur manifestation normale en dehors des fonctions. Le sens de cette jurisprudence en matière de neutralité c'est donc que les agents publics ne doivent pas profiter de leurs fonctions pour faire du prosélytisme politique ou religieux. Mais en annulant systématiquement les mesures discriminatoires à l'égard des agents, soi-disant nécessitées par la sauvegarde de la neutralité du service à l'égard de ses usagers, le Conseil d'Etat a clairement affirmé que ce principe s'imposait dans les services comme dans leurs rapports avec les administrés : agents comme administrés ont droit à ne pas faire l'objet de discriminations.

Le devoir de neutralité consacré par le Conseil d'Etat a donc pour objet de sauvegarder la liberté d'opinion de tous les participants au service public ; il ne semble pas être d'un grand secours pour cerner le devoir de « neutralité politique » qui serait exigé des étrangers pour lesquels l'idée de collaboration au service public fait totalement défaut. Il ne donne qu'un indice dans la mesure où le devoir

(27) C.E. 8 décembre 1948, D^{lle} Pasteau, Rec. p. 464 ; S. 1949, 3, 42, note Rivero, R.D.P. 1949, p. 73, note Walline.

(28) C.E. 28 avril 1938, D^{lle} Weiss, Rec. p. 379 ; D.P. 1939, 3, 41, note Walline, Concl. Dayras ; C.E. 25 juillet 1939, D^{lle} Beis, Rec. p. 524 ; C.E. 5 janvier 1944, Dame Tétaud ; Rec. p. 1 ; C.E. 4 mai 1948, sieur Connet, Rec. p. 197, S. 1949, 3, 41, note Rivero ; C.E. 7 juillet 1954, Janinet, Rec. p. 811 ; C.E. 25 octobre 1958, Carrade ; Les arrêts D^{lle} Weiss et Sieur Connet se réfèrent à la « neutralité scolaire ». Seule la D^{lle} Pasteau n'est pas institutrice, mais assistante sociale, mais son employeur était bien le Ministre de l'Education Nationale qui mit fin à son contrat pour ses croyances religieuses (C.E. 8 décembre 1948, précité).

de neutralité n'aboutit pas à interdire aux agents publics toute liberté d'expression, contrairement à ce qui soutenait l'autorité administrative.

— A défaut de toute autre précision dans les textes ou la jurisprudence, on peut envisager les déclarations ministérielles aux termes desquelles le devoir de neutralité politique qui incomberait aux étrangers en France aurait pour principale raison d'être de ne pas contrarier la politique du gouvernement français, notamment dans ses relations extérieures⁽²⁹⁾.

Cela peut viser non seulement les actions violentes que certains réfugiés pourraient préparer en France contre un pays étranger, mais également toute critique de la politique du gouvernement français ou du gouvernement de leur Etat.

L'exigence de « neutralité politique » peut d'ailleurs aller bien au-delà de ces considérations diplomatiques : à la limite tout acte, toute expression ayant une certaine connotation politique (l'achat d'un journal ?) est un manquement à la neutralité politique.

Etre « neutre » en politique ne signifie rien, et l'on ne peut que constater l'absence totale de critère permettant de cerner la « neutralité politique ». On remarque que le terme de « gauchiste » revient à plusieurs reprises dans le communiqué du Ministre de l'Intérieur comme dans les rapports de police consacrés au Sieur PERRÉGAUX. On pourrait donc penser que constituent des « manquements à la neutralité » les opinions extrémistes, mais hors de la référence à l'ordre public, il est difficile de déterminer ce qu'est une opinion « extrémiste ». G. JÈZE remarquait déjà qu'en pratique, la manifestation « politique » était celle qui était hostile aux ministres du jour⁽³⁰⁾ ; la relativité d'une telle notion ne risque-t-elle pas d'amener à considérer comme extrémiste toute déclaration gênant le gouvernement ? Mais l'abstention elle-même est-elle satisfaisante au plan de la neutralité ? C'est un lieu commun que de relever qu'elle a souvent une signification politique.

A en croire le Ministre de l'Intérieur dans l'affaire PERRÉGAUX et dans des affaires similaires, il semble que ce devoir de neutralité politique puisse impliquer un silence complet et une abstention totale par rapport à toute activité publique ou à toute vie collective. Sans doute telle n'est pas, en fait, l'attitude de nombreux immigrés en France (dont l'action syndicale notamment se développe en France depuis 1970). Mais poser une telle règle de neutralité politique (ou plutôt l'affirmer de façon répétée) permet de sanctionner, selon les circonstances, les comportements ou les déclarations qui déplairaient, par le biais d'une expulsion ou d'une interdiction de séjour.

(29) Voir en ce sens la déclaration précitée du Premier Ministre J. Chirac ou les déclarations du Ministre de l'Intérieur M. Poniatowski sur les réfugiés politiques (« Le Monde », 17-18 octobre 1976).

(30) G. Jèze : Les principes généraux du droit administratif, 3^e édit., Paris, 1926, p. 90.

Tout militantisme dans des groupements politiques ou syndicaux français ou étrangers pourra, bien sûr, être considéré comme un manquement à la neutralité politique, mais la même qualification peut être appliquée au fait :

- de porter à son logeur une pétition exigeant des conditions d'hygiène minimum⁽³¹⁾,
- de poser des questions lors d'une réunion électorale⁽³²⁾,
- de faire une grève de la faim⁽³³⁾ ou une grève des loyers⁽³⁴⁾.

Mais, dans ces conditions, est-il justifié de parler de « neutralité » politique. Ce terme semble décidé très mal choisi et l'on note parfois une évolution sur ce point : M. Idir ASALA, Président de l'Association des Marocains en France, association qui dénonça à plusieurs reprises certains aspects du régime d'HASSAN II fut convoqué devant la commission spéciale des expulsions le 24 avril 1974 pour « activité politique sur le territoire français » sans référence au terme de neutralité, ce qui semble à tout prendre, préférable.

Dans le cas de M. PERRÉGAUX, le fait que le Ministre et les services de Police aient cru bon de relever qu'il participait aux réunions de certains groupements, ou à des manifestations non interdites, ou encore qu'il ait pris la parole dans une réunion publique, montre bien les dangers de cette conception de la « neutralité politique ».

Le commissaire du gouvernement exposa que considérer systématiquement l'usage effectif des libertés essentielles (d'association, de réunion ou même de manifestation) comme une menace à l'ordre public revenait à nier le principe même de ces libertés, on aboutit ainsi à faire de l'étranger un « homme sans voix »⁽³⁵⁾.

— Le Conseil d'Etat, en jugeant la procédure régulière et en ne relevant pas d'erreur manifeste dans la motivation du bulletin de notification n'a pas voulu infliger de démenti formel au Ministre. Mais conscient des risques d'interprétation que comporterait la solution qu'elle adoptait, la Haute Assemblée n'entendit pas pour autant avaliser les conceptions ministérielles sur la neutralité politique : l'arrêt précise fort opportunément qu'« un comportement politique n'est pas, à lui seul, de nature à

(31) « M. El Bachir Menni ou l'impossible neutralité politique ». Cet élève de l'École Supérieure de Commerce de Marseille, qui s'occupa de défense des travailleurs immigrés, fut expulsé en septembre 1973 pour avoir enfreint la neutralité politique, « Le Monde », 13 octobre 1973.

(32) Affaire Ruttili : Italien né en France et titulaire d'une carte de résident privilégié dont l'expulsion fut transformée en interdiction de séjour dans les départements lorrains où il était un syndicaliste actif. Dans son mémoire du 9 juin 1971, le Ministre de l'Intérieur lui reprocha d'avoir déployé une importante activité de propagande en 1967 (il apporta la contradiction lors d'une réunion électorale du député U.D.R.). T.A. Paris, 16 déc. 1974.

(33) Voir notamment « Expulsé pour "mauvais esprit" », « Le Monde », 6 et 11 octobre 1973.

(34) Voir « Le Monde », 20, 21, 23 avril 1976, et l'affaire Moussa Konaté, C.E. Ass. 11 juin 1976, « Le Monde », 27, 28 juillet 1976.

(35) A. Legay : « Etranger, homme sans voix ». Point de vue sur l'affaire Perrégaux. « Le Monde », mai 1977.

justifier l'expulsion d'un étranger dont la présence sur le territoire français ne constitue pas une menace pour l'ordre public ».

Si le Ministre peut donc se référer à « l'atteinte à la neutralité politique » dans son appréciation, ce n'est que dans le cas où les faits satisfont bien par ailleurs à l'exigence légale de « menace à l'ordre public » ; en l'absence d'une telle menace cette référence n'aurait, par elle-même, aucun effet.

Ainsi, en affirmant qu'un simple comportement politique ne suffit pas à lui seul pour justifier une expulsion, alors qu'on l'a vu, la neutralité politique revient à interdire tout comportement politique, le Conseil d'Etat inflige un démenti très net, bien qu'indirect, aux déclarations sur l'obligation de neutralité politique.

C'est du reste une tendance fréquente du Conseil d'Etat de poser une limite ou une règle nouvelle dans une incidente, cette méthode des « petits pas » lui permettant d'affiner sa jurisprudence sans modifier le sens de la décision qu'il rend⁽³⁶⁾. Ainsi, en matière d'expulsion, l'arrêt Sieur DRIDI confirme bien la mesure d'expulsion en considérant que le Ministre et la commission ont procédé à un examen des circonstances particulières de l'affaire ; il n'en pose pas moins un démenti catégorique à la pratique du Ministre de l'Intérieur consistant à expulser systématiquement tout étranger condamné pénalement⁽³⁷⁾ dans une incidente qui est un véritable « considérant » de principe⁽³⁸⁾.

Ainsi, malgré les apparences, l'arrêt Sieur PERRÉGAUX n'infirme pas la tendance du Conseil d'Etat, depuis quelques années, à contrôler plus étroitement les mesures d'expulsion : pas plus qu'une condamnation pénale, un comportement politique ne suffit à justifier a priori une mesure d'expulsion. Il n'en confirme pas moins que les étrangers restent soumis à de strictes obligations.

B. — *L'absence d'erreur manifeste confirme que les étrangers sont tenus à une lourde obligation de réserve.*

Si les étrangers en France n'étaient pas tenus à un comportement spécifique, notamment au plan politique et syndical, ou même s'ils n'étaient tenus qu'à une réserve comparable à celle des agents publics, le Conseil d'Etat, en relevant les traits particuliers du comportement du Sieur PERRÉGAUX (et notamment son caractère de défense syndicale) aurait dû annuler l'expulsion pour erreur manifeste.

(36) M. M. Poniatowski déclara que la décision d'expulser systématiquement tous les étrangers sortant de prison avait multiplié le nombre des expulsions par plus de trois depuis 1974. « Le Monde », 24 juillet 1976.

(37) Voir Y. Gaudemet : Les méthodes du juge administratif, L.G.D.J. 1972, Bibliothèque Droit public, n° 108, p. 232.

(38) C.E. Ass. 21 janvier 1977, Ministre de l'Intérieur c/ Sieur Dridi, A.J.D.A. 1977, p. 154 : « Considérant que les infractions pénales commises par un étranger ne sauraient à elles seules justifier légalement une mesure d'expulsion et ne dispensent en aucun cas l'autorité compétente d'examiner, d'après l'ensemble des circonstances de l'affaire, si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à constituer une menace pour l'ordre ou le crédit publics ».

Dans ces conditions, le fait de ne pas relever d'erreur manifeste dans l'appréciation du Ministre (qui, à en croire l'arrêté d'expulsion, aurait estimé que la présence du Sieur PERRÉGAUX constituait une menace à l'ordre public) semble bien confirmer qu'une stricte obligation de réserve est exigée des étrangers en France.

— A tout prendre, l'expression d'« obligation de réserve » semble préférable à celle de « neutralité politique ». L'obligation de neutralité permettait de sanctionner tout comportement politique, quel qu'il soit, par une expulsion, solution rejetée par le Conseil d'Etat.

Pour autant la situation des étrangers n'est jamais comparable à celle des nationaux, et la situation sur ce point n'a guère changé depuis qu'à Athènes les métèques n'avaient pas droit de cité : le statut des étrangers se caractérise par une situation d'infériorité entraînant des restrictions à leurs droits essentiels, situation qui s'explique par le souci de sauvegarder les intérêts des nationaux et surtout par la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale⁽³⁹⁾.

La simple observation de la condition des étrangers en France suffit à se persuader qu'ils sont bien tenus à une obligation limitant leur liberté d'expression et de comportement, obligation que l'on peut qualifier de « réserve ».

M^{me} LATOURNERIE faisait valoir qu'aucune disposition législative n'astreint « les étrangers à ce que le Ministre appelle la « neutralité politique », ni même à un devoir de réserve » ; mais cet argument n'est pas décisif dans la mesure où c'est presque le propre de l'obligation de réserve de ne pas être définie par un texte. Dans la fonction publique l'obligation de réserve est imposée longtemps avant que la jurisprudence constate et confirme l'existence de cette obligation, dont l'émergence au niveau des textes statutaires est à la fois tardive et partielle⁽⁴⁰⁾. Encore aujourd'hui l'obligation de réserve n'est prévue par aucun texte pour la majorité des agents publics⁽⁴¹⁾.

L'emploi de ce terme de « réserve » par le rapprochement qu'il entraîne avec la fonction publique

(39) Voir Thèse M. Boyon - Van de Kerckhove (précitée).

(40) Si l'on excepte des dispositions intérieures (comme la circulaire du Garde des Sceaux du 22 décembre 1952 sur la réserve des magistrats), le premier texte se référant à la réserve est l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ; on peut également citer le décret du 30 juillet 1963 sur le statut des membres du Conseil d'Etat, le décret du 18 août 1965 sur l'honorariat, la loi du 13 juillet 1972 sur les coopérants et la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires ; les textes relatifs aux policiers se réfèrent à la notion de réserve, même s'ils n'emploient pas le mot. Cf. M. REYDELLET : L'obligation de réserve des agents publics. Thèse Aix-Marseille, décembre 1977, dactyl., 954 p.

(41) En l'absence de texte de portée générale, seule la jurisprudence affirme que « l'obligation de réserve... s'impose à quiconque participe à la gestion d'un service public » : C.E. 31 janvier 1964, Caisse d'Allocations familiales de Lyon, Rec. p. 76 ; C.E. 5 janvier 1968, Ministère du Travail c/ Caisse Régionale de Sec. Soc. de Rennes, Rec. p. 16.

présente l'avantage d'évoquer une construction nuancée permettant de concilier des intérêts contradictoires⁽⁴²⁾.

Dans la fonction publique, la réserve se distingue du loyalisme gouvernemental parce qu'elle permet de sauvegarder les libertés essentielles des agents : le « manquement à la réserve » ne se confond ni avec une opinion⁽⁴³⁾ ni avec une activité⁽⁴⁴⁾ politique ; de la même façon l'emploi du terme de « réserve » à l'égard des étrangers permet de ne pas les exclure a priori de l'exercice des libertés essentielles⁽⁴⁵⁾.

L'obligation de réserve naît habituellement de la volonté d'imposer aux membres d'un groupe ou d'une institution un certain type de comportement et d'expression jugés seuls « compatibles » avec les buts de ce groupe, les nécessités de sa mission. Outre le conformisme interne que secrète tout groupe organisé, l'obligation de réserve suppose la possibilité d'en sanctionner le non respect : elle est habituellement mise en œuvre par le pouvoir disciplinaire dans la fonction publique comme dans les ordres professionnels.

Dans le cas des étrangers en France, ce groupe n'a évidemment pas de « mission » à accomplir ; la réserve qui lui est imposée découle de la volonté du gouvernement de garder la haute main sur les étrangers se trouvant sur le territoire français et de ne pas voir son action gênée par eux, sur le plan international ou même interne.

La possibilité de sanction existe bien et la principale est, bien sûr, l'expulsion, qui n'est entourée que d'un minimum de garanties. En dépit du préjudice très important que peut subir un étranger installé en France depuis plusieurs années, cette procédure, qui n'est que consultative, qui peut être exclue si le Ministre invoque l'urgence absolue⁽⁴⁶⁾ et qui peut intervenir pour simple « menace » à l'ordre public, laisse un très large pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative.

(42) La fonction propre de l'obligation de réserve serait de permettre de concilier les droits essentiels des agents avec l'intérêt du service.

(43) C.E. Ass. 28 mai 1954, Sieur Barel et autres, Rec. p. 308, concl. Letourneur, C.E. 1er oct. 1954, Sieur Guille, Rec. p. 496, C.E. 10 avril 1959, Lemaire, Rec. p. 229.

(44) C.E. 20 déc. 1957, Karadja, Rec. p. 848.

(45) La préférence pour le terme de « réserve » a d'autant plus d'importance que la majorité de la doctrine considère la neutralité comme un très grave renforcement de la réserve équivalent à l'interdiction de la liberté d'expression (on oppose généralement la situation de l'agent dans le service, tenu à une stricte neutralité, à la situation de l'agent hors du service, qui retrouve sa liberté assortie d'un devoir de réserve : voir notamment De LAUBADERE : « Traité Élémentaire », L.G.D.J., 1970, Tome 2, p. 78 ; V. SILVERA : « La fonction publique et ses problèmes actuels », Ed. A.J., 1969, p. 145). Cette présentation habituelle est démentie par la jurisprudence et apparaît comme « le prototype de l'idée toute faite ». J.-Y. VINCENT : « L'obligation de réserve des agents publics », R.A. 1973, p. 274.

(46) L'urgence absolue fut par exemple invoquée contre 200 étrangers en mai et juin 1968 et contre 16 personnes qui avaient participé à la grève des loyers en avril 1976 ; on note la volonté du juge administratif de contrôler la réalité de cette urgence : T.A. Paris, 14 avril 1964, Epanya, Rec. p. 704 ; C.E. 16 janvier 1970, Mihoubi, Rec., p. 25.

L'expulsion existe à l'égard de toute personne qui n'a pas la nationalité française et quels que soient les Traités liant la France au pays d'origine de l'étranger⁽⁴⁷⁾. Seuls les réfugiés ou apatrides jouissent de garanties complémentaires, conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 : outre un recours devant une commission (consultative) des réfugiés, l'expulsion peut être convertie en assignation à résidence si aucun pays ne veut accueillir le réfugié ou l'apatride.

La souveraineté de l'Etat impliquant le droit de décider si un étranger doit quitter le territoire national, la faiblesse des garanties accordées aux immigrés suffit à expliquer l'ampleur des obligations qui pèsent sur eux. L'épée de Damoclès que représente pour eux l'expulsion les contraint à user des libertés dont ils ne sont pas exclus par un texte particulier avec une extrême prudence.

L'absence de toute précision sur ce qui constitue la « menace à l'ordre public » donne à cette réserve un contenu très circonstanciel. Le fondement de cette obligation étant, en somme, de ne pas gêner l'action du gouvernement français, son contenu sera largement défini par les autorités ministérielles qui, selon les circonstances, fixeront l'ampleur de l'obligation.

Les gouvernants semblent surtout soucieux de sauvegarder une totale liberté d'appréciation sur l'opportunité d'expulser :

— à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat ordonnant qu'il soit sursis à l'exécution de M. Moussa KONATÉ⁽⁴⁸⁾, le Ministre de l'Intérieur, M. M. PONIATOWSKI, affirma son intention d'expulser à nouveau l'intéressé⁽⁴⁹⁾.

La seule limite, le seul garde-fou posé à cette réserve des immigrés consiste dans la sanction d'une « erreur manifeste » par le Conseil d'Etat. Pour M^{me} LATOURNERIE, assimiler la défense de groupes sociaux vivant sur le territoire français à une « menace pour l'ordre public », révélait l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. On doit maintenant se demander quel est l'apport de l'arrêt PERRÉGAUX à la délimitation de cette stricte réserve des étrangers.

— Si l'arrêt du 13 mai 1977 comporte un aspect très positif en refusant que tout « comportement politique » puisse justifier une expulsion, il n'en comporte pas moins deux aspects inquiétants que l'on doit relever :

• Au plan de la motivation de l'expulsion l'arrêt PERRÉGAUX n'apporte aucun progrès. Il confirme que l'administration n'est toujours pas tenue de motiver un arrêté d'expulsion et que l'arrêté est légal dès

(47) Dans l'affaire Perrégaux c'est en vain que le requérant invoquait le Traité du 23 février 1882 sur l'établissement des Français en Suisse et des Suisses en France. Le principe d'égalité de traitement avec les citoyens français ne fait pas obstacle à l'application aux ressortissants suisses domiciliés en France, de dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'expulsion des étrangers.

(48) C.E. Ass. 11 juin 1976, Moussa Konaté (précité).

(49) « Le Monde », 25, 26, 27 et 28 juillet 1976.

lors qu'il comporte bien, préimprimée, la formule de l'ordonnance de 1945. On sait que dans la fonction publique au contraire, toute sanction doit être motivée et que la simple référence à l'avis conforme d'un conseil de discipline ne répond pas à cette exigence⁽⁵⁰⁾. Pour les étrangers, le seul acte qui explicite les motifs de l'expulsion retenus par l'autorité administrative est le bulletin de notification ; l'arrêt PERRÉGAUX décide qu'il a pour seul objet de permettre à l'intéressé d'obtenir communication de son dossier. En n'établissant aucun lien nécessaire entre la motivation de ce bulletin et celle de l'arrêté, le Conseil d'Etat semble s'être refusé à rechercher, comme il le fait souvent, le véritable motif retenu par l'administration par derrière l'intention affirmée, dans une affaire où pourtant on enregistra de singulières fluctuations dans l'intention de l'administration.

• Cet arrêté ne consacre aucun allègement particulier de l'obligation de réserve pesant sur les étrangers au bénéfice de leurs défenseurs.

On sait que dans la fonction publique, les responsables syndicaux ont toujours été les agents les plus fréquemment visés par les poursuites disciplinaires motivées par le manquement à l'obligation de réserve. Il en va ainsi tout spécialement dans les corps où la soumission hiérarchique est particulièrement lourde et le syndicalisme mal admis comme la police ou la magistrature⁽⁵¹⁾. Cette tendance qui, en sanctionnant les « meneurs » exprime l'opposition existant entre la soumission hiérarchique et l'action syndicale, ne pouvait plus subsister lorsque le droit syndical fut officiellement reconnu dans le statut général de 1946. A la suite des conclusions de M. HEUMANN, qui montra que toute initiative syndicale pourrait être taxée de manquement à la réserve, le Conseil d'Etat accepta de consacrer un allègement de l'obligation de réserve au bénéfice des représentants syndicaux dans l'exercice de leur mandat⁽⁵²⁾.

Au contraire, l'arrêt PERRÉGAUX ne consacre aucun allègement de l'obligation de réserve au bénéfice de cet étranger qui, s'il n'exerçait pas à proprement parler un « mandat syndical », n'en était pas moins professionnellement chargé de la défense des travailleurs immigrés. L'action syndicale n'est pas interdite aux immigrés en France⁽⁵³⁾ et se développe depuis quelques années (on assiste même, désormais, à des grèves de travailleurs immigrés).

(50) C.E. 28 mai 1965, Dlle Riffault, Rec. p. 315.

(51) Révocations de leaders syndicaux de la Police : M. Rouve (F.S.P.P.) en 1962, M. Daurelle (S.N.P.T.) en 1971, M. Breton (C.F.D.T.-Police) en 1974 ; voir aussi les nombreuses affaires ayant mis en cause des magistrats membres du Syndicat de la Magistrature ces dernières années.

(52) C.E. 18 mai 1956, Sieur Boddaert, Rec. p. 213 ; R.P.D.A. 1956, p. 105, concl. Heumann. — C.E. 8 juin 1962, Min. des P.T.T. c/ Sieur Frischmann, Rec. p. 382. — C.E. 25 mai 1966, Sieur Rouve, Rec. p. 361, D. 1967, p. 6, concl. Rigaud.

(53) Les étrangers en France ne sont donc pas dans une situation comparable à celle des militaires qui, au nom de la neutralité politique, ne peuvent adhérer à des groupements professionnels (ni à des groupements politiques, hormis pour les candidats à une fonction publique élective, pendant la durée de la campagne électorale). Loi n° 72.662 du 13 juillet 1972, art. 9 et 10.

On constate également que les responsables et représentants syndicaux, ceux qui assument la défense des immigrés, sont le plus souvent visés par les mesures d'expulsion (en étant considérés comme des agitateurs).

Il semblerait donc logique que la reconnaissance de la liberté syndicale des travailleurs étrangers se traduise par la reconnaissance d'un certain allègement de l'obligation de réserve pesant sur leurs défenseurs et leurs représentants.

Au total, la très lourde réserve des étrangers en France, que confirme l'arrêt PERRÉGAUX, n'a qu'un très lointain rapport avec l'obligation de réserve des agents publics. Par la faiblesse des garanties et l'ambiguïté de son fondement et de ses limites, elle évoque plutôt l'époque où les agents publics étaient en fait tenus au loyalisme gouvernemental et où leur liberté d'opinion était refusée.

Plus près de nous on peut évoquer la situation des agents publics dans un contexte international, qu'ils soient en poste à l'étranger ou s'y livrent à des déclarations et qui subissent une nette aggravation de leur obligation de réserve⁽⁵⁴⁾. On peut surtout évoquer la situation qui fut celle des agents publics en poste dans les départements d'outre-mer sous l'empire de l'ordonnance du 15 octobre 1960, qui permettait le rappel d'office en métropole des agents « dont le comportement est de nature à troubler l'ordre public ».

(54) Voir par exemple C.E. 8 mars 1968, Sieur Plenel, Rec. p. 168.

Annexe

CONSEIL D'ETAT

Sieur PERREGAUX

Le 13 mai 1977

Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux,
Sur le rapport de la Première Sous-Section
de la Section du Contentieux ;

Vu la requête présentée pour le sieur PERREGAUX (Berthier), demeurant 5, Cité de l'Ouest, 2000 Neuchâtel, Suisse, et le Comité Inter-Mouvements auprès des évacués, dont le siège est à Paris (7^e), 176, rue de Grenelle, représenté par son président en exercice, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 13 août 1975 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'annuler le jugement en date du 20 juin 1975 par lequel le Tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Intérieur, en date du 16 juillet 1973, prononçant l'expulsion du sieur PERREGAUX, ensemble annuler ledit arrêté ;

Outre la très grande similitude de motif avec l'expulsion, cette procédure se caractérisait par l'absence de toute formalité et de toute garantie ; pour les agents originaires des départements en question qui furent touchés par ce texte, le « rappel d'office en métropole », par sa gravité, comportait d'autre part quelques similitudes avec l'expulsion.

Ce texte donne lieu à de nombreux abus, des agents étant rappelés d'office à la suite de rapports de police faisant état de leurs opinions ou de leur candidature à des fonctions publiques électives. Les mesures d'annulation prononcées, parfois à plusieurs reprises, par les juridictions administratives⁽⁵⁵⁾ ne purent empêcher que pendant plus de dix ans certains agents subissent un véritable « bannissement » jusqu'à l'abrogation de cette ordonnance par une loi du 17 novembre 1972⁽⁵⁶⁾.

(55) T.A. Lille, 5 février 1964, époux Toly, C.E. 3 mars 1965, Min. Ed. Nat./Epoux Toly, Rec. p. 964 — T.A. Lille 15 mai 1968, époux Toly, C.E. 21 juillet 1970, Sieur Toly, Rec. p. 500 — T.A. Paris 16 févr. 1965, Sieur Combe, Rec. p. 727 ; C.E. 20 juillet 1971, Sieur Faruggia, Rec. p. 543.

(56) Loi n° 72.1034 du 17 novembre 1972 (« J.O. » 18 nov., p. 11972) ; sur l'ordonnance du 15 octobre 1960 voir notamment M. MANVILLE : « Une résurrection du droit de bannissement », D.O. 1964, p. 77. Questions écrites n° 15.475. « J.O. » Déb. A.N. 16 janv. 1961, p. 163 ; n° 19116, « J.O. » Déb. A.N. 7 août 1971, p. 3886 ; n° 21.162 « J.O. » Déb. A.N. 26 nov. 1971, p. 6179 ; sur l'affaire Leborgne, voir « Le Monde », 27 et 30 nov. 1971 ; n° 23.248 « J.O. » Déb. A.N. 1^{er} avril 1972, p. 734 ; n° 27.974 « J.O. » Déb. A.N. 6 janvier 1973, p. 2.

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;
Vu l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;
Vu le décret du 30 mars 1808 modifié ;
Vu le traité franco-suisse du 23 février 1882 ;
Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;
Vu le Code général des impôts ;
Où M^{me} CADOUX, Conseiller d'Etat, en son rapport ;
Où M^e WAQUET, avocat du sieur PERREGAUX et du Comité Inter-Mouvements auprès des évacués, M^e GEORGE, avocat du Ministre de l'Intérieur, en leurs observations ;
Où M^{me} LATOURNERIE, Maître des Requêtes, Commissaire du Gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant que, de la lettre en date du 6 octobre 1976 par laquelle le Ministre des Affaires Etrangères a donné au Conseil d'Etat l'interprétation du traité du 23 février 1882 sur l'établissement des Français en Suisse et des Suisses en France, il résulte que les stipulations de ce traité ne s'opposent pas à l'application à un ressortissant suisse domicilié en France de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France

des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration; que le sieur Berthier PERREGAUX n'est dès lors pas fondé à se prévaloir de ce que le traité précité aurait posé le principe de l'égalité de traitement avec les citoyens français, des citoyens suisses résidant en France pour soutenir que ledit traité ferait obstacle à ce qu'il lui soit fait application des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, relatives à l'expulsion des étrangers;

Considérant qu'aux termes de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée: « l'expulsion peut être prononcée par arrêté du Ministre de l'Intérieur si la présence de l'étranger sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public » que l'article 24 de la même ordonnance dispose que « l'étranger qui justifie être entré en France dans des conditions régulières et être régulièrement titulaire d'une carte de séjour de résidant ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion sans en avoir été préalablement avisé dans les conditions prévues par décret »; qu'aux termes de l'article 25 de la même ordonnance: « l'étranger a, s'il le demande, dans les huit jours de cette notification et sauf cas d'urgence absolue reconnue par le Ministre de l'Intérieur, le droit d'être entendu seul ou assisté d'un conseil par une commission spéciale siégeant auprès du préfet et composée: du président du Tribunal Civil du chef-lieu du département; du chef du service des étrangers à la préfecture; d'un conseiller de préfecture ou, à son défaut, d'un fonctionnaire désigné par le Ministre de l'Intérieur »; qu'aux termes de l'article 3 du décret du 18 mars 1946 portant application, notamment de l'article 24 de l'ordonnance susvisée, « la notification des propositions d'expulsion formulées à l'encontre des étrangers remplissant les conditions prévues par l'article 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, est effectuée, à la diligence du préfet de leur domicile ou de leur résidence habituelle, par un officier de police judiciaire qui dresse un procès-verbal de cette notification. Le bulletin de notification mentionnant succinctement les motifs de la mesure envisagée, est remis à l'intéressé... »;

Considérant que la notification à un étranger des propositions d'expulsion formulées à son encontre a pour seul objet de lui permettre de faire valoir, selon les termes mêmes de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, « toutes les raisons qui militent contre une expulsion » devant la Commission spéciale prévue par l'article 25 de la même ordonnance après avoir obtenu, comme le précise l'article 5 du décret du 18 mars 1946, communication du dossier, s'il le demande; que le bulletin de notification remis au sieur Berthier PERREGAUX qui indiquait que son expulsion était envisagée pour « atteintes graves à la neutralité politique à laquelle est tenu un étranger » durant son séjour sur le territoire français » mentionnait succinctement les motifs de la mesure envisagée, conformément aux dispositions susrappelées de l'article 3 du décret du 18 mars 1946; que si un comportement politique n'est pas à lui seul de nature à justifier légalement l'expulsion d'un étranger dont la présence sur le territoire français ne constituerait pas une menace pour l'ordre public ou le crédit public, il n'est pas établi, ni même allégué, que la qualification donnée aux faits relevés à l'encontre du sieur

Berthier PERREGAUX par le bulletin de notification l'ait empêché de présenter utilement, devant la Commission spéciale, les raisons qui militaient contre son expulsion; que, dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à se prévaloir d'insuffisances et d'erreurs dans les énonciations du bulletin de notification pour soutenir que la procédure d'expulsion a été irrégulière;

Considérant que l'article 47 du décret du 30 mars 1808 modifié par le décret du 27 mai 1969, tel qu'il était applicable le 6 juillet 1973, lorsque la Commission consultative spéciale prévue, dans le département des Bouches-du-Rhône, par application de l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, a examiné le cas du sieur Berthier PERREGAUX, dispose que « lorsque le Tribunal de grande instance compta plusieurs premiers vice-présidents, le président sera suppléé dans les fonctions qui lui sont spécialement attribuées par le premier vice-président qu'il aura désigné par ordonnance... »; que cette disposition autorise le président du Tribunal de grande instance à se faire remplacer par l'un des premiers vice-présidents, non seulement dans les fonctions qu'il exerce au sein de la juridiction qu'il préside, mais également dans les autres fonctions qui lui sont confiées par les lois et règlements en sa qualité de président du Tribunal de grande instance; qu'ainsi le sieur Berthier PERREGAUX n'est pas fondé à soutenir que le président du Tribunal de grande Instance des Bouches-du-Rhône ne pouvait être remplacé pour présider la Commission consultative spéciale qui a tenu séance le 6 juillet 1973, pour examiner son cas, par l'un des vice-présidents de ce Tribunal; que, dès lors, le moyen tiré par le requérant de ce que l'avis émis par ladite commission serait irrégulier comme pris par une commission dont la composition ne respecterait pas les règles posées par l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne saurait être accueilli;

Considérant que, d'une part, les motifs de l'arrêté ne sont pas juridiquement erronés; que, d'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que l'appréciation à laquelle s'est livré le Ministre de l'Intérieur pour décider que, dans leur ensemble, les activités et le comportement du sieur Berthier PERREGAUX constituaient une menace pour l'ordre public, repose sur des faits matériellement inexacts ou soit entachée d'une erreur manifeste;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le sieur Berthier PERREGAUX n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement en date du 20 juin 1975, qui n'est entaché d'aucune contradiction de motifs, par lequel le Tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté en date du 16 juillet 1973 prononçant son expulsion du territoire français;

DECIDE :

Article Premier. — La requête du sieur Berthier PERREGAUX est rejetée.

Art. 2. — Les dépens exposés devant le Conseil d'Etat seront supportés par le sieur Berthier PERREGAUX.

Art. 3. — Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur.

SPECIAL
EUROPE



DOCUMENT

LA DÉMOCRATIE, L'AMÉRIQUE, la FRANCE et l'EUROPE

**SPECIAL
EUROPE**

par JIMMY CARTER

Président des Etats-Unis d'Amérique

Lors du voyage que le Président CARTER a accompli au début de l'année 1978, il a prononcé, le 4 janvier, au Palais des Congrès à Paris, un important discours, dans lequel il a défini « les nouvelles tâches à l'ordre du jour de la démocratie ». Parmi celles-ci figure la construction européenne, à laquelle le Président des Etats-Unis d'Amérique a tenu à apporter son soutien. C'est une attitude nouvelle, qui tranche avec celle de ses prédécesseurs, et qui laisse espérer, si du moins elle n'est pas démentie par les faits, que les Etats-Unis ne chercheront plus à empêcher l'intégration européenne. Dans son ensemble, ce texte est optimiste pour l'avenir, même s'il fait parfois preuve d'une certaine naïveté. Aussi, nous a-t-il paru intéressant de le publier intégralement, à titre de document.



Lorsque naquit notre démocratie, la France se trouvait à nos côtés.

Depuis plus de deux siècles, nos deux nations partagent les mêmes idéaux et la même culture.

Il est une conviction, par dessus toutes les autres, qui a fait de nous ce que nous sommes. C'est la certitude que les droits de l'individu priment, par leur essence même, les privilèges des Etats. Tel est le message qu'Américains et Français ont, tour à tour, fait connaître au monde il y a deux cents ans. Tels sont les principes que le monde s'attend encore à nous voir réaffirmer.

La démocratie était alors un concept nouveau, qui n'avait pas encore été mis à l'épreuve; c'est aujourd'hui la norme de notre civilisation occidentale. La Déclaration d'Indépendance américaine, si largement inspirée par les philosophes français, parle des « droits inaliénables » des individus « à la vie, la liberté et la recherche du bonheur ». Ces droits étaient alors controversés; ils sont aujourd'hui l'étalon permettant de mesurer la fidélité et la constance des gouvernements. La démocratie est, de fait, une notion d'une puissance extrême, une notion si séduisante que ses ennemis eux-mêmes cherchent aujourd'hui à camoufler la répression sous de fausses étiquettes démocratiques.

Mais un défi a été lancé à notre ordre démocratique. Certains mettent en doute l'efficacité des principes démocratiques dans les circonstances actuelles. Des voix s'élèvent dans le monde en développement pour demander si, dans la lutte menée pour éliminer la pauvreté, les notions de liberté d'expression, de liberté individuelle et de liberté de choix de gouvernement ne devraient pas être mises de côté. D'autres voix, au sein du monde industrialisé, demandent si la démocratie nous donne les moyens de faire face au rythme frénétique du changement qui intervient dans la vie moderne. Nous avons entendu des avertissements selon lesquels une société démocratique ne peut s'imposer la modération et l'autodiscipline nécessaires pour affronter des problèmes économiques persistants. Nous avons entendu dire que les éléments disparates de nos sociétés ne peuvent s'unir au sein d'un système démocratique. Partout dans le monde, les gouvernements ont commencé à donner l'impression d'être distants, impersonnels, incompetents. Nombreux sont ceux qui se demandent si un gouvernement, quel qu'il soit, est en mesure d'entendre leur voix lointaine et solitaire.

Ces problèmes sont très réels. Nous devons admettre leur existence. Mais nous devons également assumer l'obligation que la société démocratique impose à ceux qui en font partie : celle de proclamer notre foi inébranlable dans les principes de nos nations démocratiques et notre conviction que ces principes sont toujours valables — pour les riches comme pour les pauvres, au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest, aussi actuels aujourd'hui qu'ils l'étaient lorsque nos ancêtres signèrent la Déclaration d'Indépendance et les vôtres la Déclaration des Droits de l'Homme.

Nous défendons ces principes parce qu'ils sont justes et parce qu'il n'est pas de but plus élevé pour l'Etat que de préserver ces droits pour ses citoyens. Mais nous les défendons aussi dans la conviction qu'il n'est pas contradictoire de maintenir nos valeurs démocratiques et de relever les défis que doivent affronter nos sociétés modernes.

C'est précisément lorsque la démocratie est confrontée à de redoutables défis que ses dirigeants doivent faire preuve de fermeté en résistant à la tentation de rechercher des solutions en recourant à des forces non démocratiques.

Durant mon séjour en Inde, cette semaine, j'ai évoqué notre conviction que les nations en développement ne pourront réaliser pleinement leur potentiel politique et économique qu'à condition de respecter les libertés individuelles. C'est là pour nous une certitude; la plus grande démocratie du monde démontre d'ailleurs la vérité de cette assertion.

Notre rencontre ici, entre nations industrialisées, a pour but de renforcer que la confiance que nous plaçons en l'avenir démocratique des sociétés industrialisées est tout aussi grande.

La démocratie n'est pas simplement bonne et juste; c'est aussi le système qui s'accorde le mieux à la nature humaine. C'est le moyen le plus efficace d'organiser la société pour le bien de tous.

Là où l'Etat exerce en tout sa domination, seuls les maigres talents du bureaucrate peuvent s'épanouir librement. En revanche, le caractère pluraliste d'une démocratie laisse le champ libre au développement d'une vaste gamme de talents — dans l'administration, les arts, le travail, la technologie, les sciences et le commerce. La démocratie permet de donner libre cours à l'énergie créatrice innée de chacun de nous.

Il n'est que de jeter un regard en arrière sur les trois dernières décennies pour constater une réussite sans précédent. Cette période a été extraordinaire pour la France, pour l'Europe occidentale, les Etats-Unis et autres nations démocratiques.

La France et ses partenaires d'Europe occidentale se sont relevés des ruines et des bouleversements laissés par la seconde Guerre mondiale pour bâtir des économies et des sociétés plus florissantes et productives que jamais, et recouvrer leur place à la tête des nations du monde.

Jamais, auparavant, on n'avait vu créer des emplois aussi nombreux et tant de nouvelles richesses. Jamais changement plus radical dans la vie des peuples n'avait été opéré avec une telle efficacité et dans un tel climat de liberté.

Ces développements n'ont rien de fortuit. En dépit de leurs considérables ressources humaines et naturelles, des nations dotées d'autres systèmes politiques n'ont pas obtenu des succès comparables.

En outre, la démocratie nous protège contre les excès de la modernisation. Elle nous aide constamment à ramener à des proportions humaines la complexité croissante de la vie moderne. A une époque où l'ordinateur permet plus que jamais à l'Etat d'exercer un contrôle total — traitant les personnes comme l'on traite les chiffres — la démocratie veille et sauvegarde le caractère unique de l'individu.

C'est la raison pour laquelle le grand courant de l'émigration dans le monde va des Etats qui dénie les droits fondamentaux à leurs citoyens vers les nations libres de l'Ouest. C'est la raison pour laquelle l'Inde a réaffirmé son adhésion au régime de gouvernement par le peuple; c'est pourquoi, le Portugal, l'Espagne et la Grèce ont rejoint les rangs des nations démocratiques européennes.

Nous ne redoutons pas les défis qui mettent à l'épreuve la forme de gouvernement que nous avons choisie.

Aujourd'hui pourtant, le moment est venu de faire figurer de nouvelles tâches à l'ordre du jour de la démocratie.

En premier lieu, il s'agira d'élaborer les moyens grâce auxquels les gouvernements et les institutions sociales seront à même de satisfaire plus rapidement et dans de meilleures conditions les exigences plus grandes formulées par nos peuples en matière de leadership et de service.

L'heure de l'épreuve est arrivée. Différentes expériences sont déjà en cours et se déroulent conformément aux traditions et aux besoins particuliers de chaque pays.

En Europe occidentale, le partage satisfaisant des fruits du développement économique à tous les échelons de la société a fourni un moyen permettant de surmonter des problèmes sociaux croissants.

En France, vous assurez le bon fonctionnement d'une jeune Constitution en répartissant équitablement le pouvoir entre l'Exécutif et le Législatif.

Dans certains pays, tels que l'Allemagne et la Scandinavie, des expériences se poursuivent quant aux nouveaux modes de relations entre les travailleurs et le patronat.

Les pays membres de la Communauté européenne envisagent l'élection du Parlement européen au suffrage direct.

Dans mon propre pays, nous nous efforçons de réduire l'ampleur des réglementations gouvernementales dans des secteurs qui se trouvent beaucoup mieux d'être laissés aux mains des sociétés ou des personnes privées.

Enfin, dans certaines nations, l'accent est mis sur le renforcement du rôle des administrations locales, sur la décentralisation du pouvoir et sur l'action d'associations bénévoles permettant de répondre à des problèmes et à des besoins particuliers.

C'est ainsi, et par d'autres moyens encore, que nous pouvons donner plus de souplesse au gouvernement, le rendre plus responsable et plus proche du peuple, en faisant naître un sentiment renouvelé de confiance dans nos collectivités nationales et locales.

Nous pouvons également trouver de nouvelles solutions à ces problèmes existant de longue date et que pose la conciliation de la liberté et du sens des responsabilités. Comme l'a écrit le président GISCARD D'ESTAING dans son ouvrage : « Démocratie Française » :

« Le pluralisme du pouvoir garantit la liberté... Le progrès démocratique ne débouche pas sur le désordre, mais sur un équilibre supérieur : celui de l'ordre dans la liberté et la responsabilité ».

La deuxième des tâches incombant à la démocratie a trait au défi économique.

Nous ne devons pas nous contenter de relancer la croissance, d'enrayer l'inflation et de réduire le chômage.

Nous devons également démontrer que notre système économique démocratique est capable de s'adapter aux exigences qui lui sont imposées. Cela nous oblige à prouver à nouveau que nous possédons la discipline nécessaire pour servir nos intérêts futurs autant que présents, de sorte que les groupes qui s'opposent sur la scène nationale n'engendrent pas le chaos et la discorde, mais une nouvelle harmonisation des efforts en vue du bien commun.

Cela nous oblige à intensifier nos efforts afin que les fruits de la croissance économique parviennent à toutes les couches de la société, de sorte que chacun ait sa part des avantages du progrès économique.

Cela nous oblige également à utiliser nos ressources pour promouvoir le progrès de la personne humaine — et pas simplement la croissance pure.

Nos économies démocratiques disposent maintenant d'une puissance sans précédent pour relever ce défi.

Nous possédons une main-d'œuvre qualifiée. Nous avons des usines et des équipements productifs, un encadrement efficace, la volonté et les moyens de coopérer étroitement les uns avec les autres — au plan national et international.

Enfin, nous avons dans le marché libre un moyen d'harmoniser la production et les besoins humains, qui est plus rapide et plus ingénieux que n'importe quel ordinateur, plus sensible aux exigences de la société que n'importe quelle commission gouvernementale.

Mon pays peut et veut se joindre à ses partenaires afin de développer cette force et engager l'économie planétaire sur la voie menant à la croissance et à une plus grande prospérité.

L'Amérique s'emploiera à maintenir la force du dollar, à injecter un nouveau pouvoir d'achat dans l'économie grâce à d'importants abattements fiscaux, à réduire le chômage et à maîtriser l'inflation.

Nous travaillons avec nos partenaires économiques, dans le cadre des négociations commerciales de Genève, à accélérer la réalisation d'un accord qui améliorera le système de marché ouvert, élargira les échanges et créera de nouveaux emplois. Et suivant en cela l'exemple français, nous consacrons tous nos efforts à l'établissement d'un programme d'ensemble dans le domaine de l'énergie en vue de limiter nos importations de pétrole étranger, réduire une dépendance injustifiée et atténuer le déficit de notre balance commerciale.

La France et l'Amérique, ainsi que les autres démocraties industrielles, émergent actuellement de la récession économique des dernières années. Nous sommes, pour certains d'entre nous, en mesure de porter immédiatement notre attention sur les conditions d'une croissance non-inflationniste. D'autres doivent d'abord prendre des mesures pénibles afin de réduire l'inflation.

A mesure qu'un plus grand nombre de pays seront en mesure d'envisager une croissance accrue, nos économies créeront des emplois plus nombreux. Le chômage diminuera.

La confiance en une croissance régulière réduira les pressions qui s'exercent en faveur de restrictions commerciales ; elle rendra plus aisée notre adaptation aux changements survenus à l'intérieur de nos sociétés ; elle nous aidera à utiliser d'une façon plus efficace l'énergie et elle facilitera, pour les pays disposant d'excédents de paiements, l'ouverture de leurs marchés aux pays développés comme à ceux en voie de développement.

Mais beaucoup d'autres besoins économiques demandent également à être satisfaits à l'heure actuelle.

Les institutions économiques qui nous ont si bien servi dans le passé doivent être renforcées.

Nous devons parvenir à une meilleure compréhension des principales forces économiques qui sont à l'œuvre, si nous voulons résoudre le problème d'une inflation et d'un chômage simultanés.

Nous devons considérablement accroître les efforts que nous réalisons en vue de faire progresser encore la haute technologie, ce qui contribuera à rendre tous nos pays réellement compétitifs sur les marchés de demain.

Nous devons mettre en place des industries et des services nouveaux et productifs, afin d'être en mesure de limiter les conséquences sur nos peuples du changement imposé par une compétition mondiale accrue en matière d'emplois et de marchés.

Nous devons résoudre le problème du chômage des jeunes. Si nous manquons à le faire, notre société démocratique pourrait s'aliéner une partie de toute une génération.

Nous devons prendre des mesures pour éviter d'exporter nos difficultés économiques vers d'autres pays, riches ou pauvres.

Et nous devons utiliser les outils que nous offre une liberté partagée pour augmenter les choix et les chances dans notre système économique. Nous pouvons mettre en commun notre expérience en matière de progrès social — dans le domaine de l'éducation, de la santé, des services sociaux, ainsi que pour l'organisation et la gestion d'exploitations agricoles et d'usines.

Au cœur de tous ces efforts se situe une coopération continue avec nos autres partenaires économiques, par des voies telles que les réunions économiques au « sommet » que la France fut la première à proposer. Cette coopération doit tenir compte de l'individualité de chaque nation, sans négliger le fait que le niveau de notre bien-être économique s'élèvera ou s'abaissera de la même façon dans tous nos pays.

La troisième tâche inscrite au nouvel ordre du jour de la démocratie est de pourvoir à notre sécurité mutuelle.

Je viens aujourd'hui en France, conscient du fait que nos deux pays sont également liés par un engagement essentiel : celui de préserver une liberté durement gagnée. Nous sommes capables, avec nos alliés, de conserver notre liberté, précisément parce que nous sommes forts sur le plan militaire.

Notre problème capital en matière de sécurité, aujourd'hui, consiste à maintenir intacte notre volonté de conserver la puissance militaire dont nous avons besoin, tout en recherchant toute occasion de bâtir une paix meilleure. La puissance militaire sans la détente peut conduire à un conflit ; mais la détente serait impossible sans l'alliance de l'O.T.A.N. et un soutien populaire en faveur d'une défense forte.

La France et l'Amérique prouvent, l'une et l'autre, que le peuple, dans une démocratie, peut et veut apporter son soutien à la poursuite de ces objectifs conjoints que sont la force et la paix.

Les engagements du gouvernement et du peuple américains quant à la sécurité de l'Europe sont absolus. Nul ne doit douter que nous maintiendrons en Europe les forces nécessaires pour faire face à ces engagements. Nous savons aussi gré à la France de maintenir et de perfectionner les forces qui sont essentielles à la défense.

Mais nous voyons aussi le besoin de dépasser le stade de l'affrontement, de résoudre les différends entre l'Est et l'Ouest et de progresser vers le contrôle des armements, voire le désarmement.

Nous sommes résolus à rechercher la limitation équilibrée et mutuelle du déploiement des armes nucléaires, tant en quantité qu'en qualité, puis des réductions substantielles de tels armements tendant à leur élimination finale en tant que force destructrice potentielle parmi les nations de la Terre.

Nous sommes résolus à rechercher le plus tôt possible un accord sur une interdiction totale des essais en matière d'explosions nucléaires, tant pour les engins militaires que pour ce que l'on appelle les dispositifs nucléaires pacifiques.

Nous sommes résolus à rechercher une réduction substantielle du commerce international dans le domaine des armes conventionnelles. Nous travaillerons avec d'autres nations à réaliser les avantages que de tels accords peuvent apporter.

Bien que les attitudes de la France et des Etats-Unis quant à ces problèmes puissent parfois différer, notre désir de bâtir une paix plus stable est le même. Et au cours de tous ces efforts, nous vous consulterons et coopérerons étroitement avec vous, comme ce sera aussi le cas pour nos autres alliés — car si nous reconnaissons l'indépendance de chaque nation, nous sommes pourtant conscients de nos intérêts et de nos engagements mutuels.

La quatrième tâche qui figure sur le nouvel ordre du jour de la démocratie, c'est l'effort des Européens pour façonner leur propre avenir. Car le but que vous vous êtes fixé, vous et vos associés au sein de la Communauté européenne, n'est rien moins que la transformation et l'amélioration de relations entre les Etats issus de traditions anciennes, d'une histoire spécifique pour chacun, et légitimement fiers de leurs réalisations nationales.

Les Etats-Unis apporteront un soutien sans réserve à tout ce que vous et vos partenaires de l'Europe des Neuf êtes en train de faire pour renforcer la coopération européenne, car nous tenons la force et l'unité de l'Europe pour un avantage et non une menace à notre endroit. Les seules choses qui pourraient menacer réellement nos intérêts seraient la faiblesse économique et la désunion.

Le cinquième et dernier point qui figure sur le nouveau calendrier de la démocratie concerne la coopération qu'il nous faut établir entre nous pour nous adapter aux changements de notre univers.

Les mêmes facteurs qui nous ont conduits à nos succès économiques, dans le temps des deux dernières générations — la science et la technologie, l'éducation et la santé, la volonté et la sagesse de chacun, hommes et femmes — ont aussi changé les rapports entre les démocraties industrielles et le monde en développement.

Les nations européennes, ensemble ou séparément, ont aussi un rôle grandissant à jouer au-delà des limites de leur continent, tout particulièrement dans la remise en ordre des relations entre le Nord et le Sud.

Il y a moins de cent ans, les puissances européennes se réunissaient pour se partager le continent africain. Pourtant, aujourd'hui, le colonialisme touche presque à son terme.

Avant la seconde Guerre mondiale, quatre-vingts pour cent de la superficie du globe et soixante-quinze pour cent de sa population étaient placés sous la domination de l'Occident. De nos jours, on compte plus de cent nations nouvelles, chacune avec ses besoins pressants et ses exigences.

Il y a quelques années encore, presque toutes les décisions relatives à l'économie mondiale étaient prises par l'Ouest.

A l'heure actuelle, d'importantes ressources se trouvent aussi sous le contrôle de pays en développement — comme l'a clairement démontré la crise de l'énergie. La politique économique ne peut plus être arrêtée par une poignée de pays seulement.

Pendant ce voyage, j'ai vu comment les pays en développement sont en train de définir leur nouveau rôle dans le système économique mondial dans le cadre duquel ils redistribuent les pouvoirs, énoncent de nouveaux problèmes et assument des responsabilités et des droits nouveaux.

Nous avons compris depuis longtemps qu'une plus grande égalité individuelle pouvait être à l'origine d'une prospérité accrue au sein de nos sociétés respectives. Nous voyons aussi maintenant comment une plus grande égalité entre les nations est capable de promouvoir la prospérité de l'économie mondiale, y compris la nôtre. Aucun pays, ni même aucun petit groupe de pays ne peut plus façonner seul son destin.

En proposant la réunion de la conférence Nord-Sud, le président GISCARD D'ESTAING avait parlé de la création de nouvelles formes de coopération internationale. Les efforts que nous réalisons en commun doivent s'inspirer des paroles qu'il prononça alors et qui rappelaient la nature de ce dialogue: non pas l'occasion pour certains pays de remporter une victoire sur d'autres, en tirant avantage d'un rapport de force temporaire, mais bien plutôt une victoire de l'humanité sur elle-même.

Il y a six jours, j'ai quitté les Etats-Unis pour une tournée à l'étranger qui a constamment pour thème la vitalité universelle de la démocratie. En Pologne, en Iran, en Inde, en Arabie saoudite, en Egypte et aujourd'hui en France, j'ai

souligné le fait que le combat que nous devons mener à l'heure actuelle ne consiste pas seulement à établir la paix, mais également à protéger l'individu du pouvoir de l'Etat.

Demain, avec le président GISCARD D'ESTAING, je quitterai Paris pour me rendre sur les plages de Normandie. Si les noms d'Omaha, Utah, Juno, Gold vivront à jamais dans la mémoire de nos deux peuples, c'est parce qu'ils nous rappellent de quel prix nous avons payé nos libertés, et combien précieux est l'héritage qui nous a été laissé à défendre.

Ces noms nous rappellent que la liberté n'est jamais assurée par une mesure de défense isolée, mais qu'il faut lutter pour elle encore et encore. Nos ancêtres ont assuré leur défense en énonçant des principes et en faisant des révolutions. Les membres de la génération de mes parents, et ceux de la mienne, ont porté les armes au nom de la liberté. Nombre d'entre eux sont restés sur les plages de Normandie et sur des milliers d'autres sites dans le monde où s'élèvent des monuments à la gloire de la liberté.

Nous serons donc toujours prêts; mais nous prions cependant pour que le sacrifice de ces combattants n'ait jamais besoin d'être renouvelé; et nous savons que la guerre ne sera pas inévitable aussi longtemps que nous transmettrons notre attachement aux valeurs des peuples libres — renforcées et renouvelées — à chaque nouvelle génération.

Jimmy CARTER.

PERSPECTIVES DE L'UNION EUROPEENNE APRES LE RAPPORT TINDEMANS (1)



(Photo Gamma)

par Léo TINDEMANS
Premier Ministre
du Royaume de Belgique

Je suis très flatté d'être ce soir l'hôte de l'Association des Cadres Dirigeants de l'Industrie pour le Progrès Social et Economique.

Votre Association a eu à sa tribune les plus éminentes personnalités: depuis l'origine de la construction européenne, la plupart de ses membres sont des Européens convaincus.

Nous sommes dès lors entre amis. Je ne devrais donc pas plaider une cause: je vous livrerai simplement quelques réflexions personnelles.

Vous m'avez demandé de vous parler des perspectives de l'Union Européenne après la publication de mon rapport sur l'Union Européenne.

(1) Allocution prononcée à Paris, le 14 février 1977, par M. L. TINDEMANS, Premier Ministre de Belgique, reproduite avec l'aimable autorisation de l'Association de Cadres Dirigeants de l'Industrie pour le progrès social et économique (ACADI).

PREMIERE PARTIE

LE RAPPORT SUR L'UNION EUROPEENNE ET L'EVOLUTION RECENTE DE LA COMMUNAUTE

Je ne dois pas rappeler à un auditoire aussi avisé l'origine de la mission qui m'a été confiée par les Chefs de Gouvernement et le Chef de l'Etat français à Paris, le 10 décembre 1974. Cette mission consistait, après consultation des gouvernements et des forces vives de l'opinion publique dans les neuf Etats de la Communauté Européenne, après examen des rapports demandés à la Commission, au Parlement européen et à la Cour de Justice, à proposer une esquisse de ce que devrait être l'Union Européenne.

Cette Union Européenne je l'ai définie dans mon rapport du 29 décembre 1975, comme étant :

- une phase nouvelle de la construction européenne,
- se développant progressivement à partir des traités existants,
- et commençant par un engagement politique des Etats
- d'accomplir dans un certain nombre de domaines des progrès pouvant constituer une mutation qualitative.

Ceci veut dire qu'à mon sens il était difficile aujourd'hui de donner une description détaillée de la forme finale de l'unification européenne. Cette forme dépendra en grande mesure de l'évolution psychologique et politique. Au fur et à mesure qu'elle se précisera, on pourra identifier plus clairement les possibilités de l'avenir.

Aujourd'hui, pour avoir une vue d'ensemble, il faut se limiter à indiquer les différentes directions de notre action sans décrire exactement le tableau final, et c'est ce que j'ai voulu faire dans le rapport sur l'Union Européenne.

Ce rapport indique les différentes composantes de l'Union Européenne :

- une politique extérieure commune ;
- l'union économique et monétaire, qui est la clé de l'ensemble, complétée par des politiques communes en matière d'énergie et de recherche ;
- la politique régionale et la politique sociale ;
- une action qui soit présente dans la vie quotidienne des individus ;
- et enfin, pour réaliser tout cela, le développement de l'autorité et de l'efficacité des institutions européennes.

Vous savez que le dernier Conseil Européen, qui s'est tenu à La Haye les 28 et 29 novembre 1976, a approuvé cette conception générale. Il l'a fait à mon sens d'une façon trop vague. Les orientations auraient gagné à être mieux précisées, plus détaillées. Mais enfin il a retenu, et il a fait sien, quant à son principe, la conception générale de l'Union telle qu'elle ressortait de mon rapport. C'est un point de satisfaction relative à l'issue d'un Conseil par ailleurs fort décevant.

A l'issue de mon périple européen, j'étais arrivé à la conclusion qu'il nous fallait une vue d'ensemble qui donne de la cohérence à notre entreprise et un faisceau d'actions concrètes qui lui rende de la crédibilité.

Depuis le Conseil Européen de La Haye, nous avons une vue d'ensemble, qui est imparfaite, mais qui a l'avantage d'avoir été agréée et approuvée par neuf Gouvernements et la Commission réunis au niveau le plus élevé. Qu'en est-il des actions concrètes qui devaient rendre à l'opinion la confiance et la foi dans la réalisation de nos objectifs ?

Je crois qu'il faut être franc, nous ne sommes nulle part. En élaborant mon rapport, j'ai essayé de serrer d'aussi près que possible la réalité politique, de ne proposer que des mesures qui me paraissent réalisables, de réduire à presque rien la part du rêve pour m'en tenir au pratique et au concret.

J'ai déçu de cette façon un certain nombre d'Européens convaincus qui ne trouvaient dans mon rapport ni assez d'ambition, ni assez d'envolée.

Mais ce rapport, que je croyais déjà prudent, a été ensuite examiné par les Ministres des Affaires étrangères et leurs collaborateurs. Les conclusions auxquelles ils sont arrivés n'ont pas été publiées et je ne puis donc en parler qu'en termes généraux. Disons que pour ce qui est des mesures concrètes ce document est en retrait par rapport à mes propositions. Plusieurs d'entre elles sont écartées

faute d'accord, d'autres sont considérées comme prématurées, et parmi celles qui sont retenues, beaucoup sont entourées de tant de qualifications et de conditions qu'elles perdent beaucoup de leur sens. L'idée d'une novation, d'une relance, d'un saut qualitatif, qui se retrouve implicitement ou explicitement dans chacune des pages de mon rapport, a à peu près disparu dans les documents qui étaient soumis au dernier Conseil Européen.

La décision principale de celui-ci, outre l'approbation de la conception d'ensemble, a été de prévoir la poursuite des travaux et leur réexamen au niveau des chefs de Gouvernement au moins une fois par an. En somme, le programme est accepté, mais sa réalisation attend des jours meilleurs.

J'ai fait dans mon rapport un diagnostic : si nous ne progressons pas, nous mettons en cause ce qui existe déjà, et qu'on appelle l'acquis communautaire. Celui-ci est menacé parce qu'il est incomplet et instable, n'ayant jamais été conçu pour rester bloqué au stade actuel, avec par exemple une politique agricole qui absorbe 70 % du budget communautaire. D'ailleurs, tout est lié et l'absence d'une politique monétaire met en danger la politique agricole. L'acquis est menacé aussi sur le plan politique parce que l'immobilisme et l'échec font perdre à l'opinion le sentiment de dynamisme européen qui est essentiel à la réussite d'une entreprise difficile.

Le Président GISCARD D'ESTAING l'a dit récemment à Strasbourg : « Le premier devoir est de maintenir l'acquis communautaire. Ceci vaut pour le domaine commercial ; nous devons nous interdire de prendre toutes mesures protectionnistes portant atteinte à la libre circulation des marchandises. Ceci s'applique à la politique agricole commune : il nous faut rechercher les moyens de rétablir l'unité du marché agricole européen en dépit des divergences monétaires. Bref, nous ne pourrions parler le langage des grandes ambitions, si nous nous montrions impuissants à préserver ce que nous avons entrepris d'accomplir. »

Ceci nous amène à l'actualité européenne immédiate. Je vous ai dit il y a quelques instants que le Conseil Européen de fin novembre n'avait pas réussi à tirer les conséquences pratiques du diagnostic formulé sur l'avenir de l'Union Européenne. Mais il ne put non plus arrêter un ensemble de mesures de redressement de la situation économique.

Notre Communauté est confrontée depuis près de trois ans à une crise économique grave, la plus profonde sans doute depuis celle des années 30.

Je ne vous accablerai pas de chiffres. Nous pouvons lire tous les jours dans nos journaux l'annonce de nouvelles fermetures d'entreprises, les difficultés de certains secteurs comme la sidérurgie et le textile, la pression de la concurrence des pays tiers, l'absence d'investissements et d'initiatives nouvelles, etc...

Face à une situation de ce genre, on aurait pu s'attendre à ce que le Conseil Européen, qui est en quelque sorte l'instance suprême de la Communauté, puisqu'il est composé des Chefs de Gouvernement et du Chef de l'Etat français, arrête au moins les orientations des politiques à suivre.

L'examen de la situation économique de la Communauté figurait d'ailleurs comme premier point à l'ordre du jour du Conseil.

Après l'exposé de l'ancien Président de la Commission, M. ORTOLI, le Président GISCARD D'ESTAING fit part de ses sujets d'inquiétude. Il proposa une action dans une triple direction :

- a) sauver l'acquis communautaire ;
- b) restaurer les équilibres internes et externes de nos économies ;
- c) reprendre à la fin de 1977 la voie vers l'Union économique et monétaire.

Le Président vient de le dire à Strasbourg : l'Union économique et monétaire est le point de passage obligé sur la voie de l'Union Européenne.

A la fin de l'échange de vues, après avoir entendu chacun de nos collègues, je me suis permis de demander quel était le sens de notre discussion, quelles mesures concrètes nous allions adopter et à quelles contraintes nous allions éventuellement nous soumettre pour atteindre les objectifs proposés.

Hélas ! ma question resta sans réponse.

Nous dûmes constater une nouvelle fois que les communiqués répétaient ce que nous avions dit fréquemment dans le passé, mais que rien de concret n'était décidé.

Je fis part à mes collègues de mes préoccupations sur cette situation. Finalement, les hommes d'Etat risquent de perdre toute crédibilité dans l'opinion publique : c'est notamment le cas pour le Conseil Européen qui se veut l'instance suprême d'où devraient venir les impulsions et les grandes orientations de la politique.

Le Président de la République annonça à ses collègues qu'il leur ferait parvenir prochainement ses observations concernant les méthodes de travail du Conseil Européen.

Que s'est-il passé depuis fin novembre ?

Nous avons eu d'abord une mauvaise nouvelle : la hausse des prix des produits pétroliers.

Mais par la suite certains événements ont redonné une lueur d'espoir.

Les pays qui connaissaient un taux d'inflation relativement élevé et des difficultés de balance de paiement ont présenté des programmes de redressement.

La Grande-Bretagne a ainsi pu bénéficier d'un prêt important du Fonds Monétaire International après avoir accepté des conditions fort sévères, notamment en ce qui concerne la réduction de son déficit budgétaire.

En Italie, un accord de modération dans l'accroissement des revenus a pu être conclu entre le patronat et les organisations syndicales, ce qui constitue le préalable aux aides financières extérieures dont l'Italie bénéficiera sans doute prochainement, en particulier grâce à une tranche supplémentaire des emprunts communautaires.

En France aussi on a pu observer un freinage de la hausse des prix et un raffermissement de la monnaie, ce qui est sans doute le prélude à un redressement plus profond.

D'autre part, les pays à taux d'inflation réduit ont annoncé des mesures tendant à stimuler l'activité économique. C'est le cas de l'Allemagne et des Etats-Unis.

La nouvelle administration américaine est entrée en fonction et les conversations que nous avons eues avec le Vice-Président américain, M. MONDALE, nous donnent quelque espoir quant à l'effet d'entraînement, pour nos économies occidentales, des mesures de soutien décidées par le Président CARTER au profit de l'économie des Etats-Unis.

Ainsi, l'écart entre les pays à structure économique forte et ceux connaissant des difficultés pourrait se réduire.

Je me réjouis également des conclusions positives des entretiens qui ont eu lieu à Paris, les 3 et 4 février dernier, entre le Président GISCARD D'ESTAING et le Chancelier SCHMIDT. Le communiqué publié à la suite de cet entretien dit en effet :

« Le Président et le Chancelier sont convenus d'intensifier entre eux les consultations tendant à une meilleure coordination des objectifs et des moyens de leur politique économique respective dans le cadre des orientations fixées par les institutions de la Communauté. Ils manifestent leur intention de faire au Conseil Européen, avant la fin de 1977, des propositions tendant à une harmonisation effective des politiques économiques des Etats membres. »

A travers la crise, il semble dès lors exister une prise de conscience croissante de l'absolue nécessité d'harmoniser nos politiques au niveau de la Communauté.

Si cette bonne volonté pouvait s'exprimer aussi à travers nos mécanismes de décision, je crois que nous ferions un sérieux pas en avant. J'ai également bon espoir dans ce domaine, car nous avons entre temps reçu une lettre du Président GISCARD D'ESTAING comportant des propositions tendant à améliorer le fonctionnement du Conseil Européen.

Le Président GISCARD D'ESTAING nous dit qu'à son avis, trois types de sujets doivent être examinés à ces réunions.

En premier lieu, les responsables des Etats doivent pouvoir échanger leurs vues sur un certain nombre de problèmes d'intérêt européen ou international afin de mieux comprendre leurs difficultés et de s'interroger sur leurs réactions respectives. Il ne s'agit pas, pour ces problèmes là, d'aboutir à des décisions, mais de s'éclairer après un débat franc et ouvert.

Pour d'autres questions, comme par exemple un important sujet d'actualité, la tâche du Conseil Européen pourrait consister à faire entendre la voix de l'Europe par une déclaration solennelle.

Enfin, ce Conseil peut aussi avoir pour mission de trancher les problèmes examinés par les autres instances de la Communauté parce qu'ils soulèvent une question de principe ou parce qu'ils n'ont pas été résolus à un échelon inférieur.

Nous ne manquerons pas de faire connaître au Président GISCARD D'ESTAING, comme il nous le demande, notre point de vue sur les suggestions qu'il a formulées. Pour une bonne part, celles-ci se situent dans la ligne des propositions formulées dans mon rapport où j'ai souligné la nécessité pour ce Conseil Européen de déterminer l'orientation générale cohérente de notre action, de donner l'impulsion nécessaire à la construction européenne et de rechercher ensemble l'accord politique qui permet de maintenir, malgré les difficultés, une progression dynamique.

Je voudrais donc conclure cette première partie par une note d'optimisme. Si les actions en cours se développent et si les propositions institutionnelles qui nous ont été soumises peuvent être retenues et appliquées, je pense que l'on aura amorcé une phase de redressement de la construction européenne. Mais une hirondelle ne fait pas le printemps, et si nous voulons réellement un nouveau printemps, nous devons aller beaucoup plus à fond, tant en ce qui concerne la formulation des objectifs de politique économique et sociale commune que pour ce qui a trait au fonctionnement des mécanismes de la décision politique dans nos démocraties.

Je voudrais encore m'attarder quelques instants à ces deux points.

DEUXIEME PARTIE

L'ACTION EN PROFONDEUR

I. — Les objectifs de la politique économique et sociale commune.

Les conditions d'un redressement économique ont été décrites dans l'introduction du programme de politique économique à moyen terme des Communautés européennes présenté par la Commission au Conseil.

La Commission estime que la période 1976-1980 couverte par un programme apparaît comme une période cruciale pour la Communauté.

Il s'agira pour les Etats non seulement d'assurer par un effort commun la reprise de l'activité, mais aussi de dégager de nouveaux éléments moteurs de l'intégration.

Au-delà des objectifs permanents de développement et de renforcement des structures économiques et sociales, le programme énonce trois objectifs prioritaires :

- 1) *maîtriser l'inflation* par le rétablissement des grands équilibres internes, par des actions appropriées, y compris des mesures structurelles, et par la réunion des conditions d'un meilleur consensus social à l'intérieur de la Communauté ;
- 2) s'acheminer à nouveau vers le *plein emploi*, principalement grâce à une *croissance soutenue et équilibrée*, par une réduction de la hausse des coûts et une stimulation des investissements et par des politiques spécifiques ;
- 3) progresser vers la *restauration de l'équilibre des paiements extérieurs*.

Ce programme écarte résolument l'attitude malthusienne préconisée naguère par les adeptes de la croissance zéro. Il proclame qu'une croissance continue et soutenue est nécessaire pour réduire le chômage et permettre la poursuite d'une meilleure satisfaction des besoins. Elle est la condition pour que cessent la sous-utilisation des capacités existantes et le gaspillage des ressources productives, pour que soient plus facilement résolus les problèmes d'allocation et de répartition, et atteints les objectifs sociaux de nos politiques.

Dans la mesure où l'action communautaire pourra atténuer les contraintes pesant sur chacun des pays membres, l'objectif de croissance pourra être plus ambitieux. Il importe, dès lors, de mener une action concertée visant une croissance à la fois plus soutenue et plus stable, tout en assurant un équilibre satisfaisant entre pays membres.

La seule annonce d'une telle politique par une Communauté qui, dans son ensemble, a un poids considérable dans l'économie mondiale, aurait des effets psychologiques positifs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

1. - La Commission propose que la Communauté se fixe pour objectif, à l'horizon 1980, le *retour au plein emploi*. Ce devrait être, selon moi, *l'objectif prioritaire*.

Mais le retour au plein emploi et la réalisation d'une croissance régulière et durable dépendent pour une très grande part des résultats que nous obtiendrons *dans la maîtrise de l'inflation*.

Pour des raisons de compétitivité externe tout d'abord, car il est évident qu'un pays qui laisserait grimper ses coûts et ses prix plus rapidement qu'à l'étranger mettrait en péril ses débouchés, sa balance des paiements, son volume d'activité économique et l'emploi de ses travailleurs.

D'autre part, *la création de nouveaux emplois implique la promotion d'investissements productifs* qui, bien entendu, doivent être financés.

Si l'on veut que les investissements des entreprises augmentent en termes réels et deviennent créateurs d'emploi au lieu de libérer de la main-d'œuvre, il faut que la rentabilité des entreprises et le coût relatif du travail retrouvent des proportions plus normales. La modération des revenus et de la pression fiscale est la clé de ce processus qui doit, en restaurant la rentabilité des investissements, garantir la croissance ultérieure des revenus réels et le redressement de l'emploi.

Dans les pays membres de l'Europe des Neuf et notamment en Allemagne fédérale, en France et en Belgique, les Gouvernements ont mis en œuvre des politiques qui doivent permettre, compte tenu de la situation particulière de leur économie et de leur expérience spécifique de concertation avec les interlocuteurs sociaux, de mieux maîtriser l'évolution des revenus et des coûts de production. Je voudrais à cet égard rendre hommage au courage et à la ténacité de votre Premier Ministre, M. BARRE, dans la poursuite de cette politique difficile de redressement économique. Son succès est essentiel non seulement pour la France, mais aussi pour la Communauté Européenne.

Mais une *réelle politique de l'emploi implique surtout des actions sélectives de politique industrielle*.

Ce serait une erreur profonde de concentrer nos politiques industrielles sur les seuls secteurs en crise et de mobiliser les moyens publics disponibles pour maintenir artificiellement des activités en régression.

Certes, il est parfaitement légitime de nous préoccuper des concurrences faussées, de se défendre contre elles et, le cas échéant, de se protéger contre des pratiques de dumping émanant d'entreprises situées en dehors de la Communauté.

Mais nous devons surtout profiter des circonstances actuelles pour procéder aux restructurations indispensables au niveau intra-européen et c'est l'encouragement à de telles mesures qui devrait constituer l'essentiel d'une *politique industrielle européenne*.

Le Marché Commun a permis des progrès importants, formidables même des échanges. Il a été une contrainte à la concurrence grâce à laquelle de nombreuses entreprises ont fait l'apprentissage de la croissance.

Mais il n'a pas favorisé l'apparition d'une véritable industrie européenne.

Nous sommes entrés dans une autre époque. Les problèmes actuels vont pousser les entreprises à se protéger. Face d'un arbitrage européen, elles risquent de le faire dans le cadre classique.

Ceci nous montre à quel point le succès des politiques nationales est conditionné par les progrès réels que nous pourrions faire sur le *plan communautaire européen*. Je me résume :

Une politique de plein emploi postule :

- a) la maîtrise de l'inflation,
- b) la promotion d'investissements productifs,
- c) une politique de *restructuration industrielle* menée au niveau communautaire et soutenue si possible par des encouragements financiers.

2. - Mais une politique de l'emploi postule aussi *des mesures sociales spécifiques*. Au plan communautaire, celles-ci se réalisent dans le cadre du Fonds social.

Jusqu'à présent, les interventions du Fonds social européen, qui dispose d'un volant annuel d'environ 440 millions d'unités de compte, soit un peu moins de 200 millions de francs (français), ont été principalement consacrées à des actions dans des régions en déclin et au profit de secteurs industriels en difficulté.

La réforme du Fonds social, qui doit être entreprise dans quelques mois, devrait être une occasion de réflexion sur les priorités à accorder aux actions à soutenir pour la période 1977-1980.

3. - Il convient enfin de développer au niveau communautaire *des mécanismes de solidarité* entre les pays membres.

Ces mécanismes de solidarité ne s'appellent pas seulement Fonds social ou Fonds régional. Ils ne se limitent pas aux interventions de soutien monétaire ou financier.

Ils visent principalement la prise de conscience dans tous les groupements sociaux de la dimension nouvelle de notre action.

C'est donc essentiellement une responsabilité des fédérations professionnelles, des organisations syndicales et de tous les mouvements sociaux.

Pour illustrer l'urgence de cette solidarité effective, il suffit de penser à n'importe quel exemple de réforme sociale d'envergure prévisible dans les prochaines années. Qu'il s'agisse de la réduction de la durée de travail, de l'abaissement de l'âge de la pension, de la suppression du travail à la chaîne, aucune de ces mesures n'est actuellement possible dans nos pays, si elle n'est envisagée simultanément sur l'ensemble du territoire communautaire.

Je me demande même si cette solidarité ne vaut pas aussi pour l'évolution future des rémunérations et de l'ensemble des revenus : si nous voulons échapper aux risques d'une concentration des ressources dans certaines régions, et à l'accroissement des déséquilibres régionaux, qui met en péril les solidarités, nous devons aussi envisager l'évolution de ces problèmes dans un cadre communautaire.

Je voudrais ici insister sur l'importance cruciale d'un *dialogue constructif entre interlocuteurs sociaux et d'une concertation régulière entre ceux-ci et les pouvoirs publics*. Cette concertation s'avère de plus en plus nécessaire au niveau national pour réaliser les objectifs prioritaires de lutte contre le chômage et l'inflation. Elle apparaîtra de plus en plus indispensable, pour les mêmes raisons, au niveau européen.

Tels sont les objectifs de politique économique et sociale commune dont la poursuite me paraît s'imposer dans l'immédiat pour pouvoir reprendre à la fin de l'année 1977 la progression interrompue vers l'Union économique et monétaire.

II. — Le fonctionnement des mécanismes de décision politique.

Mais l'action en profondeur, dont je viens de parler, pour assurer un redressement de notre Communauté, pour combler ce fossé entre les volontés exprimées et la mise en œuvre pratique des mesures nécessaires, nous conduit aussi à une réflexion sur le *fonctionnement de l'appareil politique dans nos démocraties*.

Il y aurait beaucoup à dire sur les mécanismes de la prise de décisions dans nos démocraties occidentales, sur le degré d'impuissance qui marque de plus en plus l'appareil politique de nos pays. Le thème est vaste et délicat. Il dépasse mon propos de ce soir.

Je voudrais me limiter à un aspect : le décalage qui existe entre les *réalités d'aujourd'hui* et les *pratiques politiques* en cours pour y faire face.

Dans un document qu'il a bien voulu m'adresser il y a quelque temps, M. Michel DRANCOURT, Vice-Président délégué de l'Institut de l'Entreprise, a parfaitement situé la question. Je le cite :

« Les réalités d'aujourd'hui s'appellent non-maîtrise de l'inflation, vulnérabilité de l'Europe sur le plan militaire, économique et financier, remise en question des échanges mondiaux dont l'Europe a besoin parce que, sans échanges réguliers, elle est condamnée à la paralysie.

« Les problèmes s'appellent changement de rythme de la croissance dans les pays développés, avec les difficultés qui en résultent et en résulteront dans le domaine de l'emploi, lesquels risquent de déboucher sur des crises politiques dramatiques.

« Les problèmes s'appellent aussi nouvelles données des ressources énergétiques et du prix des matières premières à l'égard desquels les intérêts européens sont communs.

« Ils s'appellent explosion des pays en développement : alors qu'un homme sur deux dans le monde a moins de 20 ans et que la montée de la jeunesse est le phénomène démographique majeur partout, sauf dans les pays industrialisés, l'Europe est en train, elle, de vieillir. Dans moins de dix ans, elle sera comme assiégée par la pauvreté si rien de significatif ne se réalise rapidement.

« Enfin, faut-il rappeler que les problèmes sont aussi ceux de l'influence mondiale ? Où est l'influence réelle des pays européens sur des événements politiques ? Beaucoup de paroles et peu de résultats, voilà la réalité. »

Je cite toujours M. DRANCOURT :

« Pendant ce temps, les affaires européennes continuent d'être menées comme si nous étions toujours les rois du monde, avec lenteur, arguties, débats d'experts. Dans le meilleur style d'antan, on est en train de s'étouffer soi-même. C'est à croire que, déjà, certains responsables, ne croyant plus à l'avenir, s'enfoncent dans les joies éphémères du byzantinisme.

« Quand la situation est révolutionnaire, il faut prendre d'autres voies que celle de la diplomatie classique.

« L'Europe doit progresser rapidement. Il s'agit non de faire coopérer des administrations mais d'associer les hommes. »

Ces propos sont graves et doivent être pris au sérieux. Déjà, dans mon rapport sur l'Union Européenne, je posais la question de savoir si la fragilité de l'Europe n'était pas aussi le reflet de l'impuissance de nos Etats. Mais avant d'accabler les hommes d'aujourd'hui, il faudrait se poser la question de savoir si c'est leur volonté, leur vision, leur dynamisme qui est en cause, ou bien est-ce *l'instrument politique* dont ils disposent pour agir qui est devenu dans chacun de nos pays plus lourd, plus difficile à manier, à la limite impossible à diriger véritablement.

Ces questions, nous ne les résoudrons pas ce soir, mais peut-être pourrions-nous indiquer *quelques axes de réflexions pour la recherche de solutions*.

La première réflexion concerne le *cadre géographique* dans lequel nous devons mettre sur pied les mécanismes de décision en Europe.

Il est admis, je crois, généralement que le cadre de l'Etat national est dépassé pour toute une série de matières qui se posent désormais à une échelle plus large. Mais le cadre européen, c'est-à-dire celui de notre Communauté, éventuellement élargie d'ici quelques années à des pays du bassin méditerranéen, est-il le plus adéquat ?

Cette question est controversée depuis que toute une série de décisions se prennent à une échelle encore plus large comme, par exemple, celle de l'Organisation de Coopération et le Développement économique ou celle des Sommets du monde occidental (Porto-Rico, Rambouillet et le prochain « sommet » annoncé pour le mois de mai de cette année).

Des initiatives importantes, comme celle de l'Agence de l'Energie, comme le mécanisme financier appelé « filet de sécurité », ont été organisées à une échelle beaucoup plus large que celle de notre Communauté.

D'aucuns s'interrogent sur le caractère adéquat du cadre européen.

Si les dimensions de certains problèmes dépassent depuis la libération les dimensions de l'Etat-Nation en Europe occidentale, la question se pose de savoir dans quel contexte nous pourrions trouver la meilleure solution à ces problèmes.

La réponse est sans aucun doute : dans un contexte européen, avec les Etats qui acceptent les avantages et les contraintes d'un Traité tendant à l'intégration de nos économies et à l'harmonisation de notre politique étrangère.

D'autres cadres resteront valables ou nécessaires pour la coopération dans des domaines encore plus vastes. Mais, nulle part le lien ne sera aussi fort ni aussi indispensable qu'en Europe. Si je dis « contexte européen », je vise évidemment également notre façon de vivre et notre rêve d'un type de société, qu'on ne trouve que dans nos pays. Un type de société qui nous est propre et qui reflète les valeurs qui sont à la fois l'héritage et la création commune de nos peuples.

Une deuxième réflexion se rapporte à l'importance qu'il faut attacher au renforcement de l'efficacité de nos institutions. Les efforts que les uns et les autres font dans ce sens sont parfois interprétés par une opinion sceptique comme les tentatives de doux rêveurs, qui essaient de réaliser une société idéale dans la ligne de Platon et de Thomas More, à mi-chemin entre l'Académie et l'Utopie.

Ce n'est évidemment pas de ça qu'il s'agit. Il ne s'agit pas de rêves, mais de la réalité la plus concrète. Il s'agit d'éviter que notre volonté reste sans effet, nos décisions sans suite. Il s'agit de lutter contre cette faiblesse croissante de notre capacité d'action qui, si on n'y prend garde, nous conduit tous à l'abdication. Cette lutte là doit se faire au niveau national, mais aussi au niveau européen, puisque de plus en plus c'est là que les décisions doivent être prises.

Elle est d'autant plus nécessaire que nous allons vers l'élargissement de la Communauté : déjà la Grèce et le Portugal ont demandé d'y adhérer. Demain, ce sera l'Espagne. J'étais à Madrid il y a à peine quinze jours et je l'ai dit à nos amis espagnols : il n'y a pas de doute qu'une Espagne démocratique ait vocation communautaire.

Mais ceci nous pose à nous des problèmes en ce qui concerne nos mécanismes de décision interne et en particulier à propos de la pratique de l'unanimité là où les traités le stipulent.

En cas d'élargissement, peut-on admettre qu'en toute matière le Conseil des Ministres attende l'accord de tous sur tout : ce serait nous condamner encore davantage à l'immobilisme et à l'impuissance.

De là aussi l'importance de l'élection directe du Parlement qui donne à cette institution une autorité nouvelle. De là enfin la nécessité, qu'heureusement beaucoup de mes collègues commencent à ressentir, de faire du Conseil Européen autre chose qu'un aimable debating club de haut niveau.

Enfin, ma troisième réflexion, qui découle des deux premières, est qu'il est nécessaire d'entreprendre une action qui touche l'opinion et les peuples européens. Vous connaissez le mot de Chesterton à l'égard d'un jeune homme de son temps : « Il ne changera jamais le monde parce qu'il change lui-même trop souvent de conception ».

Nous, nous voulons maintenir dans l'opinion européenne une vue d'ensemble de notre action européenne et la foi dans sa réussite. Alors il faut expliquer, et répéter, que l'Europe ce n'est pas le prix du beurre ou l'organisation de la distillation du vin, si importants que soient ces problèmes pour certains groupes de population. C'est le rôle que nos pays veulent jouer dans le monde, leur capacité de définir leur propre destinée, leur aptitude à formuler des solutions propres aux problèmes de la société d'aujourd'hui et de demain, sans imiter nécessairement celles des autres. C'est du neuf et du vivant. C'est une création constante, notre création.

Nous voulons et devons renforcer les institutions : alors, il faut susciter, organiser et maintenir l'intérêt pour les élections européennes, qui sont finalement une opération unique dans l'histoire du monde. Il faut susciter, organiser et maintenir un mouvement populaire en faveur de l'Europe, de telle sorte qu'au moment de la décision, nationale ou communautaire, lorsque les coalitions d'intérêts, les nostalgies, les inerties se rejoignent pour paralyser la décision, il se trouve aussi un groupe de pression européen pour peser dans le sens contraire et forcer la décision.

Pour ma part, je suis décidé à participer à cette action. C'est la raison pour laquelle j'ai accepté la présidence du Parti Populaire Européen qui participera aux élections européennes. C'est une des raisons pour lesquelles j'ai accepté de prendre la parole devant vous ce soir.

Je vous demande de penser aux solutions que nous devons donner aux problèmes financiers, économiques et sociaux d'aujourd'hui et de demain.

C'est une tâche particulièrement urgente pour des hommes d'affaires, des cadres d'entreprises désireux de promouvoir aussi bien le progrès social que le progrès économique. L'état d'esprit des hommes d'affaires et des cadres, le rôle de l'entrepreneur dans la société nouvelle qui s'ébauche est ici un facteur essentiel. C'est à eux aussi qu'il appartient de dire aux hommes politiques comment il convient d'édifier un nouvel ordre économique mondial ; comment concevons-nous nos relations avec les Etats-Unis, l'U.R.S.S., l'Asie, l'Afrique, l'Amérique latine ? Comment allons-nous voir les problèmes de notre sécurité ? Quiconque y réfléchit, aboutit presque fatalement à des conclusions européennes.

C'est pourquoi je m'obstine à combattre avec vous l'espérance, malgré bien des déceptions, pour le progrès réaliste de l'idée européenne.

Nous devons livrer un nouvel effort, un effort concerté, pour la répondre dans sa signification exacte. C'est ainsi seulement qu'une conviction renouvelée pourra mener à des actions nouvelles.

C'est à cette condition seulement que nous pourrions reprendre nous-mêmes en main la maîtrise et la conduite de notre destin.

« Il n'y a pas d'autre solution », disait Jean MONNET. Allons-nous nier l'évidence même ? Je vous pose la question pour que vous la répétiez avec moi, partout où vous exercez une influence réelle.

Léo TINDEMANS.

L'IDÉE EUROPÉENNE ET SA DÉFORMATION *



par MICHEL DEBRET

Ancien Premier Ministre
Président-Fondateur du Comité pour l'Indépendance
et l'Unité de la France



L'Europe fut un grand rêve au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale. Quel homme, quelle femme n'a pas partagé ce rêve ?

Notre continent, pendant quatre ans, avait souffert comme aux pires époques de sa longue histoire. L'Europe d'Hitler avait été une tyrannie folle et sanguinaire. L'honneur exigeait d'être contre l'Europe.

Les nations européennes sortirent de cette terrible épreuve usées, divisées, humiliées.

Comment ne pas rêver à un avenir de réconciliation ? Comment ne pas imaginer un regroupement qui eut permis aux peuples de jouir à la fois de la paix et de la liberté retrouvées et progressivement de reprendre la maîtrise d'un destin qu'ils paraissaient avoir perdu ? Un élément supplémentaire a joué un grand rôle et, en particulier pour ce qui me concerne, a été, alors, un élément déterminant d'une prise de position qui s'est traduite par des discours et des écrits : quelque profonde que fut l'horreur inspirée par les nazis que le peuple allemand avait accepté de supporter pendant plus de dix ans, il était de l'intérêt de nos enfants et des enfants allemands de substituer les relations pacifiques aux querelles et la coopération au conflit. Je fus l'un des tout premiers au Parlement, sinon le premier, à exposer la nécessité de cette mutation. Elle conduisait à deux conclusions : d'abord éviter la reconstitution des instruments d'une trop grande puissance de l'Allemagne ; ensuite chercher à constituer un ensemble qu'une France forte et généreuse eut inspiré et animé.

Ces perspectives se sont vite évaporées. Peut-être étaient-elles chimériques. En tout cas, il est clair que l'évolution est allée à l'inverse de ce rêve... La solennelle mise en place du Conseil de l'Europe ne pouvait suffire à masquer l'échec.

La constitution de deux grands blocs, le bloc occidental et le bloc soviétique fut, au-delà de Yalta, la conséquence directe des agissements de la politique stalinienne en Europe de l'Est et de la menace qu'elle fit peser sur le reste de l'Europe. En même temps, pour ce qui nous concerne et les autres nations aussi, nous fûmes accaparés par nos problèmes intérieurs.

(*) Texte d'une Conférence de presse prononcée le 20 Janvier 1977.

LA SUPRANATIONALITE

L'idée européenne fut reprise dans le courant des années cinquante, mais dans un tout autre sens. Le mot « Europe » réapparait ; son contenu est différent. Il s'agit à la fois d'aider au relèvement économique rapide d'une Allemagne occidentale politiquement reconstituée et d'intégrer la capacité militaire de la partie occidentale du continent, Allemagne compris, au dispositif américain. Pour faire accepter aux Français la fin des limitations imposées à la production de charbon et d'acier allemands, puis de l'interdiction qui était faite à l'Allemagne d'avoir une armée, des dirigeants français mirent au point ce qu'on appela d'abord, en langue anglaise, un pool, puis en français, une communauté. On éclaira les structures par une idéologie politique, la supranationalité, c'est-à-dire l'appel à une théorie « nation européenne » qui permettait d'instituer le même régime pour tout le monde.

Le souvenir est passé des débats sur le « pool charbon acier ». Un point mérite d'être retenu, car il est de la plus brûlante actualité. Les dirigeants de l'époque certifièrent qu'une des tâches de l'autorité supranationale serait de veiller à ce que les Cartels, les fameux « Konzerns », ne soient pas reconstitués. Ce n'était point tant vengeance contre le scandale des centaines de milliers d'esclaves qu'ils avaient humilié et fait périr à leur service pendant la guerre. C'était prudence en vue d'éviter le retour d'une influence politique excessive de ces groupements. Les Konzerns sont en effet très vite plus puissants que Gouvernements et Parlements. Les dispositions du traité furent par la suite appliquées avec libéralisme. Mais voilà que la forte industrie allemande d'aujourd'hui remet en cause la politique communautaire. En effet, sidérurgie allemande, luxembourgeoise, néerlandaise, créent un cartel de l'acier qui rend désormais fictifs les pouvoirs de l'autorité et de la juridiction supranationales ! Les seules protestations sont venues du Parlement français, et à sa suite du Gouvernement français, sans succès d'ailleurs. L'autorité supranationale accepte que le traité soit vidé de sa substance. A partir du moment où se constitue une force de cette importance, et que l'on constate aussitôt l'impuissance de la Commission de Bruxelles, que devient le traité sur le Charbon et l'Acier ? Un souvenir. Que deviennent les dispositions du traité de Rome sur les ententes ? Une arme qui rouille quand il faut agir contre des géants économiques. Voilà le prix qu'il faut attacher aux « résér-

ves... par lesquelles habilement on fait accepter un traité par des députés et des sénateurs.

Je n'évoquerai pas longuement la bataille tumultueuse et acharnée de la C.E.D. qui suivit celle de la C.E.C.A. Ce fut un grand combat où je pris la part la plus active pendant deux ans. Ce second appel à la supranationalité était particulièrement nocif. Il aboutissait, en fait, après avoir brisé l'armée française, à placer tout l'appareil militaire de l'Europe sous le commandement américain. Pendant deux ans la politique intérieure de notre pays fut dominée et altérée par ce débat où la France avait été engagée à la légère. Si ce texte avait été voté, la coupure de la France se fut accentuée et approfondie.

A peine le projet rejeté comme il fallait qu'il le fut, j'aurais souhaité que la page fut tournée de cette mauvaise période où l'idée européenne avait été dévoyée. Un souvenir cependant doit être rappelé, car lui aussi est actuel. Dans le projet de traité, il était un article prévoyant l'élection de l'Assemblée Parlementaire au suffrage universel et une communauté politique. En violation de toutes les règles de droit, alors que ce n'était nullement de sa compétence, l'Assemblée parlementaire issue du traité sur le Charbon et l'Acier, et dont les pouvoirs étaient limités aux dispositions de ce traité, se déclara constituante. Pendant plus d'un an, je bataillai, seul ou à peu près seul, contre une conjuration internationale fondée sur une véritable usurpation de compétence et qui aboutit au vote d'un texte dont la mise en application eut signifié la fin de la France. *Quand aujourd'hui, à propos du projet en cours et qui est né d'un article analogue inséré par la suite dans le traité de Rome, j'entends parler d'une assemblée aux pouvoirs limités, je trouve que les hommes politiques, les juristes et les publicistes ont la mémoire courte.*

L'échec de la C.E.D. ouvrit pour l'Europe une nouvelle période. Certaines réalités s'imposaient, notamment celle-ci : la croissance économique européenne se heurtait aux cloisonnements et aux écarts dans les coûts de production ; la grandeur de l'Europe passait par une prise de conscience de sa capacité d'indépendance économique, en particulier dans le domaine de l'énergie, grâce à la technique nucléaire.

La leçon de la C.E.D. avait porté. Le projet Euratom, malgré la pression américaine, ne comporta aucun chapitre militaire qui eut été la mise en tutelle de la défense française. La volonté de mettre fin aux barrières douanières internes à l'Europe, de donner priorité aux produits agricoles et industriels de la communauté, d'établir un tarif extérieur commun représentait un apport important au développement, au progrès et aussi à la solidarité des nations européennes. La volonté d'encourager les efforts pour développer en commun les applications pacifiques de l'énergie nucléaire était également de grande importance. Malheureusement, les deux projets Euratom et Marché Commun, malgré certaines atténuations, demeuraient inspirés par le souci de mettre en place une supranationalité européenne. A l'époque, je dénonçais cette erreur avec force, mais sans succès.

LA POLITIQUE EUROPEENNE DU GENERAL DE GAULLE

C'est alors que survint le fait nouveau qui, pendant une dizaine d'années, allait tout changer : le redressement de la France par la V^e République et son fondateur, le Général de Gaulle.

D'abord le traité sur le Marché Commun fut appliqué et il n'aurait pu l'être sans le redressement financier et la rénovation économique de la France. Son application, pour ce qui concerne le décloisonnement des économies, put même être plus rapide que prévu, grâce à la mise en place

de la première des politiques communes et qui devait être la seule, la politique commune agricole.

En second lieu, vint de France une autre conception de l'Europe, de sa politique, de son évolution, de son organisation.

Les traités Charbon-Acier, Marché Commun, Energie atomique furent vraiment considérés comme des traités techniques, sans incidence constitutionnelle sérieuse, sans incidence sur les orientations originales de chaque Etat. En particulier, le Marché Commun fut sérieusement envisagé et appliqué comme un instrument de l'indépendance économique des Six.

C'est ainsi également que put être affirmé le refus de l'intégration. L'intégration est par définition mortelle pour l'indépendance, raison d'être de notre nation, lumière de son action diplomatique, principe de sa défense. Oui, certes, à des alliances, et d'abord l'alliance atlantique avec les Etats-Unis. Non à la subordination, qu'elle soit directe ou par organisation interposée, fut-elle qualifiée d'Européenne.

C'est ainsi également que la France put tenir compte de l'évolution de la politique soviétique et à mesure qu'elle se confirma, passer de la détente à la coopération avec la Russie, sur la base des intérêts propres de chacun des deux partenaires et dans le respect des frontières, telles qu'elles résultent des accords qui ont suivi la fin des opérations militaires en 1945.

C'est ainsi enfin que fut affirmée et mise en place une collaboration bilatérale avec l'Allemagne de l'Ouest en vue d'établir des liens concrets d'ordre économique, d'ordre psychologique, d'ordre culturel, d'ordre humain. Fort d'une France redressée avec monnaie stable, investissements constants, agriculture modernisée, recherche scientifique encouragée, le Général de Gaulle n'a ménagé ni son temps, ni ses directives, et ce n'est pas de son fait si des interventions extérieures, à maintes reprises, sont venues altérer, du côté allemand, une volonté qui s'affirmait comme devant aller à la fois très loin et très haut.

L'effort pour faire naître une active solidarité européenne n'était pas pour autant oublié. Le projet d'une confédération d'Etats souverains par la création d'un Conseil politique des chefs d'Etat et de gouvernement (le plan Fouchet), à qui toute organisation européenne serait subordonnée, échoua du fait d'un de nos partenaires pour la raison que la Grande-Bretagne n'y figurait pas. L'esquisse d'une nouvelle organisation, comprenant la Grande-Bretagne, fut plus tard proposée, mais les dirigeants anglais de l'Europe, par une publicité malencontreuse, arrêtaient net sa mise à l'étude.

L'EVOLUTION RECENTE

Le départ et la mort du Général de Gaulle ouvrirent une nouvelle période, marquée en outre par une évolution très profonde de la situation économique du monde et des relations politiques entre les Etats.

Ce fut l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord, du Danemark — décision au sujet de laquelle Georges Pompidou organisa un référendum. L'évolution du Marché Commun vers le libre échange et la libre installation de sociétés à direction américaine en fut encouragée.

En même temps était instituée une coopération politique par des réunions de chefs d'Etat et de gouvernement, inspirées par les idées que j'avais, en 1954, défendues devant l'Assemblée de Strasbourg et qui avaient inspiré le plan Fouchet, c'est-à-dire en dehors des mécanismes communautaires. Au début du présent septennat, cette coopération fut institutionalisée, mais insérée à l'intérieur

des mécanismes issus des traités communautaires. Le changement est plus important qu'on ne le réalisa à l'époque. Il est interprété en effet comme donnant implicitement, et sans approbation préalable par les Parlements nationaux, une extension de compétence, non prévue par les traités, à la Commission et à l'Assemblée parlementaire multinationale.

Il faut garder d'autant mieux présente à l'esprit cette interprétation, que les difficultés économiques nouvelles révèlent l'impuissance de la communauté économique européenne à faire face à sa mission. Chaque Etat a réagi, bien ou mal. Ne reprochons pas à l'Europe de n'avoir pu faire mieux, mais reprochons aux mécanismes communautaires leur grande inaction face à certaines exigences qui étaient de leur compétence.

Parlant récemment devant l'Assemblée Nationale, au nom de la Commission des Affaires Etrangères, que préside M. Couve de Murville, son rapporteur, M. de la Malène, a noté l'échec de la politique monétaire commune, de la politique commune de l'énergie, de la politique commune en matière de transports et en matière de pêche, de la politique commune dans le domaine de la législation sociale.

Quant à la politique agricole commune, pour reprendre l'expression de M. de la Malène, « jadis fleuron de la communauté, elle n'est plus qu'un des éléments de son calvaire ». Par un concours de circonstances que la communauté n'arrive pas à dominer, les règles communautaires, en effet, au lieu de faciliter l'harmonisation des coûts de production et le développement de l'agriculture européenne favorisent, par des subventions d'un montant considérable, les différences injustifiées de prix que causent les écarts monétaires et la consommation de produits extérieurs à l'Europe, aux dépens des produits européens, notamment français.

Le Traité de Rome aboutit à d'autres incohérences. Il n'est pas un traité de libre échange. La libération mondiale des échanges était une orientation justifiée en période de croissance et dans une certaine atmosphère de compétition internationale. La période est bien changée. La croissance est ralentie, la compétition internationale ne connaît plus de loi.

Or, la Commission de Bruxelles ne nous protège pas contre l'expansionnisme de pays hautement industrialisés, les Etats-Unis, le Japon. Elle ne nous protège pas contre l'expansionnisme de pays sans législation sociale protectrice des travailleurs, notamment en Asie. Elle ne nous protège pas contre les trafics douteux qui naturalisent, dans un pays du Marché Commun, des fabrications de pays tiers. Sous nos yeux, que d'exemples ! Nos chantiers navals sont menacés de disparaître. L'industrie du textile et celle du cuir, chaque année, diminuent le nombre de leurs emplois. Bien d'autres exemples peuvent être donnés. Demain, un protectionnisme national intérieur au Marché Commun reviendra parce que les mécanismes communautaires n'auront pas été guidés par l'idée politique d'indépendance européenne et de solidarité pour le maintien et le développement d'activités indispensables à l'Europe.

Que dire de l'expansion des sociétés multinationales, c'est-à-dire de sociétés dont la direction échappe à l'Europe ? Je me suis battu pendant plus de quatre ans, comme Ministre de l'Economie et des Finances, puis des Affaires Etrangères, pour une définition de l'entreprise européenne qui soit vraiment, et exclusivement, une entreprise européenne. Peine perdue ! Les mécanismes communautaires, imprégnés de considérations mercantiles plus que politiques, s'inclinent devant ceux de nos partenaires qui accueillent avec faveur les sociétés multinationales aux dépens de l'indépendance, de la technologie et de la

science européennes, aux dépens aussi de la promotion des chercheurs et des travailleurs européens. Et je ne redrai point ce que j'ai dit ci-dessus à propos de l'impuissance qui éclate aujourd'hui sous nos yeux devant la reconstitution de cartels qui seront plus forts que les gouvernements.

L'ECHEC DE L'EUROPE SUPRANATIONALE EST PATENT

L'échec de l'Europe supranationale est patent. Il est prolongé par l'absence de résultats positifs de la coopération politique, si ce n'est l'aveu que l'Europe ne cherche pas une politique indépendante de celle des Etats-Unis... Le Marché Commun perd son sens s'il est ouvert à tous vents. La coopération politique n'a aucun sens si elle n'exprime pas une volonté originale.

C'est le moment qui est choisi pour lancer un brûlot, l'élection au suffrage universel de l'Assemblée européenne, en détournant un article des traités antérieurs qui prévoyait, sans l'imposer, cette possibilité. On veut cacher l'échec et l'impuissance face aux réalités par un saut dans l'irréalité.

C'est un acte déraisonnable du point de vue de la France. En même temps, ce n'est — en aucune façon — un remède propre à vivifier la politique européenne.

..

LE PROJET EN CAUSE

En cette affaire droit et politique se mêlent, comme chaque fois que sont en cause la légitimité du pouvoir et la liberté.

Le Conseil Constitutionnel a condamné tout transfert de souveraineté. Il a précisé qu'aucune compétence ne peut être ajoutée à celles qui ont été définies par le traité de Rome sans un nouvel acte international qui ne pourra être ratifié que s'il est conforme à la Constitution. Il a souligné que les représentants et élus ne peuvent être que les représentants de chacun des Etats. Il a déclaré enfin que le projet d'une procédure électorale uniforme ne pouvait être interprété comme susceptible de porter atteinte à l'indivisibilité du territoire.

Cela étant dit, et bien dit, le Conseil Constitutionnel a voulu considérer que l'élection au suffrage universel était un mode de désignation comme un autre, et tel qu'il était présenté dans le projet en cause, n'altérant pas la souveraineté nationale, était conforme à la Constitution.

M. André Frossard n'est pas juriste. Sans un mot inutile, à son habitude, il a émis les doutes des républicains. Il a eu raison. Le suffrage universel, quand il n'est pas utilisé pour animer la décentralisation administrative dans les communes et les départements, est la plus haute expression de la légitimité républicaine. Il scelle l'accord de la nation souveraine. C'est donc un type de désignation qui n'est pas propre à tous les usages, et de n'importe quelle façon.

VOICI D'ABORD LA LOI ELECTORALE

L'indivisibilité de la République interdit, semble-t-il, tout découpage régional. Président de la République, Premier Ministre, Président des deux Assemblées, soixante parlementaires de l'une et l'autre Assemblées disposent donc désormais d'une arme pour faire respecter l'unité de la République en saisissant demain, en cas d'une défaillance, le Conseil Constitutionnel. Il faut espérer que le Conseil ne se dégagerait pas alors en rappelant une nouvelle fois les principes, comme il vient d'être fait, mais en affirmant aussitôt que les principes sont sauvegardés. Si cette

défaillance ne se produit pas, le scrutin sera soit un scrutin de liste nationale, chaque liste comportant quatre-vingt-un noms, donc la proportionnelle, soit un scrutin uninominal, dans quatre-vingt-une circonscriptions. Le caractère artificiel d'un scrutin national est beaucoup plus grand qu'on ne le pense : on observera une querelle de partis dont l'électeur aura tendance à se désintéresser. Au surplus, si les résultats observés sont sensiblement différents de ceux auxquels aura abouti l'élection à l'Assemblée Nationale, quelle ombre jetée sur notre Parlement et sa majorité ! Et faudra-t-il, pour éviter ce danger, sacrifier le scrutin majoritaire ? C'est alors l'Europe, c'est-à-dire l'étranger, qui nous dicterait notre loi électorale interne.

Dans l'autre cas, la difficulté est plus grande qu'on le pense si l'on veut éviter que le découpage de ces circonscriptions ne fasse naître de dangereux regroupements de départements. A moins de défavoriser scandaleusement la Région Parisienne — ce que certains osent souhaiter — on aboutit en fait à reconstituer des régions, c'est-à-dire à porter atteinte à l'indivisibilité de la République.

Ces immenses difficultés du mode de scrutin, personne — je dis bien personne — ne les a sérieusement étudiées.

Admettons que, sur le papier, les difficultés de la loi sur le scrutin soient surmontées.

VOICI MAINTENANT LES ELECTIONS...

Les candidats vont-ils faire campagne en parlant des attributions économiques de la commission ou du contrôle budgétaire qu'ils vont exercer sur elle ? Soyons sérieux — ils ne se cantonneront pas à cette propagande qui, cependant, est la seule qui ait un caractère constitutionnel. Ils dépasseront largement le domaine des compétences tel que l'a limité, dans sa réflexion solitaire, le Conseil Constitutionnel. Nous serons en pleine idéologie, s'agissant du scrutin national, et nous serons, en cas de scrutin uninominal, en face d'un festival d'attaques contre l'Etat, la nation, le Parlement national. Là aussi aucune réflexion sérieuse n'a été entreprise et nul n'a imaginé l'effet psychologique et social de ces campagnes électorales aberrantes répétées tous les cinq ans. Sinon les sceptiques, qui prévoient une large abstention. Alors est-il raisonnable de se lancer dans l'aventure ?

Et faut-il écarter l'influence financière de sociétés étrangères, dites multinationales, celle de puissants cartels, plus forts que les gouvernements ? Quelle tentation que cet argent déversé pour soutenir des campagnes anti-nationales, anti-françaises !

VOICI MAINTENANT LES ELECTIONS ACHEVEES DANS TOUS LES PAYS...

Les députés élus sont réunis et se réunissent à leur gré, aussi longtemps qu'ils le veulent. Qui leur rappellera la limitation de leur compétence ? Les gouvernements — autorités légitimes ? Ils sont bien loin, et n'auront pas que des amis au sein de l'Assemblée... La Commission — autorité qui se veut politique ? Toute extension de compétence lui paraît la bienvenue : les difficultés qu'elle rencontre à s'occuper de ce qui la concerne l'encouragent à discourir des questions qui ne la concernent pas. Le Président et le Bureau de l'Assemblée ? Ils souhaiteront, par fonction, de longues sessions, de grands débats, et l'extension des pouvoirs de l'Assemblée. Après avoir écarté de nos affaires nationales le régime d'Assemblée, nous acceptons le pari de l'instituer pour une Assemblée multinationale.

On répondra : l'Assemblée dira ce qu'elle voudra. Toute conclusion à ce débat qui débordera sa compétence n'aura aucune valeur.

C'est ne pas connaître l'attitude de certains gouvernements qui transformeront les propositions d'une majorité de rencontre au sein de l'Assemblée en exigences diplomatiques. Ils le feront d'autant plus aisément qu'ils auront été souvent plus ou moins discrètement à l'origine de ces propositions.

Un député, sollicité ou non par un gouvernement, propose à l'Assemblée, qui l'accepte, de voter une motion au terme de laquelle la République Française est invitée à soumettre le Commandement de son armée sis à Strasbourg au Commandement supérieur américain de l'O.T.A.N., faute de quoi l'Assemblée ne siègera pas à Strasbourg. Dans les mêmes conditions, elle vote une motion réclamant, au nom de la défense commune, l'installation des armes nucléaires tactiques françaises à la frontière de l'Europe de l'Est. Ces motions, certes, sont en elles-mêmes sans valeur. Mais deux ou trois de nos partenaires et, le cas échéant, l'un des plus puissants, en font à Bruxelles une condition pour satisfaire telle ou telle demande française touchant la protection de notre industrie textile, la sauvegarde de notre sidérurgie, la hausse du prix de tel produit agricole, l'octroi de tel emprunt ou de telle subvention... Nous aurons nous-mêmes construit le piège dont nous ne sortirons pas sans mal ni humiliation.

Mais, direz-vous, pourquoi la France seule en cause — il s'agit de l'Europe des Neuf ?

En fait, comme l'expérience l'a montré, il s'agit souvent de l'Europe des Six, des Sept ou des Huit, contre la France, car la France se trouve dans une situation particulière. Elle affirme une politique propre pour ce qui concerne sa diplomatie et sa défense, c'est-à-dire l'essentiel. Elle est l'une des rares celles que soient les péripéties de la politique, à affirmer, pour ce qui concerne l'économie, le rôle directeur de l'Etat.

On nous parle à tous propos du rapport signé par M. Tindemans. On nous en parle d'autant plus qu'on ne l'a pas beaucoup lu. Or, dans certains articles de la presse étrangère, il est considéré comme un bon document de base pour la future Assemblée. Derrière des formules très générales et de ce fait assez vagues, à côté de propositions qui ne sont pas très neuves, on aperçoit vite l'essentiel : faire en sorte que les diplomaties originales et les défenses nationales s'estompent, disparaissent. En fait de diplomaties originales et de défense nationale, il y a d'abord la France.

Ou plutôt il y avait la France du Général de Gaulle.

Je prends garde à ne pas prendre comme référence à tous propos l'action du Général de Gaulle. Il est cependant impossible de passer sous silence l'homme qui, je l'ai évoqué tout à l'heure, s'est constamment préoccupé de l'Europe. La pensée du Général de Gaulle s'inscrit dans la droite ligne de la grande tradition qui fit et maintint la France. Notre pays doit toujours se garder les mains libres en politique extérieure, et il doit toujours demeurer maître de sa défense. De cette règle découle une volonté d'Etat dans le domaine de l'économie et de l'évolution sociale. Or, avec cette Assemblée telle qu'elle se présente, le processus de l'alignement et de l'intégration est engagé.

Le Conseil Constitutionnel a procédé par une affirmation juridique qui ne correspond pas à la réalité politique.

Telle est la vérité des choses qui éclaire l'atteinte réelle à la souveraineté nationale. Telle est la vérité des choses qui éclaire les affirmations selon lesquelles l'Assemblée ne discutera qu'agriculture, droits de douane, montants compensatoires, budget de la Commission, rapports avec les pays tiers, alors que se profile déjà une offensive multiforme contre nos conceptions politiques.

C'est une opération suicide que d'accepter une Assemblée au suffrage universel sans connaître le régime électoral ni le régime des sessions, en ayant la certitude que les règles de fixation des compétences ne seront pas respectées, en sachant que l'Assemblée et la Commission seront complices contre les gouvernements.

C'est une opération suicide, notamment pour la France, que de se lancer dans l'aventure d'une Assemblée qui prétendra, contre tout bon sens, être représentative des peuples, où la France, de par ses positions politiques, ses conceptions, ses intérêts, sera constamment en difficulté et obligée moins de compromettre que de se compromettre.

C'est une opération suicide que d'envisager une telle orientation alors que nous sommes affaiblis par cinq à six années de sur-inflation et de sous-investissement, que nous sommes loin d'en être guéris, et que le déficit de notre balance de paiements peut nous placer, à brève échéance, dans la position de demandeurs d'emprunt que l'on nous fera payer par des concessions politiques.

J'attends encore qu'un esprit raisonnable se lève pour expliquer que j'ai tort.

VOUS NE VOULEZ RIEN !

C'est à notre égard l'attitude constante des partisans de la supranationalité. Quiconque refuse cette voie est anti-européen. Je connais cette orthodoxie qui a ses grands inquisiteurs et ses petits aboyeurs.

Notre réponse est claire.

Elle comporte deux affirmations, qui sont deux constatations.

Voici la première : La France peut et doit avoir une politique européenne, à condition que cette politique ne l'absorbe pas au point de ne plus avoir aucune autre politique. Alors il n'y a plus de France.

Voici la seconde : Il ne faut en aucun cas créer une légitimité du pouvoir plus forte que la légitimité du pouvoir de la République. Alors il n'y a plus de République.

Partant de ces deux affirmations, posons la vraie question :

Les rapports organisés entre les autres nations de l'Europe et nous peuvent-ils comporter une animation émanant d'un vote populaire sans altérer notre liberté d'action diplomatique, militaire, économique, sociale, sans provoquer la naissance d'une fausse légitimité au nom de laquelle la légitimité française serait bafouée ?

A cette question je peux répondre par un apport constructif dont les différents termes forment un tout indissoluble parce que je le crois raisonnable et respectueux de l'essentiel, c'est-à-dire de l'indépendance française.

LES SAGES PERSPECTIVES

Rêver d'une Europe égale en puissance à l'Amérique et à la Russie est une chimère, qui ne peut devenir, éventuellement, réalité qu'au terme d'un processus lent et commandé par des circonstances exceptionnelles.

Il est vain de chercher à dominer les divergences fondamentales. La diplomatie et la défense sont les attributs d'un Etat, l'expression la plus haute d'une nation. On ne peut enlever aux Etats ni aux nations leur diplomatie et leur défense sans les annihiler. La diplomatie et la défense supposent une solidarité profondément ressentie. Les peuples de l'Atlantique n'ont pas la même vue des choses que les peuples du continent. Les peuples de la Méditer-

ranée n'ont pas les mêmes vues que ceux de la Baltique. Ou les circonstances amèneront les nations européennes à constater qu'en matière de politique extérieure ou d'objectifs de défense, leurs divergences s'atténuent, et leur coopération s'affirmera, ou ces divergences subsisteront, et c'est s'épuiser que de forcer la nature des choses. L'Europe n'acquiert pas de consistance internationale, et les nations qui en ont une, la perdent !

Il y a cependant les intérêts communs aux nations de l'Europe. Ils sont considérables et une conception européenne devrait pouvoir se dégager. Ces intérêts, cette conception sont peut-être aujourd'hui plus clairement visibles qu'au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale ou pendant la grande période de croissance mondiale qui a suivi. Prenons l'économie, la démographie, la société, la science.

En matière économique, de quoi s'agit-il ? Non pas de livrer le marché intérieur européen à la compétition des industries et des agricultures du monde entier. Non pas de livrer les entreprises européennes et les travailleurs européens au commandement des capitalistes ou des dirigeants du monde entier. Le libre échange, les lois du marché sont des moyens, non des fins en soi. Une politique économique européenne doit avoir pour objet une volonté de capacité intérieure au même titre que la politique des Etats-Unis, et celle de tant d'Etats modernes d'Amérique ou d'Asie, sans oublier la Russie. Il est donc nécessaire qu'une politique économique commune des nations européennes leur permette d'affirmer leur maximum d'indépendance en matière d'énergie, en matière d'agriculture, en matière d'industrie de transformation et en matière d'industries de pointe. Là est le véritable esprit du Traité de Rome, car là est l'intérêt des Nations européennes.

En matière démographique existe aussi, plus grave, plus important qu'on ne le pense un intérêt commun aux nations européennes. Je parle souvent du péril démographique qui menace la France, de la nécessité d'afficher en priorité une politique de la famille, de la femme mère de famille, de l'enfant. Le même péril menace les nations européennes, mais à un moindre degré, car pour elles le XIX^e siècle n'eut pas le caractère tragique qu'il eut chez nous. Les malheureux experts qui nous rabattent les oreilles de la menace de surpopulation mondiale, ne veulent pas comprendre que la population de l'univers n'est pas uniforme. A quoi bon l'union de l'Europe s'il n'y a plus d'Européens ? La montée américaine, africaine, asiatique, ne compense pas la décadence démographique du vieux monde, déjà pôle d'attraction d'une immigration cette fois-ci malaisée à assimiler. Ne nous mettons pas en position de faiblesse vis-à-vis des apprentis conquérants de demain. Une politique démographique européenne, une politique familiale des nations européennes : voilà un terrain fructueux de travail en commun, dans le véritable intérêt de l'Europe.

En matière sociale, existe aussi une tâche d'intérêt commun. Je demeure stupéfait devant l'indulgence que l'on manifeste à Bruxelles devant les zones franches qui se multiplient dans le monde et où les travailleurs sont réduits à l'état d'esclaves mal payés. Je demeure stupéfait devant ces Européens qui ne veulent pas donner priorité aux produits européens. Je demeure stupéfait devant les technocrates qui décident sans nuancer leur pensée que telle ou telle industrie devra désormais être réservée à de lointains pays, affirmation généreuse qui cache souvent le souci de plus grands profits pour certains capitaux ou certains Etats. Définir une législation sociale européenne, avec les adaptations que comporte la situation de chaque nation, quelle belle œuvre et quel bon exemple !

Le domaine de la science devrait permettre une étroite association des efforts européens. Il serait utile qu'une politique sérieuse de la science inspirée par des plans de

recherche bien étudiés, restituée à la capacité des jeunes savants de la vieille Europe toutes leurs chances d'épanouissement : physique, chimie, médecine, biologie, haute technologie.

Economie, démographie, société, science... ce n'est pas tout.

Il serait utile de montrer aux opinions européennes la capacité de leurs Etats et de leurs peuples à se donner un ou deux objectifs de haute et noble ambition. Il en est un qui est psychologiquement capital : que les nations européennes s'associent pour participer à la conquête des mystères de l'espace au même titre que les Russes et les Américains et peut-être demain que les Chinois ! Un satellite, une fusée, un véhicule de l'espace, entièrement fabriqués par les nations européennes lancés d'Europe, guidés par des Européens, habités par des Européens — quel sentiment de fierté, quel sentiment de grandeur ! Quel débouché sur l'avenir !

Un autre grand objectif est la définition d'une politique de coopération avec le continent africain. Que chaque nation suive ses intérêts, ses traditions pour ce qui concerne le reste du monde ! Ne nous épuisons pas à définir une politique européenne globale, en fait émietlée... Il y a aux portes de l'Europe un continent dont l'avenir, pour une très grande part, est lié au nôtre. Limitons, non pas l'effort de chaque nation, mais l'effort solidaire des nations à la coopération africaine ; que l'Europe prenne un visage à l'égard de l'Afrique méditerranéenne et de l'Afrique noire — voilà aussi un grand dessein.

Quand on a ainsi défini en termes concrets les ambitions qui peuvent être communes aux nations démocratiques du vieux continent, on est plus Européen, je vous assure, que les grands discoureurs de l'Europe supranationale et du Parlement européen qui cochent derrière de grands mots, de grandes capitulations.

Certes, il faut une organisation, des structures, comme on dit, pour réunir ces ambitions communes et, le cas échéant, pour préparer, à l'intention de nos enfants, des lendemains faits d'une extension et d'un approfondissement de l'Europe. C'est là qu'il ne faut pas se tromper.

En fait, l'erreur qui est commise, c'est de vouloir, en 1977, appliquer une disposition de 1957 — au moment où l'échec des mécanismes communautaires est patent. L'avenir des rapports entre les Etats de la vieille Europe exige sinon un nouveau pacte, en tout cas un protocole additionnel sérieusement étudié.

CE QUE DEVRAIT ETRE LE PROTOCOLE ADDITIONNEL

Ce nouveau et important protocole doit s'inspirer du principe que, dans ses considérants, vient de rappeler le Conseil Constitutionnel. La souveraineté nationale est le fondement juridique de la République, la base politique et sociale de la France. Il vaut pour nous, et si d'autres le rejettent, ne les imitons pas. Aucune des grandes puissances du monde ne l'abandonne. Il y aurait même intérêt à le rappeler, comme un principe de base, alors que triomphe, dans l'Europe de l'Est, le principe opposé de la souveraineté limitée. En affirmant le droit naturel des nations, nous ouvrons une espérance.

Dès lors serait affirmé, sans conteste, que la seule autorité compétente c'est la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement. L'orientation en est maintenant acceptée, mais il faut en tirer toutes les conséquences. C'est à cet organe, et à lui seul, expression des légitimités nationales, qu'en tous domaines d'intérêts communs appartient la décision. Conformément à ce qui fut acquis à Luxembourg en 1965, toute nation peut faire valoir ses intérêts fondamentaux pour exiger la règle de l'unanimité. Il s'agit là,

pour la France, d'une garantie essentielle. Tout dérapage est une négation de la souveraineté nationale et du caractère particulier de la politique française.

Les organes mis en place pour l'exécution de politiques communes sont subordonnés. Il faut mettre fin à l'ambiguïté d'une Commission théoriquement responsable devant une Assemblée. Il y a là une disposition d'autant plus nocive que sa mise en œuvre est absurde. La non-proportionnalité de la représentation, par rapport aux habitants, interdit toute majorité. Au surplus, à quoi rimerait une majorité faite des représentants de quelques Etats alors que les représentants d'autres Etats seraient dans la minorité ? En fait, les rapports entre l'Assemblée et la Commission ne sont que d'une manière tout à fait subsidiaire des rapports de contrôleur à contrôlé. Ils sont principalement des rapports d'associés dont l'un veut assumer une légitimité nouvelle et l'autre a la prétention de l'exercer. Ainsi est créée une situation de conflit entre la légitimité des nations et une apparente légitimité supranationale. Il ne peut rien en sortir de bon.

Ce n'est pas dire qu'il faille refuser toute Assemblée multinationale. Une Assemblée est une affirmation de la liberté, une consécration de la démocratie : elle permet contacts, discussion, animation, promotion et renouvellement des hommes, meilleure entente entre Parlements nationaux. Faut-il se contenter d'une Assemblée multinationale désignée par les Parlements ? *Je vais vous surprendre peut-être, mais je crois que l'on peut franchir l'étape du suffrage direct, après avoir fixé les principes, rappelé l'autorité indiscutée des gouvernements légitimes et après en avoir tiré les conséquences juridiques et politiques, c'est-à-dire en sachant ce que l'on veut et ce que l'on fait, ce qui n'est pas le cas présentement.*

Instituer une Assemblée multinationale désignée par le suffrage direct qui ne soit pas une arme de guerre contre les légitimités nationales, qui ne soit pas l'instrument d'un conflit avec les gouvernements et les parlements des nations, qui ne soit pas le lieu de rencontre des nationalismes exaspérés par l'abus fait par les plus forts des procédures dites supranationales, voilà qui exige un certain nombre de dispositions à propos desquelles je fais appel à la réflexion de nos gouvernants et de nos diplomates.

Faire appel au suffrage direct des hommes et des femmes sans créer une souveraineté impossible et dangereuse suppose en effet des dispositions très précises ; faire appel au suffrage direct des hommes et des femmes sans porter atteinte à la souveraineté nationale suppose d'autres dispositions très précises. L'addition des unes et des autres forme un ensemble qui, s'il était approuvé, correspondrait à la réalité de droit et de fait de la politique européenne.

Ne pas créer une légitimité nouvelle ne suppose pas seulement une Assemblée aux pouvoirs limités par les textes. Si elle n'est pas accompagnée des dispositions impératives, cette limitation est un faux semblant. Il faut une Assemblée qui ne puisse pas siéger en permanence : quatre semaines tous les six mois ou six à huit semaines par an est un grand maximum ; une Assemblée dont l'ordre du jour, sauf pour ce qui concerne le temps des questions, est fixé par la seule autorité exécutive, c'est-à-dire le Conseil des chefs de Gouvernements ; une Assemblée qui ne peut, par aucun vote, mettre en cause l'existence ni de l'autorité exécutive, ni des autorités administratives subordonnées ni par aucune motion, outrepasser ses pouvoirs.

Ne pas altérer la légitimité nationale ne suppose pas seulement un mode d'élection qui écarte tout mode de scrutin, tout découpage de circonscriptions susceptibles d'aboutir à un encouragement des autonomies par rapport au pouvoir national. Il suppose surtout le cumul obligatoire du mandat européen avec le mandat national : ce dernier

point est capital. Le cumul assure seul le respect de la souveraineté nationale. Il répond seul, en pratique, à l'exigence formulée par le Conseil Constitutionnel et selon laquelle les députés ne sont pas l'expression d'une nouvelle souveraineté.

Ne croyez pas ceux qui diront que ces règles sont un bâillon. Au contraire. L'impossibilité de déborder hors des délais, hors des pouvoirs, la stricte liaison avec les Parlements nationaux sont sagesse, raison et espérance.

Une conclusion s'impose donc. Si l'on veut aboutir sans imposer à la France une épreuve que le vote éventuel du projet ne règlera pas, une nouvelle négociation est nécessaire.

Dira-t-on que cette nouvelle négociation est inutile, dilatoire ? On ne remarque pas assez qu'elle est inscrite dans l'arrangement de septembre 1976 dont la ratification est demandée. Cet arrangement, en effet, renvoie à des propositions de la future Assemblée pour sa seconde élection. Il faudra donc un nouvel accord des gouvernements. Que signifie ce renvoi ? Est-ce avec l'implication ou manœuvre ? Dans l'un et l'autre cas, l'affaire est grave. Allons-nous accepter l'élection d'une Assemblée multinationale sans connaître le mode de scrutin ? Allons-nous nous engager sans savoir ce que font les autres ? C'est maintenant qu'il faut négocier.

Le Danemark nous invite d'ailleurs à cette nouvelle négociation. Son Parlement hésite à ratifier le projet et a décidé, en toute hypothèse, dans sa sagesse nordique, que seuls les députés au Parlement danois pourront siéger à l'Assemblée multinationale. Cette disposition doit devenir la règle.

Nous y invite également l'opposition totale entre les thèses anglaise et hollandaise. Le Premier Ministre britannique a déclaré aux Communes que la souveraineté du Parlement de Westminster était intacte. C'est ainsi que les Communes pourront toujours refuser l'application d'une mesure qui ne conviendrait pas au Royaume-Uni. A l'inverse, les députés hollandais ont demandé que l'Assemblée multinationale ait tous les pouvoirs d'un vrai Parlement. Cette ambiguïté n'est pas supportable dans une affaire aussi grave.

Enfin nous y invite la décision du Conseil Constitutionnel. Comme le Professeur Duverger a été le premier à le faire remarquer, il y a contradiction entre la Cour de Justice de Luxembourg, qui voit poindre une nouvelle légitimité et en tire les conséquences, et le Conseil Constitutionnel qui nie à juste titre la possibilité pour la France d'accepter cette légitimité. L'ambiguïté, pas plus que la précédente, n'est supportable. Le Conseil Constitutionnel a condamné la supranationalité. Or, les instances communautaires, les gouvernements étrangers, l'imprécision des traités, nous conduisent à la supranationalité.

Il faut trancher.

Adopte-t-on la thèse de la supranationalité ? La France sera demain le Québec de l'Europe. Cette phrase résume les dangers et les heurts des années à venir, la naissance probable d'un parti « indépendantiste ».

Adopte-t-on la thèse de l'association entre Etats souverains ? La France sera alors, à sa mesure, selon ses capacités et dans la liberté une nation associée à d'autres pour tenter ensemble une grande œuvre : la communauté des nations européennes.

Pour ce qui nous concerne, le choix est fait. Sous prétexte de faire l'Europe, ne défaisons pas la France.

LA FRANCE ET L'EUROPE

Il existe une France, dont nous sommes les héritiers et que nous avons charge de transmettre à nos enfants. La France, c'est-à-dire une économie, pas seulement pour acquiescer une force agricole, industrielle, commerciale, financière ; la France, c'est-à-dire une culture, pas seulement pour promouvoir une langue et une éducation des jeunes cerveaux, mais aussi pour faire rayonner une science, une forme de raisonnement, un ensemble de valeurs spirituelles ; la France, c'est-à-dire une défense, pas seulement pour soumettre nos jeunes à la conscription, mais pour garantir, en fonction des expériences passées, une force moderne de dissuasion propre à éviter toute menace sur nos intérêts et notre honneur ; la France, c'est-à-dire une diplomatie, pas seulement pour que des Français participent à des conférences ni même défendent les intérêts de nos compatriotes à l'étranger, mais pour la définition d'une politique extérieure, élément capital de notre sécurité et de notre influence.

En bref, la France, une nation, notre nation.

Face à l'Est, notre capacité doit équilibrer celle de l'Allemagne — l'équilibre de nos capacités est la seule chance d'une coopération durable ; face à l'Est, notre résolution doit maintenir sur de solides bases l'entente avec la Russie.

Face au Sud, notre capacité et notre résolution doivent animer une volonté active de participation, avec tous les riverains de la Méditerranée, en vue d'établir et de maintenir une zone de co-prospérité et de paix.

Face à l'Ouest, la fermeté de notre politique en tous domaines est notre seul garant de la solidité d'une alliance tant avec la Grande-Bretagne voisine, qu'avec les Etats-Unis, première puissance occidentale.

Face au vaste monde, capacité, résolution, fermeté doivent nous permettre d'exister, d'exercer, à notre niveau, une influence et d'être respectés.

Oui, soyons Européens, mais je ne sais pas pourquoi la France renoncerait, parce qu'elle est européenne, à sa qualité première, à sa raison d'être, qui est d'être une nation souveraine. Nous sommes des Européens, des Européens à la française, pour la bonne et valable raison que les Français sont responsables d'eux-mêmes. Ce qu'ils ne feront pas pour eux-mêmes, ni pour leur Patrie, nul ne le fera. Et notre devoir est de faire en sorte que ce que nous faisons pour la force et la grandeur de la France soit un élément de la force et de la grandeur de l'Europe.

Michel DEBRE.

L'EUROPE : SON AVENIR - SES CHANCES



(Photo M. Artaud - Gamma)

par GASTON THORN
Président du Gouvernement
du Grand Duché de Luxembourg

« La mise en commun des productions du charbon et de l'acier changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les victimes. » (R. SCHUMAN.)

Originaire de ces régions limitrophes, je ne puis donc me désintéresser du sort de ce qu'on a appelé la plus grande œuvre pacifique de ce siècle — la construction d'une Europe nouvelle, basée à l'origine sur la réconciliation de deux grandes nations, la France et l'Allemagne, et la mise en commun de deux produits, le charbon et l'acier, que Jean MONNET a appelés « les nerfs de la guerre ». Certes, les temps ont changé depuis.

Plus de trente ans de paix et de prospérité nous ont fait oublier les horreurs et les misères de la deuxième guerre mondiale qui a éclaté à une époque où les nations ont cru trouver leur salut dans un nationalisme exalté et ont refusé toute tentative sérieuse de concertation et de coopération internationales.

En préconisant avec Denis de ROUGEMONT que « l'Europe est plus ancienne que ses nations, qu'elle a fomenté le monde, qu'elle n'est pas un expédient moderne, mais un idéal qu'approuvent depuis mille ans tous ses meilleurs esprits », on risque de se voir traité de rêveur incorrigible.

Et pourtant, de nos jours, l'intégration politique de l'Europe est une nécessité absolue : c'est la politique qui doit unir, alors que l'économie, surtout quand elle est en crise, ne cesse de susciter de multiples tentations d'un

retour au protectionnisme, risque de dresser à nouveau entre les nations des barrières que nous venons à peine d'abattre.

Face à la récession, se traduisant par une inflation rebelle et par un chômage qui risque de devenir permanent, nous trouvons répandus partout les sentiments de méfiance, d'incertitude sur l'avenir, aggravés encore par la renaissance d'égoïsmes nationaux ainsi que la nostalgie d'époques de grandeur nationale pourtant bien révolues.

La construction de l'Europe se heurte à l'indifférence et souvent aussi à l'ignorance, mais ce qui est plus grave encore, au manque de volonté politique des différents gouvernements.

L'idée européenne, malgré tout, continue de subsister et de se manifester. Les débats nombreux et souvent violents au sujet des élections au suffrage universel du Parlement Européen le prouvent. Cette décision, qu'il a fallu attendre pendant vingt longues années, n'est ni une « réformette », ni une « révolution », mais l'application pure et simple d'engagements solennellement souscrits et dûment ratifiés par chacun de nos Etats dès les traités de Rome et de Paris.

Est-il besoin de rappeler à ceux qui redoutent que le Parlement Européen ne mette en péril l'indépendance de leur pays, que Robert SCHUMAN déjà qualifiait les souverainetés nationales « d'anachronismes », que Jean MONNET déjà avait fait remarquer à de GAULLE : « Vous parlez de grandeur, mon Général, alors que nous sommes petits ! »

Qui peut de nos jours imaginer une Europe de nations rivales, égoïstes, protectionnistes ? Quelle nation européenne, quelle que fût sa grandeur passée ou quelle que soit sa force économique présente, saurait faire face seule à la situation actuelle, endiguer l'inflation et réduire le chômage à moyen et à long terme ? Quelle nation à elle seule pourrait se faire entendre dans le monde, résoudre à elle seule les problèmes de l'approvisionnement en matières premières et en énergie, alors que l'économie mondiale est en révolution ?

Afin que l'Europe ait une chance de survivre et ne soit point contrainte à végéter et à régresser davantage encore, afin que les nations européennes puissent subsister, elles doivent se concerter, mieux encore s'unir pour aboutir à une action commune face à des problèmes communs.

La question fondamentale est évidemment de savoir si l'on veut vraiment une Europe libre et démocratique — et le rôle d'un Parlement élu directement dans l'équilibre des institutions est alors fondamental — ou si l'on veut se contenter d'une Europe articulée simplement sur une coopération intergouvernementale.

Vu la marge de manœuvre étroite, vu les tergiversations actuelles des majorités gouvernementales face à des échéances électorales plus ou moins immédiates dans la plupart des pays européens, je ne vois comment une action efficace pourrait sortir de l'unanimité de tant de faiblesses. Or, à tout prendre, le Conseil et la Commission, dans leurs compositions successives, qu'ont-ils été sinon un embryon de gouvernement d'union nationale de l'Europe ? A l'exception des extrémistes des deux bords, toutes les forces politiques démocratiques y ont toujours été représentées. Les organes pour la conception et la définition d'une politique courageuse me semblent donc exister, à condition bien sûr qu'on veuille bien se placer dans une perspective résolument européenne. Or, cette perspective, je le répète et je ne me lasserai jamais de le répéter, elle n'est pas le fruit de je ne sais quel rêve arbitraire, elle nous est imposée par la nature même des problèmes qu'il s'agit de résoudre.

Seule une Europe Unie sera capable de sortir des difficultés économiques actuelles pour ne parler que de celles-là. Les inégalités régionales ne pourront être effacées que par un effort commun et solidaire. Comment autrement justifier devant nos opinions publiques, devant nos contribuables, les considérables transferts de ressources requis ? Face au problème inquiétant du chômage des jeunes, des femmes et des personnes âgées, des mesures structurelles valables pour l'ensemble des nations européennes s'imposent.

Les résultats obtenus par suite d'initiatives purement nationales, telles qu'aides à l'investissement visant la relance de la conjoncture et le retour de la croissance

économique, ont été peu convaincants et discutables. Des mesures nationales pour lutter contre l'inflation se sont avérées illusoire puisqu'elles n'ont réussi qu'à l'endiguer à court terme, ou à l'exporter vers d'autres pays. Or, nos économies sont d'ores et déjà à tel point intégrées l'une dans l'autre que nous ne pouvons plus nous permettre de nous refiler l'un à l'autre chômage et inflation au-delà de frontières devenues trop perméables pour ne pas nous exposer à très bref délai aux chocs en retour inévitables.

Comme tout est dans le tout et comme tout se tient, la restructuration de nos industries, le retour au plein emploi, la réduction des disparités régionales exigent donc une action coordonnée et commune, en ce qui concerne et les Fonds régional et social, et la politique monétaire, et la politique économique. Bref, la réalisation de l'Union économique et monétaire devrait être à l'ordre du jour plus que jamais.

Tout comme seule une politique économique et monétaire commune saura sortir l'Europe de la dépression grave où elle se trouve en ce moment, seule une politique extérieure commune saura aider l'Europe à trouver sa place dans le monde actuel.

Avec ses 260 millions d'habitants, l'un des marchés les plus prospères du monde, l'Europe, prise entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique, doit tenter la chance de trouver sa liberté politique, c'est-à-dire la capacité de forger son propre destin.

Dans un monde caractérisé par le partage entre ceux qui ont trop et ceux qui n'ont rien, divisée entre deux idéologies s'affrontant sous le couvert de la détente, l'Europe, qui n'a ni matières premières, ni stratégie militaire, ne pourra survivre si elle ne s'unit pour mener les dialogues nécessaires.

Par des engagements avec les pays sous-développés, en contribuant généreusement à leur développement continu, l'Europe plus qu'aucune autre puissance est à même de reculer le danger d'un affrontement entre les pays pauvres et les pays industrialisés.

Par ses richesses immatérielles, culture, liberté, démocratie, elle pourra montrer la voie à ces jeunes peuples encore hésitants, souvent en proie à des révolutions violentes ou sous la coupe de dictatures brutales.

Forte de l'expérience de son passé, des souvenirs des misères et des catastrophes engendrées par un nationalisme à outrance, l'Europe devra les guider patiemment et avec humilité vers un avenir meilleur.

Peut-être trouvera-t-elle dans son engagement à l'extérieur le dynamisme nécessaire pour pouvoir progresser également à l'intérieur, sur la voie vers son union.

Gaston THORN.

OU VA L'EUROPE ?



par MICHEL JOBERT

Ancien Ministre des Affaires Etrangères
Président du Mouvement des Démocrates
Conseiller-Maître à la Cour des Comptes

En 1919, Paul VALÉRY écrivait : « L'Europe deviendra-t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est-à-dire un petit cap du continent asiatique ? Ou bien l'Europe restera-t-elle ce qu'elle paraît, c'est-à-dire la partie précieuse de l'univers terrestre ?... »

Depuis ce temps, les apparences comme les rapports de force ont changé : le petit cap est devenu la zone d'équilibre et d'affrontement, avancée jusque dans l'Atlantique, de deux grands Etats, avides de la puissance dont ils ont fait le partage à Yalta, en 1945. Les intérêts, militaires ou économiques, en ont pris à leur aise dans cet espace ouvert et avec des nations pantelantes : les Européens n'avaient plus le choix que de tenter, sous la houlette américaine, ou dans l'orbite rigoureuse de l'Union Soviétique, de survivre à l'opération chirurgicale qui les divisait.

Hors d'Europe, curieusement, dans l'imagination et les espoirs des peuples surgis par miracle à la surface de l'existence politique et économique depuis la seconde guerre mondiale, l'Europe s'inscrit encore pour ce qu'elle paraît : une force capable de contrebalancer deux blocs qui menacent les libertés et dont les exactions et les manœuvres dans le Tiers Monde ne se comptent plus. L'Europe, pour ces peuples, pourrait, devrait encourager l'établissement de rapports multipolaires avec l'Afrique, la Chine, l'Amérique du Sud, l'Asie du Sud-Est, le Proche-Orient, le Canada même, et se porter candidate à une forme originale de démocratie, puis garante de celle-ci.

Que l'Europe existe ou que se désagrègent les quelques rochers qui y tiennent encore, broyés par ceux qui s'y affrontent ou dégradés par le ruissellement de nos propres faiblesses, voilà un drame pour la fin du XX^e siècle dont les échos retentiront bien au-delà de nos vieilles frontières tant piétinées.

Depuis 1945, l'Europe ne fut pas seulement un blessé inconscient, trop faible pour inquiéter ; ceux qui l'avaient abattu et brisé ne virent qu'avantage à le remettre sur pied. Mais l'héritage de la guerre était, pour l'Europe, lourd à porter.

A la division Est-Ouest, pas de remède prévisible : résultat d'une détermination froide entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, elle était, de part et d'autre de ces frontières implacables, la condition sine qua non, pour chaque pays, de sa reconstruction. Pour certains, le redressement fut long à venir.

L'Europe n'avait aucune illusion à se faire. Le Général de GAULLE pouvait bien évoquer « L'Europe de l'Atlantique à l'Oural », il s'agissait plus d'une perspective esthétique, nourrie d'histoire et de ce sentiment collectif des peuples que parviennent à traduire quelques visionnaires, ou encore d'une provocation tacticienne, que d'un dispositif d'action.

Dans cet ensemble, mutilé, défait et contrôlé, à la jointure entre les deux blocs : l'Allemagne. Dans une situation exemplaire, puisqu'elle reproduisait seule celle de l'Europe tout entière, mais plus insupportable encore avec un peuple, dont on connaît la cohésion mystique, divisé en deux Etats. Quoi de plus naturel, donc, que l'Allemagne de l'Ouest, accoutumée des cheminements humbles et patients, après avoir rétabli son économie et ses forces vives avec l'aide des Etats-Unis, se soit comportée dans les réalités discrètes, à plusieurs reprises, comme un Etat neutre ? En octobre 1973, par exemple, lors de l'alerte atomique décidée par le Président NIXON, elle a œuvré efficacement pour que les forces américaines ne puissent y procéder normalement sur son territoire.

Aujourd'hui, tout en se proclamant le meilleur allié des Etats-Unis, la R.F.A. a établi pour son propre compte (avec les encouragements de la France, d'ailleurs) des rapports normaux avec l'U.R.S.S. : situation qui paraît claire mais... qu'elle rêve ambiguë et qui lui permettrait d'espérer que jamais les destinées de chaque partie du peuple allemand ne seraient tout à fait divergentes. Cette exigence informulée, qui est au cœur de tout Allemand, l'entraînerait sans doute, en cas de difficulté, à se démarquer d'une Europe de l'Ouest qui ignore, en chacun de ses peuples, de tels démembrements. Celle-ci, en recueillant l'Allemagne

pour lui donner, à partir de son désespoir, une perspective, l'aidait à regagner une existence, une honorabilité internationale. Aujourd'hui, l'Allemagne, qui a retrouvé son expression politique jusqu'aux Nations Unies, qui a pu traiter, quoique douloureusement, avec ses voisins soviétiques, polonais, tchécoslovaques, n'a qu'une préoccupation fondamentale : ne rien faire qui puisse mettre en péril l'unité de son peuple ; aussi entretient-elle une complicité objective avec les pays de l'Est et cultive-t-elle la neutralité. La puissance économique et financière, espère-t-elle, fera le reste : le monde soviétique a tellement besoin de sa technique, de ses crédits, de son commerce !

Cette attitude rencontre une autre complicité objective : pour créer une zone neutre dans le milieu même de l'Europe, la politique soviétique et la politique américaine sont, depuis plusieurs années, en parfaite concordance : le temps n'est plus à la guerre froide, où l'Europe était un terrain d'affrontement, par les deux Allemagne interposées. Dans les négociations poursuivies à Vienne (1), la neutralisation du centre de l'Europe paraît aux deux grandes puissances un moyen commode pour, à la fois, entamer une pause dans leur course ruineuse aux armements et continuer à stipuler pour autrui, cet autrui européen qui, telle la France, veut avoir la liberté d'assurer sa propre défense ! Ce n'est guère l'Europe qui obsède ces tuteurs abusifs, mais le seul souci de leur confort et de leur sécurité : l'Europe ouverte, l'Europe désarmée est promise à n'être plus que le terrain de parcours pour les escalades de violence auxquelles les deux grandes puissances se livraient, dans leurs manœuvres d'intimidation.

Sur les Etats de l'Europe de l'Ouest, en 1949, l'hypothèque devenait plus lourde. On reconnaît que les circonstances la rendaient inévitablement durable : l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord les faisait entrer dans la mouvance des Etats-Unis, militairement, politiquement, mais aussi économiquement, en échange de quoi ils bénéficiaient de l'aide et de la protection américaine dont ils n'imaginaient pas, à vrai dire, de se passer et dont les Américains n'avaient nul désir de les priver ou d'accepter qu'ils puissent se priver.

Les Etats-Unis permettaient à l'Europe d'émerger de son désastre et, en cela, ils faisaient une juste analyse : ils s'assuraient une clientèle pour leurs marchandises, leur technologie. Car, à quoi bon être puissant, sans marché et sans partenaires ? Le Plan Marshall n'était pas seulement l'entreprise sentimentale de solidarité qu'une légende complaisante a exaltée. C'était une œuvre économique que devait compléter l'organisation politique d'une Europe « supranationale ». Les Etats-Unis s'assuraient également un glacis défensif et un terrain de manœuvre face aux forces de l'Est. Le projet de la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.), sorti tout droit des bureaux américains en 1953, donnait bien la direction prise : une apparence de Communauté inspirée économiquement, politiquement et militairement par les Etats-Unis.

C'est dans ce cadre international sans complaisance que s'est développé l'embryon d'une construction européenne.

Parmi tous ces Européens, timides par nécessité ou par désespérance, on devait finalement déchanter. Sans doute, dans un premier temps, les hommes d'Etat et les industriels européens ont-ils trouvé leur compte à ces accommodements boiteux ou n'ont-ils pas toujours eu une vision claire de leur intérêt à long terme. Il suffisait alors qu'une

(1) Celle de la « Réduction équilibrée des forces, dite « MBFR ».

grande entreprise américaine s'installe dans un pays européen, apporte de l'activité, éloigne le spectre du chômage et qu'une partie des bénéficiaires reste sur place sous forme de crédits disponibles (ah ! le marché de l'euro-dollar), pour qu'on proclame que le progrès était en marche.

En fait, tout ce système reposait sur une monnaie, le dollar, théoriquement convertible, mais, dans les faits, jamais convertie, dont les Etats-Unis imposent le cours forcé, exportant ainsi à travers le monde leur inflation (de l'ordre de 6 % aujourd'hui) et le déficit systématique de leur budget. L'Europe, se débattant dans les difficultés de sa propre construction, a été embarquée dans cette navigation approximative du dollar, sans même se rendre compte qu'elle devait protester au moins, si elle n'avait pas la force de résister. Il y a eu quelques sursauts : le Général de GAULLE a manifesté, en 1967, le désir de convertir en or les dollars que la France avait en réserve. Cela a suffi pour que les Américains déclarent, en 1971, le dollar non convertible, puisqu'un des partenaires risquait de ne pas respecter la loi non écrite d'un système monétaire à l'usage exclusif d'une nation.

Le Plan Marshall voulait permettre à l'Europe de reprendre son souffle et favoriser ainsi des échanges réguliers avec les Etats-Unis. Mais ces derniers se sont aperçus vite que l'Europe qu'ils souhaitaient n'était pas celle qui s'édifiait et qu'elle n'avait pas avec eux des intérêts complémentaires, mais concurrents. Ils se sont efforcés — qui le leur reprocherait ? — d'endiguer son développement : sur le plan industriel en faisant tout, par exemple, pour empêcher la constitution d'une Informatique européenne, d'une industrie aéronautique européenne (l'interdiction pour Concorde d'atterrir à New York n'avait finalement pas d'autre signification) ; sur le plan agricole, en attaquant l'Europe dans les domaines où ils la sentaient forte, les céréales particulièrement. Cette « force de frappe » agricole, les Etats-Unis la perfectionnent actuellement, effectuant déjà dans quelques Etats deux récoltes de blé par an, en semant la deuxième récolte sur le même champ pendant la maturation de la première... Voilà qui n'est guère propice à apaiser les difficultés de l'Europe verte !...

L'Europe devient ainsi, qu'elle le veuille ou non, une entreprise de sous-traitance des industries et de l'agriculture américaines. Croyant habile de durer et de composer dans des conditions aussi précaires, dans la dépendance monétaire des Etats-Unis, dans la participation à leurs sociétés multinationales, sous leur protection militaire de principe et leur pression politique de fait, l'Europe va s'épuiser d'attendre.

Coupée en deux, poussée à la neutralité en son centre, avec la connivence des Allemands, par les Russes et les Américains, réduite au conformisme par la suzeraineté américaine à l'Ouest, l'Europe n'était que la fondrière de son indécente ambition. Les premiers jalons de son unité, jetés dans l'équivoque, n'étaient que des pis-aller ou des alibis et n'avaient ni la sécurité ni la rigueur de fondations destinées à un édifice durable, où les peuples européens se seraient reconnus responsables et capables d'accueillir de nouveaux Etats ou de rayonner très loin.

Mais l'Europe actuelle ne veut pas regarder en face les équivoques sur lesquelles elle repose.

Les Etats qui la composent croient mener avec prudence et habileté leur barque nationale : l'Allemagne retrouvant, avec une relative prospérité, sa vocation mondialiste, ne voit pas pourquoi elle limiterait son horizon au Marché Commun ; l'Angleterre, tard venue, avec ses difficultés,

tourne toujours les yeux vers l'Atlantique en attendant que son pétrole lui donne un regard mieux assuré; les Etats industriels se désintéressent de l'Europe verte que la France avait imposée.

La disparité croissante des monnaies fera le reste pour détruire cet ensemble agricole. Les candidatures du Portugal, de l'Espagne, de la Grèce sont autant des perspectives naturelles d'élargissement du marché commun agricole que des armes offensives pour le détruire, quand ses défenseurs sont si rares.

Si l'Europe continue — comme elle l'a fait à la réunion de Londres, en mai 1977 — à ne pas dire clairement quelle direction elle veut prendre, si elle ne définit pas ses rapports avec les Etats-Unis et ne les subordonne pas à ses propres exigences, elle n'existera pas. Si les Etats-Unis continuent à être considérés comme le dixième partenaire, et quel partenaire! omniprésent et tout puissant, l'Europe demeurera ce qu'elle est rapidement devenue, une zone commode pour les grands intérêts du capitalisme international; elle sera, que nul n'en doute, atlantique, supranationale... et parlementaire, mais elle ne sera pas européenne. Pour essayer de lui donner une apparence, on

élira au suffrage universel une assemblée qui sera brouillonne et envahissante. Mais on ne fera pas naître miraculeusement une communauté de peuples, celle d'une vie quotidienne défendue avec courage et imagination. En allant vers le conformisme et les fausses solutions, en rejetant l'effort, en craignant la lutte, en n'osant pas même parler de leur droit à l'existence, les pays européens ruinent leur avenir commun, pour que quelques-uns peut-être surnagent.

..

Si l'on veut, pas à pas, et sur des bases solides, commencer l'Europe, il faut d'abord remettre en question les principes sur lesquels notre démarche actuelle s'égare: le Traité de Rome, qui a fait son temps, l'Alliance atlantique — si l'Europe doit y être traitée en vassale et non en partenaire — et l'organisation même du Fonds monétaire international, instrument privilégié de l'ordre américain.

L'Europe ne le voudra que si, par maladresse, ses tuteurs la provoquent excessivement dans ses intérêts vitaux ou accablent, au-delà des Etats, le sens populaire de l'honneur. Alors, peut-être...

Michel JOBERT.

" L'EUROPE DES ETATS " UN DOUBLE ECHEC



par H. BRUGMANS
 Recteur Emérite du Collège d'Europe (Bruges)

La Communauté Economique Européenne a fêté son vingtième anniversaire dans une atmosphère morose. En effet, elle n'avait aucune raison de pavoiser. A une époque où les événements se succèdent à un rythme vertigineux, l'extrême lenteur du processus d'intégration contraste avec les impératifs du siècle.

Ou plutôt: s'agit-il seulement de lenteur? Si tel était le cas, il suffirait d'accélérer un peu la cadence des réunions communautaires: non pas x par mois, mais trois fois x. Il est vrai qu'on risquerait d'y perdre les pédales, car ministres et hauts fonctionnaires ne quitteraient plus guère Bruxelles.

Aussi bien n'est-ce pas là le problème. Les membres des innombrables conseils et comités européens se voient très fréquemment, et la méthode de leurs « marathons » a acquis une célébrité de mauvais aloi. Le nombre d'heures, diurnes et nocturnes, passées ensemble, est largement suffisant. En fait, il ne s'agit pas de changer le calendrier. Il faut changer la méthode de travail.

Ce n'est pas tellement le cas quand il s'agit de questions immédiates, par exemple en face des prix agricoles à fixer pour la prochaine campagne. Là, on finit toujours par s'arranger, et le compromis final, tout en ne satisfaisant personne, est à peu près acceptable pour tous. En rentrant « chez soi », on peut proclamer qu'on s'est battu jusqu'à la dernière limite, que « les autres » ont été peu compréhensifs, comme d'habitude, mais qu'en fin de compte, on a pu éviter le pire. D'ailleurs, on peut toujours tourner la difficulté en fraudant un peu — c'est ce que fait tout le monde.

Et ainsi va l'Europe. Mais le système devient beaucoup plus dramatiquement boiteux lorsqu'il s'agit, non pas de politique quotidienne, mais de projection d'avenir. L'Europe n'a pas de gouvernement, et personne ne saurait donc prévoir les chances futures à saisir, les écueils à éviter. Or, une communauté humaine peut considérer comme son premier droit: celui d'être gouvernée. Le droit de contrôler son gouvernement ne vient qu'en second lieu.

Les conséquences de cet état de choses sont manifestes. A une époque où l'humanité se demande où elle va, les Européens ne reçoivent aucune réponse de la part des autorités communautaires. Celles-ci ont le droit de prendre des initiatives et de proposer des politiques possibles, mais elles n'ont guère de pouvoir propre et dépendent entièrement du bon vouloir des nationaux. Il suffit qu'un seul de ceux-ci exprime ses doutes ou sa résistance, pour qu'aucune décision — bonne ou mauvaise — ne puisse être prise. Le veto est à la disposition de tous et, en pratique, tous s'en servent à leur tour. D'où une quantité énorme de dossiers qui encombrant les archives communautaires: autant de questions sur lesquelles une décision aurait dû être prise, mais où l'unanimité requise (unanimité contraire à la lettre du Traité de Rome) ne put être trouvée.

Que cette méthode de travail paralyse une institution — la preuve en est faite. Que cette institution risque, dans ces conditions, de devenir un « machin » — c'est l'évidence. En effet, le principe du veto n'empêche le processus de décision qu'en un seul cas: au cas où la machine est commandée par une puissance hégémoniste. C'est le cas du COMECON, où l'on discute peu, mais où l'U.R.S.S. tient fermement les leviers de commande.

Mais tel n'est pas le cas de l'Europe des Neuf, où aucun pays ne saurait dominer les autres, où aucun ne surclasse ses partenaires. Et c'est d'ailleurs très bien ainsi, car s'il existe une dominante dans l'histoire de l'Europe, c'est bien le refus de l'hégémonie. L'Espagne, la France et l'Allemagne en ont fait successivement l'expérience. Néanmoins, en l'absence d'un « pays-guide », une seule méthode s'offrirait pour permettre un progrès réel: celle du Fédéralisme. Car le fait est que, pour unir des peuples jaloux de leur identité nationale, l'humanité n'a jamais trouvé d'autre système politique pour concilier l'union nécessaire avec la diversité souhaitable.

Sans doute, la méthode non-fédérale a pu obtenir des résultats, tant qu'il s'agissait de ce qui s'appelle l'« intégration négative ». La réalisation d'une zone de libre-échange, protégée par un Tarif Extérieur Commun, fut plus facile

que prévu. Dans ce cas unique, le calendrier du Traité de Rome a pu être non seulement respecté, mais devancé. Visiblement, tous les pays partenaires avaient un intérêt comparable à ouvrir les frontières. Il est vrai que les « services » de douane ont, ensuite, récupéré une part du terrain perdu en établissant, d'accord avec les ministères intéressés, des tarifs fiscaux divergents, des règles sanitaires divergentes. Néanmoins, le protectionnisme classique avait perdu la partie. Pour la France, ce fut là le mérite du Général de Gaulle qui, en décembre 1958, par un train de mesures monétaires, consacra « l'Europe commerciale ».

Mais pour les architectes du Traité de Rome, il ne s'agissait pas seulement de faire sauter des obstacles internes. Ils avaient l'ambition de transformer le domaine des Etats-membres en un territoire économique intégré, avec un système unique des transports, une gestion commune de l'agriculture et du commerce extérieur, voire une monnaie européenne. Certes, ils eurent la prudence de ne pas mettre toutes leurs ambitions dans le texte du Traité, mais la philosophie inhérente de leurs efforts tendait bien à des buts aussi audacieux.

Buts audacieux, mais logiques, puisque, aussi bien, nous vivons à l'époque des grands espaces et des continents organisés. Or, après vingt ans d'efforts gigantesques, nous en sommes toujours très éloignés. Pourquoi ?

La réponse à cette question est simple. D'ailleurs, nous l'avons déjà plus ou moins donnée. C'est que les pays partenaires ont — les uns plus consciemment que les autres — cherché à réaliser la quadrature du cercle : faire l'union européenne sans toucher aux prérogatives de l'Etat-Nation. C'est comme si l'on voulait se marier tout en restant célibataire, c'est-à-dire sans renoncer à aucune parcelle de son indépendance individuelle. C'est là ce qui s'appelle — non pas comme on le pense souvent, « l'Europe des patries », mais « l'Europe des Etats », donc celle des souverainetés absolues.

Il est caractéristique que l'expression d'« Europe des patries » (que le Général de Gaulle n'a employée qu'une seule fois, pour la rejeter) soit devenue si populaire, car nous y trouvons une confusion désastreuse.

L'Europe des patries ? Mais comment donc ! Quel esprit sérieux a jamais proposé une Europe sans patries, qui eût été une Europe amputée d'une large part de son histoire ? Au sein du mouvement fédéraliste, que nous prétendons connaître quelque peu, nous n'avons jamais entendu de proposition pareille ! Mais pour les adversaires du Fédéralisme, cet épouvantail fut utile. Il leur a rendu de signalés services dans une propagande qui, pour être malhonnête ou simplement naïve, n'en était pas moins efficace. « L'Europe Unie ? Ce serait la fin des Patries ! ».

La fin des patries ? Sûrement pas. Mais des Etats ? C'est là un tout autre problème, car si le Fédéralisme n'a jamais menacé l'identité patriotique (au contraire !), il a, par contre, toujours fait le procès des Etats, sous leur forme actuelle. Il en propose, dans une certaine mesure, le démantèlement. Prenons l'exemple monétaire.

D'abord, à quoi servirait-il d'avoir une Communauté Economique Européenne si chaque pays-membre restait maître de sa monnaie ? Y perdriions-nous notre indépendance ? En un sens, oui. Mais nous l'avons déjà perdue, puisque nous vivons à la fin du xx^e siècle, à une époque où le Président Kennedy, lorsqu'il fut à la tête de l'Etat le plus puissant de la planète, put déclarer que l'ère des indépendances avait fait place à celle des interdépendances. Déclaration qui vaut a fortiori pour nos Etats européens, qui comptent, au plus, quelque 60 millions d'habitants.

On peut même aller plus loin et dire qu'en sacrifiant certains intérêts partiels et surtout certains préjugés — ce qui est nécessaire pour mettre en commun nos ressources, y compris nos ressources monétaires — nous pourrions de nouveau accéder à une forme collective d'indépendance, cette fois réelle, notamment à l'égard des U.S.A.

En tout cas, c'est là le processus que les architectes du Traité de Rome ont voulu mettre en branle. Ils savaient que, chemin faisant, nous allions nous heurter à bien des habitudes prises, à bien des privilèges étatiques. Mais ils savaient aussi qu'en se fixant une ligne de conduite et en s'y tenant, on n'arrive peut-être pas exactement là où on voulait, mais qu'en tout cas on arrive quelque part. Il suffisait, pour le savoir, d'avoir lu le **Discours de la Méthode**. Or, en ne restant pas fidèles à la décision initialement prise, on n'est pratiquement arrivé nulle part, après vingt années d'efforts pénibles. Faute d'avoir fait tout le chemin qui était devant nous, nous retombons aujourd'hui dans le protectionnisme.

Cela nous semble indiscutable. Mais reprenons le problème de l'autre bout. Si on avait été plus conséquent, si on avait procédé à une intégration positive et si, en particulier, on avait créé une monnaie commune selon le rapport Werner ou selon tout autre système technique — aurait-on porté atteinte à nos patries ?

Oui, mais seulement dans la mesure où l'on aurait adopté une fallacieuse identification entre « Patrie » et « Etat », confusion que Daniel-Rops a déjà dénoncée au lendemain de la guerre. Si, par contre, on distingue entre les deux, il faut considérer comme une duperie, consciente ou inconsciente, que de brandir le drapeau national en matière monétaire ou d'ailleurs, en général, chaque fois qu'il s'agissait d'aller au-delà de cette « Europe des Etats » qui est l'Europe de la paralysie.

Certes, une Europe fédérale ne peut vivre sans s'appuyer sur une monnaie commune, c'est-à-dire sans refuser aux Etats nationaux le privilège de « battre monnaie ». Mais cela signifierait-il que nos patries disparaîtraient dans on ne sait quel « creuset » du type américain ? Sûrement pas ! Il est absurde de prétendre qu'avec une monnaie européenne commune, les Français cesseraient d'être Français, que les Italiens échangeraient la langue de Dante contre un « volapük intégré », que les Allemands deviendraient moins efficaces, que les Britanniques cesseraient de prendre le thé à 4 h... et ainsi de suite.

La patrie, disait Daniel-Rops, correspond à un sentiment très vigoureux en chacun de nous, viscéral, « charnel » au sens de Péguy. L'Etat, au contraire, n'a rien de sacré, ni de sentimental. Il constitue un organisme sociologique, composé de fonctionnaires qui sont à notre service. Si un autre organisme fait mieux l'affaire, c'est à nous de créer ce nouvel organisme. Il est d'ailleurs étrange que, dans les pays qui ignorent le culte de l'Etat, celui-ci est moins fraudé que dans les pays statolatrices, situés généralement vers le Sud.

En conclusion sur ce point : si on voulait enfin prendre au sérieux l'intégration européenne, cela nous conduirait sans aucun doute à repenser nos concepts de l'Etat. Celui-ci y perdrait son auréole, mais les services publics augmenteraient leur crédibilité. En revanche, quant aux patries, elles accentueraient probablement leur originalité par un contact plus étroit avec les autres.

A dire vrai, on comprend mal la préoccupation et l'angoisse montrées par certains nationalistes à cet égard. Car de deux choses l'une.

Ou bien les patries sont des réalités humaines durables (et c'est ce que nous pensons), mais alors, rien ne saurait les mettre en danger. Elles auront leurs contributions à faire au concert européen. Elles changeront, puisque tout ce qui vit doit changer, mais elles ne seront pas infidèles à elles-mêmes. Elles resteront elles-mêmes, avec leur identité propre, mais, Dieu merci, elles ne resteront pas les mêmes.

Ou bien, au contraire, autre bras de l'alternative, elles ne sont plus que des rudiments du passé. Mais, dans ce cas-là, rien ne servirait de les protéger artificiellement, en refusant les mesures européennes qui s'imposent. Cette dernière attitude a été caractérisée par le regretté André PHILIP, de « Nationalisme Larmoyant ». Il est étrange, en effet, que tant de nationalistes semblent avoir une confiance si limitée dans l'avenir de leurs patries étatiques...

Nous, au contraire, prenons la position inverse. Non seulement nous avons pleine confiance dans la fécondité du patriotisme, mais nous ne limitons pas celui-ci aux seuls Etats. Nous pensons que les diversités nationales sont encore bien plus riches que celles, montrées sur nos cartes murales politiques : un Etat, une couleur bien contrastante avec celle du voisin. Nous savons qu'à l'intérieur de ces Etats ne règne pas l'unicité, mais la multiplicité. Aucun pays européen n'y échappe.

En fait, les cartes linguistiques et ethniques de l'Europe présentent un réseau de diversités bien plus complexes que celles qui se contentent des Etats nationaux, peints en rose ou en bleu, en vert ou en jaune.

Or, dans quelle mesure l'Europe en formation a-t-elle rendu justice à ces réalités-là ? Si la « supranationalité » n'a pas pu fonctionner, l'« infranationalité » a-t-elle au moins pu s'affirmer ? Et, dans ce même contexte, quid de la « transnationalité », qui apparaît pour les régions situées à cheval sur les frontières ?

Hélas ! en face de tous ces aspects, la Communauté s'est montrée inefficace. Reconnaître la spécificité ethnique de telle région : il ne fallait pas y penser, car les organes communautaires ne travaillent qu'avec les représentants des Etats qui, eux, n'admettraient pas que « Bruxelles » soulève des problèmes « internes ». Mais, même les aspects culturels mis à part, comment juger la politique régionale de la C.E.E. ?

Elle a été l'un des secteurs les plus négligés. Les pays pauvres ont demandé que le Fonds Régional soit doté plus généreusement, alors que les pays riches — qui, bien entendu, devaient contribuer le plus — amassèrent les arguments pour que le Fonds dispose de moyens plus réduits. En plus, en ce qui concerne la manière dont les aides accordées furent utilisées, les administrations communautaires n'ont exercé qu'un contrôle réduit. Dans l'ensemble, personne n'a expliqué aux populations concernées que tel projet de développement devait son existence à la solidarité européenne. La plupart du temps, les gouvernements bénéficiaires ont simplement versé les sommes reçues de Bruxelles dans leurs caisses nationales.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que la C.E.E. n'ait pas réussi à définir une doctrine transnationale de développement, une méthode particulière. En effet, le problème est global et il aurait fallu trouver un système global de lutte contre la misère. Il y serait entré à la fois des éléments agricoles et d'industrialisation, des projets de transports et d'éducation professionnelle, des mesures capables de donner un nouvel élan au tourisme et à l'équipement socio-culturel. Mais rien de tout cela n'a été tenté, même s'il est vrai que George THOMSON, qui, à la Commission, a été chargé de ce portefeuille pendant un temps du reste trop court, a esquissé des tentatives rationnelles.

Pourtant, la Communauté aurait dû trouver là un riche terrain d'action. Par exemple, la pollution de l'air et de l'eau a souvent eu des effets d'autant plus abominables que les autorités nationales, publiques et privées, se contentent, dans bien des cas, de rejeter leurs déchets industriels vers le voisin. Bien entendu, aucune législation nationale ne les en empêchait et — la paralysie de l'intégration étant ce qu'elle est — aucune législation transnationale n'est encore envisageable. Par conséquent, en dépit de tous les discours sur la fraternité européenne et les « destins désormais liés », de tels scandales subsistent. Dans ce domaine aussi la souveraineté nationale se paie très cher.

Fait curieux, là où la Communauté se montra inopérante, le Conseil de l'Europe, lui, eut au moins le mérite de poser le problème. Depuis longtemps, il dispose d'une « Conférence des Pouvoirs locaux » qui, quelques années plus tard, ajouta à sa dénomination les mots « et régionaux ».

Il est facile d'ironiser sur ce phénomène. Puisque, dit-on, de toute manière, le Conseil n'a aucun pouvoir réel, les gouvernements nationaux pouvaient, au moins, lui laisser la latitude de jouer avec le fait régional. Une telle ironie est injuste, car en tout cas, l'action menée par Strasbourg a sensiblement contribué à une prise de conscience des régions menacées, puisqu'elles se rattachaient directement à un organisme européen, sans être sous la coupe de leurs gouvernements respectifs.

Rien n'est plus éloquent à cet égard que la « Déclaration de Galway », votée à l'unanimité par une conférence tenue en octobre 1975 dans la ville irlandaise de ce nom.

« Galway » n'était, en aucune manière, une conférence dite « au sommet ». Elle fut officielle en ce sens que les participants représentaient légitimement leurs régions respectives. Elle ne le fut pas au sens traditionnel et diplomatique du mot.

Les délégués se considéraient à juste titre comme les élus de ce qu'ils ont appelé « l'Europe seconde », c'est-à-dire l'Europe périphérique, à distinguer de celle où se trouvent les plus importantes concentrations industrielles : celle où (constatent-ils), en 1990, 40 % de la population sera concentrée, alors que le territoire ne comprend que 9 % de l'Europe des Neuf.

Cette « Europe seconde » n'était pas représentée complètement. Elle le sera sans doute une prochaine fois, lorsque la suite sera donnée, probablement à Bordeaux. Mais en tout cas, une soixantaine de régions étaient là, qui se croyaient discriminées, négligées, marginales par rapport au développement général. Certaines le sont pour des raisons politiques : Berlin-Ouest. D'autres, la plupart, pour des raisons de localisation, comme les îles italiennes, le Schleswig-Holstein ou le Nord-Jutland. Pour certaines enfin, la position « périphérique » se combinait avec un problème ethnique, comme pour la Bretagne ou le Pays de Galles. Certes, il est difficile de jauger dans quelle mesure exacte l'oppression linguistique et culturelle — en d'autres termes : la centralisation systématique de l'Etat en question — a contribué aux retards (mais sont-ce des retards ?) économiques et sociaux. Mais si l'importance du phénomène reste inconnue, il est incalculable qu'un déracinement ethnique ne peut que contribuer à un manque de vitalité régionale, tel qu'il se manifeste, notamment par une émigration excessive.

Les rédacteurs du Traité de Rome ont bien vu ce problème sous ses aspects économiques. Ils ont même écrit en toutes lettres que — contrairement à ce qui avait été le cas en Italie, après l'unification nationale — l'intégration européenne ne devait pas avoir pour effet de privilégier encore davantage les régions les plus riches, en accentuant le fossé entre elles et les plus pauvres.

Or, ce qu'on s'était promis de ne jamais permettre est très exactement ce qui s'est produit. Les Etats nationaux ont considéré que leurs misères régionales ne regardaient personne, et ils se sont contentés de ramasser l'argent que Bruxelles pouvait leur offrir.

Bref, le Nationalisme d'Etat a non seulement empêché la naissance d'une véritable Europe supranationale (qui se serait manifestée, par exemple, dans la création d'une monnaie unique), mais il a également empêché tout contact direct entre les régions, d'une part, et les autorités communautaires, de l'autre. Vers « le bas » comme vers « le haut », la même philosophie jacobine et bonapartiste a eu les mêmes effets : elle a étouffé dans l'œuf toute tentative de faire naître une Europe nouvelle, véritablement unie et exprimant véritablement nos multiples diversités.

Il est improbable que cette situation change bientôt d'elle-même. Il faudra un choc, venu soit de l'intérieur, soit de l'extérieur. Peut-être qu'un événement international dramatique réveillera les Européens en dissipant d'un coup l'illusion si largement répandue, selon laquelle l'Europe « se ferait par petits pas ». Peut-être aussi que les élections directes au Parlement Européen créent un point de référence et que les députés élus n'accepteront plus d'être traités comme le furent constamment leurs prédécesseurs, désignés.

Mais quelles que puissent être les circonstances dans lesquelles un nouvel élan et un changement de méthode se produisent, nous nous trouverons sans doute devant des problèmes institutionnels qui engageront aussi le « Droit Prospectif ».

Cette évidence s'imposera encore plus, le jour où le nombre d'Etats-membres se sera encore accru. Au sein de l'Europe des Six, le processus de décision, tel que nous l'avons décrit plus haut, était déjà largement insuffisant. Il a été prolongé sans modifications lorsque les Six sont devenus Neuf, alors que c'est une « loi » de toute expérience humaine que l'accroissement du nombre réclame toujours un renforcement des pouvoirs exécutifs.

Un groupe sportif de cinquante membres n'a pas besoin d'un secrétaire rétribué, mais le jour où le nombre aura triplé, un minimum de « bureau » sera indispensable, et lorsque le club aura acquis un terrain, avec des tribunes de spectateurs payants, l'entreprise devra pourvoir à la création d'un « appareil », capable d'engager l'association dans des contrats devant notaire.

Certes, il est difficile de savoir d'avance quand la croissance, de quantitative qu'elle était, sera devenue qualitative, quand la « masse critique » sera atteinte et quand, en conséquence, il faudra changer les structures. Pourtant, le moment vient où l'on traverse un seuil et où les formules anciennes seront à tout jamais désuètes. Pour la Communauté des Neuf, ce seuil est dépassé depuis longtemps et on a délibérément sacrifié l'efficacité de l'intégration aux dogmes de la souveraineté étatique.

Mais cette évolution est loin d'être terminée. Pour l'instant, les Neuf voient déjà trois nouveaux candidats antichamber devant leur porte : la Grèce, le Portugal et l'Espagne ; en plus, rien ne semble exclure qu'un jour la Norvège ne revienne sur sa décision de ne pas adhérer à la C.E.E. : il lui suffira peut-être, à l'avenir, de voir que « Bruxelles » prenne enfin au sérieux le problème de cette « Europe seconde » dont nous parlions plus haut. Mais même une Europe à Douze sera déjà proprement ingouvernable, si l'on ne change le système décisionnel.

Quelles que soient les circonstances futures, le moment viendra où les Européens devront se pencher sur les structures de leur union. Pour l'instant, ils croient encore, visiblement, pouvoir se dérober à cette responsabilité. Le sort qu'ils ont fait au rapport Tindermans est caractéristique à cet égard. Après avoir demandé à leur collègue belge de leur expliquer ce qu'une « union européenne »

pouvait bien signifier (ne le savaient-ils donc pas ?), ils ont jusqu'ici évité tout débat sérieux sur le sujet. Ils ont même pu blesser personnellement un chef de gouvernement qui avait consacré des efforts très considérables à la préparation de son document, alors qu'à l'intérieur de son pays les problèmes à résoudre ne manquaient pas...

Quoi qu'il en soit, le système actuel est inadéquat. Un jour ou l'autre, on devra l'examiner en profondeur. Sera-ce l'œuvre d'une Constituante en bonne et due forme ? C'est improbable. En tout cas, quelque document qu'on veuille produire, il faudra le soumettre — par référendum sans doute — à l'approbation souveraine des peuples concernés. Il ne s'agira pas d'écrire la Constitution la plus parfaite imaginable, ni de choisir entre différentes théories de Droit Constitutionnel. Mais, beaucoup plus modestement, il s'agira de trouver des formes institutionnelles qui permettront à l'intégration de fonctionner, sous contrôle démocratique effectif. C'est tout et ce sera énorme.

Nous ne sommes d'ailleurs pas tout à fait sans préparation dans ce domaine. La Commission « ad hoc » qui, en 1952-1953, a rédigé un projet de traité de communauté politique, peut offrir un matériel de pensée qui aura alors un regain d'actualité. Son œuvre, devenue sans objet après le rejet de la Communauté Européenne de Défense, n'est sans doute plus adaptée aux besoins de l'Europe d'aujourd'hui. Mais il représente en tout cas un cadre de référence utile, un texte à méditer.

Sa principale faiblesse est, à nos yeux, de n'avoir tenu aucun compte, justement, de la diversification régionale. Le projet Spaak-Von Brentano raisonnait encore en termes exclusivement étatistes, en ce sens qu'il introduisait, certes, la supranationalité, mais partait tout de même du principe fictif que chaque Etat national serait une entité, « une et indivisible ».

Depuis lors, les esprits ont évolué. Partout dans le monde, les communautés humaines plus restreintes font parler d'elles. La Belgique est en voie de fédéralisation. En Italie, le problème du Tyrol du Sud a fini par trouver une solution qu'on espère pas trop passagère, dans un sens autonomiste prononcé. On sait le rôle prépondérant que les populations minoritaires en Espagne ont joué dans la chute du régime franquiste ; d'ailleurs, la section espagnole du Mouvement Européen s'intitule depuis longtemps « Conseil Fédéral ». Aux Pays-Bas, une refonte du système provincial est à l'étude et, quoi qu'on pense de ses modalités, elle tend à une participation populaire plus poussée dans la gestion des affaires régionales. Dans le Royaume-Uni, les revendications galloises et écossaises ont perdu à jamais leur caractère folklorique pour devenir un facteur important dans la politique, même parlementaire : la « Dévolution » n'est discutée que dans ses applications pratiques et non plus dans son principe. Seule la République Fédérale d'Allemagne semble échapper à ce genre de crises : c'est que, justement, elle a le Fédéralisme à sa base.

La France pourra-t-elle échapper à ce mouvement de l'Histoire ? S'attachera-t-elle à son tour au débat sur une décentralisation démocratique qui devra, inévitablement, conduire à la création d'assemblées régionales élues, dotées de budgets importants et de fonctions précises ? Pourra-t-elle tourner le dos aux lignes directrices, indiquées naguère par le Général de Gaulle, dans son célèbre discours de Lyon ? L'aménagement des territoires pourra-t-il prospérer sans un réaménagement administratif et politique du pays ? Il semble bien que le réveil des collectivités locales et régionales fasse partie de l'ensemble de notre contexte historique. Un jour ou l'autre, d'une manière ou d'une autre, même le centralisme parisien devra tenir compte de ces réalités émergentes.

Le centralisme parisien, mais aussi tout projet d'union politique européenne. Il est illogique et irréaliste de penser que les régions, en plein réveil, se contenteraient défini-

tivement d'une représentation indirecte, c'est-à-dire à travers la diplomatie nationale centrale. Il faudra donc, dans une future Constitution européenne, tenir compte de ce fait. De quelle manière ?

L'Europe vraiment organisée, définissant des formes originales de structure fédérale, optera sans aucun doute pour le bicaméralisme. Celui-ci, corps quelque peu étranger dans un Etat unitaire, devient une pièce maîtresse indispensable dans une Fédération qui, par définition, tend à représenter à la fois l'intérêt commun de la collectivité unie et celui des corps constituants : Chambre et Sénat, Bundestag et Bundesrat, ou quelle que soit la dénomination dans les organisations fédérales différentes.

Ceci étant, faut-il donc que les Etats demeurent les seuls corps constituants considérés comme le pensaient encore Spaak, Von Brentano et leurs collègues ? A cet égard, l'évolution des faits fut suivie par celle des idées. Lentement, il est vrai. L'opinion publique, bien que généralement favorable au Fédéralisme (en France comme ailleurs) est loin d'avoir pensé les problèmes jusqu'au bout. Raison de plus pour examiner dès maintenant les possibilités qui s'offrent. A l'heure actuelle, on examine un système sénatorial où les collectivités de base (et pas seulement les Etats-membres) auraient leur place assurée. Est-ce de l'utopie ? Peut-être pour l'instant, mais si l'Europe se trouve dans la situation déplorable d'aujourd'hui, n'est-ce pas à cause d'un manque d'audace et d'imagination, donc d'utopie ?

En tout cas, de quelque côté qu'on prenne le problème européen, qu'on l'aborde sous l'angle de la supranationalité indispensable, ou de la décentralisation tout aussi nécessaire, c'est toujours à la même résistance qu'on se heurte. C'est toujours le même principe qui doit être battu en brèche : celui de la souveraineté nationale et de l'indivisibilité des Etats. Principe jacobin qui a des racines profondes dans la psychologie de plus d'un peuple européen, mais nulle part davantage qu'en France.

Comme il s'agit donc d'un problème humain, d'un problème de mythe historique, il serait vain de nous concentrer exclusivement sur des modalités de structure. C'est à la philosophie fondamentale du Nationalisme étatique qu'il faut s'attaquer, telle qu'elle est enseignée dans nos écoles.

Trop souvent, à l'école, l'Etat est présenté comme la seule incarnation légitime du bien public : « rien contre, rien sans, rien en dehors de lui » (Mussolini). Or, que nos Etats aient jadis constitué un progrès historique, c'est indéniable. Mais il n'est pas moins certain que le progrès d'hier risque de renforcer les obstacles au progrès, à un stade ultérieur. Cette notion-là, celle d'une évolution politique qui ne s'arrête pas aux structures politiques actuelles, est fréquemment négligée. D'ailleurs, l'éducation n'est-elle pas, dans certains pays, qualifiée de « nationale » ? Cet adjectif n'a sûrement pas été choisi pour des raisons décoratives.

En fait, l'adaptation aux réalités nouvelles n'a pas été accélérée, mais ralentie par la généralisation de l'enseignement populaire. En effet, cet enseignement (la plupart des manuels d'histoire et de géographie en témoignent) se trouve toujours tenté de s'en tenir aux faits tangibles, aux faits actuels. Donc, il devient rétrospectif, et les résultats en sont d'autant plus graves qu'il est dispensé aux enfants, à un âge où l'on croit encore l'instituteur sur parole. Les cartes murales politiques dont nous parlions plus haut, le cours d'Histoire tel qu'il est donné au niveau primaire, laissent sur l'esprit une empreinte indélébile. Le civisme y devient l'équivalent du patriotisme, et celui-ci se rattache à l'Etat, dont on décrit avec ferveur la naissance lointaine et l'évolution héroïque.

Nous l'avons dit : l'attachement humain à un certain territoire, à un style de vie, à une langue particulière, fait partie de nos sentiments naturels. Par contre, la sacralisation

d'une certaine forme d'Etat national, donc d'une institution qui eut sa date de naissance et ses phases d'évolution, ses sommets et ses décadences, ses défauts, ses qualités et en tout cas ses limites, voilà une réalité tout à fait différente. Dans bien des cas, la constitution des Etats nous est présentée comme naturelle, inéluctable et salutaire. Leur devenir fut le phénomène historique essentiel. Leurs guerres furent toujours justes, leurs victoires devinrent des triomphes pour l'humanité entière, alors que leurs défaites signifièrent des jours de deuil universel — cela fut même le cas si elles ont mis fin à une aventure sanglante et stérile. Quiconque voudrait toucher aux Etats profanerait l'apothéose.

L'Etat fort — et, en effet, les Etats doivent l'être ! — est présenté comme celui qui annexe et centralise, s'arme et s'affirme envers ses voisins. Sa gloire constitue le sens de l'Histoire, car lui seul garantirait notre vie collective, et le civisme s'identifierait avec le sens de l'Etat. Or, si notre enseignement civique apporte ce message-là, n'est-il pas naturel que le concept fédéral soit si difficile à assimiler par les esprits formés à cette école ? Ne leur apparaît-il pas logique de confondre Fédéralisme et Séparatisme, autonomisme et morcellement, supranationalité et haute raison ? Il est vrai que la France est le seul pays où des citoyens aient été guillotins pour « crime de Fédéralisme ». Mais ailleurs aussi, des attitudes similaires subsistent, fût-ce à un moindre degré.

En conclusion, nous nous trouvons à la fin d'une certaine période dans le devenir européen. La méthode réformiste qui comptait sur l'accord unanime des partenaires, a produit des résultats réels, mais trop limités. Dans aucun domaine, une politique commune n'a pu être mise sur pied. Même pas dans le secteur agricole, où pourtant, le Traité de Rome était le plus explicite à cet égard.

Depuis trente ans que l'union européenne est présentée comme la politique officielle de nos gouvernements, nous n'avons toujours pas avancé pour l'essentiel. Nous n'avons ni monnaie commune, ni politique industrielle cohérente, ni démocratie fédérale, ni projet de société à l'échelle du continent. Rien d'exaltant en somme, et il est donc normal que l'intégration européenne soit devenue une affaire d'experts discordants. Selon une enquête, récemment publiée par la C.E.E., seuls les Islandais et les Allemands déclarent que, pour eux, « l'Europe » constitue davantage qu'un choix raisonnable. Pour eux, en tout cas, l'union est une option sentimentale, une affaire du cœur. Sera-ce le cas encore longtemps, même pour eux ? Cela dépend de l'évolution ultérieure, de la question de savoir si, notamment, les élections directes européennes réussissent à poser, devant le grand public, les problèmes du siècle.

Unir l'Europe signifie mettre en question l'Etat national, ou ne signifie rien du tout. Bien sûr, il ne s'agit pas de détruire des réseaux de fonctionnement efficaces et des loyautés traditionnelles, mais de montrer le caractère relatif des institutions existantes. Il est évident que l'Etat national conservera des attributions pour lesquelles il pourra rester l'organe le plus approprié. De « tout », il ne retombera pas au stade du « rien ». Mais qu'il doive être soumis à une critique fondamentale, c'est certain. Que la « dévolution »

soit à l'ordre du jour de l'Histoire, aussi bien que l'exercice en commun des souverainetés, l'événement le démontre, chaque jour un peu plus.

Le Nationalisme étatique est une invention européenne. Nous en avons infecté les autres continents. Nous nous devons à nous-mêmes et surtout aux autres, de montrer aujourd'hui que d'autres formes d'association humaine sont possibles : celles qui incarnent cette « unité dans le respect des diversités », dont seule l'Europe peut révéler le secret.

Henri BRUGMANS.

LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE ET LA C. E. E.



par Louis CARTOU

Professeur à l'Université René-Descartes (Paris-V)

— I —

Depuis quelques années, un mot revient souvent dans la littérature économique ou politique : la « mondialisation ». Ce terme ne désigne pas l'objectif de quelques idéalistes isolés poursuivant le rêve éternel et vain de rapprocher les hommes. Il n'est que l'expression d'une constatation. Appliquée à l'économie, la mondialisation ne se confond pas avec le développement des échanges internationaux auxquels elle est cependant liée. Elle est d'une autre nature. Si l'expansion des échanges, due à l'accroissement de la population dans le monde, au développement économique de pays de plus en plus nombreux, se réalisait selon les méthodes traditionnelles du commerce international, elle ne transformerait pas la nature des relations internationales. Il n'en va pas de même de la « mondialisation de l'économie ». Le fait contemporain essentiel que cette expression consacre c'est — à côté des formes traditionnelles du commerce — le développement des relations économiques internationales selon des méthodes, sinon nouvelles, du moins utilisées avec une ampleur sans précédent. C'est ce fait, ce sont ces méthodes que nous décrivons d'abord dans leurs formes, puis dans leurs sources, enfin dans leurs effets.

C'est selon deux formes distinctes que se développent aujourd'hui les relations économiques internationales. À côté des traditionnels échanges de marchandises, on voit se développer une circulation intense des personnes et des capitaux, des producteurs et des moyens de production. Traditionnellement, les entreprises produisaient dans un Etat et exportaient vers d'autres Etats. Aujourd'hui, de plus en plus, les personnes, les capitaux, les entreprises franchissent les frontières pour produire à l'intérieur même des marchés convoités, pour s'établir sur le territoire des concurrents. Ce sont les investissements, les capitaux à long terme qui se déplacent. De l'économie de tranchée on est passé à l'économie de mouvement (ou du moins les deux stratégies du commerce et de l'établissement coexistent).

C'est donc sous la forme d'investissements à l'étranger, de créations de filiales, de groupes multinationaux que les relations économiques internationales se développent et transforment la nature de ces relations.

Cette évolution paraît exprimer les conditions dans lesquelles sont conduites aujourd'hui les politiques économiques des Etats. Ces conditions peuvent être résumées d'un mot : les Etats industrialisés, ceux qui donnent l'exemple et l'impulsion au monde, se sont pris au piège de leur propre succès. Leurs économies sont fondées sur la religion de la croissance, sont condamnées à la croissance. Celle-ci commence peut-être à être discutée au nom d'autres nécessités : environnement, qualité de la vie, économie des ressources naturelles. Mais de fortes pressions ne contribuent pas moins à la maintenir : la démographie, l'accroissement ou le simple maintien de l'emploi, la hausse du niveau de vie, l'augmentation des charges de la collectivité, le prix de l'innovation et de la recherche, etc... On pourrait presque dire que l'on produit moins pour les besoins de la consommation que pour les besoins de l'emploi, de la rémunération du capital et de la technologie, de l'équilibre de la balance des paiements. En somme, on produirait moins pour consommer que pour produire et se procurer les moyens de produire !

Ainsi, pour alimenter cette croissance continue, les Etats sont obligés d'utiliser en quantités croissantes de l'énergie, des matières premières, de la main-d'œuvre, des techniques nouvelles. Et comme ces éléments n'existent pas toujours sur leurs territoires, ils doivent les importer. Et pour payer ces importations accrues, ils doivent sans cesse augmenter leurs exportations. La croissance continue équivaut donc à l'augmentation continue des importations et des exportations (du moins pour les pays qui ne trouvent pas sur leur territoire les ressources nécessaires).

À ces raisons d'accroître les exportations s'ajoute la nécessité pour les entreprises de disposer de marchés élargis correspondant à une productivité qui dépasse les besoins des marchés nationaux.

— II —

La mondialisation de l'économie étant un fait incontestable place l'Etat dans une situation inconfortable.

En effet, l'Etat voit s'accroître ses responsabilités économiques au moment même où il en contrôle de moins en moins les moyens. Cette situation est particulièrement délicate pour les Etats européens.

Ce sont d'abord les faits, les événements qui montrent l'ampleur des responsabilités de l'Etat dans l'économie.

Des viticulteurs du Languedoc barrent les routes, détériorent les panneaux de signalisation. Des agriculteurs bretons vont déverser des camions d'artichauts devant une préfecture. Des commerçants attaquent une perception. Une entreprise horlogère en faillite somme l'Etat de la renflouer. Des syndicats exigent toujours d'ouvrir des négociations auxquelles doivent participer les pouvoirs publics. Des entreprises exercent sur l'Etat des pressions diverses pour obtenir des aides, sous des formes diverses, pour favoriser leurs investissements. L'Etat décide le blocage des prix industriels et commerciaux, etc... Tous ces faits se sont produits, se produisent quotidiennement. Existe-t-il un lien qui leur soit commun ? En dépit de la diversité des actions et de ceux qui les mènent, ce lien existe : il réside dans la reconnaissance de la responsabilité suprême de l'Etat dans l'organisation et la conduite de l'économie nationale.

Il n'est pas, en effet, de catégorie sociale ou professionnelle qui n'impute à l'Etat les plus larges responsabilités économiques. Pour les agriculteurs, il doit supporter les effets de la mévente des produits agricoles, voire des calamités naturelles (sécheresse). Pour les salariés, il est responsable du chômage ; pour les consommateurs, de la hausse des prix ; pour les entreprises, de leurs difficultés de trésorerie ; pour les commerçants, de leurs faillites. L'Etat, qui l'a bien cherché en s'immisçant partout, est devenu le garant universel du « niveau de vie » comme de sa qualité. La pression conjuguée des entreprises, des syndicats, des agriculteurs, des commerçants, des consommateurs impose à l'Etat des responsabilités sans cesse plus larges.

Mais l'Etat a-t-il les moyens de ses responsabilités ?

L'économie d'une nation est aujourd'hui devenue un vaste mécanisme complexe. On peut la définir, de manière générale, comme l'ensemble des activités qui ont pour objet de produire les biens et les services destinés aux investissements et à la consommation privés et publics et à l'exportation. On peut la décrire comme un cycle qui se reproduit indéfiniment et qui aboutit à des résultats que la comptabilité nationale traduit en chiffres et désigne sous le nom d'agrégats : produit national, revenu national, dépense nationale. Ce cycle se reproduit indéfiniment mais doit obéir à une double règle qui, précisément, détermine la responsabilité économique de l'Etat : l'expansion et l'équilibre. L'économie doit se développer pour permettre le développement du niveau de vie des « ménages » et la satisfaction des besoins publics. Mais ce développement doit respecter divers équilibres : les prix, l'emploi, les exportations, le développement régional, etc...

Ce développement économique est le résultat de l'activité de nombreuses personnes et entreprises de toute dimension et de tout statut : entreprises privées, entreprises publiques exerçant des activités de caractère industriel et commercial, secteur public, Etat, etc... En ce sens, on peut parler d'économie nationale, non d'économie de l'Etat.

Mais ce développement des échanges se heurte à une contradiction. Les échanges sont devenus techniquement plus faciles grâce au développement des moyens de communication. Mais avec la concurrence, les exportations sont devenues commercialement plus difficiles. La conquête des marchés extérieurs, devenue de plus en plus nécessaire, est aussi de plus en plus difficile, surtout pour les anciennes puissances coloniales qui disposaient outre-mer de marchés protégés, tel le Commonwealth.

Dans la conquête des marchés extérieurs, les entreprises ont donc dû imaginer de nouvelles méthodes de pénétration pour tourner les barrières douanières, défenses traditionnelles des Etats. Elles ont de plus en plus procédé par implantation de capitaux, création de filiales. Ces entreprises ont été, en raison du développement géographique de leurs activités, qualifiées de multinationales. Les sociétés multinationales implantent ainsi leurs capitaux dans le monde entier en fonction des conditions d'approvisionnement, de production, de débouchés. Les entreprises se déplacent, tournent les barrières traditionnelles qui s'opposent aux marchandises mais non aux capitaux, à la technologie (que d'ailleurs souvent les Etats eux-mêmes sollicitent). Le monde était naguère divisé en Etats séparés par des frontières plus ou moins perméables entre lesquels les produits s'échangeaient selon les règles du commerce international. Il apparaît aujourd'hui comme un marché global dans lequel les échanges se poursuivent sous les formes traditionnelles, mais aussi par la circulation des entreprises qui viennent produire sur le marché même où elles vendent.

Tel est le sens général de la mondialisation de l'économie à laquelle certains pays tentent de se soustraire sans échapper à ses conséquences : les pays à commerce d'Etat. Cette évolution produit diverses conséquences :

En premier lieu, dans un monde ainsi ouvert à la production, chaque Etat apporte ce qu'il a : les uns la technologie, d'autres les matières premières, l'énergie, la main-d'œuvre. Ces conditions créent une tendance à une spécialisation croissante des Etats.

Cette spécialisation crée une interdépendance à laquelle seuls pourraient prétendre échapper les Etats qui auraient la volonté et les moyens de pratiquer l'autarcie. Ainsi, les Etats industrialisés dépendent de leurs acheteurs dont le marché est nécessaire à leurs exportations, de leurs fournisseurs de matières premières, d'énergie, de main-d'œuvre, parfois de technologie, etc... Il en résulte une impossibilité croissante de fermer les frontières : aux marchandises sous peine de représailles ; aux sociétés multinationales qui ont les moyens de s'installer là où les circonstances les favorisent.

Ces caractères et effets généraux de la mondialisation de l'économie se présentent dans tous les domaines de l'économie. Le processus mondial de production a entraîné notamment : le développement d'entreprises produisant sur une base multinationale ; l'internationalisation des moyens et des conditions de la production et des échanges, les capitaux, la main-d'œuvre, la technologie, l'énergie, les matières premières, la monnaie, etc... ; l'apparition de phénomènes mondiaux qui accompagnent la production, tels que la circulation internationale des crises, de l'inflation, de la pollution, etc...

À l'ensemble des problèmes qui se posent ainsi, il n'y a plus de réponse purement nationale. Et pourtant c'est à l'Etat qu'au premier chef les problèmes sont posés.

Mais sur ce mécanisme géant et compliqué qu'est l'économie d'une nation moderne, l'Etat exerce des responsabilités qui l'exposent à de multiples pressions. Ces pressions ont d'ailleurs pour effet d'étendre encore les responsabilités de l'Etat.

Ces responsabilités correspondent aux deux impératifs du fonctionnement de l'économie : le *développement* et l'*équilibre*. Le développement est traditionnellement assimilé à la « croissance » quantitative, exprimée dans le produit national (P.I.B.). Depuis quelques années, à l'expansion quantitative viennent s'ajouter diverses exigences relatives à un développement qualitatif. L'Etat est tenu pour responsable de la croissance. Il l'est aussi de l'*équilibre* qui doit accompagner le développement : équilibre géographique par la politique régionale, équilibre de l'emploi, stabilité des prix, équilibre de la balance extérieure.

Ces responsabilités, l'Etat les exerce sur la base d'une information économique à court ou à moyen terme, ou dotée de « clignotants ». Il tente d'assurer le développement équilibré par une politique à moyen terme, parfois fondée sur des « programmes » et corrigée par une politique de conjoncture.

Au service de ces responsabilités et des politiques multiples qu'elles impliquent, l'Etat dispose de moyens d'intervention puissants et variés. Il intervient par les moyens traditionnels de la législation et de la réglementation, par l'action des entreprises du secteur public, par les investissements publics, les infrastructures. Il met en œuvre diverses politiques économiques : approvisionnement, formation professionnelle, recherche et technologie. Il contrôle et encadre le crédit, agit sur les liquidités par les dépenses publiques. Il aide les entreprises privées, passe des commandes. Il agit sur les prix, sur la consommation, etc...

Mais si importants que soient ces moyens, une partie essentielle des moyens d'action économique manque à l'Etat : ceux qui dépendent de l'extérieur. L'Etat est devenu largement dépendant de la mondialisation de l'économie, il est soumis à une dépendance extérieure pour une part essentielle des besoins de l'économie.

Ainsi pour ses *exportations* et pour la part d'activité économique qui leur correspond, il dépend de ses clients, de ses marchés extérieurs. Il rencontre une forte concurrence.

Pour sa production intérieure, il dépend dans une mesure plus ou moins large des *sociétés multinationales*.

Sa *monnaie* est liée au système monétaire international et à ses fluctuations.

La sécurité et le prix de ses *approvisionnements* en matières premières, énergie, produits agricoles, dépendent de ses fournisseurs et des conditions du marché. Une partie plus ou moins importante de sa *main-d'œuvre* est importée. Parfois la *technologie* elle-même vient de l'étranger.

Ainsi, si l'on compare l'économie à un corps humain comportant un cerveau et un système nerveux (technologie), des membres et des muscles (entreprises et main-d'œuvre), une alimentation et un appareil digestif (matières premières, énergie), un système sanguin (monnaie), un pays à la fois développé et dépendant tel que la France ressemblerait à un homme dont une partie importante du cerveau, du cœur, de l'estomac, des muscles serait artificielle et commandée de l'extérieur.

Il apparaît donc que l'Etat — du moins l'Etat industrialisé — peut se trouver devant des responsabilités économiques accrues dont les moyens de contrôle lui échappent dans la mesure où ils lui sont extérieurs.

— III —

L'Etat exerce donc des responsabilités économiques accrues dans le même temps où il se trouve exposé à des pressions, des contraintes extérieures qui viennent limiter ses moyens d'action. Comment peut-il faire face à ces contraintes ? De quels moyens peut-il user pour défendre ses intérêts dans les sociétés internationales ?

Dans les relations internationales, l'Etat dispose de certains moyens, de certaines techniques dont nous constaterons qu'elles ne sont plus toujours adaptées à la situation actuelle : la *frontière* et le *traité*.

L'Etat est séparé de ses voisins par des *frontières*. Celles-ci marquent les limites géographiques de l'exercice des pouvoirs de l'Etat, mais aussi celles des pouvoirs des tiers : la frontière interdit l'empiètement des tiers sur le territoire de l'Etat. Dans le domaine de l'économie, la frontière est matérialisée par les *barrières douanières*. A l'abri des frontières, l'économie peut être protégée contre les économies étrangères par des mesures autonomes dont la plus courante est l'application de tarifs douaniers ou de restrictions quantitatives.

D'autre part, dans les relations internationales, l'Etat dispose d'un instrument juridique : le *traité*, contrat conclu entre souverains, égaux en droit. On le trouve sous différentes formes, doté d'effets, de portée les plus divers : traités ordinaires ou en forme simplifiée, multilatéraux ou bilatéraux, etc... Dans le domaine de l'économie, les traités ont été nombreux. Les plus courants étaient les traités « d'amitié, de commerce et de navigation ». Leur objet était de définir les intérêts et les droits réciproques des Etats dans les domaines de la production et des échanges, des importations et des exportations.

Ces techniques traditionnelles étaient fondées sur une notion en laquelle résidait le principe essentiel de la société internationale : la *souveraineté*.

La souveraineté de l'Etat définit le pouvoir exclusif, suprême, qui ne procède que de lui-même, auquel aucune autorité n'est supérieure. Cette souveraineté est celle de l'Etat tel qu'il est né à la fin du Moyen Age du morcellement de la Chrétienté et de l'échec des efforts d'unification poursuivis — contradictoirement — par le Pape et l'Empereur. La doctrine de cette souveraineté et de cette société est fondée sur une devise : « le roi de France Empereur en son royaume ». Cette souveraineté, fondée par les rois, a caractérisé la société internationale des temps modernes, en Europe d'abord, puis dans le monde construit à l'image de l'Europe. Des rois, cette souveraineté est passée aux Etats nations nés de la Révolution française.

La souveraineté de l'Etat est une *notion juridique* dans la mesure où elle désigne un pouvoir illimité, qui n'est soumis à aucune source juridique supérieure.

Mais la souveraineté est aussi une *notion politique* dans la mesure où elle doit s'appuyer sur les moyens de se défendre. Elle est traditionnellement liée à l'*indépendance* et à ses fondements, la *force armée* ou la *diplomatie*. Sans doute, les Etats sont-ils de force inégale. Mais dans la société internationale classique, l'infériorité militaire, la dépendance — outre qu'elle pouvait être atténuée par une diplomatie habile — ne se manifestait que dans les temps de crise ou de guerre. Elle pouvait ne pas être sensible au cours des périodes de calme. Ainsi, avant le mois d'août 1914, la Belgique a pu depuis sa création se comporter en Etat parfaitement souverain quoique voisinant avec deux Etats militairement plus forts.

Ainsi, née à la fin du Moyen Age, la société internationale était une juxtaposition d'Etats souverains. Et pour les Etats qui en jouissaient, cette *souveraineté* reposait sur une *indépendance de nature politique* appuyée sur des *moyens politiques et militaires*.

C'est cette société que la « mondialisation » de l'économie est venue bouleverser. Sous nos yeux, un tout autre monde se dessine, dont le principe change tout en respectant provisoirement toujours la « souveraineté ». En fait, elle leur échappe de plus en plus et la mondialisation de l'économie est un des leviers de cette révolution dont nous ne voyons sans doute actuellement que les premiers mouvements.

La souveraineté de l'Etat reste en apparence le principe fondamental de la société internationale. Mais son fondement politique, l'indépendance a disparu. Autrefois, l'indépendance était fondée sur les moyens de défense, diplomatiques ou militaires. L'économie comptait relativement peu : dans les années 30, le III^e Reich put vivre en relative autarcie tout en alimentant une puissante industrie.

Aujourd'hui, l'*indépendance d'un Etat n'est pas seulement fondée sur ses forces armées : elle n'existe réellement que par son économie*. L'économie fournit d'abord les moyens de créer et d'entretenir des forces armées modernes. Mais surtout l'Etat ne peut être réellement indépendant si son économie ne l'est pas. Et nous avons vu que la mondialisation avait fait passer de nombreux moyens de l'économie entre des mains extérieures à l'Etat : monnaie, approvisionnements, processus transnationaux de production, etc... L'Etat est donc dépendant de l'extérieur dans la mesure où son économie l'est. Et cette dépendance se manifeste quotidiennement et est sensible à tous les niveaux : la production, les échanges sont des faits quotidiens. Les pouvoirs publics ne sont plus seuls à ressentir les effets de la dépendance extérieure : la population, dans sa vie de tous les jours, la ressent aussi, ne serait-ce que dans le prix des produits importés.

Ainsi, la souveraineté a beau être affirmée dans les paroles, elle n'est plus qu'une idole creuse pour la plupart des Etats : la dépendance est le fait manifeste et quotidien. Tel est le changement capital qui nous paraît caractériser l'évolution contemporaine de la société internationale.

Les conséquences immédiates sont le *déclin des instruments traditionnels des relations économiques internationales* et d'une manière générale du droit international classique et la nécessité de procéder à une *classification des Etats selon la réalité actuelle*.

Les *instruments classiques des relations économiques internationales* sont aujourd'hui en déclin.

En premier lieu, la *frontière douanière* ne joue plus le rôle qu'elle remplissait entre les Etats au XIX^e siècle. Les Etats sont, en effet, tenus de respecter les règles internationales édictées par des organisations telles que le G.A.T.T. ou l'O.C.D.E. D'autre part, en recourant à la hausse des tarifs ou aux restrictions quantitatives, ils s'exposeraient à des représailles que leur dépendance économique rendrait particulièrement redoutables. Et surtout l'activité économique ignore de plus en plus les frontières : la production dans un Etat est assurée en partie par des entreprises internationales et de toutes façons utilise des moyens importés : énergie, matières premières, main-d'œuvre, technologie. On cite souvent pour exemple une réalisation publique célèbre, telle que le Centre national d'art contemporain (C.N.A.C. ou « Centre Pompidou »), résultat de la conception d'architectes étrangers, de l'assemblage de tubes d'acier allemands, assuré en grande partie par des travailleurs immigrés ! Et non seulement l'activité, mais les crises économiques et monétaires franchissent les frontières.

De même, le *traité international* en matière commerciale a profondément changé. Aux classiques traités de commerce et de navigation on a vu se substituer de nouveaux traités de contenu très différent. Ainsi, aujourd'hui, les échanges sont régis par des conventions ou des dispositions multilatérales : G.A.T.T., décision de l'O.C.D.E. sur la base desquels les Etats prennent des mesures unilatérales de libération. Par ailleurs, on voit se développer des types d'accord tels que les accords de coopération économique, les accords d'autolimitation d'exportation. Ainsi, la C.E.E. multiplie dans les relations économiques extérieures soit les mesures unilatérales (libération des importations ou préférences généralisées par décision du Conseil), soit les accords d'association, bilatéraux ou multilatéraux (Lomé). De plus, lorsque des accords commerciaux ou tarifaires sont conclus, ils peuvent être tournés, dépassés par les circonstances économiques plus larges qui les entourent ainsi, les Etats-Unis, liés par les dispositions tarifaires du Kennedy Round, ont en peu d'années annulé leurs concessions du seul fait de la dépréciation du dollar.

Les traités traditionnels apparaissent donc dans la vie économique comme des vestiges d'un autre temps dans une construction moderne. Mais on peut aller plus loin : le traité est un acte juridique qui s'efforce de fixer, au moins pour un temps, les règles du jeu, les droits et les obligations des parties. Mais cette technique n'est-elle pas, à la fois indispensable pour assurer une certaine sécurité dans les rapports entre les Etats et dépassée par les mouvements permanents de la vie économique ? (1) Poser cette question, c'est s'interroger sur l'adaptation du droit international classique aux situations et relations actuelles entre les Etats. Et si ce droit n'est plus adapté, par quoi le remplacer ?

Pour essayer d'apporter une réponse à une aussi vaste question, il est nécessaire au préalable de tenter une évaluation de la situation réelle des Etats. Pour prendre une vue plus exacte de la situation des Etats, il faut essayer de les reclasser non d'après le critère juridique de la souveraineté, mais d'après celui de leur *capacité réelle de faire face aux problèmes internationaux*.

Les Etats ont fait l'objet de classification parfois juridiques (Etats souverains, protégés, etc...) ou politiques (classification Est-Ouest, pays développés et pays en voie de développement, répartition Nord-Sud, etc...).

S'il y a eu des classifications économiques entre les Etats, elles ont porté tantôt sur le niveau de développement, tantôt sur l'organisation du régime économique. Jamais sur le *degré de dépendance économique extérieure*. La raison en est que le problème, longtemps, ne s'est pas posé. Les Etats aujourd'hui industrialisés n'ont pas, pendant longtemps, rencontré de difficultés pour se procurer leurs approvisionnements en matières premières et en énergie : celles-ci existaient sur leur territoire (charbon, fer) ou dans leurs colonies. A défaut, ces produits pouvaient être acquis à bas prix et ils n'avaient de valeur qu'à raison de l'usage qu'en faisaient les pays industriels.

La situation est aujourd'hui totalement modifiée. L'économie ne se développe plus seulement dans quelques parties du monde. Les vieux pays industriels ne trouvent plus sur leur territoire les ressources dont ils ont besoin : il est significatif de constater que les industries s'implantent près de la mer, à Dunkerque, à Fos. Des pays qui, jadis, se suffisaient à eux-mêmes sont devenus importateurs : il en est ainsi des Etats-Unis pour le pétrole.

(1) Notamment depuis que le flottement des monnaies a succédé aux parités fixes, ce qui a introduit un élément de perturbation permanent des échanges internationaux.

Le développement industriel, à la fois se généralise et s'amplifie. Il n'est pas surprenant de voir le prix des matières premières et de l'énergie augmenter à mesure que ces produits font l'objet d'une demande accrue. L'année 1973 n'a fait que révéler une évidence. Ce n'est d'ailleurs pas seulement de matières premières ou d'énergie importées que les Etats industrialisés peuvent avoir besoin : ce peut être aussi de main-d'œuvre, de technologie, etc... Mais ces besoins extérieurs varient selon les Etats et dès lors varie la dépendance extérieure. Il est donc possible d'essayer un classement entre les Etats selon ce degré de dépendance, selon ce que l'on pourrait appeler la capacité d'autarcie.

Certains Etats produisent et consomment beaucoup tout en disposant sur leur sol de ressources importantes — exploitées ou non —. Ainsi, les Etats-Unis importent du pétrole, mais ont sur leur sol de quoi se suffire (schistes bitumineux). Ces Etats (U.R.S.S., U.S.A., Chine) sont les plus proches de la véritable indépendance.

Certains Etats consomment peu et produisent peu, mais disposent de fortes ressources. Ils sont peu dépendants de l'extérieur et peuvent exercer une influence politique hors de proportion avec le chiffre de leur population, leur développement économique ou leur puissance militaire. Tel est le cas de l'Arabie, de la Libye, etc...

Certains Etats produisent beaucoup, consomment beaucoup, mais ne disposent sur leur sol que de ressources réduites. Ceux-là sont étroitement dépendants de l'extérieur. C'est le cas des pays industrialisés d'Europe et du Japon.

Enfin, certains pays, démunis de ressources, produisent peu et consomment peu. Certains de ces pays peuvent être très peuplés, avoir d'importants besoins et n'être pas en mesure de les satisfaire. Ce sont les véritables pays sous-développés qui ont besoin de l'assistance internationale.

Ainsi, en retenant ces critères de la dépendance économique extérieure, il apparaît que la situation réelle des Etats ne peut plus être fondée sur la vieille notion de souveraineté. Il est vain d'attendre des techniques classiques du droit international qu'elles mettent un peu d'ordre et de sécurité dans une situation aussi confuse et instable. Le problème est donc de redéfinir des règles adaptées à cette situation. A cela répondent notamment les efforts pour établir un « nouvel ordre économique mondial ».

— IV —

Pour les diverses raisons que nous avons analysées, les solutions traditionnelles du droit international ne sont plus en mesure de fixer les règles de la société internationale. Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles règles, de nouveaux principes d'organisation. Cette recherche s'organise aujourd'hui autour d'une formule : le « nouvel ordre économique mondial ». Pour tenter de connaître le sens de cette formule il faut partir d'une constatation : dans la situation internationale, aujourd'hui comme toujours, lorsque des intérêts sont concurrents, deux situations seulement sont possibles : l'affrontement ou l'entente (le premier précédant parfois la seconde).

L'affrontement se produit constamment, à tous les niveaux de la société. Entre Etats, il peut aller jusqu'au conflit. Mais les conditions actuelles de la société internationale aggravent les effets de l'affrontement. Un conflit armé se généralisant aboutirait à un suicide collectif dans lequel la distinction entre vainqueurs et vaincus n'aurait aucun sens. Dans le domaine de l'économie, l'affrontement peut aussi produire des conséquences néfastes pour toutes

les parties au conflit, y compris pour les vainqueurs apparents. Le conflit du pétrole du début des années 1970 en témoigne. A la fin de 1973, les pays de l'O.P.E.P. semblaient avoir remporté sur les pays industrialisés une victoire décisive. Ils leur avaient imposé une hausse des prix sans précédent, une réduction de la production, parfois un embargo. Cette humiliation devait entraîner de la part des pays industrialisés une réaction qui, sous l'impulsion des Etats-Unis, se manifesta par la création de l'Agence Internationale pour l'Energie (à laquelle la France refusa de participer). Mais ce sont surtout les faits eux-mêmes qui ont contraint les pays de l'O.P.E.P. à un certain recul. Leur « victoire » sur les pays industrialisés entraîna une série de conséquences dont ils furent les victimes : la crise pétrolière entraîna dans les pays importateurs une récession, une chute de la consommation de pétrole. Les prix des produits industriels s'accrochèrent du fait de l'inflation. Le dollar, monnaie utilisée par les pays de l'O.P.E.P. pour les paiements et dans les réserves, fut affaibli. Cet enchaînement de faits plaça en 1975 les pays de l'O.P.E.P. dans une situation de faiblesse relative — et temporaire. Ceux qui avaient profité de la hausse du pétrole pour lancer de grands programmes d'investissement connurent des difficultés.

Ainsi, la crise du pétrole entre 1973 et 1975 montra la solidarité réelle qui existait entre les producteurs et les consommateurs : le pétrole n'était une richesse dans les mains des producteurs que par l'utilisation qu'en faisaient les consommateurs : les producteurs n'avaient pas intérêt à ruiner leurs clients. L'affrontement s'est donc révélé, dans ce cas tout au moins, plus ou moins désastreux pour toutes les parties.

Certains Etats ont donc envisagé de fonder les relations internationales sur une nouvelle forme de concertation à laquelle fut donné le nom de « nouvel ordre économique mondial ».

Ce « nouvel ordre économique international » a fait l'objet de déclarations nombreuses de la part d'hommes politiques (2) ou d'autorités internationales. Si l'on tente d'en tirer une notion générale, on peut dire que ce nouvel ordre doit avoir pour objectif général d'assurer la stabilité dans les relations économiques internationales. Elle assurerait aux pays importateurs d'énergie ou de matières premières la sûreté des approvisionnements et la stabilité des cours. Aux pays en voie de développement, elle garantirait des prix équitables et stables, une stabilité des ressources et un développement équilibré. Ces résultats exigeraient le respect de certaines disciplines (dans le domaine monétaire par exemple) et une entente tant technique que commerciale (par les préférences généralisées par exemple). Telle devrait être la coopération internationale qui caractériserait le « nouvel ordre économique mondial ».

De cette coopération, une première tentative a eu lieu : la conférence dite « Nord-Sud » dont les résultats (3) sont incertains. Le déroulement de cette conférence a montré toutes les difficultés du « dialogue » entre pays industrialisés, pays détenteurs de matières premières et d'énergie, pays dénués de ressources. Les causes de ces difficultés sont multiples.

Il n'est d'abord pas sûr que tous les Etats intéressés aient une conception identique de ce nouvel ordre. Là où un Occidental verra un moyen de stabilité et de développement équilibré, un pays en voie de développement verra le moyen de satisfaire des exigences équivalentes à une capitulation des pays développés. Il suffit par exemple de

(2) Ex. : M. GISCARD D'ESTAING dans une conférence à l'Ecole Polytechnique, le 28 octobre 1975.

(3) Mai 1977.

citer la liste des revendications exprimées par les « 77 » dans une déclaration et un programme adoptés en avril 1974 lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. La Commission C.E.E. devait déclarer que ces documents contenaient un grand nombre de dispositions inacceptables pour les pays industrialisés (4).

D'autre part, un nouvel ordre mondial reposera en définitive sur la *bonne volonté des Etats*, sur la raison et sur les instruments juridiques traditionnels exclusifs de tout abandon de souveraineté. Peut-on, dans ces conditions, espérer voir des Etats en position — peut-être provisoire — de force consentir des concessions unilatérales aux plus faibles ? Peut-on penser que la puissance américaine acceptera de renoncer à la suprématie que lui confèrent ses moyens : le dollar, l'agriculture, la puissance technologique, les ressources naturelles ? Et que signifie un ordre mondial dont les pays de l'Est, l'U.R.S.S. en tête, restent absents, sans renoncer à en exploiter les difficultés ? Il est donc illusoire d'attendre d'une sagesse subitement révélée des Etats une organisation nouvelle et pacifique du monde. L'ordre mondial futur ressemblera à ce que toujours ont été les relations internationales : une suite d'affrontements et de coopération, mais dans des conditions, selon des modalités, que la « mondialisation » de l'économie a profondément transformées.

En présence de cette situation, il convient de voir ce que sont les moyens, les possibilités de la Communauté Européenne.

— V —

Les économies des Etats dans leurs relations extérieures sont sans cesse entre ces deux situations : le conflit et l'entente (chacun cherchant à être en position de force avant de conclure un accord). Sans doute, les combattants de cette bataille sont les entreprises. Mais l'Etat a conservé, nous l'avons vu, la responsabilité globale de l'économie. Cela l'entraîne à intervenir sans cesse : pour protéger son économie en luttant contre le dumping des autres, en aidant ses entreprises à améliorer leur capacité, leur productivité ; pour soutenir son économie dans ses offensives sur les marchés extérieurs, en exerçant des pressions diverses sur les clients éventuels, au détriment de concurrents étrangers.

Or, la Construction communautaire a conféré à la Communauté une responsabilité globale de l'économie qu'elle doit assumer, non seulement à l'intérieur de la C.E.E., mais de plus en plus dans ses relations extérieures. L'étendue, le développement des activités communautaires extérieures confirment cette responsabilité. A l'origine, les relations extérieures de la C.E.E. étaient étroitement liées à la première conception de la Communauté : l'Union douanière. Elles avaient pour objet les tarifs (pour l'établissement du tarif douanier commun) et les relations commerciales (d'ailleurs entendues dans un sens étroit). Puis la politique étrangère de la C.E.E. s'est développée bien au-delà de ce que prévoyait le Traité de Rome. L'instrument de cette extension n'a plus été seulement la politique commerciale, mais la politique d'association. Ainsi se sont multipliés à côté d'accords commerciaux classiques, des accords privilégiés et des accords d'association. Géographiquement, cette politique s'est étendue au monde entier et a pris un caractère systématique. Ainsi sont nés successivement une politique de relations avec les pays en voie de développement (accord de Yaoundé, puis de Lomé), une politique d'ensemble en Méditerranée, un libre échange avec l'Europe de l'Association européenne de libre échange, etc... La politique extérieure, d'autre part,

se développait dans une autre perspective : elle s'appliquait dans un nombre croissant de secteurs de l'économie, dans l'agriculture, les transports, l'énergie, la recherche.

La Cour de Justice a même formellement reconnu que ces prolongements extérieurs étaient inséparables des politiques communes (arrêt 22-70 du 31 mars 1971 - Rec. XVII, p. 263).

Ainsi, la Communauté a été amenée à étendre progressivement son action extérieure, malgré l'opposition de certains de ses membres et de certains partenaires qui auraient préféré parfois négocier avec les Etats membres séparément.

Dans ses relations extérieures, la Communauté ne rencontre pas que le succès. Mais du moins lorsqu'elle agit unie elle parvient à obtenir de ses partenaires des avantages que n'obtiendraient pas les Etats membres isolés : ce fut le cas lors du Kennedy Round. Mais lorsque les Etats membres agissent isolément, leur faiblesse est souvent évidente : dans les relations avec les pays de l'Est, les Etats membres se sont livrés à une concurrence coûteuse, notamment dans les conditions du crédit accordé. La dispersion des Etats membres leur a valu d'enregistrer de coûteux échecs dans divers domaines. Ainsi l'aéronautique voit se perpétuer la suprématie américaine. L'impuissance monétaire de l'Europe a permis aux Etats-Unis, à la faveur de la dépréciation du dollar, d'annuler, et au-delà, les avantages qu'ils avaient consentis lors du Kennedy Round. Nous ne pouvons dresser ici le catalogue des succès et des échecs extérieurs de la C.E.E. Mais leur existence témoigne que cette action extérieure est fondée sur des moyens réels mais gênée par d'importantes faiblesses.

Ce que sont les moyens de la Communauté, nous ne pouvons ici qu'en donner une idée très sommaire. La Communauté reste évidemment, en dépit du déclin relatif des Etats qui la composent, une puissance économique et technologique de première importance, un partenaire ou un rival de choix pour les tiers. L'économie interne de la Communauté s'est d'ailleurs renforcée depuis les débuts de l'intégration, la compétitivité s'est accrue. La Communauté est pour les tiers un partenaire commercial essentiel. Elle peut être pour de nombreux pays qui souhaitent échapper à la tutelle des super-grands un centre d'attraction.

Mais si la C.E.E. s'impose dans le monde comme une puissance économique de premier ordre, son efficacité est limitée par ses faiblesses internes. D'une manière générale, selon la classification que nous avons proposée, la C.E.E. est très vulnérable car sa dépendance extérieure pour les approvisionnements, l'énergie, dans une certaine mesure la technologie, les débouchés, est très forte : grand consommateur, le Marché Commun n'a pas sur son sol les moyens de sa consommation. De plus, le niveau social de leur population tend à faire de certains pays de la C.E.E. des pays de cadres, dépendant ainsi de l'apport extérieur de main-d'œuvre moins qualifiée. Ses diverses dépendances exposent la C.E.E. à de fortes pressions extérieures : agressivité commerciale du Japon, pressions économiques, technologiques, politiques des Etats-Unis (par exemple sur les exportations françaises et allemandes d'usines nucléaires), ponction des producteurs de matières premières ou d'énergie ; exigences, menaces, confiscation dans les pays en voie de développement ; sans parler des pressions diverses des pays de l'Est.

En dépit de ses insuffisances, la Communauté reste puissante. Mais il est à craindre que cette puissance ne soit que le reflet du passé, ne soit que provisoire. Elle est fondée certes sur l'avance technologique qu'elle conserve à l'égard des pays en voie de développement. Mais surtout une part essentielle de l'influence de la Communauté est fondée sur son importance commerciale. Elle est

(4) Communication du 5 juin 1975. Supplément au « Bulletin des Communautés Européennes », 6-75, p. 10.

un énorme consommateur, encore solvable. L'affaire du pétrole l'a montré : les fournisseurs de l'Europe ne pourraient la ruiner sans se ruiner. Les matières premières, l'énergie n'ont de valeur que ce que leur donne l'utilisation qui en est faite par les pays industrialisés.

Mais cette situation durera-t-elle ? L'Europe doit — partiellement — son importance économique aux débouchés qu'elle offre à ses partenaires. Mais qu'advient-il de cette puissance si la technologie émigre, si les producteurs de matières premières trouvent ailleurs des marchés suffisants et solvables ? S'ils n'éprouvent pas le besoin de développer leurs exportations au-delà de ce qui est nécessaire à leur propre développement ? La puissance économique de l'Europe ne risque-t-elle pas d'être aussi ruinée que sa puissance politique qui était naguère si impressionnante dans le monde entier ? *Pour affirmer son existence dans les relations extérieures, l'Europe n'a pas l'éternité devant elle.*

Il apparaît donc urgent que l'Europe se dote enfin des moyens nécessaires à sa politique extérieure. La Communauté a des intérêts dans le monde. Elle doit être en mesure de les définir, les organiser, les défendre quotidiennement en partant de cette constatation de bon sens et d'expérience : les chances de succès de la Communauté sont d'autant plus sérieuses qu'elle est unie. La Communauté doit être dotée de moyens lui permettant de prendre des décisions politiques. Mais ces moyens doivent s'appuyer sur une force vitale : la volonté politique.

La Communauté n'est pas dénuée de moyens d'action. Il lui appartient de les renforcer et de les compléter. Le Traité de Rome a doté la Communauté d'institutions compétentes et de procédures propres à faire face à ses responsabilités extérieures. Mais sous la pression de certains Etats, ces mécanismes n'ont pas été appliqués aux domaines nouveaux que les circonstances imposaient d'ajouter aux compétences de la Communauté. Le rôle de la Commission a été contesté. Et, pour ne prendre qu'un exemple récent, on a vu le Président français accepter la présence de la Commission à la Conférence de Londres des 7-8 mai 1977, puis refuser de participer à un dîner au cours de cette Conférence pour protester contre la présence de la Commission. Il serait donc souhaitable de fixer une fois pour toutes les compétences et les procédures communautaires dans les relations extérieures. La règle devrait être la définition préalable d'une position commune, base de négociation, puis la négociation menée par un représentant unique de la Communauté, normalement la Commission.

Et cette règle devrait s'étendre à la défense de tous les intérêts (au moins économiques) communs aux Neuf, qu'ils ressortissent ou non à des domaines strictement prévus par les traités.

D'autre part, les moyens de la Communauté devraient non seulement être améliorés, mais étendus. Ainsi, il est évident que l'un des freins au développement d'une Communauté indépendante réside dans la dépendance militaire où les Etats membres se trouvent à l'égard des Etats-Unis : les Américains ne peuvent-ils être tentés d'obtenir en contrepartie de leur présence militaire des concessions économiques, commerciales, monétaires ? Et quelle peut être la diplomatie d'une Communauté qui ne s'appuie pas sur des moyens de défense propres à décourager toute pression extérieure ? N'importe quel pays tiers peut impunément porter atteinte à des intérêts essentiels des Etats européens dès lors qu'il est couvert par une super-puissance.

Ainsi, pour exercer pleinement ses compétences extérieures, la Communauté doit perfectionner et étendre ses moyens matériels. Mais ceux-ci n'auront de toute façon qu'une utilité limitée si leur emploi ne s'appuie pas sur une volonté politique commune.

Le point d'appui politique de toute institution, de toute collectivité réside dans la volonté politique de ceux qui la composent et de ceux qui la dirigent : l'opinion publique, les gouvernants.

Au niveau de l'opinion, l'enthousiasme des premières années a disparu. Pourtant, l'idée européenne reste une idée populaire, ce dont témoignent les sondages. Les Européens conservent le sentiment d'appartenir à une communauté dont les intérêts se distinguent de ceux des autres régions du monde. L'attachement de l'opinion à l'idée européenne n'est pas sans mérite. Depuis les années 1960, la construction européenne a revêtu un caractère plus technique et économique que politique qui, malgré sa nécessité, n'est pas de nature à intéresser l'opinion. La multiplication des crises surmontées à grand peine par des compromis a entraîné parfois découragement et scepticisme. L'effort d'information n'est pas toujours suffisant. Cet appui politique que devrait être une opinion bien informée fait défaut.

Mais l'absence de volonté politique se manifeste aussi au niveau des gouvernants des Etats membres. Elle a entraîné diverses conséquences et en particulier l'interprétation restrictive des traités. Certains Etats ont entrepris de contester les attributions communautaires en se fondant sur le principe : tout le Traité, mais rien que le Traité. Cela a eu pour conséquence d'empêcher la Communauté d'intervenir de façon efficace dans des domaines relevant de ses compétences, mais dont les prolongements extérieurs n'étaient pas strictement prévus par les Traités. Ainsi, dans les problèmes monétaires ou énergétiques, ce sont des Etats européens isolés qui ont surtout affronté leurs puissants partenaires extérieurs. Lorsqu'il n'a pas été possible d'éviter la présence de la Communauté, celle-ci n'a été acceptée qu'avec réticence : on l'a vu avec la Conférence de Londres des 7-8 mai 1977. Il faut ajouter que l'absence de volonté politique rend aussi difficile la définition d'une base commune de négociations : les discussions des Neuf ressemblent davantage à des négociations diplomatiques entre intérêts divergents qu'à des réunions consacrées à la recherche de l'intérêt communautaire. Si chaque Etat membre ne voit dans le Marché Commun qu'une occasion d'obtenir le maximum d'avantages aux dépens des partenaires, la Communauté est évidemment condamnée. Elle le sera aussi si elle ne veut pas constituer un ensemble décidé à défendre contre l'extérieur les intérêts de ses membres, si elle se contente de se diluer dans un libre-échange mondial dans lequel le jeu serait faussé par les abus de tout le monde.

✱

Ainsi, la mondialisation de l'économie a bouleversé les données traditionnelles de la société internationale. Un nouvel ordre est souhaitable. Mais cet ordre pourra-t-il instituer des relations stables, équilibrées dans la société internationale ? Il est difficile de le penser si l'on constate qu'il doit être fondé sur ce qui a toujours manqué aux Etats : la sagesse, la raison, la modération, l'acceptation de la discipline, etc... Mais si cet ordre ne peut s'établir, les Etats européens doivent admettre qu'ils ne sont plus à la dimension du monde moderne. Dans la coopération comme dans l'affrontement, chaque Etat européen isolé n'est pas à la mesure des partenaires ou des adversaires : seule une Communauté peut discuter sans être écrasée avec les Etats-Unis, l'U.R.S.S., le Japon et demain avec bien d'autres puissances. Encore faut-il qu'elle en ait la volonté et ne s'épuise pas en querelles byzantines — sur la « supranationalité » par exemple —. La puissance économique actuelle de la C.E.E. n'est peut-être pas plus solide que la puissance politique qui était celle de ses Etats en 1939 — c'est-à-dire hier.

Louis CARTOU.

LES VOIES JURIDIQUES DE LA GENÈSE FÉDÉRALE

SPECIAL
EUROPE



par Guy HERAUD
Professeur à l'Université de Pau

Le présent article développe une approche juridique et prospective.

Le point de vue *juridique* cependant n'est pas entièrement séparable du point de vue politique ; il nous apparaît, par exemple, que la théorie du droit justifie logiquement le fédéralisme. Il l'est encore moins de l'aspect stratégique. Et c'est peut-être l'intérêt principal d'une description juridique de la genèse fédérale que de dessiner les grandes voies qui s'offrent pour l'édification d'une fédération. Et c'est à l'Europe que nous pensons.

L'approche apparaît *prospective* parce que le droit positif comparé des genèses fédérales est trop lacunaire pour couvrir et illustrer l'ensemble de la problématique. En outre, les exemples historiques, pour éclairants qu'ils puissent être, procèdent de circonstances particulières. On ne saurait donc en tirer des modèles de portée générale valables pour l'Europe d'aujourd'hui.

Aussi fera-t-on appel à la théorie du droit, c'est-à-dire à la réflexion logique. Or, celle-ci met en œuvre deux catégories : celle du nécessaire et celle du possible. La nécessité logique correspond à l'exigence de cohérence, à la chasse aux contradictions ; on ne peut affirmer simultanément deux thèses qui s'excluent, comme par exemple la souveraineté étatique et l'organisation de l'Europe. Quant à la catégorie du « logiquement possible », elle sert à révéler et inventorier un éventail de solutions qui, juridiquement, se valent et entre lesquelles on choisira en fonction de leurs avantages pratiques respectifs.

1. — ETAT FEDERAL ET SOCIÉTÉ FÉDÉRALE

Que faut-il entendre par « genèse fédérale » ? On peut dire, en première réponse, que la genèse fédérale est le processus (en termes juridiques : la procédure) qui conduit à l'avènement d'une fédération. Or, le mot « fédération » possède deux acceptions, ainsi que l'a fait clairement apparaître la recherche fédéraliste contemporaine inspirée des idées de PROUDHON et d'Alexandre MARC (1). Ou bien « fédération » est synonyme d'Etat fédéral ; c'est le sens classique, politique, limité, « hamiltonien » (2). Ou bien « fédération » est synonyme de société ou Cité fédérale ; c'est le sens reconstitué, social, intégral, proudhonien du mot. Une fédération dans le second sens n'est pas un Etat fédéral ordinaire, à la manière de la Suisse ou de la R.F.A., ni même à la manière des Etats-Unis où se développent pourtant des tendances novatrices de nature fédéraliste intégrale. La Yougoslavie, à certains égards, s'en rapproche plus, mais, à d'autres, s'en éloigne fort (3). Quoi qu'il en soit, par l'application générale universelle qu'elle fait, à la société dans son ensemble autant qu'à ses structures politico-administratives, des principes du

(1) Voir, d'Alexandre MARC : *Dialectique du déchaînement* (Presses d'Europe, Paris-Nice) et *De la méthodologie à la dialectique* (ib.). Add : (collectif) *La révolution fédéraliste* (ib.). *Repères pour un fédéralisme révolutionnaire*, n° spécial de *L'Europe en Formation* (ib.), n° 190-192, janvier-mars 1976, et, de façon générale, cette revue.

(2) Cf. Pierre MONTANE de LA ROQUE, *Le fédéralisme de Hamilton*, Mélanges Couzinet, p. 591-606, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1974.

(3) Cf. *Où va la Yougoslavie*, numéro spécial de *L'Europe en formation*, n° 202-203, en particulier l'article d'Alexandre MARC : Il est encore temps.

fédéralisme, la fédération « fédéraliste » diffère considérablement des Etats fédéraux « libéraux » (et des Etats fédéraux communistes, lesquels d'ailleurs ne sont fédéraux qu'en façade à cause du fameux « centralisme démocratique » qui est le contraire même du fédéralisme). Or, la différence profonde de contenu doit nécessairement s'annoncer dès la genèse. L'instauration de la société fédérale ne peut pas se réduire aux procédures de mise en place d'un Etat fédéral classique. On imagine mal, par exemple, qu'elle puisse procéder d'une Constituante « à la Jean-Jacques ROUSSEAU » composée et désignée selon les normes de la « démocratie individualiste » ; on verra plutôt à l'œuvre des « Etats Généraux du fédéralisme » où se rassembleront, dans leur riche diversité, toutes les forces vives de la société contemporaine. En outre, il s'agira probablement, non pas d'une révolution ponctuelle (aucune n'est d'ailleurs exactement ponctuelle), mais d'une révolution en plusieurs vagues, plus étalée sur le temps. Et il serait intéressant de rechercher ce que pourraient être ces phases et d'en établir l'ordre de succession. On se demanderait par exemple si la création de l'Etat fédéral précéderait l'instauration de la société fédérale ou lui sera concomitante ; et, si elle doit lui être concomitante, à quelles mesures d'instauration de la société fédérale elle correspondra exactement dans le temps. De même, est-ce que l'organisation des régions et celle des communes précéderont ou suivront — à moins qu'elles ne la précèdent et la suivent à la fois — la création de l'Etat fédéral européen ? Ces questions cependant alourdiraient par trop la présente étude ; aussi les laisserons-nous de côté, nous contentant de traiter de la genèse de l'Etat fédéral, ce qui, approximativement, correspond aussi à la genèse de la Cité fédérale puisque celle-ci suppose l'existence d'une structure politique qui, quelque nom qu'on lui donne (Etats-Unis, Fédération, Communauté, Union) aura les traits essentiels d'un Etat fédéral.

2. — L'ETAT FEDERAL, STRUCTURE MEDIANE CONCILIATRICE

Instaurer un Etat fédéral, c'est parvenir à un point d'équilibre et de conciliation entre deux types de sociétés antinomiques, la société totalitaire et la société particulariste (4). On prendra ces qualificatifs, le premier surtout, dans leur sens étymologique.

La société totalitaire est celle qui se saisit seulement comme « tout », comme ensemble indifférencié ; les éléments constitutifs, les « parties », ne sont pas perçus ou, en tout cas, ne sont pas reconnus et n'ont pas accès à la vie juridique. Dans ce sens, le centralisme libéral est totalitaire comme le centralisme socialiste, la différence — certes appréciable — étant que le premier réserve une sphère de libertés privées que le second frappe d'extrême précarité. Mais le centralisme libéral lui-même incline au totalitarisme, au sens ordinaire et fort du terme, comme l'a cruellement montré en France le régime de la Convention. C'est en recourant à des idées qui lui sont étrangères — la séparation des pouvoirs, un certain « pluralisme » — que la démocratie individualiste parvient à s'arrêter sur le penchant, qui est logiquement le sien, du totalitarisme absolu.

A l'opposé logique de la société totalitaire se situe la société particulariste. Celle-ci n'a d'intérêt que pour les éléments constitutifs (les « parties ») et se refuse à prendre en considération les ensembles que, pourtant, ils forment. La société internationale — mieux dite « inter-étatique » — en est l'illustration. Chaque Etat souverain met ses intérêts au premier plan et refuse toute loi commune à laquelle

(4) Cf. Guy HERAUD et Michel MOUSKHELY, *Fédéralisme, totalitarisme et particularisme, L'Europe en Formation*, n° 37, avril 1963.

il n'aurait pas souscrit. Sa nature rejette la « supranationalité », qu'il s'agisse de décisions prises à la majorité par des délégués des Etats, qu'il s'agisse de décisions prises par un organe indépendant — du genre Commission des Communautés.

Entre le totalitarisme et le particularisme, le fédéralisme, qui prend en considération à la fois l'intérêt de l'ensemble et celui des parties, constitue la conciliation exacte de deux exigences aussi justifiées l'une que l'autre — l'exigence d'autonomie ou de diversité et l'exigence d'unité — tendances que l'on a tort de séparer et de pousser, l'une ou l'autre, à l'extrême. Le fédéralisme est ainsi le véritable pluralisme — un mot qu'après bien d'autres (tels que participation et autonomie) on a pris aux fédéralistes en l'éducorant.

Parce que toute société est structure — unité et diversité — la vision fédéraliste est la seule fondée. Il ne devrait rationnellement y avoir place pour des divergences que dans l'appréciation du degré d'autonomie ou de centralisation à observer dans telle ou telle situation concrète et changeante donnée. Mais toute collectivité devrait posséder ses propres institutions et le pouvoir de gérer elle-même les affaires qui la concernent. Le fédéralisme est la seule conception valable d'organisation des sociétés parce qu'il fait place à la fois à l'autonomie des parties, à leur participation à l'ensemble, ainsi qu'à la cohésion de celui-ci.

3. — PROCESSUS ASSOCIATIF ET DISSOCIATIF

Ainsi l'Etat fédéral, Etat composé d'Etats, apparaît comme une forme équilibrée d'organisation, également éloignée des déviations totalitariste et particulariste ; la déviation totalitariste, qui ne fait pas de place au sein de l'Etat à des centres autonomes de décision ; la déviation particulariste, qui prive la collectivité composée d'institutions propres et capables. Forme équilibrée, qui incorpore raisonnablement deux tendances antinomiques, l'Etat fédéral occupe de ce fait une position médiane dans la topologie des types d'organisation. Il en résulte qu'on peut historiquement l'atteindre à partir des deux horizons opposés, soit qu'on accède à lui en venant de l'Etat unitaire, soit qu'on le rejoigne en fuyant la société inter-étatique. Les juristes ont repéré ces deux processus et les ont nommés. On parle dans le premier cas de fédéralisme « par ségrégation ou dissociation » ; dans le second, de fédéralisme « par agrégation ou association ». Des formules plus courtes seraient préférables ; mais, si l'on a bien, en français, le mot de « fédéralisation » pour désigner la transformation d'un Etat unitaire en Etat fédéral, on manque d'un mot (tel l'allemand *Föderierung*) pour désigner la transformation de l'ordre particulariste en ordre fédéral. Le mot *Föderation*, en effet, (tel l'allemand *Föderation*) désigne un objet, non pas un processus. Il nous arrivera de parler d'« intégration fédérale » — bien que cette expression ne nous donne pas toute satisfaction. L'« intégration fédérale » serait ainsi le processus antinomique à celui de fédéralisation, les deux créant du fédéralisme.

Quoi qu'il en soit, il conviendrait, pour être exhaustif, de traiter des deux mouvements, le dissociatif et l'associatif, puisque tous deux, s'ils s'arrêtent au juste point d'équilibre, constituent une genèse fédérale. Au demeurant, les deux sont d'actualité. Car, au courant qui tend à la constitution de grands ensembles (continentaux, mondial), fait pendant la tendance à la décentralisation et à la fédéralisation des grands Etats unitaires (France, Italie, Grande-Bretagne, Espagne).

4. — LA FEDERALISATION

La fédéralisation (fédéralisme par dissociation) ne peut procéder que d'un acte unilatéral ; car, au départ de l'évolution, est une source unique de pouvoir : la volonté de l'Etat unitaire. Certes, est-ce là une vision juridique des choses. Sur le plan de la réalité politique, il y aura des tractations avec les représentants des forces centrifuges, tractations qui surviendront à l'issue d'une période de refus. A la guerre succède « la paix des braves » ; et à celle-ci succèdent des accords politiques en bonne et due forme. Telle est la logique politique des processus d'émancipation, lesquels se heurtent toujours, pour commencer, à l'incompréhension et à l'hostilité plus ou moins butée de l'entité unitaire. Mais, sur le plan juridique, la naissance d'une pluralité de pouvoirs territoriaux dans un espace politique jusqu'alors unitaire ne peut se faire que par voie de décision législative (constitutionnelle ou ordinaire) de l'entité centralisée. C'est par des « Acts » du Parlement que sont nés les dominions britanniques, puis les Etats du Commonwealth pourvus de la compétence internationale ; de même, les Etats de l'Union Française (colonies ou protectorats) se sont vus hisser à la qualité d'Etats quasi-souverains par la Constitution de 1946 ; de même ceux de la Communauté dans la Constitution de la V^e République. Ces exemples montrent d'ailleurs que l'évolution centrifuge peut dépasser le point d'équilibre de l'Etat fédéral pour atteindre le confédéralisme et le particularisme (établissement de relations de type international entre anciens éléments composants d'un empire unitaire). La transformation de l'Empire des Tsars en U.R.S.S. correspondrait mieux au processus de fédéralisation proprement dit... si l'U.R.S.S. n'était pas en fait un Etat unitaire... et si elle ne procédait de la réincorporation forcée d'éléments qui avaient accédé à l'indépendance (Ukraine, Géorgie, Arménie, Etats baltes) ; il y eut donc, d'abord, un processus de ségrégation, qui est allé très loin ; puis un processus d'agrégation qui annula, pour une grande part, le chemin parcouru au terme du premier.

Ces illustrations montrent qu'il est difficile d'arrêter sur sa lancée le processus dissociatif, et que celui-ci a tendance à dépasser le « point d'équilibre » du fédéralisme pour déboucher sur le confédéralisme (5) et même sur l'indépendance. C'est pourquoi il n'y a guère d'Etats fédéraux (la Tchécoslovaquie et l'Union Birmane peut-être ; l'Inde plus sûrement) issus d'une telle évolution. Cela vient de ce que les Etats unitaires ne sont pas « raisonnables » ; ils refusent toutes concessions sérieuses aux forces centrifuges jusqu'au moment où celles-ci, exacerbées, passent de la revendication fédéraliste au séparatisme.

L'intégration fédérale (fédéralisme par association) peut en théorie s'effectuer de trois manières. Mais une seule (la dernière) représente, pour l'Europe d'aujourd'hui, une hypothèse stratégique sérieuse.

On recourra, pour cette présentation, à la distinction mise en valeur par DUGUIT de l'acte unilatéral, de l'acte-condition et de l'acte multilatéral. Car chacune de ces trois techniques trouve application.

5. — L'INTEGRATION FEDERALE PAR MODIFICATION CONVERGENTE DES ORDRES ETATIQUES PARTICIPANTS

Cette méthode fut utilisée lors de la mise en place de la République Arabe Unie, groupant l'Egypte et la Syrie. Il n'y eut ni traité ni constituante, mais une série de modifications d'ordre constitutionnel et législatif, intervenant tant en Egypte qu'en Syrie, de manière à transformer ces deux Etats initialement souverains en provinces autonomes d'une République « unie ». L'objectif était, dans le

(5) Cf., sur cette distinction, l'important ouvrage de Fried ESTERBAUER, *Kriterien federativer und konfederativer Systeme*, Vienne, Braumüller, 1976.

cas en question, la création d'une entité unitaire (fortement décentralisée ; mais on aurait pu se proposer tout aussi bien l'instauration d'une fédération — qui, dans la voie agrégative, se situe en deca de l'Etat unitaire.

Ce schéma, on le voit, est à base d'actes unilatéraux, les uns égyptiens, les autres syriens. Et ceux-ci présentent les caractères suivants :

- 1) ils forment deux séries parallèles ;
- 2) ces séries sont juridiquement indépendantes l'une de l'autre ;
- 3) mais elles convergent politiquement ;
- 4) et cette convergence politique a pour objectif et pour effet la création d'un ordre juridique (l'ordre juridique de l'Etat unitaire commun).

Le processus constitue ainsi un entrelacs de visées politiques et de droit (le droit étant à la fois le but et le moyen des visées politiques).

Perçu à travers des lunettes juridiques (le point de vue de la théorie du droit), la méthode des « législations parallèles » se rattache à la technique des actes unilatéraux, avec cette précision qu'il en faut deux (ou deux séries), un (ou une) dans chaque Etat qui prend part au processus d'intégration (6). Et, si ces Etats sont plus de deux, il faudra évidemment autant de transformations unilatérales parallèles qu'il y aura d'Etats participants.

Mais si l'on jette maintenant un regard politique sur ce type de genèse fédérale, on aperçoit qu'elle procède d'un accord (7), donc d'un acte multilatéral, l'accord par lequel est fixé en commun l'objectif à atteindre. Autrement dit, la convergence politique n'est pas fortuite, mais voulue, et voulue à deux (ou à plusieurs). Que cet accord soit de nature politique informelle et non pas un accord qui figure dans la nomenclature des accords juridiques (traité, convention) ne change rien à la nature réelle du processus, qui est contractuel. Et l'on ne voit pas comment il pourrait en être autrement puisque l'on se trouve, au départ, en présence d'entités souveraines dont aucune n'a juridiquement le pouvoir de plier l'autre (ou les autres) à sa volonté.

6. — L'INTEGRATION FEDERALE PAR ADHESION A UNE ENTITE FEDERALE PRE-EXISTANTE

On voit ici à l'œuvre la technique de l'acte-condition. Celui-ci, comme le définit DUGUIT, est un acte unilatéral particulier, qui ne crée rien par lui-même (ni un statut, ni une obligation), mais déclenche l'application à celui qui le prend d'un statut prédéicté (8).

Dans le cas de l'intégration fédérale, l'acte-condition prend l'aspect d'une adhésion à une fédération préexistante. Le statut dont l'application va s'étendre à l'auteur de l'acte-condition — l'Etat qui adhère — est la Constitution de l'Etat fédéral — l'Etat auquel il adhère —.

Cette procédure suppose que le noyau fédéral initial soit ouvert à l'adhésion d'autres Etats. Il y a donc, dans cette hypothèse aussi, un accord implicite entre deux parties : le noyau fédéral — qui se déclare ouvert, en une sorte de sollicitation — et l'Etat qui, par l'acte d'adhésion, transforme la sollicitation en contrat.

(6) Cette technique peut être rapprochée de la *Verienbarung*, telle que l'expose Léon DUGUIT dans *L'Etat, le droit objectif*, la loi positive, p. 399.

(7) En ce qui concerne la formation de la R.A.U., cet accord fut la Déclaration commune effectuée au Caire et à Damas le 2 février 1958.

(8) *Adde* : Georges SCHELLE, *Droit international public*, 1944, p. 448.

Pour réussir politiquement, cette technique d'intégration fédérale suppose réunies différentes conditions. Il faut que le noyau intégrateur ne se présente pas sous l'aspect d'un Etat national, mais soit ethniquement neutre et, si possible, pluri-ethnique : la Suisse, la Belgique, l'Espagne, sous cet aspect, pourraient convenir. Il faut aussi qu'il occupe en Europe une position centrale — ce qui n'est pas le cas de l'Espagne. Il faut enfin qu'il soit suffisamment grand et fort pour que la structure d'accueil qu'il représente ne soit pas emportée par les adhésions survenues ; et cette condition élimine la Suisse et la Belgique. On voit que l'hypothèse n'est pas d'actualité ; aussi n'est-elle signalée ici qu'en raison de son intérêt théorique et rétrospectif. La Suisse a pu se constituer de cette façon ; mais c'était à une époque où, dans l'espace géographique qu'elle a progressivement occupé, n'existaient pas de grands Etats nationaux, mais un morcellement féodal de petites entités. Il faudrait imaginer, pour actualiser l'hypothèse, que les grands Etats unitaires d'aujourd'hui éclatent en régions capables de s'autodéterminer (9). On est loin du compte.

Incapable, à notre avis, de promouvoir la naissance de la Fédération, la procédure conserve au contraire une valeur éminente en ce qui concerne son élargissement.

7. — L'INTEGRATION FEDERALE PAR TRAITE

La pièce maîtresse de ce schéma est un *acte multilatéral*, en l'espèce un traité international conclu entre Etats souverains, Etats qui acceptent de former une fédération, c'est-à-dire d'abandonner leurs souverainetés multiples au profit d'une souveraineté unique nouvelle, celle de la collectivité composée, en l'occurrence l'Europe. Cette substitution d'une souveraineté unique (de la collectivité composée) aux souverainetés multiples (des collectivités composantes) explique l'emploi du mot « intégration » : une collectivité intégrée est une collectivité qui possède, non seulement ses propres institutions, mais son propre appareil coercitif (la sanction de son droit). Toute intégration n'est pas fédérale. Si les forces centralistes, au lieu de compenser harmonieusement les forces décentralisatrices dans ce couple équilibré qu'est l'Etat fédéral, venaient à l'importer, l'intégration ne mériterait plus le qualificatif de « fédérale », devenant alors « unitaire ». Les voies et moyens de l'intégration unitaire sont les mêmes que ceux de l'intégration fédérale. Ce qui diffère, c'est l'objectif, ou plus précisément le point d'arrêt. Dans l'intégration fédérale, les Etats ex - souverains demeurent comme Etats-membres, tandis que, dans l'intégration unitaire, ils dégèrent en simples collectivités décentralisées ou disparaissent tout à fait.

Puisque, dans l'hypothèse envisagée, tout part d'un traité, la première question à se poser est celle de l'objet ou *contenu* du traité.

C'est ici qu'apparaissent deux sous-hypothèses, qui déboucheront chacune sur une méthode d'intégration européenne et, par là, sur une stratégie :

Ou bien le traité a directement pour contenu la constitution de la fédération. Ce *traité-Constitution* est dit aussi « *pacte fédéral* ».

Ou bien le traité ne conduit qu'indirectement à l'instauration de la fédération. Son objet immédiat est la convocation d'une Assemblée constituante qui, selon certains principes à définir, élaborera, elle, la Constitution fédérale. Ce *traité-Constituante* est la pièce maîtresse de la méthode dite « *méthode constituante* ».

Les deux stratégies avaient opposé les « Européens » dans les années qui précèdent le retour au pouvoir du Général de GAULLE, c'est-à-dire à une époque où l'inté-

(9) Hypothèse examinée par le Dr Andrea CHITI-BATELLI, in *La politique extérieure de la Fédération européenne*, Tome I, p. 61 et suiv (10, via B. Intleri, Roma-Vigna Clara).

gration fédérale de l'Europe semblait à portée de mains. Tandis que le Mouvement Fédéraliste Européen (M.F.E.) et le Congrès du Peuple Européen (C.P.E.) (10), issu de ses rangs, préconisaient la méthode constituante, l'Action Européenne Fédéraliste (A.E.F.), à laquelle se rattachait l'*Europa-Union* (allemande), penchait, elle, pour le Pacte fédéral. Une polémique opposa les partisans des deux bords, entre autres le Recteur Henri BRUGMANS et le Dr Heini SCHNEIDER (11), du côté de l'A.E.F., Henri FRENAY (12), Alexandre MARC (13), Michel MOUSKHELY, Altiero SPINELLI et l'auteur de ces lignes, du côté du M.F.E./C.P.E. Les uns et les autres étaient partisans d'une vraie fédération, et il apparaissait en effet juridiquement possible d'y parvenir par les deux voies en compétition. Autre était — et reste — la question des mérites stratégiques respectifs ; et cet aspect là est essentiel puisqu'il conditionne peut-être la réussite même de l'opération : d'où la polémique évoquée.

On utilisera, pour exposer les méthodes, l'exemple concret des applications qui en furent faites (partiellement du moins) ou proposées au cours des années 50. Il s'agit, pour le Pacte fédéral, des procédures qui susciteront la convocation de l'*Assemblée ad hoc*, et, pour la méthode constituante, du projet de traité adopté par le C.P.E. à Lyon le 23 janvier 1959 (reproduit en annexe).

7/1. — La méthode du Pacte fédéral

Elle se déroule théoriquement en deux phases :

- 1° Conclusion d'un traité portant Constitution de la fédération ;
- 2° Mise en place des institutions fédérales.

Dans l'application effective qui en fut amorcée, on comptait quatre phases :

1° Un accord informel des gouvernements de six Etats (les membres de la C.E.C.A.) (14) chargeant une assemblée démocratique (élue au suffrage indirect : l'*Assemblée ad hoc*, simple élargissement de l'Assemblée commune de la C.E.C.A.) de préparer un projet de traité portant statut d'une *Communauté Européenne*.

Cette Communauté — dite « Communauté politique », par opposition à la C.E.C.A. et à la C.E.D. considérées comme « fonctionnelles » — n'était pas un véritable Etat. D'une part, en effet, elle n'était pas maîtresse de son propre statut ; or, la possession d'un plein pouvoir constituant est le signe même d'un organisme souverain. D'autre part, un Conseil représentant les gouvernements des Etats-membres exerçait une sorte de tutelle sur les décisions du législatif et de l'exécutif communautaires. Cette restriction cependant ne change rien à l'affaire, et la méthode décrite vaut pareillement pour une genèse authentiquement fédérale.

2° L'élaboration par une Assemblée consultative (l'*Assemblée ad hoc*) d'un projet de statut (vote acquis à l'unanimité moins douze abstentions le 10 mars 1953).

(10) Cf. Jean-Pierre GOUZY, *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne, 1968, p. 145 et suiv. et Alain GREILSAMMER, *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, Presses d'Europe, 1975, passim.

(11) Confondant, si l'on peut dire, l'outil et l'œuvre, cet auteur voyait dans la méthode constituante le fourrier de la « démocratie populaire ». Cf. *Europäische « Volksdemokratie »*, Kritik eines politischen Trugbildes, Europa-Union Deutschland, Bonn, 1958.

(12) Henri FRENAY, *Une Assemblée Constituante européenne. Pourquoi, Comment ?* Bulletin européen d'information, 15 mars 1958, 6, rue de Trévise, 75009 Paris. Cette stratégie bénéficie du soutien de la plupart des fédéralistes italiens, tel leur leader actuel, le Pr Mario ALBERTINI. Voir le point de vue d'un expert, le Dr Andrea CHITI-BATELLI, in *Pour une autre Europe*, rapport à la XXIX^e Table Ronde de l'A.E.P.E., Bonn, 1976, p. 28 (chez l'auteur ; voir note 9).

(13) Alexandre MARC, *Europe, terre décisive*, La Colombe, 1959, p. 121-159. Il importe de connaître cette argumentation péremptoire.

(14) Décision du Conseil de la C.E.C.A. du 10 septembre 1952.

3° La conclusion, à partir de ce projet, du traité portant statut de la Communauté Européenne (ou *mutatis mutandis* de la Constitution de la Fédération Européenne). Cette phase n'a même pas été amorcée. Revenant, après la mort de Staline, de leur « grande peur », les gouvernements n'ont même pas eu la politesse de jeter un regard sur ce projet qu'ils avaient eux-mêmes commandé (15).

4° La mise en place des institutions (européennes) prévues dans le traité-Constitution.

On se demandera pourquoi la procédure de droit positif qui avait été retenue comportait deux phases de plus que n'en exige le schéma théorique du « Pacte fédéral » — ces deux phases étant placées devant celles du schéma.

La raison de cet ajout était d'ordre psychologique. On pourrait presque parler de camouflage. Alors que toute la philosophie du Pacte fédéral se résume dans l'idée que *l'Europe est l'affaire des gouvernements*, la participation à titre purement consultatif d'une Assemblée parlementaire pouvait, aux yeux d'une opinion abusée, purger la procédure de son vice originel. La suite des événements a bien montré le caractère parfaitement illusoire de la présence d'une assemblée dans la procédure, puisque, comme on l'a dit, les gouvernements ont jeté aux oubliettes le projet de statut voté à l'unanimité par les députés européens. Quel mépris pour la démocratie — dès lors qu'il s'agit, non plus de démocratie nationale ou municipale, mais de démocratie européenne ! Bien sûr, l'*Assemblée ad hoc* ne procédait pas du suffrage universel ; mais ni le Sénat français ni les maires n'en procèdent non plus. Et on ne voit pas là motif à mépriser leurs pouvoirs.

Cet allongement de la procédure fut peut-être responsable de son échec final. Il repoussa en effet de six mois, malgré le zèle ponctuel dont fit preuve l'*Assemblée ad hoc*, l'amorce des négociations gouvernementales. Entre temps, le climat politique avait changé ; et ces négociations n'eurent pas lieu.

7/2. — La méthode constituante

Le schéma logique se ramène à trois phases :

- 1° Conclusion d'un traité portant convocation d'une Constituante et lui assignant un certain mandat.
- 2° Elaboration et adoption par la Constituante de la Constitution de la fédération.
- 3° Mise en place des institutions fédérales européennes.

Le projet de traité du C.P.E. comportait, lui, quatre temps, la phase ajoutée s'intercalant entre la 2^e et la 3^e du schéma ci-dessus. Cette phase supplémentaire consistait dans la *ratification par les peuples des différents Etats* de la Constitution fédérale adoptée par la Constituante.

Pourquoi cet ajout ? En voici la raison :

Alors que le schéma du Pacte fédéral péchait par manque de démocratie, on pouvait reprocher à la méthode constituante de ne pas avoir suffisamment d'égards pour le fait national. Sans doute — et c'est le propre des voies légales dont il est question dans cet article — la méthode constituante respecte en toute logique la volonté des Etats. Chaque Etat a deux fois — voire trois — l'occasion d'échapper au processus d'intégration ; soit par le canal de son gouvernement en ne signant pas le traité, soit par la voix de son Parlement (éventuellement de deux Chambres) en refusant de l'approuver. On serait en droit de considérer ces garanties comme plus que suffisantes — car on n'en offre pas autant aux simples particuliers qui s'engagent, contractuellement, par mariage... ou dans l'armée ! Pourtant la Commission du C.P.E. qui élaborait le

(15) Cf. Bernard VOYENNE, *Histoire de l'idée européenne*. Petite Bibliothèque Payot, 1964, p. 199 et suiv.

projet de traité voulut faire mieux. Elle associa, avec force décisive et droit de veto, les peuples de chacun des Etats à l'œuvre d'intégration fédérale qui devait sceller leurs destins. C'était tout à la fois un geste de démocratie (la procédure de démocratie directe) et de respect pour les entités nationales. Comment — s'ils se prétendent, aussi, démocrates — les nationalistes pourraient-ils s'opposer au choix européen de leur propre peuple ? Le projet de traité précisait en effet que la ratification populaire avait lieu séparément dans chaque Etat et que celui dont les électeurs ne ratifieraient pas la Constitution fédérale de l'Europe ne serait pas absorbé dans la fédération (et cela, dans le cas même où ses députés à la Constituante auraient voté pour la Constitution). Il était stipulé aussi (art. IV, § 3) que « trois Etats au moins comptant pour la partie européenne de leurs territoires une population globale d'au moins cent millions d'habitants » devraient s'être prononcés pour le « oui ». Sans cela l'œuvre d'intégration était, si l'on peut dire, annulée « erga omnes ». Que voilà de sérieuses garanties offertes aux « nationalismes » par le projet de traité !

7/3. — Appréciation des deux méthodes

Pour juger des avantages et inconvénients respectifs des deux méthodes, il convient de se placer à deux points de vue.

Le premier est celui de la *doctrine*, de l'*éthique*. Avec le pacte fédéral, la Fédération européenne est l'œuvre des gouvernements. Certains s'en réjouiront, parce qu'ils estiment à juste titre les gouvernements plus nationalistes (dirons-nous plus patriotes ?) que les peuples. D'autres s'en désoleront, parce que, pour eux, l'Europe — comme les nations, les régions, les communes — doit posséder avant tout des assises démocratiques. Avec la méthode constituante, au contraire, les peuples et leurs représentants sont les auteurs de la fédération ; cette méthode, on vient de le voir, respecte aussi, de manière décisive, le sentiment national.

Le second point de vue est celui de l'*efficacité*. Comme, de toute manière (Pacte fédéral ou Constituante), l'Europe fédérale ne peut qu'être démocratique, que l'on nous permette de considérer ce second aspect comme véritablement primordial. Car l'intégration fédérale est une œuvre difficile à réussir — même si rétrospectivement on en arrive à penser, avec beaucoup de légèreté, qu'elle était (Etats-Unis, Suisse) « inscrite dans l'histoire ». Quelle erreur, à vrai dire ! (16) Il importe donc de mettre toutes les chances de son côté.

Or, il y a deux conditions essentielles, *sine qua non*, à remplir :

1° La création d'une force politique capable d'exercer sur les gouvernements — ces vrais détenteurs de la souveraineté, dite, bien à tort « nationale » — une pression suffisante pour leur arracher le traité qui déclencherait la procédure d'intégration.

2° L'exploitation psychologique d'une crise *internationale* qui mette les gouvernements en difficulté et les presse à se dessaisir au profit d'une autorité politique supérieure plus puissante et, de ce fait, plus capable. Or, une telle crise — à moins qu'elle ne soit simplement fatale, ce qu'à Dieu ne plaise — par définition cesse un jour. Et, même si ses effets demeurent, l'émotion engendrée, elle, s'estompe assez vite, et les bonnes résolutions s'évanouissent. Il faut donc que l'œuvre d'intégration fédérale soit menée à un rythme suffisamment rapide pour que le « point de non-retour » (expression de Maurice FAURE) soit atteint avant que la crise ait cessé de produire son impact bien-faisant. Le proverbe « battre le fer tant qu'il est chaud » trouve en la matière prégnante application.

(16) Voir à ce sujet les réflexions d'Alexandre MARC, inspirées de la difficile genèse des Etats-Unis, entre autres dans *L'Europe dans le monde*, Payot, 1965.

Ainsi, c'est au regard des deux exigences dégagées qu'on pourra apprécier la valeur des méthodes.

1° En ce qui concerne la création d'une *force politique européenne*, seule la méthode constituante donne satisfaction. L'autre va à contresens. Ce n'est pas en faisant de l'Europe la chasse gardée des gouvernements que l'on peut prétendre y intéresser les peuples. Le Pacte fédéral porte en lui-même sa contradiction, car il suppose, lui aussi (comme tout projet d'intégration), l'existence d'une force populaire (des *lobbies* ne sont pas suffisants) et, dans le même temps, s'appuie à la base, moralement et politiquement, les conditions de sa formation. La méthode constituante, au contraire, associe constamment les peuples : élection de la Constituante, référendums de ratification. Elle, et elle seule, satisfait à cette condition qui est commune au succès des deux méthodes. Ainsi, si d'aventure il fallait se rabattre sur le Pacte fédéral — car la politique cache bien des imprévus — on serait redevable à la méthode constituante d'avoir galvanisé l'opinion publique dans le sens souhaité et obtenu par là le moyen de surmonter la résistance et l'hésitation éternelles des gouvernements. Ainsi la méthode constituante fournit au Pacte fédéral ses seules chances d'aboutir. A ce point, la cause paraît entendue.

On objectera cependant que les gouvernements — par lesquels il faut nécessairement passer pour conclure un traité — hésiteront à négocier le traité-Constituante qui les dépossède, alors qu'ils s'accommoderaient peut-être du traité-Constitution qui, lui, leur permet de savoir exactement à quoi ils s'engagent. Cet argument trouvera sa réponse dans le second ordre de considérations.

2° En ce qui concerne l'exigence de *rapidité d'accomplissement* de la procédure, la méthode constituante marque également des points.

Il convient de repérer d'abord, dans le cours des procédures d'intégration, où se situe le *point de non-retour*. Celui-ci, en effet, ne coïncide pas nécessairement avec le point d'achèvement. On peut raisonnablement penser que l'Europe est irrévocablement « nouée » lorsqu'elle acquiert des institutions suffisamment prestigieuses, c'est-à-dire des institutions capables de décider à un haut degré. Or, tandis qu'avec le Pacte fédéral, ce moment se place en fin de procédure (dans la quatrième phase : la mise en place des institutions fédérales), on peut, avec la méthode constituante, le situer au niveau de la deuxième phase, c'est-à-dire lors de la réunion de l'Assemblée constituante.

Il reste à calculer quelle sera, pour chaque procédure, la durée approximative des phases. Car rien ne dit qu'elles doivent être équivalentes.

Précisément, la phase « conclusion du traité » doit, dans la méthode du Pacte fédéral, prendre beaucoup plus de temps et rencontrer beaucoup plus d'obstacles que dans la méthode constituante. Il faut se rendre compte, en effet, de la quantité énorme de problèmes que soulève l'élaboration d'une Constitution fédérale, ce dont la longueur même du document donne déjà une idée. Toute Constitution est en soi une œuvre considérable, où s'affrontent des opinions tranchées. Or, il s'agira, avec l'Europe, d'une première Constitution, impliquant l'instauration d'un ordre étatique nouveau. Et cette Constitution sera fédérale, ce qui signifie qu'en plus des questions que traite toute Constitution, il faudra aborder l'épineux aspect des rapports de la fédération avec ses membres (les compétences, la participation). Au regard d'un pareil « monument », le traité-Constituante (qu'on regarde le texte en annexe) est composé d'un minimum d'articles (9 en l'occurrence) ; et les questions traitées n'offrent pas matière à divergences doctrinales. Alors que le traité-Constitution est un arsenal, et d'objections sincères et d'alibis, que l'on peut produire soit au stade de la signature, soit à celui

de la ratification, le traité-Constituante, à supposer présente la *volonté politique* d'aboutir, n'offre, lui, aucune aspérité majeure.

Mais, objectera-t-on, encore faut-il qu'existe cette volonté d'aboutir. Et n'en diminue-t-on pas les chances si l'on propose un traité qui dessaisit les Etats au lieu d'un traité que les gouvernements élaboreront eux-mêmes ? Car, si les gouvernements ont la haute main sur le traité, ils pourront s'y ménager des garanties qui les aideront moralement à franchir le pas.

L'argument n'est pas aussi pertinent qu'il le paraît. Si l'on admet en effet que l'objectif est bien l'instauration d'une véritable fédération, le « Pacte fédéral » devra reconnaître à l'organisation créée un pouvoir autonome entier de révision de son propre statut. Comme nous le rappellerons plus haut, la compétence constituante (la « Kompetenz-Kompetenz » de la doctrine allemande) (17) n'est-elle pas la condition même d'existence, le critère d'un véritable Etat souverain ? Alors, si ce plein pouvoir constituant est reconnu à l'Europe, que l'on veut véritablement fédérale, et non pas simplement confédérale, rien ne pourra faire obstacle à ce que soient apportées au « Pacte fédéral » originaire toutes sortes de modifications dans un sens qui n'était pas prévisible au moment de sa signature. Aussi les garanties que prétendraient se reconnaître les Etats dans la Constitution initiale qu'ils auraient rédigée risquent d'être emportées dès la mise en place de la fédération.

Certes, l'aménagement de la procédure constituante dérivée peut rendre la révision plus ou moins difficile et attribuer aux Etats membres des pouvoirs plus ou moins grands. Mais ce sont là des assurances mineures, face à la reconnaissance d'un plein pouvoir fédéral de révision constitutionnelle hors duquel on ne saurait parler d'Etat fédéral européen. Au demeurant, rien n'empêche, selon la méthode constituante elle-même, de tenir compte de certaines préoccupations étatiques. En effet, le traité-Constituante ne se borne pas à répartir les sièges entre les Etats, à prévoir un minimum d'uniformité dans le régime électoral, à fixer la date des élections ou un délai pour le vote de la Constitution, il assigne aussi à la Constituante un minimum de règles de fond dont elle devra tenir compte. Bien sûr, celles-ci ne sauraient être trop denses, car on retomberait alors dans le système du Pacte fédéral, la Constituante devenant une simple chambre d'enregistrement. On peut néanmoins — et l'on doit — insérer dans son mandat des conditions précises quant aux droits essentiels qu'entendent se réserver les Etats-membres, en énumérant par exemple limitativement les compétences de la fédération. Cela devrait faciliter la signature et la ratification du traité-Constituante — si l'on se souvient surtout de ce qu'un référendum populaire décidera seul, verrouillage absolu, de la ratification de la Constitution et, par là, du « saut » définitif dans l'intégration fédérale. Au demeurant, l'histoire montre que, dans les crises les plus graves, les gouvernements préfèrent passer la main plutôt que d'affronter eux-mêmes les difficultés auxquelles ils se trouvent confrontés. Ils sont conduits à ce « hara-kiri » tant par la conscience de leur incapacité que par le sentiment de responsabilité et de honte qu'ils éprouvent en présence d'une crise qu'ils n'ont su empêcher ni prévoir (18).

On voit finalement que, si les conditions préalables sont réunies — une crise qui frappe l'opinion publique et l'existence d'une force politique fédéraliste — la méthode constituante est capable de franchir les premiers obstacles sans plus de mal que sa rivale et de parvenir ensuite bien plus rapidement au point de non-retour où, quels que

(17) Cf. Georges SCELLE, *Droit international public*, op. cit., p. 77.

(18) Voir la III^e République en juin-juillet 1940, la IV^e en mai-juin 1958. Certes, ce sont là des expériences constitutionnelles de droit interne, mais les ressorts psychologiques qu'elles illustrent ont porté universelle.

soient les délais exigés pour l'achèvement, le « finissage » de l'œuvre, la Fédération européenne apparaîtra comme indissolublement nouée. Enfin, rappelons-le, mettre en œuvre la stratégie de la Constituante n'empêchera pas, si les circonstances l'obligent, si la résistance des gouvernements apparaît au dernier moment insurmontable, que l'on se rabatte alors sur le Pacte fédéral. On peut passer d'ailleurs insensiblement de l'une à l'autre en densifiant les limites et les orientations imposées à la Constituante dans le traité qui la réunit.

8. — UN SERMENT EUROPEEN DU JEU DE PAUME

Au terme de cette analyse juridique, il est permis d'évoquer la situation en Europe telle qu'elle résultera de l'élection au suffrage direct du Parlement européen en 1978. Nul doute que cette Assemblée recevra du sacre démocratique une autorité plus grande, une impulsion nouvelle.

Il conviendrait qu'elle prenne un jour, sans précipitation, au moment opportun, une *Résolution* invitant les gouvernements à lui reconnaître une compétence constituante.

Guy HERAUD.

(19) Cf. Bernard VOYENNE, op. cit., p. 194.

ANNEXE

PROJET DE TRAITE PORTANT CONVOCATION D'UNE ASSEMBLEE CONSTITUANTE EUROPEENNE (*)

(approuvé par le Congrès du Peuple Européen dans sa deuxième session à Lyon, le 23 janvier 1959)

OBJET DU TRAITE

Article Premier. — Les Hautes Parties Contractantes, par le présent Traité, décident de convoquer une Assemblée Constituante Européenne avec mandat d'élaborer la Constitution des Etats-Unis d'Europe.

L'ELECTION DE L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

Art. 2. — L'Assemblée Constituante Européenne est élue au suffrage universel direct par les populations des pays contractants.

Les conditions de suffrage sont celles que la législation nationale définit dans chaque pays pour la désignation de l'Assemblée parlementaire la plus représentative.

Sont éligibles les candidats âgés d'au moins 23 ans.

Le mode de scrutin est la représentation proportionnelle avec répartition des sièges selon le système de la plus forte moyenne.

La liste des circonscriptions et des sièges est indiquée en annexe. Dans les circonscriptions ne disposant que d'un siège est élu le candidat qui obtient la majorité relative des voix.

Les élections auront lieu simultanément dans les différents pays le douzième lundi qui suit l'entrée en vigueur du Traité. Si ce jour est férié dans un ou plusieurs pays, les élections se trouveront automatiquement reportées au premier jour non férié qui suivra. Le jour des élections sera considéré comme jour férié exceptionnel.

Pour le reste, les Etats intéressés arrêtent les dispositions nécessaires.

Les Hautes Parties Contractantes, conscientes d'exprimer la volonté de leurs peuples et déterminées à établir les fondements de leur union indissoluble,

Considérant que la mise en œuvre du développement économique et du progrès social, de la défense et des relations extérieures ne peut plus être garantie d'une manière efficace dans le cadre des Etats Nationaux actuels, et qu'il est indispensable de créer des institutions fédérales assurant l'action commune en ces matières,

Considérant que l'élaboration de la Constitution fédérale doit être faite de telle manière que la Fédération soit ouverte à la participation ou à l'association d'autres Etats, particulièrement des pays qui se trouvent actuellement dans l'impossibilité de collaborer à l'œuvre commune.

Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les Etats et territoires d'Outre-Mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité conformément aux principes de la Charte des Nations-Unies,

Résolues à affermir par la fondation des Etats-Unis d'Europe la sauvegarde de la paix, de la liberté et du progrès social,

Sont convenues des dispositions suivantes :

(*) Projet préparé par une commission composée de MM. Norberto BOBBIO, FONTANA, Guy HERAUD (rapporteur), Friedrich von der HEYDTE, Jan de MEYER, Michel MOUSKHELY, Altiero SPINELLI.

LA SESSION

Art. 3. — L'Assemblée se réunit de plein droit le troisième mardi qui suit les élections.

Elle siège dans la ville choisie par voie de tirage au sort parmi les capitales des Etats ayant ratifié le Traité, à moins que ceux-ci ne conviennent d'un autre siège dans les quinze jours suivant l'entrée en vigueur du Traité.

L'Assemblée procède à la vérification des pouvoirs de ses membres ; elle établit son règlement intérieur.

Elle dispose de six mois pour remplir son mandat. Le vote est acquis à la majorité simple des suffrages.

Les députés jouissent de toutes les prérogatives et immunités reconnues aux parlementaires dans leurs pays d'origine. En outre, ils ont libre droit d'entrée et de séjour sur le territoire de chaque Etat contractant.

LE REFERENDUM

Art. 4. — La Constitution des Etats-Unis d'Europe sera soumise à référendum le cinquième lundi qui suit son adoption par l'Assemblée Constituante Européenne. Si ce jour est férié dans un ou plusieurs pays, le référendum se trouvera automatiquement reporté au premier jour non férié qui suivra. Le jour du référendum sera considéré comme jour férié exceptionnel.

Ont droit de participer au référendum toutes les personnes qui remplissent les conditions définies à l'article 2 du présent Traité.

Les résultats du référendum sont communiqués sans délai au Président de l'Assemblée Constituante Européenne. Celui-ci promulgue la Constitution dans les Etats où elle a été approuvée à la majorité simple des suffrages, sous réserve que ces Etats soient au minimum au nombre de trois et comptent pour la partie européenne de leurs territoires une population globale d'au moins 100 millions d'habitants. Elle entre immédiatement en vigueur.

MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Art. 5. — La mise en place des institutions s'effectuera selon les modalités établies par l'Assemblée Constituante Européenne dans les dispositions finales de la Constitution.

LES FRAIS

Art. 6. — Les frais entraînés par les élections, le fonctionnement de l'Assemblée Constituante Européenne, y compris les indemnités de ses membres, et le référendum, sont assumés par les divers Etats proportionnellement au nombre de députés à élire sur leurs territoires.

EXECUTION DU TRAITE

Art. 7. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre toutes mesures nécessaires à l'exécution du présent Traité.

DISPOSITIONS FINALES

Art. 8. — Le présent Traité sera ratifié par les Hautes Parties Contractantes en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ; les instruments de ratification seront déposés auprès du Gouvernement...

Il entrera en vigueur dès qu'il aura été ratifié par toutes les Hautes Parties Contractantes, ou à défaut, trois mois après sa signature, sous condition de ratification par trois Etats au moins, comptant, pour la partie européenne de leurs territoires, une population globale minimum de 100 millions d'habitants.

Art. 9. — Le présent Traité, dont les textes allemand, français, italien, néerlandais, feront également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement... Des copies certifiées conformes en seront remises par lui aux Gouvernements des autres Etats signataires.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires soussignés ont apposé leur signature au bas du présent Traité et l'ont revêtu de leurs sceaux.

Fait à

Le

En annexe : liste des circonscriptions et des sièges.

L'OBSTACLE SUPRANATIONAL : Note à propos du conflit entre la souveraineté nationale et la supranationalité envisagé à travers l'exemple européen*



par JEAN-MARC ZAORSKI

L'instauration de l'unité européenne est un vieux rêve, que certains ont cru pouvoir, au lendemain de la seconde guerre mondiale, faire devenir réalité. Mais, jusqu'à ce jour, tous les efforts qui ont été accomplis dans ce sens ne sont parvenus qu'à créer l'Europe des illusions perdues. Comment en sommes-nous arrivés là ? Comment avons-nous réussi à transformer une espérance en déception, à renvoyer ce qui devait être le couronnement d'une œuvre entreprise dans l'enthousiasme dans le domaine de l'utopie ? Il serait trop long, et ce n'est pas l'objet de ce texte, de refaire l'histoire de l'idée européenne. Nous nous contenterons d'en rappeler quelques points importants, pour essayer de situer le cadre dans lequel est intervenu le conflit entre la souveraineté nationale et la supranationalité.

Depuis le Moyen Age, un mouvement d'idées s'est développé en faveur de l'unification politique de l'Europe. De nombreux penseurs ont, au cours des siècles, choqués par la division de l'Europe et ses conséquences néfastes (rivalités, guerres), proclamé la nécessité de l'union et imaginé les moyens de parvenir à l'unité dans des projets plus ou moins réalistes. Tous ces projets, de celui de Pierre DUBOIS au début du xiv^e siècle, à celui de KANT, en passant par celui, demeuré célèbre, de l'abbé de SAINT-PIERRE (Projet de paix perpétuelle, 1713), sont inspirés par une même volonté de paix et d'harmonie, un même souci d'une meilleure efficacité, un même désir de résoudre,

à travers le projet envisagé, les problèmes du moment, en les projetant vers l'avenir et sur un autre plan. Ainsi s'est trouvée posée, depuis le Moyen Age, par nombre de philosophes, de poètes, d'écrivains, de juristes, d'économistes et d'hommes politiques, en des termes parfois différents, la question européenne.

Cette « question européenne », quelle est-elle ? C'est une question de bon sens qui pousse les esprits rationalistes à s'insurger contre la division, contre l'anarchie internationale, et à promouvoir l'unité. Il semble que sa meilleure formulation ait été celle qui en a été donnée dans le « Manifeste paneuropéen », publié en 1924, et adopté à l'issue du Congrès qui s'est réuni à Vienne en 1927, à l'initiative du Comte de COUDENHOVE-KALERGI : « La question européenne, la voici : Est-il possible que sur la petite presqu'île européenne, vingt-cinq Etats vivent côte à côte, dans l'anarchie internationale, sans qu'un pareil état de choses conduise à la plus terrible catastrophe politique, économique et culturelle ? L'avenir de l'Europe dépend de la réponse qui sera donnée à cette question. Il est donc entre les mains des Européens » (1). Quelle vision singulièrement prophétique ! L'avenir s'est effectivement chargé de répondre à la question ; un premier élément de réponse a été fourni, douze ans plus tard, par le chancelier d'Allemagne. Il s'appelait Adolf HITLER, et, ce qu'il a accompli entre 1939 et 1945 n'est rien en comparaison de ce qui nous attend, si nous ne retenons pas la leçon qui nous a été donnée.

(*) L'objet de la présente note n'est pas une étude exhaustive des problèmes posés par le conflit existant entre la souveraineté nationale et la supranationalité, mais de présenter dans une optique prospective un certain nombre de réflexions sur ce sujet, qui fera l'objet d'une étude plus approfondie dans un prochain numéro.

(1) Manifeste paneuropéen, cité par Denis de ROUGE-MONT, in « Vingt-huit siècles d'Europe », Ed. Payot, Paris, 1961, p. 404.

Ainsi posée, la question européenne appelle une réponse claire : l'intégration des pays d'Europe au sein d'une communauté politique, confédérale ou fédérale. C'est le but ultime de l'intégration européenne, maintes fois proclamé. C'est vers cela que tendent les projets les plus poussés. Mais, c'est sur ce point que l'accord ne parvient pas à se faire. Certains sont d'accord pour s'engager dans une association, dans laquelle les liens entre les Etats aboutiraient à une simple coopération. D'autres exigent la disparition des souverainetés nationales et l'instauration progressive d'une union totale entre les Etats.

C'est sur cette voie délicate que semblait s'engager Aristide BRIAND, lorsque, encouragé par les résultats du Congrès de Vienne, il proposa, en 1928, un projet de Confédération européenne à la Société des Nations, puis, lorsqu'un an plus tard, devenu chef du gouvernement, il déclara, dans un discours prononcé devant l'Assemblée de la Société des Nations à Genève : « Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés, comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral » (2). L'accueil fait à ces propositions fut relativement réservé. Mais, quand, au lendemain de la seconde Guerre mondiale, on a commencé à parler de « faire les Etats-Unis d'Europe », et à s'engager (bien timidement pourtant) sur la voie des réalisations concrètes, on a immédiatement senti monter la résistance des nationalismes, ressurgis du chaos, renforcés par les blessures profondes de la guerre.

Il a fallu beaucoup de ténacité à des hommes comme Jean MONNET et Robert SCHUMAN, pour promouvoir l'idée de l'unification européenne sur une base supranationale. Tant que l'on s'en était tenu à une simple coopération entre les Etats, tout allait très bien. Mais, pouvait-on se contenter de ces formules timides qui laissaient intacts l'indépendance et la souveraineté des Etats ? Ne fallait-il pas s'engager dans une voie plus audacieuse, qui aboutirait à la création de véritables Etats-Unis d'Europe, selon la proposition faite en 1946 par Winston CHURCHILL ? C'est ce que certains ont pensé, dans l'enthousiasme créateur des premières années de l'après-guerre. Mais l'équivoque est née dès cette époque. Tout d'abord parce qu'il existe une ambiguïté sur le sens qu'il convient de donner au concept de supranationalité. Ensuite, parce que les partisans de la supranationalité se sont trouvés pendant un certain temps en accord avec ceux qui acceptaient bien de voir les Etats s'engager dans des systèmes de coopération, mais qui refusaient toute évolution vers une organisation de caractère supranational.

Or, comme le soulignait Bertrand de JOUVENEL, dès 1930, « la vérité c'est qu'il faut choisir ; si l'on veut maintenir à son pays une pleine et entière souveraineté, alors les Etats-Unis d'Europe ne sont qu'un mot. Mais, poser le problème en ces termes, c'est susciter à l'idée européenne d'innombrables adversaires » (3). Bertrand de JOUVENEL a fait preuve ici d'une très grande lucidité, car il a prévu, de nombreuses années à l'avance, ce qui constituerait l'obstacle principal à toute intégration européenne véritable : le refus de transférer la souveraineté du niveau national au niveau supranational. Cet obstacle, Aristide BRIAND ne l'avait pas vu (ou peut-être voulait-il le dissimuler), lorsqu'il imaginait, dans le discours auquel nous faisons allusion un peu plus haut, que l'on pourrait créer un lien fédéral « sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association » (4).

(2) Aristide BRIAND : Discours prononcé le 5 septembre 1928 à Genève, devant la Société des Nations, cité par Denis de ROUGEMONT, op. cit., p. 405.

(3) Bertrand de JOUVENEL : « Vers les Etats-Unis d'Europe », Ed. de Valois, Paris, 1930.

(4) Aristide BRIAND : Discours prononcé le 5 septembre 1929 à Genève, devant la Société des Nations, cité par Denis de ROUGEMONT, op. cit., p. 405.

Le processus d'intégration politique de l'Europe n'avance pas. La construction européenne est bloquée par cet obstacle supranational, sur lequel ont buté les quelques tentatives qui avaient été entreprises (5). Les réalisations accomplies depuis trente ans ne doivent pas nous tromper ; elles donnent l'illusion d'un progrès vers l'intégration, mais, en fait, elles n'ont été rendues possibles que par la crainte de devoir aller plus loin. Il n'y a jusqu'à présent jamais eu un accord de volonté entre les Etats-membres sur ce point. Ces réalisations, dont l'importance ne doit certes pas être sous-estimée, ont permis d'éviter que l'on ait à poser la question fondamentale, tout en donnant partiellement satisfaction à la fois aux partisans (convaincus qu'il ne s'agit que d'une étape) et aux adversaires de l'intégration (qui pensent que l'on n'ira plus loin).

Actuellement, les Communautés européennes regroupent une « multiplicité d'Etats décidant en toute souveraineté ». Peut-on concevoir la coexistence d'Etats souverains dans le cadre d'une Europe politique « intégrée » ? Les adversaires de la supranationalité préconisent l'instauration d'une Confédération, « société contractuelle entre Etats demeurant souverains » (6), qui permettrait ainsi de préserver la souveraineté étatique. C'était la conception du Général DE GAULLE qui, dans une allocution radio-télévisée, déclarait le 31 mai 1960 : « ... Sans doute aussi, faut-il que les nations qui s'associent ne cessent pas d'être elles-mêmes et que la voie suivie soit celle d'une coopération organisée des Etats, en attendant d'en venir, peut-être, à une imposante Confédération » (7). C'est celle qu'il a cherché à imposer au moyen du « Plan FOUCHET ». Mais pourrait-on parler alors véritablement d'intégration, alors que celle-ci serait limitée à quelques domaines communs, les Etats restant souverains pour le reste ?

L'intégration politique de l'Europe se trouve donc limitée par le schéma fondamental de répartition du pouvoir au sein de la communauté internationale, reposant sur le principe de la souveraineté étatique, schéma qui demeure valable dans le cadre des Communautés européennes. L'élection au suffrage universel du Parlement européen, si l'on parvient un peu à la réaliser, et le supplément d'intégration que l'on peut espérer, modifieront-ils ce schéma ? Certainement pas dans l'immédiat, quoi qu'en pensent les adversaires de la supranationalité, et notamment M. DEBRE, qui voit dans cette élection la consécration de l'abandon de la souveraineté nationale (8). C'est lui reconnaître des effets plus puissants que ceux qu'elle aura effectivement. S'il est vrai qu'elle laisse entrevoir une évolution dans ce sens, on ne peut pour autant dire que les Etats nationaux auront renoncé à maintenir leur emprise sur la Communauté et à conserver les prérogatives attachées à la souveraineté.

Cette volonté des Etats nationaux de maintenir la souveraineté, alors que celle-ci constitue le principal obstacle aux progrès de toute tentative d'intégration supranationale, s'explique par la nature même des relations entre la notion d'Etat et celle de souveraineté. L'Etat ne peut qu'être souverain, faute de quoi il n'existe pas ou il cesse d'exister.

(5) Sur l'historique de ces tentatives, voir J.-C. MASLET : « L'Union politique de l'Europe », P.U.F., Coll. « Que Sais-je ? », N° 1.527, Paris, 1973.

(6) CARRE et MALBERG : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », Paris Sirey, 1920 ; réédition photomécanique réalisée par les soins du C.N.R.S., Paris, 1962, tome I, p. 95.

(7) Charles DE GAULLE : « Discours et Messages », tome III, « Avec le Renouveau (1958-1962) », Librairie Plon, Paris 1970, p. 221.

(8) Michel DEBRE : « L'aventure recommence... », (« Le Monde » du 18 décembre 1975).

« La souveraineté est la propre Seigneurie de l'Etat » (9) écrivait LOYSEAU au XVII^e siècle, et il ajoutait un peu plus loin qu'elle « est du tout inséparable de l'Etat, duquel si elle était ostée, ce ne serait plus un Etat (...) car enfin, la Souveraineté est la forme qui donne l'estre à l'Etat, voire même l'Etat et la Souveraineté prise *in concreto* sont synonymes, et l'Etat est ainsi appelé pour ce que la souveraineté est le comble et période de puissance où il faut que l'Etat s'arrête et s'établisse » (10). La supranationalité, transfert de souveraineté du niveau étatique vers un échelon supérieur, empiète déjà, dans une certaine mesure, sur la puissance de l'Etat. Tant que la majorité des compétences demeure du ressort de l'Etat, la supranationalité est limitée. A partir du moment où le nombre des matières communes relevant de l'autorité supranationale s'accroît au point de les compter pratiquement toutes, la souveraineté des Etats-membres de l'Union n'est plus qu'un mythe, et celle de l'autorité supranationale devient réalité. Or, il ne peut pas y avoir deux souverainetés sur un même territoire. « Est seul souverain, souligne G. LEIBHOLZ, celui qui détient le pouvoir de décision finale, suprême et total dans une zone géographique déterminée » (11). L'une des deux souverainetés doit s'effacer au profit de la seconde. Dans un système interétatique en voie d'intégration, pour que l'autorité supranationale chargée de diriger les affaires communes puisse agir, il faut qu'elle soit dotée des compétences nécessaires à son fonctionnement ; celles-ci ne peuvent qu'être prises aux Etats.

Dans le cadre de l'Europe, actuellement, la situation pourrait sembler, au premier abord, ambiguë. Qui détient le « pouvoir de décision finale » ? Chaque Etat-membre le détient pour la portion de territoire placée sous son autorité, sous réserve des délégations consenties aux organes communautaires. Ceux-ci ont, dans des domaines bien précis, compétence pour prendre des décisions directement applicables dans les Etats-membres ; ils détiennent donc, pour les matières qui leur ont été réservées, un pouvoir souverain supérieur à celui des Etats. Est-ce à dire que les Etats nationaux ne sont plus souverains ? En ce qui concerne les matières déléguées aux organes communautaires, il semble effectivement qu'ils ne le soient plus ; mais, pour toutes les autres, ils le demeurent plus que jamais, d'autant plus qu'ils contrôlent l'organe détenteur du pouvoir réel de décision — le Conseil — et que le processus de décision au sein des Communautés — règle de l'unanimité — a pour conséquence qu'aucun Etat ne peut se trouver engagé par une décision communautaire contre sa volonté.

Malgré les limitations qui ont pu être apportées à la souveraineté des Etats-membres, celle-ci demeure donc puissante. « Dans un système qui reste manifestement en évolution, constate le Prof. DE VISSCHER, l'esprit communautaire ne se développe pas sans à-coups, ni sans retours offensifs de la souveraineté » (12). Or, tant que la souveraineté n'aura pas été transférée du cadre étatique au niveau supranational, l'intégration n'aura pas atteint son but. Celui-ci ne sera atteint que le jour où, par la volonté des Etats-membres de la Communauté, un pouvoir supranational aura été créé, et sera habilité à prendre toutes les décisions relevant de la compétence de l'Union, souverainement. C'est évident.

(9-10) Charles LOYSEAU : « Traité des Seigneuries », Paris, 1609, p. 24 ; cité par Bertrand de JOUVENEL dans son ouvrage « De la souveraineté », Paris, éd. Cénin, 1955, p. 228.

(11) Gerhard LEIBHOLZ : « La souveraineté de l'Etat et l'intégration européenne », in « Un défi à l'Occident : l'avenir des pays moins développés », Recueil des cours d'été au Collège de l'Europe libre (août 1958), Strasbourg-Robertsau, Edit. Berger-Levrault, Nancy-Strasbourg, 1959, p. 138.

(12) Charles de VISSCHER : « Théories et réalités en Droit international public », 4^e éd., Paris, Pédone 1970, p. 150.

ment la mise en place d'un véritable exécutif européen, pierre angulaire du pouvoir supranational, qui serait le dernier élément constitutif de l'Etat fédéral européen, qui soulève les plus grandes difficultés et les oppositions les plus vives. Les réticences sont encore trop fortes pour accepter le transfert de la souveraineté des Etats nationaux vers l'échelon supranational. L'un des « Pères de l'Europe », Jean MONNET, constatait avec réalisme : « Construire l'Europe, transférer l'autorité, est difficile, parce que ceux qui l'ont voulu la garder » (13). C'est certainement dans ce refus de transférer l'autorité par crainte de la supranationalité (ce que nous appelons l'« obstacle supranational »), qu'il faut chercher la principale limite de l'intégration politique. Nombreux sont encore ceux qui sont attachés à des principes étroitement nationalistes, à une conception du pouvoir reposant sur le concept de l'Etat-Nation, hérité du passé. Ce nationalisme intransigeant des partisans de l'indépendance absolue de l'Etat-Nation, qui croient défendre leur pays en s'opposant à tout transfert de souveraineté peut sembler anachronique dans le dernier quart du XX^e siècle. Il n'en constitue pas moins un obstacle réel à l'intégration politique de l'Europe.

Certes, l'évolution des esprits en ce domaine sera lente, et la convergence ne pourra s'imposer que progressivement. Mais, tant que les responsables des Etats nationaux persévéreront, malgré les déclarations officielles, dans leur attitude négative, étroitement nationaliste, tant qu'ils mèneront une politique à courte vue en contradiction avec les objectifs proclamés, tant qu'ils resteront attachés au sacrosaint principe de la souveraineté nationale et au mythe de l'Etat-Nation au détriment de l'intérêt communautaire, tant qu'ils considéreront leurs partenaires comme des concurrents, voire des adversaires, aucune entente sincère et aucun progrès réel ne seront possibles ; l'Europe restera selon le mot cruel mais réaliste d'Albert CAMUS : « boutique : désespérante » (14).

Mais, il faut bien voir que les progrès de la construction européenne sont nécessairement fonction de la concordance de la volonté des Etats-membres : rien ne pourra se faire sans eux, mais tout devra se faire contre eux. Cela explique leur réaction de défense. Comme le souligne le Professeur P.-H. TEITGEN dans son cours de Droit institutionnel communautaire, « leur réflexe naturel, voire instinctif, est donc de faire obstacle aux transferts de compétence que nécessite le développement de l'intégration communautaire » (15). Parviendra-t-on à résoudre ce conflit entre la souveraineté nationale et la supranationalité, qui bloque toute évolution ? Il faudrait pour cela susciter un « nationalisme européen », comme le suggère Bertrand de JOUVENEL, « car, écrit-il, le nationalisme est précisément la conscience d'une solidarité » (16).

(13) Jean MONNET, cité par J. LECERF dans son ouvrage : « La Communauté en péril. Histoire de l'Unité européenne 2 », Coll. « Idées », N° 333, Gallimard, Paris, 1975, p. 308.

(14) Albert CAMUS : « Carnets, mars 1935-mars 1951 », in « Œuvres Complètes », André Sauret, éditeur, Paris, Impr. Nationale, 1965, Tome VII, p. 364.

(15) P.-H. TEITGEN : « Origines, objectifs et nature des Communautés européennes. Introduction du cours de Droit institutionnel communautaire », document ronéotypé publié par le Bureau d'Information des Communautés européennes, p. 103.

(16) Bertrand de JOUVENEL, op. cit.

Un tel sentiment de solidarité fait cruellement défaut actuellement. Chaque fois qu'une occasion lui en est fournie, l'Europe ne manque pas de donner l'image de sa désunion, à tel point que l'on se demande comment l'on peut encore parler de communauté. Quand on entend un ancien Premier Ministre français, chef d'un important parti, proclamer à la Télévision (à des fins électoralistes, à n'en point douter), que son parti s'opposera à l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun, parce que cela nuirait aux intérêts de « nos » agriculteurs, on comprend pourquoi la construction européenne n'a fait aucun progrès décisif depuis qu'elle a été entreprise.

Le temps n'est plus où, selon l'expression du Professeur René-Jean DUPUY, « sur la vaste plaine interétatique nul pouvoir (ne s'élevait) au-dessus des Etats » (17). Des éléments supranationaux ont été mis en place dans le cadre des Communautés européennes. Il faut surmonter le conflit entre souveraineté nationale et supranationalité. Aucune société politique ne peut prétendre concilier spontanément des intérêts opposés. Pour la première fois dans son histoire, une chance s'offre à l'Europe de réaliser son unité (partiellement du moins dans un premier temps) par une voie autre que celle de la guerre. Cette chance sera-t-elle saisie ? Seul l'avenir pourra répondre.

Jean-Marc ZAORSKI.

QUELQUES PERSPECTIVES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE APRÈS LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES 29-30 DÉCEMBRE 1976

SPECIAL
EUROPE



par LOUIS FAVOREU
Doyen de la Faculté de Droit
et de Science Politique d'Aix-Marseille

La décision des 29-30 décembre 1976 (1) n'est pas la seule décision du Conseil Constitutionnel qui soit intervenue à propos des Communautés Européennes ; mais parmi les quatre décisions rendues jusqu'ici à ce sujet (2) elle fait figure de décision de principe. C'est qu'en effet, ses conséquences sont capitales pour l'intégration européenne. Cette importance a d'ailleurs été soulignée par la vive et abondante controverse qui s'est développée dans les milieux politiques et dans la presse, avant et après la décision (3). Rarement, une saisine du Conseil Constitutionnel a provoqué autant d'intérêt et autant de commentaires divergents et passionnés. Rarement aussi, la réponse du Conseil Constitutionnel aura demandé une aussi longue réflexion et délibération de la part de nos neuf juges constitutionnels : saisi officiellement le 3 décembre 1976 — mais officieusement sollicité d'examiner le problème dès le 5 novembre et même sans doute avant — le Conseil Constitutionnel a donc eu deux mois pour se prononcer, ce qui est tout à fait inhabituel pour un recours devant lui, puisque le Juge constitutionnel doit statuer le plus souvent dans le délai maximum d'un mois ; par ailleurs, le délibéré a duré deux jours, ce qui ne s'était produit que deux fois auparavant, dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

Il s'agissait, rappelons-le, de savoir si la Décision du Conseil des Communautés Européennes du 20 septembre 1976, relative à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct, et l'acte annexe à cette décision, comportaient des clauses contraires à la Constitution. Il était essentiellement reproché à ces actes d'instituer une procédure de désignation des membres de l'Assemblée européenne (le suffrage universel direct) susceptible de transformer cette Assemblée en Assemblée souveraine et de modifier la nature des Communautés européennes, ce qui serait contraire à notre Constitution, laquelle n'autorise pas un tel transfert de souveraineté. Cependant, le Conseil Constitutionnel n'a pas retenu cette argumentation et a déclaré les dispositions des actes du 20 septembre 1976, non contraires à la Constitution, notamment pour les motifs suivants :

« Considérant que l'acte soumis à l'examen du Conseil Constitutionnel ne contient aucune disposition ayant pour objet de modifier les compétences et pouvoirs limitativement attribués dans le texte des traités aux Communautés européennes et, en particulier, à leur Assemblée par les Etats membres ou de modifier la nature de cette Assemblée qui demeure composée de représentants de chacun des peuples de ces Etats ;

« Considérant que l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats-membres à l'Assemblée des Communautés européennes n'a pour effet de créer ni une souveraineté, ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République et, notamment, du Parlement ; que toutes transformations ou dérogations

(17) René-Jean DUPUY : « Le Droit International », Coll. « Que Sais-je ? », 3^e édit., P.U.F., Paris, 1969, p. 23.

(1) 76 D.C. des 29-30 déc. 1976. R.D.P. 1977, p. 129, Chronique FAVOREU et PHILIP, A.F.D.I. 1976 : obs. COCATRE ZIELGEN, p. 785 et obs. COUSSIRAT-COUSTERE, p. 805 ; J.C.P. 1977, II, 18704 note C. FRANCK ; Clunet 1977, p. 805 ; note RUZIE ; D. 1977, p. 201, note L. HAMON, Cahiers de Droit européen, n° 4, p. 458, note J. BOULOUIS, Studia diplomatica, 1977, 3, note COLARD.

(2) C.C. 19 juin 1970. Rec. p. 15 ; C.C. 30 déc. 1976 ; C.C. 30 déc. 1977, « J.O. » 31 déc. 1977, p. 6385 (deux décisions).

(3) Cf. en annexe à notre note à la R.D.P. 1977, p. 176. La liste des principaux articles de presse jusqu'au 31 janv. 1977 ; voir aussi dans ce même numéro de la Revue de Droit Prospectif, l'étude réalisée, sous notre direction, par M^{lle} LIENARD

ne pourraient résulter que d'une nouvelle modification des traités, susceptible de donner lieu à l'application tant des articles figurant au titre VI que de l'article 61 de la Constitution ;

» Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1973 ne contient aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ; que les termes de « procédure électorale uniforme » dont il est fait mention à l'article 7 de l'acte soumis au Conseil constitutionnel ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe ; que, de façon générale, les textes d'application de cet acte devant respecter les principes énoncés ci-dessus, ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle ».

Les avis sur la portée exacte de cette décision et surtout de sa motivation, ont été partagés, la plupart estimant cependant qu'elle était de nature à freiner très sérieusement les progrès de l'intégration européenne, ou du moins de permettre de la freiner (4). En fait, il est difficile de mesurer vraiment les conséquences de la position prise par le Conseil Constitutionnel le 30 décembre 1976, même si certains ont vu dans cette décision un véritable « arrêt de règlement ». Il est encore plus délicat de déterminer logiquement la manière dont cette jurisprudence sera appliquée et utilisée. Nous nous livrons cependant à cet essai de prospective juridique en décrivant d'abord les limites à l'évolution de l'intégration européenne d'après la décision du 30 décembre 1976, et, ensuite, le contrôle de cette évolution par le Conseil constitutionnel.

I. — LES LIMITES A L'EVOLUTION DE L'INTEGRATION EUROPEENNE D'APRES LA DECISION DES 29-30 DECEMBRE 1976

Bien évidemment, l'évolution de l'intégration européenne ne dépend pas exclusivement, ni même essentiellement des suites de la décision du 30 décembre, mais, du côté de la France du moins, cette décision est susceptible d'avoir des conséquences importantes sur le processus d'intégration. En effet, si le Conseil Constitutionnel a bien admis, en l'espèce, la non-contrariété à la Constitution de l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct, il a posé un solide « verrou » qui rend certaines choses possibles et d'autres non.

A. — Il découle tout d'abord de la décision, qu'en considérant les Communautés européennes comme une simple « organisation internationale » (5), le Conseil Constitutionnel a, d'une manière générale, condamné la thèse de leur nature supra-nationale et quasi-fédérale, et par là même « la théorie de la construction européenne, des glissements progressifs vers des institutions de type supranational puis fédéral » (6). Il est donc probable que, au grand dam des « européanistes », cette décision sera désormais souvent invoquée pour réfuter les explications s'appuyant sur la nature originale et particulière des communautés. Cela ne signifie pas cependant, que le Conseil Constitu-

tionnel ne reconnaisse pas l'existence d'un ordre juridique communautaire comme on le verra plus loin, mais cela prive de base la plupart des constructions doctrinales tirant le maximum de conséquences de la nature juridique particulière des communautés.

B. — La décision du 30 décembre conduit également à distinguer trois situations ou cas de mesures juridiques nouvelles complétant l'édifice communautaire : ou bien, ces mesures juridiques ne comportent ni limitations ni transferts de souveraineté, et la procédure est donc simplifiée, ou bien, il y a limitation de souveraineté et un nouveau traité est nécessaire pour modifier ou compléter les précédents accords ou traités ; ou bien enfin, il y a transfert de souveraineté et non seulement un traité est nécessaire, mais encore il convient de réviser préalablement la Constitution.

Le premier cas a déjà été illustré par deux décisions du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1977 (7). Les députés de l'opposition avaient déposé au juge constitutionnel la loi de finances rectificative pour 1977 et la loi de finances pour 1978, au motif que dans ces lois, le Parlement n'avait pas été appelé à autoriser des prélèvements à l'importation sur le lait et sur l'isoglucose, mais seulement à en fixer les modalités de recouvrement. Le Conseil Constitutionnel répond que, s'agissant de ressources communautaires prévues par des traités dûment ratifiés, les autorités communautaires avaient juridiquement la possibilité d'instituer elles-mêmes ces prélèvements, sans passer par le Parlement. C'est donc reconnaître l'existence d'un ordre juridique communautaire et qui plus est, d'un ordre juridique s'imposant de lui-même sur le territoire français. C'est qu'ici la limitation de souveraineté avait été consentie auparavant par un engagement international ratifié (et d'ailleurs préalablement constitué par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 19 juin 1970), et les règlements communautaires mis en cause ne sont que le prolongement de cet engagement préalable.

La deuxième situation est celle qui a déjà été constatée dans les décisions des 19 juin 1970 et 30 décembre 1976 : ce qui la caractérise, c'est qu'il y a modification de la répartition des compétences entre organes communautaires sans que cela altère la nature de leurs rapports avec les Etats-membres (8), ou bien il s'agit de développer institutionnellement ou normativement les conséquences d'une limitation de souveraineté déjà consentie ou prévue par les traités antérieurs. Un nouvel engagement international est nécessaire, mais son adoption n'exige pas la révision préalable de la Constitution. On peut donc affirmer, sans grand risque d'erreur, que la décision du 30 décembre 1976 renforçant celle du 19 juin 1970, permettra dans l'avenir de compléter l'édifice communautaire par de nombreux engagements internationaux pris sous forme de traités ou de décisions du Conseil des Communautés, dès l'instant que l'équilibre entre les Communautés et les Etats-membres, n'est pas modifié.

La troisième situation se différencie radicalement des deux premières, car elle sort du cadre défini par la Constitution : il n'y a plus seulement limitation de la souveraineté, mais transfert, s'analysant « en une altération de ce titre (de souveraineté) et de l'essence qu'il représente, aboutissant par le processus d'intégration ou de ségrégation qu'il amorce, à une distribution différente des Collectivités

(7) « J.O. » du 31 décembre 1977, p. 6385.

(8) « Cons. que le traité ne contient que des dispositions relatives au fonctionnement interne des Communautés modifiant la répartition des compétences entre les divers organes de celles-ci et qu'il n'affecte pas l'équilibre des relations entre les communautés européennes d'une part, et les Etats-membres, d'autre part » (C.C. 19 juin 1970).

souveraines ». Or, la Constitution, si elle permet des limitations de souveraineté (à condition qu'elles soient réciproques), n'autorise pas des transferts, à la différence de certaines constitutions étrangères, qui ont inscrit cette possibilité, parfois récemment, dans leur texte. Ainsi, par exemple, si l'acte du 20 septembre 1976 avait eu pour effet de transformer le Parlement européen en Assemblée délibérative, ce changement de nature aurait entraîné celui des Communautés européennes, et il y aurait eu transfert de souveraineté, contraire à la Constitution, et donc nécessité de réviser préalablement celle-ci. Constituerait également un tel transfert, l'attribution de compétence à la Communauté européenne en matière de Défense Nationale et il est relativement aisé d'envisager d'autres hypothèses de transfert nécessitant une révision constitutionnelle.

C. — Quant au Parlement européen lui-même, la décision des 29-30 décembre 1976 a pour effet de préciser sa nature et de tracer les limites de son évolution.

On remarquera tout d'abord que le Conseil Constitutionnel prend bien soin de lui donner son titre exact d'Assemblée et non celui de Parlement qui a, évidemment, une toute autre signification. C'est qu'en effet, pour le Conseil Constitutionnel d'une part, l'Assemblée de Strasbourg reste une Assemblée consultative, aux « compétences et aux pouvoirs limitativement énumérés ». d'autre part, elle représente les peuples des Etats-membres et non le peuple européen. L'Assemblée des Communautés européennes est donc, et demeure, une Assemblée Consultative « composée des représentants de chacun des peuples (des) Etats (membres) », et cela bien qu'elle doive être désormais élue au suffrage universel direct. En lui-même, ce mode d'élection ne change pas, en effet, la nature de l'Assemblée, car, souveraineté et suffrage universel direct, ne sont pas nécessairement associés. C'est du moins ce qui ressort de la décision des 29 et 30 décembre 1976 : « Considérant que l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats-membres à l'Assemblée des Communautés européennes n'a pour effet de créer ni une souveraineté, ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République, et notamment du Parlement ». Ceci est une constatation et en même temps un avertissement : l'Assemblée ne pourra d'elle-même se transformer en Parlement, ni, à plus forte raison, en une sorte d'Assemblée constituante, en tirant argument de son élection au suffrage universel direct.

Et une limitation supplémentaire est précisée par le Conseil Constitutionnel : la « procédure électorale uniforme » choisie pour élire les membres de l'Assemblée européenne, ne devra pas « mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ». Ce qui signifie que l'élection ne pourra se faire selon un mode de scrutin supposant un découpage de la France en circonscriptions grandes ou petites, et qu'en définitive le seul mode d'élection compatible avec le principe d'indivisibilité, tel que l'interprète le Conseil Constitutionnel, est l'élection des 81 représentants français à la représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique : « Dans une France que la Constitution érige en « République indivisible » (art. 2) cela signifie qu'on ne doit établir entre eux aucune différenciation régionale ou locale, donc que tous doivent être élus par la nation entière formant une circonscription unique. Diviser la représentation française à l'Assemblée Communautaire suivant les circonscriptions régionales ou locales, serait conférer à cette dernière une sorte d'existence internationale, ce qui contredirait radicalement l'article 2 de la Constitution » (9).

Le Conseil Constitutionnel a donc, dans sa décision du 30 décembre, défini nettement le cadre dans lequel peut se produire, du point de vue français, l'évolution de la construction européenne. Mais reste à savoir que pourra être le contrôle de cette évolution par le Conseil Constitutionnel.

II. — LE CONTROLE DE L'EVOLUTION DE L'INTEGRATION EUROPEENNE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Il est troublant de constater que tant les adversaires (10) que les tenants de l'intégration européenne, estiment que la décision des 29-30 décembre 1976, ne dérange pas considérablement les choses à cet égard, ou du moins qu'elle n'est pas de nature à freiner ou limiter cette intégration. Toute l'ambiguïté du débat apparaît en effet là : les données du problème sont juridiques, mais aussi et peut-être surtout, politiques, et la décision du Conseil Constitutionnel ne peut la résoudre à elle seule.

Il serait faux de croire que le Juge constitutionnel n'a pas les moyens de faire respecter les limites qu'il a définies et qu'il ne « canaliserait » pas l'évolution ; mais un certain nombre d'éléments lui échappent.

A. — Les moyens dont dispose le Conseil Constitutionnel pour faire respecter sa doctrine « ne sont pas négligeables, et auront sans doute un effet sur l'évolution, ne serait-ce que de manière indirecte ou du simple fait de leur existence » (11).

Par la voie de l'article 54, le Conseil Constitutionnel peut tout d'abord être saisi de tout traité, accord ou engagement international apportant une modification à l'édifice communautaire, y compris des décisions du Conseil des Communautés, puisqu'aussi bien il est reconnu compétent par deux fois pour connaître de tels actes (12) sans poser d'ailleurs de conditions particulières. Certes, le déclenchement de la saisine n'appartient qu'aux quatre hautes autorités ; mais, d'une part, l'expérience a montré que la pression de certains parlementaires pourrait conduire le Premier Ministre (en 1970) ou le Président de la République (en 1976) à saisir le Conseil, et, d'autre part, la voie a été ouverte à la saisine par soixante députés ou sénateurs, par la décision des 29-30 décembre 1976. En effet, lors de la réforme constitutionnelle de 1974, il avait été admis (volontairement ou involontairement) d'étendre le nouveau droit de saisine des 60 parlementaires au cas des traités ; or, dans sa décision du 30 décembre, le Conseil Constitutionnel a indiqué qu'il accepterait d'examiner la non-contrariété d'un engagement international à la Constitution à l'occasion d'un recours dirigé contre la loi autorisant la ratification (13), ce qui est ouvrir le droit de contester la régularité d'un engagement international à soixante parlementaires (14).

(9) M. DUVERGER, « Le Monde », 20 juillet 1976.

(10) M. DEBRE, Conférence de presse du 20 janv. 1977, « L'idée européenne et sa déformation » (cf. cette Revue, supra, p. 43 et suiv.).

(11) Cf. par ex. J. BOULOUIS, op. cit.

(12) C.C. 19 juin 1970, G.D. n° 23 ; C.C. 29-30 déc. 1976.

(13) « Considérant (...) que toutes transformations ou dérogations ne pourraient résulter que d'une nouvelle modification du traité susceptible de donner lieu à l'application tant des articles figurant au titre VI que de l'art. 61 de la Constitution ».

(14) On a fait remarquer (notamment BOULOUIS, op. cit., p. 464) qu'il y avait là une initiative assez audacieuse du Conseil Constitutionnel.

Et l'on peut, dès lors, imaginer ce que permettra une telle faculté, notamment après les élections de mars 1978 : si la gauche est au pouvoir, tentative de blocage de la construction européenne par les parlementaires de l'ex-majorité ; dans l'hypothèse d'un gouvernement socialo-centriste, utilisation de la saisine par les communistes. Le tout pouvant se combiner avec les saisines du Président de la République au cas de désaccord avec une assemblée de gauche. Il est alors possible que tout engagement nouveau ou toute modification des engagements existants, soit attaqué devant le Conseil Constitutionnel.

Et ce harcèlement pourrait être d'autant plus efficace qu'il y a d'autres moyens de saisir le Conseil Constitutionnel. En effet, le juge constitutionnel a été appelé à statuer sur les problèmes de la construction européenne par le biais du contrôle des lois de finances ; ainsi en a-t-il été en 1977, où les députés de gauche ont mis en cause la validité de certaines dispositions de la loi de finances rectificative pour 1977 et de la loi de finances pour 1978, au motif qu'elles prévoyaient les modalités de perception de taxes instituées non par le Parlement français, mais par des règlements communautaires (15).

Le Conseil Constitutionnel peut être également conduit à se prononcer sur la régularité des lois appliquant des traités ou même des actes communautaires (décisions ou règlements). Et sans remettre en cause la régularité de traités ratifiés ou approuvés, il est possible que le Conseil Constitutionnel soit alors amené à vérifier l'existence même de l'engagement international, et de son application dans l'ordre juridique interne.

La décision du 30 décembre 1976 laisse également supposer que le Conseil Constitutionnel pourra éventuellement accepter de contrôler la compatibilité avec la Constitution d'actes du Conseil des Communautés, mettant en œuvre, dans le cadre de l'article 138 du traité C.E.E., les dispositions modificatrices des traités initiaux (16) : il indique notamment, en effet, à propos des mesures d'application de l'acte du 20 septembre 1976, « que, de façon générale, les textes d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus, ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle ».

B. — Le contrôle du Conseil Constitutionnel est envisageable à plusieurs stades.

1. — En ce qui concerne tout d'abord l'adoption de la procédure électorale qui serait utilisée pour la première élection de l'Assemblée européenne, le Conseil Constitutionnel est évidemment en situation d'intervenir. En effet, il revient à chaque état d'établir cette procédure, et en France c'est par la voie législative qu'il a été satisfait à cette obligation ; le Conseil Constitutionnel aurait donc pu être saisi aux fins de contrôle de la conformité de cette loi aux principes posés par lui dans sa décision du 30 décembre 1976, et notamment au principe d'indivisibilité. Mais si cette saisine n'a pas eu lieu, c'est parce que le Gouvernement a retenu et proposé au Parlement un mode de scrutin compatible avec ce principe, c'est-à-dire le scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique constituée par l'ensemble du territoire français (y compris les Départements et Territoires d'Outre-Mer) : « Le territoire de la République forme une circonscription unique »

(15) C.C. 30 déc. 1977 (deux décisions), « J.O. » 31 déc. 1977, p. 6385.

(16) Voir en ce sens, COUSSIRAT-COUITERE : Le Conseil Constitutionnel et l'élection au suffrage universel de l'Assemblée Européenne, APDI, 1976, p. 813.

(Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, art. 4). La menace de saisine du Conseil Constitutionnel, qu'avait brandie dès le 20 janvier 1977, M. Michel DEBRE, n'a donc pas été sans effet et la « défaillance » qu'il redoutait (17) n'a pas eu lieu.

Par ailleurs, la loi du 7 juillet 1977 a bien marqué que l'élection des représentants français à l'Assemblée européenne avait une nature différente de celle des députés à l'Assemblée Nationale, en attribuant compétence au Conseil d'Etat statuant en Assemblée plénière, pour connaître du contentieux éventuel et non au Conseil Constitutionnel : l'on sait en effet, que le Conseil Constitutionnel connaît du Contentieux des élections politiques, tandis que le Conseil d'Etat ne connaît que du Contentieux des élections administratives. L'élection des représentants de la France à l'Assemblée européenne est ainsi mise au même rang que les élections des membres des Conseils municipaux et des Conseils généraux.

2. — Le déroulement de la campagne et des opérations électorales qui auront lieu apparemment en 1979, n'est pas placée sous le contrôle du Conseil Constitutionnel. Mais la loi a prévu la constitution d'une « Commission nationale » à laquelle elle a confié cette tâche, avec sans doute recours possible devant le Conseil d'Etat. Il appartient à cette commission de fixer « les horaires des émissions (de télévision) et les modalités de leur réalisation ». Par ailleurs, dans chaque département du territoire une commission est « chargée d'assurer l'envoi et la distribution de tous les documents de propagande électorale ». Enfin, le recensement des votes est fait, dans chaque département ou territoire, par une « Commission locale de recensement » et le recensement général par la Commission nationale précitée.

On peut penser alors que ces diverses commissions et, en dernier ressort le Conseil d'Etat, veilleront à ce que la « propagande » électorale reste dans les limites constitutionnelles fixées par le Conseil Constitutionnel et que, peut-être, les craintes de M. DEBRE (18) ne se réaliseront pas.

3. — Une fois l'Assemblée élue, il est difficile de savoir quelle sera son évolution. Certes, « toute modification des compétences de l'Assemblée des Communautés européen-

(17) Dans sa conférence de presse du 20 janvier 1977, M. Michel DEBRE déclarait : « L'indivisibilité de la République interdit, semble-t-il, tout découpage régional. Président de la République, Premier Ministre, Président des deux Assemblées, soixante parlementaires de l'une et l'autre Assemblée disposent donc désormais d'une arme pour faire respecter l'unité de la République en saisissant demain, en cas de défaillance, le Conseil Constitutionnel. Il faut espérer que le Conseil Constitutionnel ne se dégageait pas alors en rappelant une nouvelle fois les principes, comme il vient d'être fait, mais en affirmant aussitôt que les principes sont sauvegardés. Si cette défaillance ne se produit pas, le scrutin sera soit un scrutin de liste nationale, chaque liste comportant quatre-vingt noms, donc la proportionnelle, soit un scrutin uninominal dans quatre-vingt une circonscriptions ». (Cf. Michel DEBRE : « L'idée européenne et sa déformation », cette Revue, supra, p. 43 et suiv.).

(18) « Les candidats vont-ils faire campagne en parlant des attributions économiques de la Commission ou du contrôle budgétaire qu'ils vont exercer sur elle ? Soyons sérieux, ils ne se cantonneront pas à cette propagande qui, cependant, est la seule qui ait un caractère constitutionnel. Ils dépasseront largement le domaine des compétences tel que l'a limité, dans sa réflexion solitaire, le Conseil Constitutionnel. Nous serons en pleine idéologie, s'agissant du scrutin national et nous serons, en cas de scrutin uninominal, en face d'un festival d'attaques contre l'Etat, la nation, le parlement national... Et faut-il écarter l'influence financière de sociétés étrangères dites multinationales, celles de puissants cartels, plus forts que les gouvernements ? Quelle tentation que cet argent déversé pour soutenir des campagnes anti-nationales, anti-françaises ».

nes » doit s'opérer par traité ou engagement international soumis à la ratification et donc susceptible de recours devant le Conseil Constitutionnel.

Mais qu'en irait-il de « tout acte de l'Assemblée des Communautés européennes qui, sans se fonder sur une modification expresse de ses compétences, les outrepasserait en fait » ? Doit-on estimer, comme le fait le législateur dans la loi du 30 juin 1977 autorisant l'approbation de l'acte du 20 septembre 1976 (19) que cet acte serait « nul et de nul effet » ? Et si oui, qui le constaterait ? En vérité, on entre dans le domaine des suppositions, car on atteint les limites mêmes de l'influence du Conseil Constitutionnel et de sa décision du 30 décembre 1976.

C. — La véritable question est en effet de savoir qui fera respecter à l'Assemblée des Communautés Européennes les limites de ses attributions et compétences.

On ne peut envisager que ce soit le Conseil Constitutionnel, à moins de considérer que certains actes de l'Assemblée européenne puissent constituer des engagements internationaux. On invoquera en ce sens l'opinion du Professeur NGUYEN QUOC DINH, pour lequel il découle de la décision du 19 juin 1970 que le Conseil Constitutionnel a été conduit « à reconnaître une nature proprement conventionnelle aux actes à caractère obligatoire pris par les organes communautaires » (20). Il convient de remarquer toutefois qu'en 1970 comme en 1976 le Conseil Constitutionnel a qualifié ainsi des actes pris par le Conseil des Ministres à l'unanimité et que le cas des actes de l'Assemblée européenne serait assez différent. Mais il est vrai aussi que le Conseil Constitutionnel n'a fait aucune réserve et que rien n'indique dans ces deux décisions les limites de la notion d'engagement international.

A défaut d'un tel contrôle qui pourrait conduire à priver d'effets à l'égard de la France certains actes de l'Assemblée comportant les mêmes conséquences que des engagements internationaux, il est probable que l'action de l'Assemblée élue directement au suffrage universel aboutira, ne serait-ce qu'en vertu du dynamisme conféré par le mode d'élection, à transformer sa propre nature et, sans doute, celle des Communautés malgré les précautions prises par le Conseil

Constitutionnel dans sa décision des 29-30 décembre 1976, et par le législateur dans ses lois du 30 juin 1977 (autorisant l'approbation de l'engagement international du 20 septembre 1976) et du 7 juillet 1977 (fixant la procédure d'élection de l'Assemblée).

..

La décision du 29-30 décembre ne constitue pas un retour en arrière et c'est ce qu'ont notamment constaté à leurs dépens les députés socialistes lorsqu'ils ont voulu bloquer la mise en œuvre de prélèvements et de cotisations prévus par des règlements communautaires, en invoquant cette décision. Alors qu'il était admis habituellement que les autorités communautaires pouvaient créer des ressources propres, les parlementaires socialistes ont entendu remettre cela en cause en tirant argument de ce que la décision du 29-30 décembre 1976 ayant exclu les transferts de souveraineté, l'application directe des règlements communautaires ne pouvait se faire dans les domaines réservés à l'exercice de la souveraineté nationale, domaine dont « fait incontestablement partie la création ou la modification des règles d'une imposition » ; le Conseil Constitutionnel a très nettement écarté cet argument, en donnant plein effet à l'article 189, al. 2 du traité du 25 mars 1957 (Cf. les deux décisions du 30 déc. 1977).

Estimer, comme le font certains, que, bien que fâcheuse pour l'intégration européenne, elle n'aura aucun effet pratique, est peut-être également exagéré, car il semble, comme nous l'avons vu, qu'elle peut contribuer à freiner l'évolution de l'intégration européenne.

Il nous paraît, en définitive, qu'au-delà de ces spéculations somme toute assez hasardeuses dans la mesure où beaucoup dépend de facteurs politiques, la plus intéressante perspective est celle qu'ouvre l'intervention en France d'un juge constitutionnel qui, placé à la charnière entre droit constitutionnel et droit européen, aura un rôle primordial à jouer à l'instar des Cours allemandes et italiennes.

Louis FAVOREU.

(19) Loi n° 77-780, « J.O. » 1^{er} juillet 1977, p. 3479.

(20) R.G.D.I.P. 1976, p. 1005.

AUTOUR DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 30 DÉCEMBRE 1976

SPECIAL
EUROPE



par MARIE-CHRISTINE LIENARD

Texte extrait d'un mémoire de D.E.A. effectué sous la Direction de M. le Doyen FAVOREU au cours de l'année universitaire 1976-1977

L'étude que nous nous proposons de mener au sujet de la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1976, sur l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne, portera essentiellement sur l'environnement de cette décision et non sur elle seule.

Cette étude s'est effectuée sur la base d'articles de presse, essentiellement sur la base de journaux parisiens.

D'autre part, l'élection européenne est ici un prétexte qui doit nous permettre d'envisager la façon dont le Conseil Constitutionnel est perçu dans la presse et donc, par contre-coup, dans l'opinion publique.

Le sujet nous oblige donc à évoquer tous les débats, aussi bien juridiques que politiques qui ont eu lieu, et c'est la raison pour laquelle une large part de cette étude sera consacrée à l'environnement politique nouveau qu'a créé l'élection européenne.

L'art. 137 du traité instituant la Communauté Economique Européenne stipule: « L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité ».

Les membres de l'Assemblée sont actuellement désignés par les Parlements nationaux.

Après plusieurs projets adoptés par le Parlement européen (1), le Conseil Européen réuni à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 1976 devait prendre une décision dans cette affaire. Le problème qui gênait la décision définitive portait sur la répartition des sièges et le système électoral. Malgré les propositions françaises, aucune décision n'est prise, sauf la confirmation de l'élection en 1978. Une volonté politique de construire l'Europe est à la base de l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Une autre raison invoquée en faveur de cette élection est le contrôle démocratique des masses financières déléguées par les Etats.

Aussi la décision prise par le Conseil des Communautés portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct est l'aboutissement logique de toute une évolution politique. Mais cette décision du Conseil des Communautés et l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct qui l'accompagne n'ont pas manqué de poser de nombreux problèmes.

(1) Projet DEHOUSSE, Doc. séance 1960-1961, n° 22 - Projet PATIJN, Doc. séance 1974-1975, n° 368/74. Parlement européen.

Créer une véritable Europe communautaire n'est-ce pas créer une Europe supra-nationale ? C'est-à-dire un pouvoir placé au-dessus du pouvoir des Etats dont les éléments constitutifs sont une indépendance des organes titulaires du pouvoir de décision à l'égard des Etats-membres, un transfert important des compétences des Etats aux Communautés dans des domaines qui, traditionnellement, relèvent ce risque qui a fait lever tant de boucliers.

C'est aussi à cause de ce risque qu'il a semblé opportun au Président de la République de soumettre cette décision commune au Conseil Constitutionnel, afin qu'il apprécie sa conformité à la Constitution du 4 octobre 1958.

Nous pourrions donc envisager la situation créée par l'élection européenne avant toute décision du Conseil Constitutionnel, puis au regard de cette décision.

I

Avant que le Conseil Constitutionnel ne soit saisi et pour qu'il le soit, il a fallu que dans l'opinion publique, dans la classe politique, se fasse une certaine prise de conscience de l'importance du document signé par le Conseil des Communautés européennes à Bruxelles, le 20 septembre 1976.

Cette prise de conscience s'est faite progressivement, au fur et à mesure que se déroulaient les discussions qui devaient aboutir à la signature de la décision et de l'acte prévoyant l'élection de l'Assemblée Européenne au suffrage direct au cours de la période mai-juin 1978.

Dès le début 1975, le débat s'est instauré, mettant en présence les tenants de la supra-nationalité aux prises avec les farouches nationalistes. C'est ainsi que M. DEBRE(2) posait le problème: « La supranationalité revient... on vous propose l'application d'un article du traité de Rome qui prévoit que les pays membres de la Communauté éliront une assemblée au suffrage universel ».

C'est ainsi que deux sortes de discussions étaient menées conjointement, l'une plus politique, l'autre plus juridique.

Distinuer arguments politiques et juridiques est souvent chose difficile.

Le simple examen des titres (3) des différents journaux sur l'élection du Parlement Européen au suffrage universel prouve que c'est essentiellement au niveau politique que le débat s'est situé.

A. — En effet, dans la classe politique, le débat qui s'est déroulé entre les différentes formations n'a pas suivi le schéma traditionnel que l'on observe sur la scène politique.

Il serait faux de dire la majorité est pour l'élection européenne et l'opposition contre. Un subtil jeu d'influence mêlé de tradition historique et politique a en effet brouillé les cartes, rendant quelque peu plus complexe l'exposé de la situation.

Si nous envisageons ce débat politique selon le schéma traditionnel « droite-gauche », c'est pour nous permettre d'appréhender plus efficacement les contradictions internes de chaque groupe.

a) LA MAJORITÉ ET L'ÉLECTION :

On pourrait penser que la situation se résume en un affrontement entre M. DEBRE et les autres. En fait la situation est quelque peu plus complexe et les arguments défendus par les uns et les autres sont aussi complexes. Ils sont d'ordre économique, politique et font entrer en jeu un foule d'intérêts divers.

En premier lieu, on remarque une certaine évolution dans l'attitude des gaullistes vis-à-vis de l'élection européenne. En effet, après la signature de l'accord du 20 septembre 1976 et après le départ de M. Jacques CHIRAC du gouvernement, les relations se sont tendues entre les gaullistes et le reste de la majorité.

L'antagonisme latent entre les deux hommes: Valéry GISCARD D'ESTAING et Jacques CHIRAC a trouvé ici un moyen d'expression. Cette attitude s'est surtout cristallisée avant le vote à l'Assemblée Nationale du projet de loi de ratification du traité modifiant des dispositions financières de la C.E.E.

La contestation gaulliste portait sur les pouvoirs accrus donnés à l'Assemblée européenne. Il est bien évident que la mauvaise humeur gaulliste ne pouvait pas aller très loin. D'une part il était difficile à un homme comme Jacques CHIRAC de prendre fait et cause contre un accord et un projet de loi que son propre gouvernement avait préparé. La marge de manœuvre des gaullistes était donc restreinte.

Au sein de l'U.D.R. l'unanimité n'était pas faite sur ce point (4). Cela s'est traduit par les créations du Mouvement pour l'Indépendance de l'Europe, animé par Olivier GUI-CHARD, qui se prononçait pour cette élection selon « le même système électoral dans tous les pays (5). Il s'agit là d'une volonté politique de faire l'Europe. Mais l'U.D.R. reconnaît d'autre part que l'élection du Parlement européen au suffrage universel présente de nombreux dangers (6).

La signature de l'accord du 20 septembre 1976 marque une gradation vers le haut dans le conflit. Le relais est alors pris par M. DEBRE, qui continue le combat contre « une soi-disant Europe fédérée », c'est-à-dire unitaire, et qui peut provoquer une coupure de la France comme au temps de la C.E.D., c'est-à-dire une nouvelle affaire Dreyfus (7).

M. DEBRE dénonce ainsi le risque de voir une assemblée se gouverner toute seule et arriver aux débordements connus en France sous la III^e et la IV^e Républiques et voir les partis politiques tout diriger au mépris de l'intérêt national. Le seul moyen d'échapper à cet engrenage est de refuser la construction d'une Europe politique, c'est-à-dire d'un nouvel Etat.

Comme on le voit, tout en dénonçant les dangers que présente aux yeux des gaullistes l'élection européenne, ceux-ci n'en sont pas moins conduits, pour des raisons essentiellement politiques, à se conformer plus ou moins aux positions tenues par les autres membres de la majorité, pour qui cette élection est une nécessité (8).

On constate donc que, si chacun est attaché à la Nation, cet attachement s'exprime de façon différente et à des degrés divers. La Nation n'est pas une entité abstraite en

(4) « Le Figaro », 24 nov. 1976.

(5) « Le Monde », 21 janv. 1976.

(6) « Le Monde », 16 mars 1976.

(7) « Match », 25 nov. 1976.

(8) Interview R.T.L., 17 nov. 1976, de M. LECANUET. - « Le Monde », 1^{er} déc. 1976: « L'Europe pour la Démocratie ».

(2) « Le Monde », 18 déc. 1975: « L'aventure recommence ».

(3) « Le Quotidien de Paris », 6 nov. 1976, et « Match », 25 nov. 1976.

dehors de toute réalité. Bien au contraire, elle participe pleinement de la réalité et chacun peut ainsi se l'approprier en lui donnant le contenu philosophique, politique ou économique qu'il désire.

b) S'AGISSANT DES POSITIONS DE L'OPPOSITION
FACE A L'ELECTION EUROPEENNE :

Comme en 1954, au moment de la querelle de la C.E.D., les communistes ont violemment réagi contre l'élection européenne. On pourrait se poser la question de savoir pourquoi les communistes français sont, depuis les origines de la construction européenne, hostiles à celle-ci. Il semble qu'un élément de réponse puisse être donné : La construction de l'Europe et la signature des trois principaux traités ont pris naissance à un moment où la guerre froide entre l'Est et l'Ouest sévissait⁽⁹⁾. Cette réponse n'a qu'une valeur historique, et il ne faudrait pas lui accorder une valeur excessive.

Les communistes ont longtemps considéré que l'élection européenne n'était pas une question urgente et que leur premier objectif était celui de leur représentation au sein de l'actuelle Assemblée européenne. Une fois obtenue cette représentation, en 1973, ils s'attachèrent à faire évoluer l'Assemblée européenne vers une démocratisation — cette démocratisation devant passer naturellement par l'élection au suffrage direct. Tout laissait croire que les communistes français, comme leurs homologues italiens, étaient favorables à une consultation électorale européenne.

Mais, en 1976, les responsables communistes se déclarent hostiles à l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Cette élection ne ferait que donner un pouvoir plus grand et une certaine légitimité au Parlement européen au détriment des Parlements nationaux⁽¹⁰⁾. Il n'en demeure pas moins que le P.C.F. souhaite, au cas où le projet d'élection serait adopté, participer pleinement à cette institution.

Les critiques formulées par les communistes se développent aussi sur un autre plan : au niveau de l'union de la gauche et à propos de l'attitude des socialistes et des radicaux de gauche, favorables à l'idée d'une élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Le programme commun de gouvernement envisage cette situation : « Le gouvernement aura, à l'égard de la C.E.E., un objectif double : participer à la construction de la C.E.E., à ses institutions, à ses politiques communes avec la volonté d'agir en vue de la libérer de la domination du grand capital, de démocratiser ses institutions »⁽¹¹⁾. En février 1976, François MITTERRAND écrivait dans « Le Poing et la Rose », l'organe du Parti Socialiste, que le Parlement européen était une réalité avec laquelle il fallait compter, que l'élection de ses membres au suffrage universel ne posait, dès lors, aucun problème de principe⁽¹²⁾. D'autre part, il constatait que les communistes n'allaient pas jusqu'à demander la suppression du Parlement européen, ce qui marquait son utilité, utilité devant être consacrée par un vote populaire.

Ces prises de positions se sont par ailleurs concrétisées par le vote socialiste en faveur du projet de loi portant extension des pouvoirs budgétaires de l'assemblée de la C.E.E. en fin d'année 1976.

(9) J.-L. BURBAN : « Revue du Marché Commun », n° 199, sept. 1976.

(10) « L'Humanité », 9 avril 1976 : « Une arme pour le capitalisme menacé ».

(11) Le programme commun de gouvernement. Editions Sociales, 1972.

(12) « Le Poing et la Rose », n° 47, février 1976.

On constate que la classe politique a largement réagi à l'élection européenne. Cette réaction était consécutive à la décision du Président de la République de soumettre le document signé à Bruxelles le 20 septembre 1976 au Conseil Constitutionnel pour qu'il en examine la constitutionnalité. Mais ces réactions sont-elles les seules visibles ; qu'en est-il de la réaction de l'opinion publique ?

B. — L'attitude de l'opinion publique.

Le suffrage universel étant, par essence, l'expression à un moment donné, de la volonté des citoyens, il est intéressant d'examiner quel pouvait être l'état d'esprit de l'opinion publique française face à cette élection. Et, d'autre part, si l'on peut tirer quelques conclusions plausibles de son évolution par rapport aux faits nouveaux qui se sont produits : les prises de position des différents partis politiques, la saisine du Conseil Constitutionnel.

C'est ainsi que nous allons aborder l'étude des réactions de l'opinion publique essentiellement à travers les sondages d'opinion.

La construction de l'Europe, c'est-à-dire la formation d'un système socio-économique institutionnalisé et d'un système politique pluri-national autonome, intéresse peu l'homme de la rue.

L'Europe est beaucoup trop technique. Ce sont des fonctionnaires européens qui mettent au point les réglementations communes. Et la marque de ce désintérêt pour l'Europe se concrétise, par exemple, en 1972, par les 40 % d'abstentions au référendum sur l'élargissement de la C.E.E.⁽¹³⁾.

Le sujet semble, pour les Français, ne présenter aucune urgence, et aucune passion s'y attache.

En effet, lorsqu'on pose la question : « Etes-vous pour ou contre les efforts qui sont faits pour unifier l'Europe ? », on voit, de 1947 à 1967, une certaine évolution.

- En 1947 : 61 % des Français étaient favorables.
- En 1967 : 72 %.

A la question : « Seriez-vous favorable ou opposé à l'élection au suffrage universel d'un Parlement européen ? » :

- En 1969 : 47 % des Français y étaient favorables, 20 % opposés.
- En 1970 : 59 % favorables, 15 % opposés.

Mais tous ces pourcentages sont le reflet d'une opinion publique assez indifférente, bien que majoritairement favorable.

Comment en serait-il autrement ? Ne voit-on pas, au sein même de chaque parti, une certaine indécision ? Et de plus, dans le ballet politico-juridique mené au niveau de l'Etat, l'opinion publique est absente ou presque.

Les derniers sondages pratiqués et concernant l'élection européenne, montrent une opinion publique toujours favorable à cette élection, même si on assiste à un léger fléchissement.

	1975	1976
Totalement pour	26 %	28 %
Plutôt pour	43 %	38 %
Plutôt contre	9 %	10 %
Tout à fait contre	4 %	7 %
Sans réponse	17 %	17 %

(13) Revue « Sondages », n° 1-2, 1972, p. 75.

Il est d'autre part remarquable de noter que l'appartenance politique a peu de prise sur l'opinion publique. En effet, « L'Expansion » ayant fait demander si l'on pouvait être à la fois bon patriote et favorable à l'élection européenne, a reçu comme réponse⁽¹⁴⁾ :

	Ensemble	P.C.	P.S.	Centre	R.I.	R.P.R.	Sans étiqu.
Oui :	67 %	58 %	72 %	75 %	80 %	78 %	53 %
Non :	9 %	20 %	11 %	3 %	5 %	7 %	6 %
Ss op. :	24 %	22 %	17 %	22 %	15 %	15 %	41 %

Les arguments des adversaires acharnés de l'élection européenne n'ont, semble-t-il, pas été suivis par leurs électeurs.

Ce sondage n'a pas été faussé par la décision du Conseil Constitutionnel, car il a été réalisé entre le 1^{er} et le 6 décembre 1976, sur un échantillon de 1.000 personnes. Que peut-on tirer de cette masse de chiffres ? Les Français n'hésitent pas, en forte majorité, à déclarer qu'ils se sentent Européens.

— En 1964 : 42 % de Français disaient oui à l'Europe.

— En 1969 : 54 %.

— En 1972 : 80 %⁽¹⁵⁾.

Ces sondages ne sont qu'une indication de la tendance générale de l'opinion française. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le débat qui s'est déroulé dans la presse, s'il n'a pu donner des arguments aux uns et aux autres, n'a pas modifié sensiblement la position des Français sur l'Europe.

Il sera certainement très intéressant de voir à quel point les Français se sentiront concernés par la consultation électorale européenne de 1978.

Il aurait été certainement très intéressant de voir à quel point les Français se sentiront concernés par la consultation électorale européenne de 1978.

Il aurait été certainement utile de disposer d'un sondage d'opinion concernant l'élection européenne après que le Conseil Constitutionnel ait rendu sa décision. Ceci nous aurait peut-être permis d'avoir une certaine idée chiffrée de l'impact d'une décision du juge constitutionnel dans l'opinion.

De façon générale, nous pouvons noter que la discussion a assez peu porté sur l'attitude du Conseil Constitutionnel en la matière, sinon pour quelques juristes éminents, lesquels ont envisagé la situation de 1970, où le Conseil Constitutionnel avait eu à se prononcer dans une affaire similaire.

Au moment de la saisine du Conseil Constitutionnel, en décembre 1976, les journaux se sont contentés d'évoquer les scénarii qu'impliquerait la décision négative ou positive du Conseil Constitutionnel, et ils en ont tiré, dans la presque totalité des cas, des conséquences politiques.

Le rôle du Conseil Constitutionnel a, dans ce cas, été compris comme un rôle de régulation des règles constitutionnelles, un garant de l'autorité de la Constitution et non comme un juge du jeu politique.

Il faut peut-être se poser la question de savoir s'il n'est pas quelque peu artificiel de séparer les deux rôles.

(14) Tableau n° 1, in Revue « Projet », n° 114, avril 1977, p. 462. — Tableau n° 2, in « L'Expansion », n° 104, février 1977, p. 73.

(15) Revue « Sondages », n° 1-2, p. 147.

En effet, ne peut-on pas penser que l'appel à un moment précis au Conseil Constitutionnel n'oblige pas celui-ci à jouer à la fois le rôle de gardien de la Constitution et de régulateur du jeu politique ?

Le Conseil Constitutionnel, après un mois de réflexion, devait rendre sa décision le 30 décembre 1976.

Mais si cette décision mettait un terme aux échanges d'arguments juridiques portant sur la validité de l'élection européenne par rapport à notre Constitution, elle soulevait par ailleurs d'autres questions que nous allons évoquer dans une seconde partie.

II

Il est à remarquer que le long délai pendant lequel, dans un premier temps, le Président a informé le Conseil Constitutionnel d'une possible saisine et, dans un deuxième temps il a officiellement saisi ce dernier, fournit un abondant échange d'arguments dans la presse.

La réponse positive du Conseil Constitutionnel, si elle levait les obstacles juridiques, laissait subsister des risques politiques. En effet, une fois la constitutionnalité du projet reconnue, ne subsistait-il pas de risques politiques pour la France d'admettre une telle élection.

Deux points essentiels sont ici à envisager dans l'hypothèse d'un changement probable de la nature des institutions de la Communauté européenne, au regard de l'influence que ce changement pourra avoir sur la nature même de l'Europe et, d'autre part, au regard de la situation interne du pays.

C'est en fait poser la question : une Europe confédérale ou une Europe fédérale ?

L'intégration européenne doit-elle aboutir à une association ou à une fusion complète des Etats en un ensemble unique ?

Les communautés européennes présentent actuellement une forme particulière. Leur structure, leurs compétences reconnues par les traités en font un ordre juridique particulier. C'est une forme très éloignée de la coopération interétatique. En effet, un transfert de certaines compétences étatiques au niveau européen est institué. Cet élément supranational donne à la Communauté européenne son caractère différent.

La supranationalité peut être comprise comme une volonté d'entrer dans un processus qui, à termes, instaurera une nouvelle souveraineté englobant les anciennes entités nationales.

Pour assez utopique qu'elle soit, cette idée n'en prend pas moins naissance dans une analyse approfondie de la situation juridique qu'a créée la Communauté européenne après trente ans d'existence.

C'est un processus inexorable d'intégration constante de l'univers national à l'univers européen.

Ainsi que le soulignait J.-Cl. GAUTRON, « le système français des constitutions rigides, le principe de l'intangibilité des constitutions ne sont guère favorables au développement d'une problématique complexe des relations entre deux ordres juridiques... Les communautés européennes ont profondément renouvelé les données du problème, elles ont amené la formation d'un système juridique nouveau⁽¹⁶⁾ ».

Il semble donc y avoir une tendance presque inéluctable contre laquelle se sont dressés communistes et gaullistes.

(16) J.-C. GAUTRON, in « Mélanges Burdeau », 1977, p. 422.

De toute manière il apparaît pour le moment impossible d'envisager un seul instant une Europe fédérale.

Cette abdication de la souveraineté nationale et de l'indépendance nationale, si elle n'est pas souhaitable, n'est souhaitée par personne.

Mais, d'autre part, il est fort probable qu'un parlement, fort du soutien populaire, risque d'accroître ses compétences au détriment des Etats nationaux.

L'actuel système communautaire n'accorde qu'une place secondaire à l'Assemblée parlementaire. La raison essentielle est que les pays européens ne tiennent pas à voir leur souveraineté nationale réduite. Un parlement doté de pouvoir échappe au contrôle des Etats.

Mais il faut dire que la dépossession ne pourra jamais se faire contre la volonté des Etats.

C'est en considération de ces risques que le Conseil Constitutionnel a été amené à poser des limites concernant l'exercice de la souveraineté nationale. Il a, en quelque sorte, bâti le cadre à l'intérieur duquel on pouvait agir sans y porter atteinte.

C'est ce que l'on appelle « une sorte de charte de la souveraineté nationale qui engage l'avenir » (17).

Le Conseil Constitutionnel a, dans sa décision, été assez loin. Il a dit que la décision du 30 décembre 1976 marquait le début d'un changement profond de la politique jurisprudentielle du Conseil.

Mais il convient d'examiner si ce changement d'allure du Conseil Constitutionnel lui a donné un impact plus important dans la vie politique courante et si son autorité n'en a pas été accrue par la même occasion.

L'Europe a donné l'occasion au Conseil Constitutionnel de se populariser, déjà ses décisions sur la liberté d'association ou l'interruption volontaire de grossesse (18) il l'avait fait; s'agissant de l'Europe on peut se demander si c'est l'Europe et l'élection européenne qui ont popularisé le Conseil Constitutionnel ou l'inverse !

En effet, on l'a vu, les Français, s'ils sont attachés à l'Europe, ne sont pas passionnés par elle. Il a fallu que l'on reparle de l'élection européenne pour qu'aussitôt tous les thèmes mobilisateurs, qu'il soient pro ou anti-européens, réapparaissent. Dans cet ensemble cacophonique, le plus souvent, le Conseil Constitutionnel est apparu comme le juge suprême.

Dans la classe politique, dès la décision du Conseil Constitutionnel connue, les réactions n'ont pas manqué. La plupart ont incliné la décision de la haute assemblée dans leur argumentation. Il est pourtant rare de voir les hommes politiques faire directement référence du Conseil Constitutionnel.

Pour chacun, le but vers lequel il fut maintenant tendre, c'est le débat parlementaire.

Une fois intervenu, le Conseil Constitutionnel devait laisser la place au Parlement, qui devait se prononcer sur le projet de loi de ratification de l'acte du 20 septembre 1976.

La volonté du gouvernement s'est fortement manifestée. Le Président de la République tenait à ce que le projet de loi de ratification soit rapidement présenté aux parlementaires.

(17) « Le Monde », 1^{er} janv. 1977, M. LAURENS.

(18) Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel.

Le projet de loi et sa discussion nous intéressent ici; s'agissant du projet de loi, le texte de celui-ci fut présenté et approuvé au Conseil des ministres du 18 mai 1977. Il s'agissait là du texte général portant sur l'élection européenne; y était adjoint un second projet, complémentaire du premier, et relatif au mode d'élection des représentants de la France.

Ce qui est essentiel dans ce premier projet de loi et qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est la référence explicite à la décision du 30 décembre 1976 du Conseil Constitutionnel. En effet, l'article premier du projet vise: « Vu la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1976, est autorisée l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 » (19).

Cette référence directe au Conseil Constitutionnel n'est pas habituelle dans un projet de loi. Ici elle s'inscrit dans les suites logiques de tout le processus devant aboutir à l'adoption par le Parlement français de la décision du Conseil des communautés européennes.

Il semble que le gouvernement ait voulu disposer d'une sérieuse garantie pour présenter son projet. Cette garantie de sérieux, d'impartialité, c'est le Conseil Constitutionnel qui la lui donne.

On peut légitimement s'interroger sur le rôle que l'on fait jouer à cette haute juridiction à l'occasion de l'élection européenne. Celle-ci semble entrer de plain-pied dans l'activité politique. Ne peut-on pas penser que par cette utilisation officielle et nouvelle, le Conseil Constitutionnel change de nature ?

Mais les changements d'une telle institution ne se font pas comme les révolutions, et même si sa naissance, en 1958, représentait déjà dans notre droit une certaine révolution, il semblerait qu'il ne faille pas accorder trop d'importance au nouveau rôle que le Conseil Constitutionnel n'a pas refusé de jouer dans l'affaire européenne.

Un fait est patent, c'est l'autorité qui émane de la haute juridiction. Cette autorité tient à l'article 62 de la Constitution: « Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

Considéré par la plupart des spécialistes comme une véritable juridiction grâce aux termes de l'article 62 de la Constitution et à l'indépendance de ses membres, le Conseil Constitutionnel joue ici un rôle ambigu simplement dû à la nature de la matière sur laquelle s'exerce sa juridiction.

Cette autorité se marque par le fait que dans le projet de loi concernant le mode d'élection des représentants de la France, le gouvernement a pleinement tenu compte des indications du Conseil Constitutionnel.

Les dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés européennes du 30 septembre 1976 prévoient, en effet, que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale, la procédure est régie par des dispositions nationales.

C'est ainsi, par exemple, que la circonscription retenue pour cette élection est une circonscription unique, la France. Il n'y a ainsi pas de danger de porter atteinte à l'indivisibilité de la République. Le choix du mode de scrutin, s'il n'était pas envisagé dans la décision du Conseil Constitutionnel, a provoqué, comme on s'y attendait, certaines réactions.

(19) Travaux préparatoires Sénat, projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, n^o 394 (1976-1977).

On peut remarquer que si le projet de loi, s'il a tenu compte des limites posées par le Conseil Constitutionnel, lesquelles s'imposaient au gouvernement, il a aussi, dans une certaine mesure, intégré les souhaits de certains farouches opposants à l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne.

Ce souci d'apaisement tient essentiellement au fait que le gouvernement n'a pas absolument confiance dans l'issue de la discussion du projet de loi (20).

Mais la préparation de la discussion parlementaire laissait prévoir des difficultés. En effet, le R.P.R. envisageait de proposer des amendements à l'art. 2 du projet de loi qui, selon ses membres, devait comporter « plus de précisions et de précautions », même si, comme l'avait souligné le Premier Ministre, l'art. 2 était conforme à la décision rendue par le Conseil Constitutionnel. M. BARRE devait ajouter que l'art. 2 du projet répondait plus à une garantie politique que juridique (21).

L'attitude hostile du R.P.R., jointe à celle des communistes (22) risquait de mettre en échec le projet gouvernemental.

C'est pour cela que la procédure a pris une si grande place dans cette discussion.

Le rappel de l'art 128 du règlement de l'Assemblée Nationale, qui ne permet aux députés que d'adopter, de rejeter ou d'ajourner le projet de ratification d'un acte international, a donné le départ de cette guerre de procédure (23). C'était là un moyen de limiter, sinon de rejeter, tout amendement au texte gouvernemental.

L'autre moyen de faire passer à tout prix le texte a été le recours à l'art. 49 de la Constitution. En effet, le Conseil des ministres du 14 juin 1977 a autorisé le Premier Ministre à engager la responsabilité du Gouvernement dans le cas où la motion d'ajournement du R.P.R. serait déposée.

M. DEBRE devait, à cette occasion, rappeler que l'application de l'art. 49, al. 3, de la Constitution, ne devait pas aboutir à dessaisir le Parlement de sa possibilité d'action (24).

Mais le 16 juin, le Premier Ministre engagera la responsabilité de son gouvernement. Ainsi que le prévoit la Constitution, si aucune motion de censure n'est votée dans les 24 heures, le texte est considéré comme adopté.

Le texte gouvernemental a donc été « adopté, mais non voté, donc imposé » selon la formule de M. LABBE. Il restait au Sénat à se prononcer. Il le fit en adoptant, le 24 juin 1977, le projet de loi sur l'élection européenne par 220 voix contre 0 (25). Cette unanimité sauvait le débat devant l'Assemblée Nationale qui n'avait pas brillé.

CONCLUSION

Le rapporteur de la Commission des Affaires Etrangères au Sénat avait, à l'occasion du débat, rappelé l'intervention du Conseil Constitutionnel en notant que celui-ci avait établi une véritable charte de la Souveraineté nationale. M. Michel DEBRE avait, quant à lui, lors du débat à l'Assemblée Nationale, évoqué le rôle du Conseil Constitutionnel, mais pour rappeler la fragilité des bornes que celui-ci avait posé.

Il semble que le problème essentiel dans l'affaire européenne était que l'on attendait trop de cette institution. S'agissant d'institution internationale future, il convenait d'en prévoir les prolongements et les risques pour la France, et rien de plus, le Conseil Constitutionnel ne pouvait que remplir le rôle que lui donne la Constitution.

Mais on peut noter que l'image de marque du Conseil Constitutionnel dans l'opinion s'est modifiée. Bien sûr, celui-ci reste encore, pour beaucoup de Français « la plus secrète de nos institutions », mais d'autre part son intrusion dans des débats de sociétés comme dans le débat sur l'interruption volontaire de grossesse ou encore en matière de libertés l'a certainement rendu moins ésotérique, plus réel à de nombreux Français.

(20) « Le Monde », 20 mai 1977.

(21) « Le Monde », 2 mai 1977.

(22) « L'Humanité », 9 juin 1977, « Garanties de souveraineté ».

(23) « Le Monde », 11 juin 1977.

(24) « J.O. », Débats à l'Assemblée Nationale, 15 juin 1977.

(25) « J.O. », Débats du Sénat, 24 juin 1977.

LA FORME DE L'EUROPE ET LA DILUTION DES CONCEPTS JURIDIQUES TRADITIONNELS ⁽¹⁾

SPECIAL
EUROPE



par GILLES WOLKOWITSCH
Directeur Adjoint - Fondateur
de la « Revue de Droit Prospectif »

L'Europe prendra-t-elle une forme fédérative, confédérative ou bien celle d'un Etat unitaire ? Peu de gens sont totalement hostiles à la fondation européenne, tous ont conscience de sa nécessité. C'est sur le problème de la forme que devrait prendre cette nouvelle communauté que naissent les différends. Ce problème devient essentiel puisque sa solution conditionne l'avenir.

Il semble qu'aujourd'hui les concepts juridiques sur lesquels se fondent les diverses thèses en présence, ceux de Nation, d'Etat, de Souveraineté, etc..., soient eux-mêmes discutés. Il apparaît dès lors que c'est en partant de bases fausses, ou du moins dépassées, que se font les théories favorables à telle ou telle forme de l'Europe.

Après avoir discuté l'actualité des notions traditionnelles de référence, nous exposerons une vue prospective de la communauté européenne.

I. — LA REMISE EN CAUSE DES CONCEPTS EUROPEENS

Pendant des siècles les pays d'Europe ont élaboré, parfait, puis imposé au reste du monde, leur conception de la vie internationale, puis interne. Les idées d'Etat, de Souveraineté, de Nation, puis celles de Démocratie et de Représentativité sont adoptées sur les cinq continents. Ces théories qui avaient amené l'Europe au sommet de la puissance et de la richesse, sont imposées par celle-ci

(1) Cette note se voulant prospective ne prétend pas présenter une vue exhaustive du problème, mais concevoir une forme de l'Europe, non pas à partir de concepts discutables, mais en tenant compte de caractères généraux de la civilisation et de l'humanité. Nous ne cherchons pas à deviner ce que sera l'Europe de demain ; nous cherchons à la construire.

à tous les autres partenaires internationaux. Les empires Ottoman et de Chine effondrés, aucune puissance n'existera sans se référer à ces notions (2).

Nous aurions pu opposer la remise en cause des concepts traditionnels telle qu'elle existe dans les pays non européens, à celle que l'on connaît dans les Etats du Vieux continent. Cela aurait pu laisser supposer une volonté de la part de certains pays d'abandonner ces concepts pour se démarquer de l'Europe, plus que pour répondre à des problèmes nouveaux. Nous pensons que le refus de ces théories ne se fait pas contre l'Europe, mais se fait en Europe comme ailleurs — avec, bien sûr, des modalités et des caractéristiques propres — pour répondre à des situations et à des sentiments nouveaux. Nous exposerons comment le rejet des concepts traditionnels existe universellement dans la vie intérieure des Etats comme sur la scène internationale.

L'Etat est particulièrement remis en cause aujourd'hui par les mouvements régionalistes qui existent dans beaucoup de pays. Des fractions des populations nationales discutent le bien fondé de la toute puissance du pouvoir central, la remettent en cause, cherchent même à la partager, en certains domaines, en autant de morceaux qu'il y aurait, selon eux, de communautés régionales à l'intérieur de l'Etat considéré. Cela aboutirait à affaiblir les éléments constitutifs de l'Etat dans leur acceptation traditionnelle : il n'y a plus une seule Nation, plus un seul territoire, plus un seul pouvoir, mais la réunion de plusieurs populations, territoires et pouvoirs sous la tutelle, plus ou moins lâche, d'un Etat. On fait en quelque sorte à l'envers la démarche des Etats

(2) Les pays qui, un temps, tenteront de s'y soustraire, seront mis en quarantaine ou ramenés à « la raison » ; les Etats communistes abandonneront, dans les faits sinon dans la doctrine, toute idée fondamentalement opposée.

fédéraux et on se retrouve dans les faits dans une situation comparable. Ce ne sont pas des Etats qui délèguent à un Etat fédéral une partie de leurs pouvoirs, mais c'est l'Etat central qui accepte de se dessaisir de tout ou partie de ses pouvoirs en faveur de nouvelles communautés, les régions. Cela semble aller à contre-courant de l'histoire, puisque le résultat est de diviser une force et une entité qui ont mis des siècles à se constituer. Poussée à l'extrême, la position des régionalistes arrive à l'autonomisme et au séparatisme. Ces notions, contrairement à la première, renforcent l'actualité des notions de Nation et d'Etat, puisque contrairement au régionalisme, elles ne font pas apparaître des communautés nouvelles par leur conception, mais elles créent sur des Nations restreintes une constellation de nouveaux Etats. Un exemple symbolique montre aussi comment la Souveraineté et l'unité nationales, incarnées par certains emblèmes, sont discutées aujourd'hui. Un drapeau, prérogative réservée aux Etats souverains, a été concédé au Québec et au Pays Basque, où il flotte à égalité avec ceux du Canada et de l'Espagne.

A l'inverse des cas précédents où l'on désire restreindre l'Etat à cause de la disparité des populations le composant, on trouve des exemples de populations qui se proclament supérieures aux Etats. A côté de l'Etat multinational, on pourrait parler de la « Nation multi-étatique ». Si on consulte en effet les constitutions des pays arabes (3), on y trouve généralement affirmé que « La population de tel Etat fait partie de la Nation Arabe », et souvent qu'« Elle croit en l'unité de la Nation Arabe et que son objectif est de la réaliser ». Dans ces conditions, la notion d'Etat communauté supérieure n'existe plus, la Nation la surpasse, la première n'étant que la voie de la réalisation de la seconde. Nos conceptions traditionnelles sont là encore, remises en cause : l'Etat devient un moyen et la Nation, détachée de tout pouvoir et de tout territoire, devient en elle-même, une communauté supérieure. On retrouve les développements de cette idée dans les relations internationales.

La reconnaissance, précédemment étudiée, de la supériorité de la Nation Arabe peut partiellement expliquer la position de certains pays à l'égard de l'Organisation de Libération Palestinienne. Celle-ci peut en effet, sans difficulté, faire partie de la Ligue Arabe comme un Etat, car l'essentiel reste l'unité nationale et qu'alors les Palestiniens, même sans territoire, sont une composante à part entière de la future Nation Arabe. De là à la réception à l'O.N.U. du leader palestinien, il n'y avait qu'un pas. Mais en recevant dans l'Assemblée des Etats par excellence le chef de l'O.L.P., les autres pays reconnaissent aujourd'hui ce qu'ils auraient refusé hier, la possibilité de discussions internationales avec des organisations non étatiques (4).

On constate aussi des nouveautés diplomatiques : un Etat fédéré comme le Québec entretient des relations avec des Etats tiers, indépendamment du Canada, il a des représentations à l'étranger et son Premier Ministre peut être reçu en France, non comme le serait un Gouverneur des Etats-Unis, mais bien un chef de Gouvernement.

D'autre part, la notion de Souveraineté, qui entraînait une égalité de droits entre les Etats, est considérée comme impossible au sein même des organismes internationaux :

(3) Cf. dans ce sens les articles premiers des constitutions de l'Irak, de la Jordanie, du Koweït, de la République Arabe Unie, de la Syrie, du Yémen, etc., etc...

(4) Cela ne peut être comparé avec les relations entretenues dans des conditions spéciales avec les représentants discutés d'un Etat. Les gouvernements en exil gardent la référence à une population, à un territoire et à un pouvoir précis.

l'existence de membres permanents dans certains organes — le Conseil de Sécurité, par exemple — sacrifiée à l'efficacité les principes que l'on veut défendre.

L'égalité entre les Etats a également été rompue par l'U.R.S.S. qui — à l'instar des Empires Ottoman et de Chine — a conçu une barrière d'Etats tampons, voire d'Etats tributaires, faisant fi de leur Souveraineté.

Ces exemples sont autant d'atteintes, de modifications des notions d'Etat, de Nation et de Souveraineté. Partant de là, est-il raisonnable d'utiliser ces concepts discutés pour bâtir une communauté nouvelle ? La Nation européenne ou l'Europe des Nations, l'Etat européen ou l'Europe des Etats, ne sont-ce pas là déjà, des références usées ?

II. — LA FORME DE L'EUROPE

Il faut opposer au vieillissement des notions auxquelles on se réfère généralement comme prétendues seules formes possibles pour fonder une communauté internationale, la modernité de la notion même d'unité européenne.

« Certes, MM. de COUDENHOVE-KALERGI, Jean MONNET et autres ont eu des précurseurs, des hommes qui ont rêvé quelque chose. Mais la grande différence entre eux et les précurseurs, c'est qu'ils ont pensé à partir d'une réalité politique, économique et sociale qui n'avait que des rapports lointains avec la réalité des siècles antérieurs. Ils ont vu une Europe déchirée, détruite par elle-même, un vide de puissance à la place de ce qui avait été le centre même de la puissance. Ils ont vu des ruines là où s'était élaborée la richesse. Ils ont vu se dresser autour de l'Europe, aux Etats-Unis et en U.R.S.S., deux pouvoirs qui, à des degrés divers, menaçaient d'absorber l'ancien foyer de la civilisation. Il leur est venu, ainsi qu'à d'autres, l'idée féconde que seule l'union des Européens empêcherait cette absorption » (5).

L'Europe rêvée est aussi éloignée de la « Respublica Christiana » de Charlemagne, d'Otton III et de Sylvestre II et des Empires de Charles-Quint ou de Napoléon, que l'Europe réelle l'est d'une fédération ou d'une confédération d'Etats.

Nous avons montré comment, aujourd'hui, les grands concepts que nous utilisons sont incertains pour l'avenir ; l'unité européenne n'a de chance de réussir que si elle est bâtie sur des notions nouvelles. Jadis l'Europe a façonné le monde en une constellation d'Etats, si demain elle veut retrouver un souffle nouveau, elle doit concevoir avant la fin de ce siècle une société intérieure et internationale nouvelle. L'unité européenne ne peut se faire que si la population, y voyant une Communauté supérieure aux ensembles nationaux traditionnels, s'engage dans une aventure digne de ses espérances. Evoquons quelques-uns des chemins possibles.

Le mouvement régionaliste s'étant étendu dans tous les pays d'Europe, les sentiments nationaux se sont émoussés en faveur d'une communauté plus petite, plus proche des individus. Mais ces Régions, à la différence des Etats, ne sauraient songer à une vie autonome. Elles se regroupent au niveau européen pour constituer une puissance qui respecte leurs identités, mais qui est trop considérable pour que quelques-unes d'entre elles puissent en prendre

(5) L'idée d'Europe dans l'histoire. J.-B. Duroselle, Denoël, Paris, 1965, cf. p. 18.

le contrôle et imposer leur seule volonté aux autres. Cette solution passe par une véritable régionalisation, mais les tentatives faites de nos jours dans ce sens sont trop timides pour qu'on puisse en savoir l'avenir.

Une volonté commune des populations d'Europe de se réunir peut naître à l'occasion de circonstances particulières — les accidents de l'Histoire sont imprévisibles —, et ce désir peut aboutir, de par la volonté populaire, à la fondation d'une nouvelle communauté unitaire. S'il ne semble pas que les citoyens des différents Etats ressentent leur appartenance à l'Europe comme un élément important, l'idée de communauté a été largement développée, et les populations, indifférentes aujourd'hui, pourraient demain, devant tel ou tel événement, se rattacher à une idée dont on leur a donné conscience. Cette Europe unitaire serait l'Europe parfaite, mais on ne peut pas attendre des circonstances incertaines.

L'exemple réussi d'une nouvelle société pourrait également être la base de l'unité européenne. On ne construit pas une communauté sur le seul intérêt économique — qui reste fondamental cependant —. Si un pays, ou des mouvements politiques dans plusieurs pays, proposaient avec succès une idée nouvelle, capable de canaliser les volontés des différents Etats, et si l'expérience tentée était une réussite simultanée ou reprise par tous, il semble qu'il y aurait alors des conditions extrêmement favorables à la constitution de l'Europe. C'est un peu le principe d'internationalisation que proposait le communisme, mais nous

avons la chance que n'existe pas en Europe de puissance comparable à l'U.R.S.S., nous ne risquons pas la domination d'un membre colossal.

L'expérience, sérieusement faite, de la participation — ou de toute autre idée réellement novatrice —, pourrait être l'origine de l'unité. Les Etats ayant construit ensemble les éléments d'une société nouvelle presque identique pour chacun, auraient alors déjà un passé commun sur lequel ils pourraient bâtir l'avenir. La question de la forme constitutionnelle de l'Europe sera un récif autant qu'il ne sera pas né un espoir et une volonté commune aptes à faire naître des formes nouvelles.

L'expérience européenne est à la dimension de notre Histoire, elle vaut la peine d'être vécue. Mal amorcée, dans le banal et la médiocrité, elle peut être reprise. Puissions-nous ne pas transférer alors au niveau de l'Europe les déchirements internes que connaissent actuellement les Etats. Il faudra que les constructeurs de cette Communauté nouvelle cessent de copier ou de critiquer les U.S.A. et l'U.R.S.S. pour ne s'attacher qu'à proposer un modèle européen original porteur de bienfaits pour les hommes.

Peut-être alors, d'autres communautés regarderont à nouveau vers l'Europe: nous pourrons, dans leurs yeux, lire notre succès.

Gilles WOLKOWITSCH.

LE CONSOMMATEUR DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE



par LÉON KLEIN

Directeur du « Service Prévention
des Nuisances sonores et Gestion des Déchets »
à la Commission des Communautés Européennes



et ROLAND MARTIN-CHAVE

Chargé d'étude
au Service de l'Environnement et de la Protection
de la Commission des Communautés Européennes

Interviewé au premier trimestre 1974 (1), M. Henri ESTINGOY, Directeur de l'Institut National de la Consommation en France, s'exprimait de la façon suivante : « ... Nous avons déjà une série de droits (rural, des affaires, commercial, civil, pénal), dont la particularité, pour chacun d'eux, est de considérer la catégorie de citoyens auxquels il s'applique comme un sujet de droit. Mais le consommateur, lui, se voit privé de cette qualité. Destinataire final de toute activité économique, il n'est pas doté pourtant des moyens juridiques qui l'élèveraient au rang de partenaire à part entière dans le jeu des mécanismes économiques... ». « ... or, paradoxalement, précisait ailleurs M. ESTINGOY (2), c'est au nom du consommateur qu'à l'heure actuelle on prétend entreprendre toutes les actions économiques (et sociales)... ».

Il semble bien, en effet, que ce dernier soit l'objet de toutes les attentions des secteurs de la production, de la distribution et de la prestation de services. On le voit en réalité — individuellement — de moins en moins apte à défendre ses droits face à la puissance des entreprises, et — collectivement — apte depuis très peu à se faire reconnaître comme partenaire économique. En outre, la crise de l'énergie, les graves tensions inflationnistes de nos économies, voire même la dégradation continue subie par notre cadre de vie, révèlent la fragilité et la relativité d'une société dite « de consommation ».

(1) « Le Point », n° 76, du 4 mars 1974.

Cela est vrai aussi en ce qui concerne les besoins d'information des consommateurs : en effet, la mère de famille qui procède aux achats de la cellule familiale ne peut désormais, ni n'a le temps de s'informer par elle-même sur tous les biens et services. Par ailleurs, les informations délivrées par la publicité, partielles et partiales, sont peu crédibles. D'où l'importance d'une information objective que les Pouvoirs publics et les consommateurs, lorsque ces derniers réussissent — à des titres divers — à s'organiser, cherchent à développer dans tous les domaines.

La nécessité de protéger les consommateurs contre les abus de toutes sortes apparaît tout aussi évidente, qu'il s'agisse de sa santé, de sa sécurité, de la protection de ses intérêts juridiques et économiques généraux.

Ces grands axes donnent lieu, dans tous les pays du Marché Commun, à la naissance d'un certain nombre d'organisations ou d'organismes, publics et privés qui, tous, concourent à cet effort de promotion des consommateurs.

Par ailleurs, au fur et à mesure que les économies des neuf pays membres s'unifient, les problèmes qui se posent aux consommateurs de ces différents pays tendent à se situer à l'échelle de ce marché élargi. La Commission des

(2) Conférence prononcée devant les étudiants du Centre d'Etudes Littéraires et Scientifiques Appliquées (C.E.L.S.A.), « Humanisme et entreprises » (décembre 1977, page 2).

Communautés Européennes a, en conséquence, entrepris de multiples actions au niveau communautaires, traduites par l'élaboration d'un programme d'action en faveur d'une politique des consommateurs et par des propositions de directive transmises au Conseil des Ministres fin 1976 ou en préparation.

Son Président, M. Roy JENKINS, a souligné l'intérêt que la Commission attachait à ces questions, le 11 janvier 1977, devant le Parlement Européen.

Mais, en fin de compte, ces consommateurs, qui sont-ils ? Il convient sans doute de mieux s'interroger à cet égard avant d'examiner ceux qui les défendent.

I. — LES CONSOMMATEURS, QUI SONT-ILS ?

Définir avec précision la notion de « consommateurs » paraît aléatoire. Nous sommes tous, bien entendu, des consommateurs, mais nous avons pour la plupart tendance à nous identifier par rapport au rôle que nous exerçons dans la vie économique (3), un peu comme si la consommation était un acte neutre et quasi-temporel ; le salarié cherche à accroître d'abord son revenu sans trop se soucier de l'inflation qui pourrait en résulter... L'industriel cherche à accroître sa productivité sans trop regarder à la qualité et à la sécurité des produits, ni se préoccuper outre mesure des nuisances qu'il peut provoquer... L'agriculteur ne réagit pas en « consommateur », lorsque, par exemple, des excédents sont détruits ou vendus à vil prix pour maintenir les cours, etc...

Typologiquement, les consommateurs ne sont pas moins hétérogènes : une enquête de la Commission effectuée en octobre-novembre 1975 (4) auprès d'un échantillon représentatif d'environ 9.500 consommateurs européens les trouve « indifférents » (8 %), « faciles » (8,5 %), « bon public » (8,5 %), « préconscients » (9 %), « éclairés mais individualistes » (19 %), « râleurs » (19 %), « critiques et contestataires du système » (29 %).

Tous ont à l'évidence pourtant, en tant que consommateurs, des intérêts communs à sauvegarder :

— d'abord en tant que consommateurs de produits, ils désirent à juste titre connaître les caractéristiques du produit mis en vente, tant sur le plan conjugué de sa qualité (au meilleur prix possible) et de la sécurité qu'il présente (présence ou non de produits chimiques dans les aliments, par exemple), que sur le plan de leurs intérêts, juridiques et économiques (à défendre contre les pratiques commerciales déloyales ou les méthodes publicitaires trompeuses).

— Les consommateurs sont aussi des utilisateurs de services. Ce domaine étant beaucoup moins exploré que le précédent il convient peut-être de le délimiter un peu plus avant :

- le consommateur a d'abord besoin de services concernant les produits qu'il achète : principalement, qu'on lui garantisse honnêtement et sans exclure les droits qu'il peut avoir par ailleurs, l'aptitude à fonctionner des appareils qu'il vient d'acquérir à un prix parfois élevé (durée, pièces couvertes, etc...) ; qu'on lui assure aussi, à des prix normaux et prévus, dans des délais normaux, les services d'entretien et

(3) Léon KLEIN, « Definition and limits of the consumer concept and its consequences on a consumer policy ». Conférence prononcée devant l'International Institute of Management (Berlin, 9-12 octobre 1974).

Egalement du même auteur : « Méthode de protection et d'information des consommateurs dans les six pays du Marché Commun et politique des consommateurs », paru en Allemand dans « Jahrbuch der Absatz und Verbräuchs Forschung », n° 3, 1972 (Edit. G.F.K., Nuremberg).

Enfin : « Reflets et perspectives de la Vie Economique », vol. 13, n° 2, 1974, pages 1, 3, 4 et 5.

(4) « Le Consommateur Européen, ses préoccupations, ses aspirations, son information ». Bruxelles, mai 1976 (document C.E.). Une version de ce document est disponible sous la forme de brochure informative à destination du grand public.

de réparation dont son produit a exactement besoin, lorsque la garantie a cessé et que le produit en question s'est, après une durée d'usage raisonnable, détérioré par usure, ou par accident ;

- le consommateur utilise également toutes sortes de services pour sa propre personne, plus ou moins facilement identifiables dans la mesure où ils peuvent être « immatériels » (prestation d'un chanteur d'opéra...), répondre à des besoins particuliers ou à des spécifications diverses de la clientèle (ouvrage d'artisan...), ou au contraire donner lieu à des prestations plus quantifiables tant par leur nature que par la clientèle parfois nombreuse à laquelle elles s'adressent (tourisme, agents immobiliers, d'assurances, etc...);
- le consommateur est enfin « usager », le plus souvent statistique et anonyme, de services à caractère collectif et de Services publics. De larges secteurs de son existence en dépendent : qu'il s'agisse des communications et télécommunications (routes, téléphone...), de la fourniture d'énergie (eau, gaz, électricité...), de services afférents à sa santé ou à caractère social (hôpitaux, assistance sanitaire...), de services à caractère culturel et touristique (bibliothèques, musées...), d'éducation, de protection juridictionnelle, etc... Dans certains de ces domaines, ses difficultés ont assez bien été mises en lumière (5) ;

Le consommateur est, en dernier lieu, utilisateur d'air, d'eau, d'espaces verts et ici les problèmes d'environnement et de consommation se rejoignent.

Mais ces consommateurs dont on décrit si bien les intérêts communs, ne commencent que depuis peu à douter de leur prétendue « souveraineté naturelle » — celle résultant, leur disait-on encore ces derniers temps, de la libre concurrence — et entendent passer d'une attitude passive à un rôle actif. En outre, les Pouvoirs publics entendent faire face à leurs responsabilités en la matière.

II. — L'ORGANISATION DES CONSOMMATEURS ET L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN LEUR FAVEUR

A) Dans tous les pays du Marché Commun, les organisations de consommateurs ont généralement en commun les fonctions suivantes :

— Informer les consommateurs et les défendre contre les abus des professionnels. Ces associations énoncent ainsi périodiquement dans leurs publications ou par le canal de la grande presse les abus de la publicité ou des techniques de vente ; certaines réalisent des essais comparatifs de marchandises et parfois de services, et les publient à l'intention de leurs membres ; notons qu'il s'agit là d'associations de consommateurs « proprement dites », de création relativement ancienne, comptant dans certains cas à la fois des membres dits « collectifs » (ceux d'associations adhérentes) et des membres individuels (en nombre encore peu élevé et recrutés parmi les couches relativement aisées de la population). Il n'est pas sans intérêt de les passer brièvement en revue (6) :

- On peut citer d'abord la plus petite d'entre elles, la Consumer's Association of Ireland, 1.500 membres, éditeur du mensuel « Inform ». Cette association a été créée relativement tard, en 1966.

(5) Contribution de M. Jacques CHEVALIER, Maître de Conférences agrégé à l'Université d'Amiens, aux « Journées de Droit de la Consommation », organisées à Paris les 20 et 21 septembre 1974 sous l'égide de l'Institut National de la Consommation (France) : « Les droits du consommateur usager de Service Public ». Egalement : enquête de la Commission : doc. précité (notre référence n° (2)) : Plaintes contre les services collectifs, réaction de l'usager victime d'un service collectif.

(6) Sources : I.O.C.U.'S. Consumer Directory (1976).

- Comptant également fort peu de membres individuels (environ 800), mais par contre 24 organisations membres, le Forbrugerradet, danois. Cette association, déjà trentenaire (créée en 1947), édite le mensuel « Taenk » (« Réfléchissez »).

- Peu de membres individuels encore à l'Union luxembourgeoise des Consommateurs (8.000), mais 11 organisations membres. Egalement peu ancienne (1962), l'Association luxembourgeoise édite chaque mois le magazine « De Konsument ».

- Aucun membre individuel, mais... 32 organisations membres au sein de l'immense Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (A.G.V.) e.v., créée en 1953. Ces organisations totalisent tout de même plus de 7 millions de membres, régulièrement informés par l'hebdomadaire « Verbraucher Politische Korrespondenz » et le mensuel « Verbraucher Rundschau ».

- Les organisations françaises et italiennes comptent, par contre, à côté d'organisations membres, un assez grand nombre de membres individuels ; en Italie, l'Unione Nazionale Consumatori, créée en 1955, compte ainsi 121.000 membres individuels et 15 membres « associés » ; ses publications sont « Le Scelte del Consumatore » (mensuel), les « Quaderni del Consumatore » (collection spéciale).

- L'Union Fédérale des Consommateurs (U.F.C.), en France, rassemble quant à elle 173.000 « membres correspondants » et 25 « membres actifs » (organisations et spécialistes). C'est, après la Forbrugerradet, la plus ancienne des associations de consommateurs « proprement dites » du Marché Commun puisque créée en 1951, également une de celles qui émet le plus de publications (« Que choisir ? », mensuel ; « Que choisir - Budget ? », trimestriel ; « Que savoir ? », bimensuel).

- Viennent, enfin, les associations belges, hollandaises, anglaises, qui ne comprennent que des membres individuels : les deux premières comptent respectivement 241.000 et 460.000 membres individuels, et ont été créées à peu d'années d'intervalle (1957 et 1953) ; la première édite un mensuel et deux trimestriels (« Test-Achat », « Test-Budget », « Test-Droit »), la seconde un mensuel et une revue trimestrielle (« Consumentengids », « Consumenten Reigids »). Parmi les associations belges, il convient de citer également U.F.I.D.E.C. (environ 100.000 membres) dont les activités, reproduites dans une revue mensuelle, portent essentiellement sur la santé et la sécurité des consommateurs.

Plus importante est la Consumer's Association anglaise, qui ne compte pas moins de 713.000 membres individuels et fait paraître six publications différentes : « Which ? » (mensuel), « Motoring which ? » (trimestriel), « Handy man which ? » (trimestriel) ; la Consumer's Association, qui fête sa vingtième année d'existence, édite aussi, toutes les deux semaines, le « Drug & Therapeutics Bulletin », et, chaque année, « The good and Food Guide », sans compter un nombre appréciable de suppléments, d'éditions spéciales et de rapports.

Certaines organisations de consommateurs, bien que poursuivant les objectifs ci-dessus, étendent leurs activités jusqu'à la défense des intérêts matériels et moraux des familles ; d'autres contribuent à l'amélioration de la condition féminine dans son ensemble, et d'autres encore, comme les organisations coopératives et plus récemment les syndicats, assurent également la gestion des intérêts économiques de leurs membres. Mise à part l'Italie, tous les Etats possèdent des organisations familiales ou des organisations féminines, souvent les deux à la fois :

certaines sont particulièrement actives, comme en France ou en Belgique notamment (par exemple, la Ligue des Familles Belges et des Jeunes Foyers, animatrice de très nombreux clubs locaux).

Le mouvement coopératif et le mouvement syndical sont également bien représentés sur la « scène consommateurs ». Sans porter à l'égard de ces deux mouvements de jugement de valeur hâtif quant au bien fondé ou non de leur vocation à représenter les consommateurs, qu'il soit permis de faire trois constatations :

— les coopératives de consommation ont une longue tradition de protection des intérêts de consommateurs (7), même si, désormais fort engagées dans les secteurs de la production et de la distribution, elles subissent les contraintes de toute entreprise commerciale.

— Seconde remarque : les syndicats, dans certains pays, mettent particulièrement l'accent sur la politique des consommateurs et vont parfois jusqu'à créer des organisations de consommateurs (ainsi s'explique en France, par exemple, la création en 1959 de l'Organisation Générale des Consommateurs, ou d'une organisation comme Force Ouvrière - Consommateurs en 1974...). Tous ces syndicats concourent en tout cas à protéger les consommateurs sous l'angle de leur métier (pouvoir d'achat).

— Troisième remarque : les coopératives de consommation et les syndicats sont aussi, à l'occasion, membres d'associations de consommateurs « proprement dites » (de l'Association Luxembourgeoise des Consommateurs) ou bien se côtoient au sein d'organisations féminines et familiales (le Stichting Konsumenten Kontakt néerlandais, établi en 1957, est constitué par les syndicats, les coopératives de consommation, les organisations familiales et féminines ; de même, un Comité National des Associations Populaires Familiales Syndicales - C.N.A.P.F. - Syndicales est né officiellement en France en janvier 1977).

— Une autre fonction des organisations de consommateurs, ainsi définie, est de représenter les consommateurs auprès des Pouvoirs publics, afin d'assurer leurs intérêts, notamment au niveau de la réglementation. A cet effet existent, dans la plupart des Etats membres, des organismes de consultation : c'est ainsi notamment que fut créé en 1960, en France, le Comité National de la Consommation : présidé depuis 1976 par le Secrétaire d'Etat à la Consommation, ce qui est de nature à lui redonner de l'intérêt, cet organisme est composé de représentants d'une dizaine de Ministères et du Commissariat Général au Plan, et de représentants des consommateurs...

Toutes ces organisations, à très peu d'exceptions près (la Belgique en est une), sont subsidiées par les Pouvoirs publics, dans une proportion allant de 1,5 % (U.F.C. France) à 90 % (Forbrugerradet danois) et même à 100 % (Centrales de consommateurs de Brême et de Hambourg, en Allemagne) (8).

B) L'intervention de l'Etat dans le domaine de la protection des consommateurs se manifeste, d'ailleurs, de façon bien plus variée. Il s'agit le plus souvent de mettre en place une réglementation satisfaisante et de réprimer des infractions relevées.

(7) Les premières coopératives de consommation en France ont été créées il y a quelque 150 ans, généralement par des militants ouvriers (mineurs du Nord, canuts lyonnais), mais il y en a eu de toutes sortes et dans les milieux les plus divers. Actuellement, une organisation comme la Fédération Nationale des Coopératives de Consommation (France) a 65 ans...

(8) Sources : I.O.C.U.'S. Consumer Directory (1976), précité.

1) On trouve dans tous les Etats membres, généralement dans le cadre des ministères, des services chargés des questions ou au moins de certaines questions, intéressant les consommateurs. Ces services dépendent souvent, certains depuis plusieurs années, certains de création récente, de services ministériels dont les structures et les compétences diffèrent (Santé Publique, Agriculture, Affaires Sociales, Finances, Travail, etc...); ils ne sont pas nécessairement coordonnés entre eux, quoique cela tende à se faire (ainsi l'Interministerieller Ausschuss für Verbraucher Fragen de la République Fédérale Allemande, déjà ancien; également créé en 1974, le Comité interministériel néerlandais chargé des questions intéressant les consommateurs...); on note aussi que de tels services se trouvent assez normalement sous la responsabilité et dans le cadre des Ministères de l'Economie, souvent concurremment avec ceux d'autres départements ministériels. Certains Etats vont parfois plus loin encore: ainsi, en Grande-Bretagne, un Ministère du Commerce et des Affaires des Consommateurs a été créé en 1972, un Secrétariat d'Etat à la Consommation a été mis en place, le 12 janvier 1976, en France, auprès du Ministère des Finances; les Danois ont leur propre Ombudsman des consommateurs depuis le 1^{er} mai 1975, dans la plus pure tradition nordique...

2) Les Etats membres, parfois à la demande des organisations de consommateurs, parfois lorsque ces dernières ne peuvent remplir complètement leurs missions, et pour prolonger leur action, créent des organes techniques spécialement orientés vers l'étude de problèmes de consommation sous leurs différents aspects. Ces organismes para-publics sont assez nombreux: Institut National de la Consommation depuis 1967 en France, Fondation pour les Essais Comparatifs (Stiftung Warentest) depuis 1964 en Allemagne, par exemple; « Centre de Recherche des Organisations de consommateurs » depuis 1975 en Belgique (il s'agit là d'un établissement public destiné à fournir une assistance technique efficace aux organisations de consommateurs subsidié par le Ministère des Affaires Economiques en vertu d'une Convention de janvier 1976)...

III. — L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Depuis huit années, environ, s'est définie à Bruxelles, « capitale » de l'Europe, une approche spécifique du problème consommateur. Cette approche s'est progressivement précisée de deux façons:

- d'une façon institutionnelle,
- dans les résultats obtenus.

A) Sur le plan institutionnel, la Commission des Communautés Européennes a institué en avril 1968 un Service dans le cadre de l'une de ses vingt Directions Générales (celle de la Concurrence), spécialisé dans les « questions intéressant les consommateurs ». De fort petite dimension (3 personnes au total, sur 6.000 fonctionnaires à cette époque!), ce service n'en réussit pas moins à fixer rapidement ses objectifs sur des actions prioritaires, telles qu'étiquetage, conditionnement des marchandises, ventes à tempérament, et des travaux à caractère plus général concernant « les effets du Marché Commun sur le Commerce et leurs répercussions au niveau des consommateurs », notamment ceux visant à déceler les causes des différences de prix entre les Etats membres pour des produits identiques ou entièrement comparables (9).

Ce service va également informer les organisations de consommateurs européens, regroupés depuis le 2 avril 1962 en une association de fait appelée Comité de Contact des Consommateurs de la Communauté Européenne (C.C.C.C.E.) et recueillir leur avis.

(9) Nt. Rapports Concurrence 1971 (4^e partie, pts 244 à 248), et 1972 (4^e partie, pts. 188 à 194). Egalement, 5^e Rapport Général des C.E., pts. 182 et 183.

En janvier 1973, le service spécialisé dans les questions intéressant les consommateurs est séparé de la D.G. Concurrence et inclut dans le tout nouveau « Service de l'Environnement et de la Protection des Consommateurs » (S.E.P.C.), sous la forme d'une « Division chargée de la Protection et de l'Information des Consommateurs ». L'ensemble du S.E.P.C. comprend environ 50 personnes, il est rattaché directement à un des Commissaires.

Le S.E.P.C., naturellement, n'entend pas agir seul, à l'écart des organisations et des gouvernements. Aussi travaille-t-il, d'une part, en collaboration avec les consommateurs européens organisés: après la dissolution intervenue le 14 février 1972, du C.C.C.C.E., la Commission a décidé de reconnaître comme représentatives des consommateurs au niveau européen les organisations précédemment membres du défunt Comité (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, Comité des Organisations Familiales auprès des Communautés Européennes, EURO COOP - Communauté Européenne des Coopératives de Consommation, Confédération Européenne des Syndicats Libres); la Commission a en même temps décidé d'ajouter à cette liste le Comité de Liaison C.G.T.-C.G.I.L. (Actuellement, la Confédération Européenne des Syndicats, créée en 1973, regroupe l'ensemble de ces organisations syndicales, à l'exception de la C.G.T.)

Depuis 1973, la Commission attribue entre autres à ces organisations des crédits pour la réalisation d'études concernant certains aspects sensibles de la protection des consommateurs; le principe de l'attribution de ces crédits avait été décidé par la Commission dès le 28 juin 1972 (publicité mensongère, crédit à la consommation, service après-vente, etc...) (10).

Sur le plan technique, le service a cependant recherché un moyen régulier et permanent de communications avec les organisations, qui s'est traduit le 25 septembre 1973 (11) par l'institution du Comité Consultatif des Consommateurs (C.C.C.): il s'agit là de la réponse de la Commission à la dissolution du C.C.C.C.E.; le vide ainsi créé, en partie comblé par la reconnaissance (le 28 juin 1972) des organisations qui le constituaient comme représentatives des consommateurs au niveau communautaire, l'a été définitivement, après de soigneux travaux préparatoires, par l'institution du C.C.C. Ce dernier, composé de représentants des consommateurs européens et de personnalités « particulièrement qualifiées en matière de consommation », intégralement financée par le budget communautaire, vient après trois ans d'existence de dresser son bilan (12); malgré de nombreuses critiques à l'origine concernant sa composition et sa relative dépendance vis-à-vis du S.E.P.C., ayant émis 13 avis circonstanciés et tenu autant de réunions plénières, créé 16 groupes de travail actifs, son efficacité ne peut être suspectée. Il reste tout de même un problème, qui est la difficulté, pour des associations dont l'activité diffère notablement, de définir clairement des objectifs et des procédures, et de s'entendre toujours pour les réaliser.

Le S.E.P.C. travaille, d'autre part, en liaison étroite avec les experts gouvernementaux et un grand nombre de Comités consultatifs spécialisés, tels qu'il en existe dans de nombreux domaines, mais principalement en matière agricole: ainsi trouve-t-on un Comité Consultatif des Denrées Alimentaires, un Comité Consultatif des Douanes, un Comité Consultatif Vétérinaire et une vingtaine de Comités Consultatifs Agricoles par produits (bœufs, céréales, floriculture, fruits et légumes, vins, porcs, etc...).

(10) 1973: 7 millions FB; 1974, 1975 et 1976: 10 millions FB; 1977: 12 millions FB.

(11) J.O.C.E., n° L 283 du 10 octobre 1973, page 18.

(12) Rep. Colloque des Organisations de Consommateurs, organisé les 2 et 3 décembre 1976 par la Commission, à Bruxelles (partic. les interventions de MM. CARPENTIER, Directeur du S.E.P.C., et DUMONT, Président du C.C.C. de 1973 à 1976).

B) La Commission des Communautés Européennes, ainsi renforcée sur le plan institutionnel, a depuis 1973 établi des orientations précises contenues dans un « Programme préliminaire pour la Protection et l'Information des Consommateurs » (13).

Ce programme comprend cinq domaines d'activité:

- 1) La protection de la santé et de la sécurité des consommateurs à l'égard des produits;
- 2) La protection des intérêts économiques des consommateurs;
- 3) Le problème des conseils, de l'assistance et de la réparation des dommages;
- 4) L'information et l'éducation des consommateurs;
- 5) La consultation et la représentation des consommateurs.

Naturellement, il convient de dire que, sur nombre d'entre eux, des travaux sont en cours depuis plus longtemps, notamment des contacts sont, de longue date, établis avec d'autres organisations internationales qui, à des titres divers, traitent des questions intéressant la promotion des consommateurs au plan international: Conseil de l'Europe, O.C.D.E.; à un titre moindre et au plan technique, International Standardization Organisation (I.S.O.).

L'objectif « Préservation de la Santé et de la Sécurité des Consommateurs », prévu dans le programme, est poursuivi dans une certaine mesure dans le cadre de l'élimination des « entraves techniques aux échanges de produits alimentaires et industriels », qui elle-même fait l'objet d'un programme du 28 mai 1969, le but principal de cette harmonisation étant bien entendu la création d'un marché commun. Depuis 1968, cependant, date de la création de la petite unité traitant de ces questions, la Commission a progressivement tenu plus grand compte des préoccupations des consommateurs dans ses actions. On peut, à titre d'exemple, citer parmi les progrès les plus récents:

- Dans le domaine alimentaire, une directive du 20 juillet 1976, relative à la fixation du taux maximal d'acide érucique dans les huiles et les graisses (14), dont des études sérieuses ont prouvé qu'il pouvait provoquer des lésions cardiaques chez le consommateur; Dans ce même domaine, une proposition de directive transmise au Conseil le 26 mars 1976 sur l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur, ainsi que la publicité faite à leur égard (15).
- Dans le domaine industriel, une directive du 4 novembre 1976 concernant les compteurs d'énergie électrique (16); cette directive pourrait être particulièrement utile par ces temps d'économie d'énergie!
- Dans le domaine de la santé, encore, une directive du 27 juillet 1976, relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances dangereuses (17) (notamment du polychlorure de vinyle, dont les organisations de consommateurs, et même les Pouvoirs publics, ont abondamment dénoncé les méfaits lorsqu'il rentrait dans la fabrication de bouteilles destinées à contenir des liquides alcoolisés) (18).

(13) Adopté par la Commission le 5 décembre 1973, par le Conseil des Ministres le 14 avril 1975 dans une version légèrement amendée, pour tenir compte notamment des observations du Parlement Européen et du Comité Economique et Social des C.E. (J.O.C.E., n° C 92 du 25 avril 1975).

(14) J.O.C.E. n° L 202 de 1976, page 35.

(15) J.O.C.E. n° C 91 du 12 avril 1976.

(16) J.O.C.E. n° L 336 de 1976, page 30.

(17) J.O.C.E. n° L 262 de 1976, page 201.

(18) Cf. notamment, pour la France, l'exemple rapporté par « Le Monde » du 25 février 1975: Les « Coop » avaient expliqué leur décision de ne plus vendre dans leur magasin que du vin en bouteille de verre, par le doute qui planait sur l'innocuité du P.C.V. utilisé pour la fabrication de bouteilles en plastique lorsqu'il contient un liquide alcoolisé...

— Dans le domaine de la sécurité, également, toute une série de directives adoptées au troisième trimestre 1976, concernant les dispositifs d'éclairage des véhicules automobiles (19), tant leur installation que leurs caractéristiques de construction; de plus, toujours pour les véhicules automobiles, le niveau de bruit admissible a été abaissé (20).

L'énumération pourrait être d'autant plus longue que des propositions sont encore devant le Conseil des Ministres, et de nombreux travaux en cours notamment pour « l'adaptation au progrès technique » des directives déjà existantes.

Le programme contient encore nombre d'orientations importantes, en particulier celles concernant l'information et l'éducation des consommateurs européens; dans le domaine de l'information générale, par exemple, la Commission organise depuis 1970 déjà, au moins une fois par an, des réunions entre représentants des consommateurs et journalistes spécialisés en matière de consommation; notamment en 1971 et en 1972, la Commission a tenu cinq réunions de ce genre (21). De plus, sa revue « Euroforum » suit de près l'évolution de la situation des consommateurs tant dans les pays membres qu'au plan communautaire.

Dans le domaine de l'éducation des consommateurs, la Commission a organisé ces derniers mois des visites et des discussions avec les gouvernements et organismes responsables d'une action en matière d'éducation des consommateurs, à l'école notamment; elle envisage dans un premier temps de constituer des dossiers pédagogiques pour enseignants et de lancer une expérience pilote d'un petit réseau d'écoles s'intéressant à ces problèmes.

Des efforts importants ont été en outre accomplis pour améliorer la situation du consommateur dans les deux domaines suivants:

- Plaintes, conseils et réparations;
- Intérêts juridiques et économiques.

1) Dans le premier des cas, la Commission a organisé une vaste confrontation de juristes européens à Montpellier, du 10 au 12 décembre 1975, sur le thème « Les moyens judiciaires et para-judiciaires de la protection des consommateurs »: unanimement, les 150 participants à ce colloque ont fait la critique des moyens judiciaires traditionnels (tribunaux civils, répressifs ou administratifs): coût trop élevé (surtout lorsqu'il s'agit de petits litiges), procédures compliquées et pompeuses, langage hermétique pour les non-initiés (22). Ces moyens traditionnels, d'autre part, tendant à une réparation individuelle et ignorant l'action collective, qu'elle-même ne permet pas de résoudre tous les problèmes, l'idée est apparue dans nombre d'Etats membres de rapprocher la justice du consommateur au moyen de procédures simplifiées pour les revendications ne dépassant pas un certain plafond (conseils juridiques gratuits ou à prix modique, pressions d'organismes privés de protection des consommateurs et/ou d'organismes publics ou semi-publics, systèmes de conciliation ou d'arbitrage paritaires) (23).

Pour beaucoup de ces problèmes, il s'agira sans doute beaucoup moins de fixer des règles communautaires, que de dégager des orientations ou privilégier certaines expériences.

(19) J.O.C.E. n° L 262 précité, pages 1, 54, 71, 85, 96 et 122.

(20) Modification en date du 8 mars 1977 de la directive 70/157 CEE - J.O. L 42 du 23 mars 1970 (J.O. L 66 du 12 mars 1977).

(21) Rapport concurrence 1971 (4^e partie, n° 248) et 1972 (n° 195).

(22) Sur ce point, « Le Monde » du 8 février 1977, page 37 (souci du gouvernement français de réformer le langage judiciaire dans le sens d'une simplification).

(23) Actes du colloque, Juin 1977 (publication C.E.E.).

2) La protection des intérêts juridiques et économiques des consommateurs fait également l'objet d'une attention toute particulière de la Commission. Celle-ci passe aux yeux des responsables (24) par l'élimination des abus de pouvoir du vendeur lors de la rédaction des contrats, de la diffusion des messages publicitaires, de la définition des conditions de crédit, de la négociation de contrats en dehors des établissements commerciaux, de la présentation de denrées en vrac, à la pièce ou en préemballage; le consommateur doit aussi être protégé lors de l'usage de biens défectueux, et même en cas d'enseignement par correspondance...

— Une proposition de directive a été ainsi transmise au Conseil des Ministres des C.E. en septembre 1976 (25) : le fabricant d'un produit donné ou d'une partie composante, ou celui d'une matière première dudit produit, ou même celui qui se présente comme fabricant en apposant sur le produit ses nom, marque de fabrique, ou autre signe distinctif, seraient, en dehors de tout comportement fautif, rendus responsables solidairement le cas échéant, et dans certaines conditions, des dommages physiques ou matériels subis par les consommateurs qui auraient utilisé leurs produits défectueux. Il convient d'ajouter que cette responsabilité serait limitée à un certain plafond révisable de trois ans en trois ans, tant en ce qui concerne la propriété mobilière (15.000 u.c. par personne) qu'immobilière (50.000 u.c.).

Le Comité Consultatif des Consommateurs s'est formellement opposé à cette limitation. De même aurait-il préféré que soient précisés certains points importants, le cas notamment du consommateur allergique (le produit n'est pourtant pas défectueux...), et mieux dénommées en outre les personnes responsables (que soit nommément prévue la responsabilité de tout maillon de la chaîne de production et de distribution — importateur compris — causant la défectuosité du produit, ou cédant un produit ayant un défaut apparu en amont, en excluant toute responsabilité solidaire).

— Un deuxième problème préoccupe la Commission depuis 1970-71 et a donné lieu à une proposition de directive adoptée par la Commission et transmise au Conseil en janvier 1977 (26) : il s'agit des ventes négociées « en dehors des établissements commerciaux », c'est-à-dire des ventes à domicile ou par démarchage; et en fait tous contrats négociés sans que le consommateur, de façon générale, ait lui-même pris l'initiative (sur le lieu de travail, dans la rue, lors d'une excursion, dans une salle d'exposition, etc...). Aux yeux de la Commission, la meilleure manière, en tels cas, de protéger le consommateur, est d'abord de faire établir par écrit un contrat comportant un minimum imposé d'indications (nom et adresse des parties contractantes, dénomination du bien ou du service concerné, prix et modalités de paiement, etc...).

L'instauration d'un délai de renonciation (facilité par la remise en même temps que le contrat d'un formulaire ad-hoc détachable) complète cette dernière mesure.

Sollicité par la Commission de donner un avis sur l'avant-projet de directive, le Comité Consultatif des Consommateurs a souhaité que l'on prenne en compte notamment le cas où le démarcheur effectue les négociations au domicile du consommateur mais conclut le

(24) Rep. contribution de M. Léon KLEIN, à paraître en langue allemande dans le « Handbuch für Europäische Wirtschaft » (courant 1977).

(25) Nt. sur ces questions l'ouvrage considérable de M. Ludwig KRÄMER et Mme Gisèle VERNIMMEN, paru en mars 1977 : « Product Liability in Europe » (édité en français et en anglais par l'Agence Européenne d'Informations).

(26) J.O.C.E. n° C 22 du 29 janvier 1977.

contrat dans un établissement commercial (... « Venez me voir à mon bureau... »), également le cas des négociations conclues par téléphone; ne voyant pas très bien non plus ce qu'il advient des marchandises que le consommateur a refusées et qui n'ont pas été récupérées par le fournisseur après une période (prévue) durant laquelle le consommateur en est dépositaire, le C.C.C. s'est demandé s'il ne faudrait pas préciser qu'après ce — long — délai, le consommateur en deviendrait propriétaire.

Une troisième proposition de directive a été adoptée par la Commission et transmise au Conseil le 22 mai 1977. Elle vise à assurer la protection des consommateurs en matière d'indication du prix des denrées alimentaires en vrac, à la pièce ou en préemballage variable (steacks, jambons, etc...): l'indication, dans ce cas, d'un prix unitaire (au kilogramme ou au litre, toutes taxes comprises) faciliterait énormément les calculs du consommateur. Le Comité Consultatif des Consommateurs a été incité en février 1977, par le nouveau membre de la Commission chargé des affaires « consommateurs », à suivre attentivement l'évolution de ce projet, dont l'importance a été soulignée par la même occasion.

Trois autres projets de propositions de directives se trouvent à un stade assez avancé :

— Un premier projet, lancé à la suite d'un rapport émis en 1975 par le Parlement Européen, porte sur l'enseignement à distance: il a paru en effet nécessaire de protéger les élèves contre les abus pratiqués par certains établissements d'enseignement par correspondance (publicités alléchantes ou trompeuses, démarchage, clauses abusives et contenu minimum des contrats), en remettant à plus tard cependant l'examen de la valeur pédagogique de ces derniers et de la qualité des diplômes qu'ils délivrent.

— Un autre projet, en préparation, il est vrai, depuis 1974, vise à réglementer le crédit à la consommation sous toutes ses formes: vente à tempérament, location-vente, en fait toute vente liée soit à un prêt contracté par le consommateur auprès d'une banque, d'un institut de crédit, d'une caisse d'épargne, etc..., soit à toute autre forme de facilité financière (carte de crédit notamment). La protection existerait à plusieurs stades: à celui de la publicité ou de la présentation (information adéquate), dans le contrat lui-même (mention de l'objet, du coût, de la durée et des conditions d'exécution des obligations réciproques), après la signature du contrat (délai de renonciation ayant pour effet d'ajourner la perception de tout acompte ainsi que la livraison de la marchandise ou de la prestation de service).

Sans mésestimer l'importance des dispositions ainsi prévues, le Comité Consultatif des Consommateurs a notamment souligné l'importance qu'il y aurait à instaurer une stricte réglementation de la publicité des contrats de crédit à la consommation.

— Le troisième concerne la publicité mensongère. Un premier projet à cet égard a été lancé en 1975 à la suite de travaux entrepris dès 1972: il s'agit en particulier de protéger les consommateurs contre les allégations publicitaires entièrement ou partiellement inexactes, ou cachant leur caractère purement publicitaire, ou de nature à faire naître de vains espoirs chez le consommateur (exemple du « prix d'appel » ou de la « réclame de la semaine », destinés à attirer le consommateur alors que le stock des articles vantés est en fait très limité). Les Etats membres seraient invités également à adopter les mesures nécessaires pour fournir des moyens de recours et de sanctions appropriés et efficaces en cas de violation des dispositions susvisées (cessation, amendes, publicité rectificative, etc...).

En conclusion, on peut constater que la politique de la Communauté à l'égard des consommateurs a pour mission de créer et de mettre en place les structures et les mécanismes qui permettent aux consommateurs confrontés à une variété et à une quantité de produits et de services de plus en plus sophistiqués, ainsi qu'à des méthodes de vente parfois complexes et insatisfaisantes, face à des entreprises de production et de vente puissantes, concentrées et bien organisées, de se protéger, de défendre leurs droits et d'être informés de manière à éviter la création de déséquilibres préjudiciables au développement harmonieux de l'économie et de veiller à établir un certain équilibre entre les consommations collectives et individuelles.

Il convient donc par cette politique de rééquilibrer la place et le rôle qu'occupent dans notre société les consommateurs et les producteurs. L'urgence et l'importance de cette tâche apparaissent clairement.

Encore aujourd'hui, le langage courant emploie volontiers le terme « consommation » dans le sens de « passivité » par opposition à « action ». L'on est « consommateur » de spectacles, de services, de produits, c'est-à-dire que l'on reçoit ou que l'on subit plus qu'on ne choisit que l'on ne prend part. Le premier effort d'une politique dans ce domaine consiste, par conséquent, à passer de ce « consommateur-objet » ou « cible » à un « consommateur-sujet » ou « partenaire ».

Cela suppose d'abord un travail au plan de l'information du consommateur.

Cela comporte ensuite un travail continu et de longue haleine dans le domaine de l'éducation.

Cela signifie enfin le développement de la fonction de représentation, c'est-à-dire de l'aide apportée aux organisations représentant les consommateurs au plan européen. Il paraît utile de rappeler que cette aide se traduit de deux manières :

— au plan institutionnel, la Commission a créé en septembre 1973 un Comité Consultatif des Consommateurs. Ce Comité donne son avis — soit à la demande de la Commission, soit par sa propre initiative — sur toutes les questions le concernant. Le S.E.P.C. en assure le Secrétariat.

— Au plan financier : depuis 1973, 49 millions de F.B. (980.000 u.c.) ont été accordés aux organisations européennes en vue de réaliser certaines études.

Il serait vain, cependant, de penser qu'un consommateur même complètement averti et parfaitement organisé pourrait prendre entièrement en charge ses intérêts. La protection du consommateur tant dans le domaine de la santé et de la sécurité que pour la sauvegarde de ses intérêts économiques constituera en tout état de cause une partie fondamentale d'une politique dans ce domaine. Cela est particulièrement vrai actuellement où l'ensemble des réglementations et des méthodes régissant les relations entre producteurs et vendeurs, d'une part, et consommateurs de l'autre traduisent encore très nettement le déséquilibre entre la position des consommateurs et les autres acteurs économiques.

C'est pourquoi le développement des travaux dans ces deux domaines revêt, comme nous l'avons vu, une importance certaine et une relative urgence.

Enfin, le problème des conseils, de l'assistance et de la réparation — dernier volet du programme consommateurs — fera l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission sur la base des conclusions du colloque de Montpellier organisé par la Commission en décembre 1975. On peut rappeler à cet égard que la question des « petits litiges » constitue, en effet, pour le consommateur un sujet de mécontentement et de frustration très fréquent.

L'importance d'une politique des consommateurs peut également être mesurée par la consommation des ménages qui représente dans nos pays industrialisés environ 60 % de la production intérieure brute.

La Commission, pour sa part, ensemble avec les organisations de consommateurs et les Etats membres, compte développer et accélérer les efforts dans ce domaine. Son Président, M. R. JENKINS, a clairement souligné dans son discours du 11 janvier 1977 devant le Parlement Européen :

« ... La Communauté a pour objet de protéger et de faire progresser les intérêts de tous ses citoyens. Les politiques visant à sauvegarder les intérêts des producteurs doivent être contrebalancées par des politiques visant à protéger les intérêts des consommateurs. Cet équilibre n'a pas toujours été réalisé dans le passé. Il nous faudra donc donner un plus grand poids à la protection des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'environnement dans lequel nous vivons tous. La politique agricole commune peut servir d'exemple. Dans les temps difficiles vers lesquels nous nous acheminons, la Commission devra œuvrer pour maintenir et améliorer la politique agricole commune. Mais je crois que la meilleure façon d'y parvenir est de montrer clairement qu'elle peut servir le bien commun en assurant des approvisionnements stables de denrées alimentaires à des prix raisonnables, ainsi que des marchés stables pour une agriculture européenne efficace.

« Bref, nous devons veiller à ce que la Communauté et spécialement la Commission qui est à son service, apparaisse comme offrant, et offre effectivement, un visage humain que chaque citoyen des Etats membres puisse reconnaître et qui lui inspire confiance... »

Cette déclaration a été précisée et approfondie depuis lors par M. BURKE, le Commissaire responsable pour la politique des consommateurs, dans sa communication à la Commission en date du 30 mars 1977.

Dans cette communication, M. BURKE, tout en insistant sur la nécessité de protéger le consommateur, souligne également la nécessité de développer de plus en plus la responsabilité des consommateurs :

« Cependant que la nécessité de protéger le consommateur subsiste, la Commission devrait maintenant étendre ses préoccupations à l'aspect plus positif de la promotion active des intérêts des consommateurs. Dans ce contexte, nous entendons par promotion non seulement la protection telle qu'elle a été conçue dans le programme préliminaire, mais un processus plus délibéré visant à garantir que toutes nos activités prendront clairement en considération l'objectif fondamental et rationnel de notre système économique et social. Cet objectif est d'assurer le bien-être matériel et moral de nos citoyens. Notre définition du consommateur doit être interprétée à la lumière de cet objectif. »

Léon KLEIN
et Roland MARTIN-CHAVE.



L'INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN DE FLORENCE

SPECIAL
EUROPE



par RENÉ DAVID

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III
Prix Erasme 1977

Au terme de longues négociations, qui se sont poursuivies pendant plusieurs années, les six Etats alors membres des Communautés européennes se sont mis d'accord, en 1972, pour créer à Florence un Institut Universitaire Européen (1). Le Danemark, la République d'Irlande et le Royaume-Uni, étant devenus membres des Communautés européennes, ont adhéré à cette Convention. L'administration du nouvel Institut a été mise en place en 1976 et l'Institut a commencé à fonctionner en septembre 1977.

La Revue de Droit Prospectif, éditée par l'Association des Etudiants de Doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III, m'a demandé de lui apporter une contribution pour un numéro consacré à l'Europe. J'ai pensé qu'il ne serait pas sans intérêt pour le public, qu'elle peut s'attendre à toucher, d'avoir quelques informations relatives à cet Institut, où j'ai passé cette année trois mois et où j'ai été invité à passer toute l'année universitaire prochaine; certains étudiants en doctorat ou docteurs de la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix pourront de fait être tentés de poser leur candidature à l'Institut de Florence.

Le rôle de l'Institut est indiqué à l'art. 2 de la Convention:

1. L'Institut a pour mission de contribuer, par son action dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, au développement du patrimoine culturel et scientifique de l'Europe considéré dans son unité et sa diversité. Les travaux portent également sur les grands mouvements et les institutions qui caractérisent l'Europe dans son histoire et son évolution. Ils tiennent compte des relations avec les civilisations extra-européennes. Cette mission est accomplie par la voie de l'enseignement et de la recherche au niveau le plus élevé.
2. L'Institut doit être également le lieu de rencontre et de confrontation d'idées et d'expérience sur des sujets relevant des disciplines faisant l'objet de ses études et recherches.

(1) Le texte de la Convention a été publié au Journal des Communautés européennes du 9 février 1976.

L'Institut est constitué, à l'heure actuelle, de quatre départements consacrés aux disciplines suivantes:

- Histoire et civilisation
- Sciences économiques
- Sciences juridiques
- Sciences politiques et sociales.

Le corps enseignant, selon l'art. 15 de la Convention, est composé des chefs de département, des professeurs, des assistants et des autres enseignants.

En 1976-77, première année où a fonctionné l'Institut, les départements ont été assez squelettiques, chacun d'eux ne comportant que deux ou trois professeurs (y compris le « chef de département ») et un ou deux assistants; ce personnel « permanent » (c'est-à-dire désigné pour un, deux ou trois ans) a été cependant renforcé par des éléments venus enseigner pendant des périodes allant de 15 jours à 3 mois.

Les étudiants ou chercheurs, au cours de cette première année, ont été au nombre de 70 environ, dont 23 étaient inscrits au département de sciences juridiques. Ils sont, en principe, des ressortissants des Etats membres des Communautés européennes ayant adhéré à la Convention; mais, comme pour les enseignants, il est prévu que des ressortissants d'autres Etats peuvent être invités ou acceptés; nous avons eu ainsi, pour la science juridique, deux étudiants américains (U.S.A.), une étudiante australienne et un étudiant chypriote. Tous les candidats doivent être d'ores et déjà titulaires d'un titre universitaire national (licence ou maîtrise en France) et être agréés par un jury d'admission (2); le principe admis est donc celui d'une sélection, qui est assez rigoureuse. On cherche par là à réaliser un certain équilibre entre candidats désirant travailler dans les divers départements, et aussi entre les diverses nationalités. La connaissance de deux langues officielles des Etats ayant adhéré à la Convention est exigée; en fait, la participation aux travaux organisés par les divers départements exige que les chercheurs sachent

(2) Les demandes d'admission peuvent être adressées à l'Institut universitaire européen lui-même (Badia Fiesolana, 50016 S. Domenico di Fiesole, Firenze, Italie), ou, en France, à l'Office national des Universités, 96, boulevard Raspail, Paris-VI.

à la fois le français et l'anglais, mais il leur est permis de présenter leurs travaux dans une autre langue: allemand, danois, italien ou néerlandais.

Les étudiants ou chercheurs sont tous en fait bénéficiaires de bourses octroyées par leurs gouvernements respectifs qui leur permettent de vivre à Florence. On peut déplorer que les bourses ne soient pas directement attribuées par l'Institut européen; on aurait évité par là une lourde bureaucratie et on aurait aussi pu égaliser le montant des bourses, qui varie considérablement actuellement selon que l'on a reçu sa bourse de tel ou tel gouvernement.

Etudiants ou chercheurs viennent généralement à Florence pour deux ans; certains ne viennent pourtant que pour une année, et ceux qui sont venus pour deux ans peuvent être éliminés à la fin de la première année, si leur participation aux séminaires et équipes de recherche n'a pas été jugée satisfaisante. Les chercheurs doivent en effet, pendant leur séjour à Florence, participer chacun d'eux à deux séminaires ou équipes de recherche, et rédiger pour l'un de ces séminaires ou équipes un mémoire. La délivrance de diplômes de docteur est prévue, mais rien de net n'a encore été décidé à ce sujet.

Avec l'organisation d'une seconde année, le nombre des chercheurs est appelé à doubler en 1977-78; il pourra aussi, dans l'avenir, augmenter. Pour des raisons diverses, de principe aussi bien que d'ordre matériel, il restera pourtant toujours limité, le chiffre de 250 pouvant être regardé comme un maximum.

L'Institut Universitaire Européen n'ayant même pas achevé sa première année de fonctionnement, il serait évidemment prématuré de porter un jugement sur lui, et hasardeux de prévoir quel sera son avenir. Je ne puis donc ici faire plus que livrer quelques impressions et montrer quelques-uns des problèmes auxquels il doit faire face.

L'Institut Universitaire Européen est installé, conformément à un accord conclu avec le gouvernement italien, à la Badia Fiesolana, à mi-chemin entre Florence et Fiesole, dans un site magnifique. Les bâtiments de l'abbaye, qui date du XII^e siècle, ont été modernisés et une aile nouvelle a été construite, pour abriter l'Institut. On a dû de ce fait, dans une certaine mesure, cette année, vivre dans les plâtras et aussi dans le bruit; il aurait fallu un miracle pour qu'il en soit autrement.

Un effort considérable a été fait pour constituer une bibliothèque convenable, et l'on ne peut être qu'impressionné par la richesse que la bibliothèque a d'ores et déjà acquise, en ce qui concerne notamment revues et périodiques. Des commandes multiples ont été faites et les livres arrivent en général dans des délais convenables. Le travail de classement pourtant n'a pu se faire au même rythme et a pris un certain retard, on s'efforce de combler ce retard et sans aucun doute on y parviendra, mais la chose a été peut-être compliquée par les méthodes novatrices qu'ont voulu introduire à ce sujet les bibliothécaires. Le système traditionnel des fichiers, auxquels nous sommes tous habitués, a été de fait abandonné, comme étant rétrograde, au profit d'un système d'ordinateurs, qui présente à coup sûr de grands avantages, mais qui demande aussi, de la part des employés de bibliothèque aussi bien que de la part des utilisateurs, une accoutumance. L'on ne peut reprocher à l'administration de se défaire de sa routine et de nous convier à secouer la nôtre, en utilisant des techniques plus modernes. Mais il faut reconnaître que l'on ne se défait pas facilement des techniques artisanales que l'on est habitué à pratiquer et qui sont encore celles des bibliothèques de nos pays divers. L'ordinateur vous présente toute une documentation sur le sujet auquel on s'intéresse, et sa supériorité sur le fichier est à cet égard indéniable; mais il faut apprendre à l'interroger, et il ne faut pas qu'il soit en panne; si une grève entraîne des coupures d'électricité, on vient à regretter le fichier.

L'administration de l'Institut Universitaire Européen, placée sous la direction d'un président néerlandais fort distingué, M. KOHNSTAMM, ancien directeur du cabinet de Jean MONNET, a un caractère « européen »; beaucoup de ceux qui en font partie ont travaillé à Bruxelles aux Communautés européennes avant de venir à Florence. Il en résulte un avantage certain du point de vue linguistique; on peut parler français, allemand, anglais, italien, en ayant la certitude d'être compris. Cet avantage pourtant est, dans une certaine mesure, contrebalancé par deux inconvénients. L'Institut Universitaire Européen n'a pas, heureusement, les dimensions de la vaste organisation qui fonctionne à Bruxelles; et l'on peut penser qu'il aurait pu peut-être fonctionner à moindres frais, si l'on s'était moins inspiré de l'exemple trop bureaucratique de Bruxelles. Il n'est pas certain, d'autre part, que le personnel international qualifié qui a été engagé soit en toute hypothèse le plus en mesure de traiter des questions qui se posent avant tout dans un contexte italien. Pour régler les questions qui impliquent une coopération, quotidienne, avec des administrations ou institutions italiennes, une plus grande italianisation du personnel administratif de l'Institut aurait peut-être été souhaitable.

Les étudiants et chercheurs admis à l'Institut ont été bien choisis, et je les ai en toute occurrence appréciés. Ils participent activement aux travaux qui sont organisés pour eux, font preuve de curiosité et d'initiative, et il m'est apparu qu'il s'était créé entre eux une véritable communauté, au-dessus des différences de formation universitaire originaire et de nationalité. Tous attendent quelque chose de l'Institut et, en conséquence, apportent à celui-ci quelque chose. Il n'est pas sûr qu'ils aient tous trouvé à l'Institut, dont ils inaugureront l'activité, tout ce qu'ils en espéraient; mais ils paraissent tous avoir été satisfaits de cette année passée à Florence, et ils n'ont jamais créé le moindre problème à l'administration ni aux enseignants.

La situation se présente différemment, et elle est plus difficile, pour les enseignants, en raison du double fait qu'ils sont déjà engagés dans la vie et aussi qu'ils ont une plus grande responsabilité dans la mise en marche de l'Institut.

Leur recrutement déjà pose un problème. On a cru bien faire en ne constituant pas un corps permanent d'enseignants à l'Institut; ceux que l'on appelle professeurs « permanents » sont engagés en vertu de contrats dont la durée ne dépasse pas trois ans. On voit bien dans quelle intention louable cette disposition a été prise; on a voulu qu'il y ait une rotation, et que le plus grand nombre de professeurs de renom, de toutes nationalités, ait ainsi la possibilité de venir assurer un enseignement à l'Institut. La chose se vérifiera peut-être dans l'avenir. Pour le moment, cependant, dans un Institut qui n'a pas encore eu l'occasion d'acquiescer du prestige, les inconvénients l'emportent sans doute sur les avantages. Quitter pour trois ans le poste que l'on a dans une Université nationale soulève pour beaucoup de grandes difficultés, dans les pays principalement, tels le Royaume-Uni ou l'Allemagne, où l'autonomie des Universités n'est pas un vain mot. Une difficulté d'ordre administratif, au sens large, s'ajoute ainsi pour beaucoup aux difficultés de tous ordres qui peuvent dissuader un enseignant, en tous pays, de partir pour l'étranger: problème de conjoint qui a lui aussi un emploi, problème des enfants qui sont d'âge scolaire, problème des préoccupations accessoires qui peuvent se combiner avec la mission d'enseignement. Pour certains, être appelé à enseigner à l'Institut Universitaire Européen peut bien apparaître comme étant, ainsi qu'on l'a espéré, le couronnement d'une carrière. Mais pour la majorité c'est plutôt, en revanche, une aventure, dans laquelle on peut s'engager dans un esprit de dévouement à la construction de l'Europe, mais aussi pour d'autres raisons moins nobles. L'engagement fait pour trois années peut, il est vrai, être renouvelé: la Convention le dit expressément. Mais dans quelles conditions le sera-t-il? Il n'est pas possible de le

prévoir à l'heure actuelle. Les premières nominations ont été faites par un Conseil académique provisoire, constitué de deux membres désignés par chacun des Etats contractants. Les désignations à venir seront faites par les enseignants actuellement en place. Quelle politique ceux-ci suivront-ils ? Dès la première année de fonctionnement de l'Institut la question n'a pas manqué d'être posée ; il n'est pas exagéré de savoir dix-huit mois ou deux ans à l'avance si l'on doit chercher ailleurs une situation et le même délai est aussi indispensable pour provoquer des candidatures destinées à combler les vacances éventuelles. Personnellement, je crois que la meilleure solution est, tout bien pesé, d'accorder le renouvellement de leur contrat à ceux qui le souhaitent, en se résignant à conserver des éléments qui ne sont pas nécessairement, tous, de premier plan. La solution inverse extrême, préconisée par certains, consistant à ne pas admettre en principe le renouvellement, ferait obstacle à l'établissement d'une politique à long terme pour l'Institut, et elle est en surplus contraire à la Convention. La solution intermédiaire, consistant à faire un choix entre élus et réproposés, me semble plus mauvaise encore : comment concevoir la coexistence, au sein d'un groupe de douze personnes, entre ceux auxquels on aurait refusé le renouvellement de leur contrat et les autres ? Il n'existe dans le monde nulle Université qui regroupe seulement des génies. Ne soyons pas trop ambitieux, et efforçons-nous plutôt d'attirer les meilleurs pour combler les lacunes qui se produiront, du fait des départs et du fait de la création, nécessaire et espérée, de postes nouveaux.

Toute question de personnes mise à part, le problème fondamental qui se pose à l'Institut Universitaire Européen est de savoir comment il concevra sa mission, fixée de façon très générale seulement par l'art. 2 de la Convention. Quelle part fera-t-il à l'enseignement et à la recherche ? Et comment envisagera-t-il sa fonction d'enseignement ?

La première question est relativement facile à résoudre. On est d'accord en tous pays, actuellement, pour considérer que, à un certain stade au moins, l'on ne doit pas s'appuyer à l'excès sur la méthode des cours magistraux, mais que l'enseignement doit comporter une part de recherche, faite par ceux qui le reçoivent, et se présenter sous la forme de direction de recherches, centrées sur certains thèmes. L'on s'est tout naturellement orienté à l'Institut Universitaire Européen vers ce type d'enseignement, facilité par l'origine diverse et la qualité des chercheurs, ainsi que par les installations techniques modernes qui existent à la Badia. Les recherches faites par chacun, formant l'objet de discussions, deviennent automatiquement enseignement pour les membres du groupe à qui leurs résultats sont présentés. D'autres recherches, conduisant à la rédaction de mémoires et demain, vraisemblablement, de thèses de doctorat, auront un caractère plus individuel. Un accord général semble régner à ce sujet ; il est clair que les jeunes de l'Institut veulent être des « chercheurs » plutôt que des « étudiants ».

La deuxième question est d'une réponse plus difficile. Les Universités, dans les divers pays, se sont graduellement éloignées de la tâche qui avait été originellement la leur. Submergées par le nombre sans cesse croissant de leurs étudiants, et devant faire face à la complexité sans cesse croissante de la technique, elles ont accepté une spécialisation toujours plus poussée des études et sont devenues en nombre de cas, de ce fait, de véritables Ecoles professionnelles. Cette évolution s'est en particulier produite, de façon typique, dans les Facultés de Droit, où l'on s'est attaché à l'exégèse de lois et jurisprudences nationales plus qu'à la recherche de la Justice. Une réaction s'est manifestée contre cette tendance, et l'on a réclamé que l'enseignement redevienne « pluridisciplinaire » ; mais cette revendication n'a guère dépassé le stade du pur verbalisme, et la tendance à la spécialisation, bien au contraire, s'est, de façon générale, accrue.

La tentation est grande de réaliser, au sein de l'Institut Universitaire Européen, cette aspiration à une culture plus étendue en envisageant sous un aspect pluridisciplinaire les problèmes européens. Cette idée, que j'ai proposée, a été bien reçue, mais son application s'est révélée dans la pratique plus malaisée que je n'imaginai. La chose tient en partie à l'insuffisance en nombre du corps enseignant ; nous n'avons ainsi nul enseignant spécialisé dans les questions qui se posent dans le monde du travail, ou dans celui de la banque, des impôts, ou de la délinquance ; la pluridisciplinarité ne pourrait dans ces conditions être obtenue, bien souvent, qu'en faisant appel à des éléments extérieurs, mais la collaboration de ceux-ci ne peut être qu'épisodique et temporaire, non permanente comme il serait souhaitable. Un autre obstacle provient des chercheurs, qui, conditionnés par leur formation originale, conçoivent mal l'avantage qu'ils auraient à élargir leur culture dans des domaines qu'ils sont venus à considérer comme étrangers à leur future carrière ; celle-ci ne sera-t-elle pas finalement déterminée par la connaissance approfondie qu'ils auront d'une matière très spécialisée ?

Je n'ai pas pour autant abandonné une idée de base qui avait été approuvée dans son principe. Je dirigerai l'an prochain un séminaire, que je veux interdisciplinaire, sur le thème très général du « commerce international européen », avec la participation d'historiens, d'économistes et de politologues ; et j'espère que d'assez nombreux chercheurs s'inscriront à ce séminaire. La chose cependant ne suffira pas à mon gré, et le Conseil académique de l'Institut a prévu, dans le même esprit, diverses autres manières d'élargir connaissances et intérêts de collègues et étudiants.

Une première manière est l'organisation de colloques interdisciplinaires, auxquels viendront, plus volontiers qu'à des séminaires durant toute une année, des enseignants et chercheurs appartenant à tous les départements. En mai 1977, un colloque organisé par le professeur Mauro CAPPELLETTI, sur le sujet « Perspectives d'un jus commune européen », a attiré ainsi des représentants de tous les départements, bien que l'accent y ait été mis sur la science juridique ; la chose a paru de bon augure, et cette expérience pourra être renouvelée sur l'initiative des divers départements.

Une autre manière consistera à organiser ce que nous avons appelé des « soirées européennes », où nous ferons venir à Florence des personnalités choisies, pour faire à un public aussi large que possible une conférence sur un sujet d'intérêt général et d'actualité. Les « soirées européennes » ont été conçues non seulement en vue de faire pénétrer à l'Institut un principe d'interdisciplinarité, mais aussi d'établir des liens avec les milieux florentins, notamment avec l'Université de Florence.

« Rome n'a pas été construite en un jour », et l'Institut Universitaire Européen de Florence a certainement besoin de plusieurs années pour acquérir du prestige et affirmer sa vocation. Il a pris son départ en souffrant de différents handicaps et son avenir demeure incertain. Sa chance est qu'il correspond à un besoin : celui d'un établissement universitaire retrouvant la tradition internationale et le sens de la communauté existant entre enseignants et enseignés, qui ont été la marque originelle des Universités, donnant même à celles-ci leur appellation.

L'Europe, si elle doit se faire, se fera, croyons-nous, par la base, par la volonté d'individus et de peuples devenus conscients de leur commun héritage et de leur solidarité, plus que par l'action de gouvernants, irrémédiablement attachés à l'idée de souveraineté nationale et conservateurs, d'instinct, des situations d'autrefois. L'Institut Universitaire Européen de Florence peut et doit apporter une contribution utile à cette renaissance de l'Europe qui est notre vœu.

René DAVID
(16 juin 1977).

LES PROCÉDURES DE DÉCISION DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS



par BERTRAND WOLKOWITSCH
Chargé d'Etudes

Direction Régionale de l'Équipement
Provence - Alpes - Côte d'Azur

La Commission de la Communauté Economique Européenne adressait, en novembre 1973, une communication au Conseil des Ministres communautaire dans laquelle il était précisé que la politique commune des transports se trouvait dans une impasse et que le marché commun des transports était loin d'être réalisé : la Communauté se trouvait encore confrontée à bon nombre de questions fondamentales posées par la mise en place d'une politique commune des transports globale et cohérente, et ce malgré la réalisation à peu près complète des programmes d'action définis dès 1967 ; à l'aube de l'année 1978 de nombreuses décisions de fonds, reportées tout au long de ces dix dernières années n'ont toujours pas été prises.

Les divergences de conception constatées dans les politiques nationales, les écarts existant dans la structure du marché des transports des différents Etats membres sont autant d'obstacles à la réalisation d'un accord. Mais les procédures de décisions ne contribuent pas toujours à accélérer le mécanisme : il n'est pas rare d'entendre dire qu'elles ne sont pas étrangères aux retards constatés. Ce dernier problème n'est pas propre au domaine des transports, mais il concerne tous les domaines qui sont de la compétence de la Communauté et dont l'éventail ne cesse de s'élargir.

Il apparaît donc intéressant d'examiner le jeu respectif des institutions communautaires en présence d'un projet en discussion ; c'est ce que nous allons tenter de faire, en excluant de notre analyse les domaines budgétaires et juridictionnels et nous limitant au domaine normatif dans le secteur des transports.

D'autre part, pourquoi choisir les transports ? On peut avancer plusieurs raisons à cette sélection :

1° Le transport est, dans la logique du champ d'application du Traité de Paris (25 juillet 1952) instituant la C.E.C.A. et du Traité de Rome (25 mars 1957) instituant le C.E.E. Le secteur transport revêtait une importance considérable pour les deux industries relevant du Traité

de Paris et ne pouvait donc pas être laissé pour compte ; mais ce Traité ne pouvait pas constituer un cadre adéquat pour réaliser une réglementation générale des transports. Le Traité de Rome, par contre, prévoyait explicitement une politique commune des transports, au même titre que pour l'agriculture ou le commerce extérieur : il apparaissait en effet souhaitable d'harmoniser les différentes politiques nationales des transports, puis de leur substituer progressivement une politique communautaire.

2° Le Traité de Rome, dans son titre IV consacré aux transports, est très imprécis, et reste à peu près muet sur l'orientation et le contenu de cette politique. On peut penser que ce silence traduisait l'incapacité des négociateurs à trouver un consensus suffisant pour définir la politique qu'ils demandaient et dont ils ressentaient la nécessité. Il restait donc aux institutions communautaires à combler cette lacune et à concevoir elles-mêmes la presque totalité de la politique commune des transports, ce qui ne fut pas le cas dans la plupart des autres secteurs.

3° Il y avait de nombreux obstacles dus à des conceptions fort éloignées du phénomène transport qui, bien que dépassées actuellement, ont joué un grand rôle dans la définition de la politique commune, les uns considérant le transport comme dépendant, subordonné aux exigences de l'économie, les autres, au contraire, le considérant comme indépendant et devant jouir des mêmes conditions d'expansion que les autres.

Une autre question a également été l'objet de nombreuses controverses : les règles générales du Traité s'appliquaient-elles également aux transports (sous réserve, bien sûr, des dispositions du titre IV). Là aussi deux thèses s'affrontaient : la thèse minimaliste, la thèse universaliste ; c'est la seconde qui prévalut ; la commission qui s'en faisait le défenseur estimait que les règles générales devaient effectivement s'appliquer aux transports et, en particulier, celles de la concurrence du droit d'établissement, de la libre circulation des travailleurs et de l'harmonisation sociale.

Ces dualités de conception, la diversité des politiques et situations nationales ont fortement marqué la politique commune des transports :

- d'une part elle apparaît beaucoup plus souple, nuancée et complexe que la politique agricole, par exemple : elle repose autant sur le contrôle de la capacité et de l'accès au marché que sur la réglementation tarifaire, clef de voûte de la politique agricole commune ;
- d'autre part, elle apparaît beaucoup moins systématique et plus pragmatique malgré une spécialisation parfois très poussée, ce qui a souvent contribué à ralentir les procédures.

Dans ce cadre, la Commission s'est plus attachée à obtenir du Conseil des mesures concrètes qu'une décision sur une conception d'ensemble, le Conseil rejetant les propositions les plus hardies de la Commission, afin de se ménager la possibilité de corriger éventuellement les orientations : ainsi, par exemple, le programme d'action présenté en 1961 par la Commission et proposant d'introduire une concurrence aussi large que possible dans le secteur des transports, ne fut pas formellement approuvé par le Conseil, bien que ce dernier considère ce programme comme la première base des développements de la politique commune. Il en va de même également pour la Décision du Conseil du 14 décembre 1967 marquant effectivement le démarrage effectif de la politique commune des transports : cette décision, malgré son caractère contraignant, constituait plus une déclaration d'intention qu'une véritable décision.

En définitive, la volonté de conserver un certain pragmatisme tout en faisant disparaître les divergences de conceptions, la nécessité d'être nuancé pour arriver à un consensus ont ralenti l'élaboration de la politique commune.

Des problèmes fondamentaux restent en suspens : la tarification à l'usage des infrastructures a fait l'objet, depuis près de dix ans, de propositions de la commission, sans que l'on soit arrivé à un accord ; il en est de même pour les relations financières entre les Etats, les chemins de fer.

Tous ces faits montrent combien est lourde et complexe la procédure de décision ; mais les inconvénients qui résultent de ces caractéristiques sont malgré tout bien difficiles à éliminer :

1. La complexité de la procédure.

De nombreux organes communautaires et nationaux ayant chacun leur structure propre interviennent dans la préparation, la consultation et la décision proprement dite : cette multitude d'organismes engendre de nombreuses allées et venues de dossiers ; cependant le tandem Commission-Conseil apparaît bien comme le centre moteur des institutions communautaires.

1.1 Le tandem Commission-Conseil est le centre moteur

Toute disposition de portée générale ou d'une certaine importance doit, selon les termes du Traité de Rome, être arrêté par le Conseil des Ministres qui ne se prononcera, à de rares exceptions près, que sur des propositions de la Commission. Le dialogue entre ces deux organes est donc à la base de toutes les décisions prises, il convient donc de bien situer leur rôle et leur compétence.

1.1.1 La Commission

La Commission se compose, depuis janvier 1973, c'est-à-dire depuis l'adhésion des trois nouveaux Etats, de treize membres nommés par les Etats-membres pour une durée de quatre ans « en raison de leur compétence générale offrent toute garantie d'indépendance ». Agissant en toute indépendance, ils ont pour mission de représenter l'intérêt communautaire en se soustrayant à l'autorité des Etats dont ils ont la nationalité. Outre la responsabilité individuelle en cas de violation de leurs obligations générales, ils ont une responsabilité collective qui s'exerce en tant que responsabilité politique vis-à-vis du Parlement Européen seul. Ce dernier peut, par le vote d'une motion de censure, entraîner la démission collective de la Commission ; cette procédure n'a pas encore fonctionné.

— L'organisation de la Commission

La Commission a à sa tête un Président assisté de cinq vices-présidents ayant chacun une compétence particulière et désignés pour une durée de deux ans, renouvelable par les Etats membres selon la procédure utilisée pour la nomination des membres. Ses décisions sont prises à la majorité, mais on s'efforce d'y atteindre l'unanimité. Son appareil administratif est très important et très structuré : elle dispose de vingt et une directions générales, dont une est celle des Transports.

— Les attributions de la Commission

Elle représente « la gardienne des traités » ainsi que l'organe d'exécution de la Communauté : elle veille donc à la correcte application des dispositions des traités et en établit les textes d'application, ainsi que certains actes de la législation communautaire ; mais son rôle fondamental est surtout d'être l'initiatrice de la politique communautaire : elle conçoit et prépare les propositions qui seront soumises au Conseil des Ministres.

1.1.2 Le Conseil des Ministres

C'est un collège de représentants des gouvernements des Etats membres généralement représentés par leur Ministre des Affaires Etrangères, lorsque les problèmes abordés sont très spécialisés, les ministres intéressés peuvent y siéger (Agriculture, Transports, Energie...). La présidence est représentée à tour de rôle par le représentant de chaque Etat membre pour une durée de six mois.

— Les attributions du Conseil des Ministres

Il exerce les fonctions les plus importantes de la C.E.E. et adopte les principales mesures d'application des traités, conformément à l'art. 145 : « En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le Traité et dans les conditions prévues par celui-ci », le Conseil :

- assure la coordination des politiques économiques générales des Etats membres,
- dispose d'un pouvoir de décision.

L'art. 75 donne au Conseil l'essentiel du pouvoir normatif, surtout en matière de transport, où il lui appartient de définir, sur proposition de la Commission, la politique commune des transports.

— Les délibérations : la généralisation du vote à l'unanimité

Les délibérations et décisions sont adoptées à la majorité des membres qui la composent, mais de nombreuses dispositions y dérogent, permettent l'utilisation soit de la majorité qualifiée (certains Etats

étant dotés d'une pondération spéciale), soit de l'unanimité. Il en est ainsi pour les dispositions « portant sur les principes du régime de transport dont l'application pourrait affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport » (Art. 75).

Dans la pratique, le principe de l'unanimité s'est substitué à celui de la majorité : le compromis de Luxembourg décidait que lorsque les décisions mettaient en jeu des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires, les membres du Conseil s'efforceraient, dans un délai raisonnable, d'arriver à une décision unanime.

— Le Conseil statue sur les propositions de la Commission

Les actes du Conseil sont obligatoirement pris sur proposition de la Commission : le pouvoir d'initiative de cette dernière est important, car une absence de propositions reviendrait à paralyser le Conseil.

1.2 Les organes intervenant dans la préparation des propositions de la Commission en matière de politique commune des transports.

Ils sont de deux types : administratifs et consultatifs.

1.2.1 Les organes administratifs : la Direction Générale des Transports

Elle est actuellement composée de trois directions chargées respectivement :

- du développement général de la politique commune des transports et des liaisons avec les autres politiques,
- de l'organisation du marché des transports terrestres, des transports aériens et maritimes,
- des infrastructures et des aspects techniques.

La répartition des postes obéit à un dosage entre les différentes nationalités et la mission de cette direction est de préparer les travaux de la Commission par des études, recherches et enquêtes.

1.2.2 Les organes consultatifs

Ils sont de trois types : techniques, économiques, politiques.

— Les organes techniques : leur consultation n'est pas obligatoire ; ils sont au nombre de trois :

- Le Comité Consultatif créé par l'art. 83 du Traité de Rome (appelé Comité 83) apporte un avis technique généralement écouté ; il est composé de cinq experts et de cinq suppléants choisis par les gouvernements pour leur compétence : deux hauts fonctionnaires de l'Administration centrale et trois experts compétents respectivement dans le secteur des chemins de fer, dans celui de la route et dans celui des voies navigables. En outre, ce Comité peut, après accord de la Commission, faire appel à la collaboration de toute personne qualifiée ; il soumet à la Commission les conclusions des études ou les réponses aux questions que celle-ci lui a demandé d'examiner.

• Les groupes des experts gouvernementaux réunis par la Commission ont un rôle essentiellement technique : préparation de textes, examen de leur application ; ils ont cependant un caractère politique, puisque les gouvernements étant libres d'y envoyer la personnalité de leur choix, ces groupes sont souvent créés à la demande de la Commission lorsque celle-ci cherche à avoir un premier éclairage sur les intentions politiques des gouvernements.

- Les Comités paritaires sociaux : créés par la Commission qui y nomme ses membres, ils ont des pouvoirs propres stipulés dans le Traité : quatre comités sociaux siègent : un pour la route, un pour le fer, un pour les voies navigables, un pour la mer ; ils sont composés de représentants des employeurs et des salariés et aucun expert gouvernemental n'y siège. Ces comités paritaires interviennent peu et leur influence est faible.

— Les organes économiques : le Comité Economique et Social

Le Comité est composé de représentants des différentes catégories socio-professionnelles : ses membres sont nommés par le Conseil pour quatre ans sur proposition des gouvernements ; sa consultation se généralise, mais ses avis ne constituent pas un acte juridique : neuf sections spécialisées conçoivent l'avis qui sera présenté comme un dénominateur des opinions en présence ; c'est une consultation qui permet à la Commission d'enregistrer les premières réactions émanant des différents secteurs de l'économie.

— Les organes politiques : le Parlement Européen

Il comprend 198 membres désignés par les Etats membres ; douze commissions parlementaires traitent d'un ou plusieurs domaines particuliers. Le Parlement européen s'est vu conférer des attributions dans trois directions :

- Un pouvoir normatif pour lequel son rôle n'a été que consultatif jusqu'en 1973 sans participer réellement à la décision : l'avis du Parlement n'a guère d'échos auprès de la Commission, dont les membres peuvent s'expliquer à la suite de questions écrites ou orales.
- Un pouvoir budgétaire.
- Un pouvoir de contrôle (par la motion de censure).

1.3 Les organes intervenant dans la préparation de la décision du Conseil

Nous venons de voir la phase technique visant à établir des propositions censées refléter l'intérêt communautaire ; nous allons maintenant voir la phase politique.

1.3.1 Les organes administratifs : le Secrétariat du Conseil

Composé de six directions spécialisées dans un domaine défini, cet organisme assure le secrétariat du Conseil et constitue les dossiers qui lui sont soumis ; son rôle est mineur dans le processus de décision.

1.3.2 Les organes consultatifs - Le Comité Economique et Social

Son rôle vis-à-vis du Conseil est faible : le Conseil lui a adressé de nombreuses demandes d'avis, mais n'en a guère tenu compte.

— Le Parlement Européen : Jusqu'en 1973, les rapports entre le Parlement européen et le Conseil se sont limités à des questions écrites ou orales. Depuis 1973, le Conseil participe plus aux travaux du Parlement, et ce dernier est consulté en matière budgétaire ; en cas de désaccord, une commission de concertation est instituée (décision du 4 juin 1974).

1.3.3 Les organes politiques

L'organe politique central est le Comité des représentants permanents (le COREPER) ; il s'appuie dans ses délibérations sur des groupes spécialisés (pour les transports le groupe des questions transports).

— Le « COREPER » : Les représentants des Etats-membres ayant rang et prérogatives d'ambassadeurs auprès de communautés, sont entourés de fonctionnaires spécialisés : ils assurent à titre pratiquement exclusif les relations entre les gouvernements et la communauté ; le « COREPER » est présidé par le représentant permanent de l'Etat-membre qui assure la présidence du Conseil. Son rôle est de préparer les travaux du Conseil : il ne peut délibérer que sur les seules propositions de la commission transmises par le Conseil lorsque celui-ci a décidé de les examiner ; il n'a aucun droit, ni d'initiative, ni de décision. Cependant, la procédure dite « des points A » lui permet, sur des questions importantes, de proposer au Conseil une adoption sans discussion. Les délibérations du « COREPER » sont de véritables négociations politiques et diplomatiques dont l'objectif est d'aboutir à un consensus avec les Etats-membres ; chaque représentant permanent défend les intérêts de son pays (sur la base d'instructions gouvernementales qu'il a reçues), mais il doit essayer de dégager et de négocier les solutions envisageables sur le plan communautaire.

Le groupe des questions Transports est le « conseil technique » du « COREPER ».

— Le groupe des questions Transports : Il réunit à côté des fonctionnaires, des représentations permanentes des experts gouvernementaux et des fonctionnaires de la Commission ; il peut s'adresser à des groupes d'experts pour approfondir des questions particulières. C'est à lui que revient la charge d'enregistrer les convergences et les divergences nationales et de définir les options possibles ; il prépare pour le « COREPER » les éléments d'un compromis d'après les orientations du Conseil.

1.4 Le Schéma d'ensemble de la procédure de décision

La décision du Conseil est donc l'objet d'une longue préparation, dont le point de départ est toujours une proposition de la Commission qui reflète l'intérêt communautaire et l'aboutissement des négociations entre Etats-membres.

1.4.1 Le proposition de la Commission reflète l'intérêt communautaire

La base de la décision est la proposition de la Commission, mais celle-ci ne propose pas toujours de sa propre initiative : elle est liée par les traités, les décisions du Conseil, les mémorandums, etc... De surcroît, elle s'efforce en permanence de faire reconnaître par le Conseil les orientations de développement de la politique commune qui, ensuite, peuvent lui servir de programme d'action dans ses propositions.

L'initiative de la Commission est ainsi « encadrée ». Elle demande elle-même à ce qu'il en soit ainsi, car, sans cela, elle serait dans l'impossibilité de faire progresser la politique commune des Transports.

Rappelons donc maintenant de quelle manière le projet définitif est élaboré et quelles sont les différentes étapes du processus.

1. Le premier projet est réalisé par la Direction Générale Transports (D.G. VII) de la Commission, puis est approuvé par la Commission ; il reflète l'intérêt communautaire tel qu'il est perçu par la Commission.
2. Ensuite, il est soumis à titre consultatif à deux organes complémentaires dont les avis sont généralement écoutés :

- Le Comité 83, qui formulera des observations d'ordre technique, appréciées dans la mesure où la double représentation administration-profession permet d'escompter une vue complète des choses.

- Le groupe des experts gouvernementaux qui, travaillant sur instructions de leur gouvernement, sont en fait plus qu'en droit, les premiers à donner une coloration politique au projet. Celle-ci influencera grandement la nature et la durée des négociations au sein du Conseil.

3. Avis devra être demandé également au C.E.S., qui fera connaître ainsi les premières réactions des milieux économiques et sociaux, à moins que celui-ci n'en ait pris l'initiative, comme il en a l'autorisation depuis 1973. Ses observations seront prises en considération dans une large mesure si la consultation est faite à temps.

4. Le Parlement sera consulté de la même façon, à moins que lui aussi ait usé de son droit d'initiative obtenu depuis quatre ans. Ses avis n'ont cependant guère eu d'échos jusqu'ici et n'ont complété que très peu la recommandation du C.E.S.

5. En outre, la Commission est libre de procéder à des consultations informelles, que ce soit auprès des gouvernements ou auprès des milieux professionnels.

6. Eventuellement remanié pour tenir compte des avis consultatifs ou des nouveaux éléments intervenus entre temps, le projet de la Commission sera alors présenté au Conseil des Ministres des Transports. Il servira de base de discussion ou dialogue, d'une part, entre la Commission et le Conseil, d'autre part entre les Etats-membres.

1.4.2 La prise de décision par le Conseil : la négociation ou le double dialogue Commission-Conseil, Etats-membres entre eux

Simple dans son principe, le schéma général du processus de décision se complique en raison de la nature des négociations qui ont lieu au sein de chaque organe, mais surtout de la généralisation du vote à l'unanimité, alors que les traités ne le prévoyaient que pour l'amendement du projet de la Commission et, dans certains cas, en matière de transports.

1. Saisi par la Commission, le Conseil décide ou non d'examiner la proposition, et adresse, dans le premier cas, le projet accompagné de priorités et d'orientations au « COREPER », qui est l'organe politique de la préparation de la décision ou de la décision elle-même pour les « points A » par exemple.
2. Le « COREPER » le transmet au Groupe des Questions Transports avec des instructions gouvernementales plus ou moins précises qu'il aura reçues. celui-ci peut, d'ailleurs, constituer des Groupes d'experts lorsqu'il le juge utile. C'est à ce stade que s'instaure la véritable négociation sur le fond et sur la forme. Elle est généralement longue et aboutit à un rapport présentant les bases d'un compromis acceptable entre les différentes positions, celle de la Commission et celles de chacun des Etats-membres.
3. Ce rapport est remis au « COREPER » qui recherche alors le compromis. Une fois atteint un consensus suffisant, il saisit le Conseil qui doit alors prendre une décision, c'est-à-dire accepter la proposition de la Commission ou l'amender.
4. En pratique, le schéma est beaucoup plus compliqué : il se caractérise par de nombreuses navettes et par une très longue durée des négociations.

- En cas de désaccord au sein du « COREPER » ou d'impossibilités par le Conseil d'aboutir à une décision, le rapport est renvoyé une nouvelle fois devant le Groupe des Questions Transport. Le processus de décision revient à son point de départ et peut encore donner lieu à d'autres navettes.

- La Commission a la faculté de reprendre son projet à tout moment, de le modifier ou de le remodeler, mais s'abstient de le faire tant qu'un consensus suffisant n'est pas atteint, s'efforçant de concilier les positions en présence et celle qu'elle représente au sein de la négociation pour que l'unanimité puisse se faire ; la durée des négociations n'en est que plus longue.

5. La Commission reprend alors son projet, le modifie en conséquence et saisit à nouveau le Conseil. Le schéma de décision est alors le même que précédemment, sans pour autant diminuer les risques de navettes successives.
6. Le Conseil adresse aussi des demandes d'avis à titre facultatif au C.E.S. mais en tient rarement compte.

2. Les inconvénients qui résultent de cette procédure sont difficiles à éviter.

Cette procédure s'accompagne de nombreux inconvénients : essentiellement, un manque de souplesse et une efficacité insuffisante : ils apparaissent difficiles à éliminer, d'autant que la structure du système de décision apparaît logique et satisfaisante pour l'esprit.

2.1 Structure du système de décision et fonctionnement du tandem Commission-Conseil

Dans sa phase actuelle de l'intégration européenne, le système de décision est théoriquement logique : tout en ayant cherché à conserver leur souveraineté, certains Etats sont en effet soumis à des organes supra-nationaux communs, dont la compétence, certes limitée à certains domaines, leur permet, dans ces domaines, de prendre des décisions et de les imposer aux Etats-membres.

2.1.1 La forme juridique des institutions

La forme juridique des institutions repose sur la volonté de construire un ordre juridique interne entre plusieurs Etats au moyen de techniques juridiques dont la base est le traité international ; ces institutions sont en effet organisées sur le modèle d'organisation de l'Etat, qui constitue un ensemble complexe de règles de droit, d'organes constitués et de moyens d'actions.

Les règles de droit constituent le droit communautaire : d'une part les traités européens, d'autre part les actes administratifs et juridictionnels émis par les organes compétents (Règlements, décisions, directives, avis...).

Les organes politiques communautaires représentent schématiquement les fonctions traditionnelles : le Conseil, collègue des différents gouvernements, représente le législatif ; la Commission, garante de l'intérêt communautaire, l'exécutif (sous réserve de certains domaines du traité où elle a une fonction législative propre) ; la Cour de Justice, la juridiction.

2.1.2 La logique du mécanisme de décision

Les propositions de la Commission, aboutissement d'un travail interne, compte tenu de nombreux avis extérieurs (Comité 83, Comité Economique et Social, groupe des experts gouvernementaux) sont présentées

au Conseil comme reflétant l'intérêt communautaire ; ces rapports ne sont donc pas, en théorie, le fruit de réflexions technocratiques sans souci des réalités.

Le Conseil des Ministres, organe véritable des décisions, s'adresse également à des organes politiques et techniques après avoir été saisi par la Commission ; les organes internes, le « COREPER », le groupe des questions transports, sont chargés de lui préparer les dossiers politiques et de faire ressortir les éléments de décision, compte tenu des positions nationales des Etats-membres ; les autres organes (C.E.S., Parlement) complètent les avis à titre facultatif qu'il aurait pu donner à la commission.

Le fonctionnement du tandem Commission-Conseil comporte deux avantages qu'il est bon de rappeler : la Commission peut présenter elle-même ses propositions et, bien que son action soit encadrée, garde un pouvoir d'initiative important.

Elle peut, après présentation au Conseil, reprendre et modifier ses propositions si les propositions ne peuvent aboutir à un accord ; cette faculté atténue le risque de paralysie qui résulte principalement de l'adoption des décisions à l'unanimité.

2.2 Le manque de souplesse de la procédure

Ce manque de souplesse facilite une certaine inertie vis-à-vis de positions politiques plus ou moins doctrinales ; elle masque aussi l'intransigeance des différents Etats-membres :

2.2.1 Par rapport aux sujets traités

Le traité de Rome prévoyait, dans son titre IV relatif au Transport, la mise en place d'une politique commune des Transports, mais ne donnait que quelques principes de caractère très général. Toute cette politique restait donc à faire.

Il incombait donc à la Commission de la concevoir dans ses lignes générales pour la proposer au Conseil, tout en tenant compte des dissemblances profondes qui existaient entre les politiques nationales de transport ; elle devait proposer des mesures pratiques permettant de remédier aux obstacles réels d'une libre circulation des biens et des personnes.

La tâche fut difficile et la progression lente ; les arrêts, puis les relances de la politique commune des transports depuis les premiers accords du Conseil de 1965-66 le montrent bien : la phase de recherche fut suivie d'une période d'hésitation allant de 1962 à 1965 ; les principes d'une politique commune des transports furent posés en 1965, mais la phase d'élaboration qui en suivit se prolongea jusqu'en 1970 et donna lieu, de 1970 à 1974, à une nouvelle phase d'incertitude et d'hésitation.

Bien que de nature essentiellement politique, cette progression en dents de scie, qui a abouti à « la relance de 1973 », a pu facilement se développer (ou « être volontairement maintenue ») grâce au mécanisme de décision communautaire.

Celui-ci ne pouvait, en effet, que ralentir l'élaboration des décisions et ne laissait guère de place à l'innovation, tant le caractère doctrinal des politiques nationales était accentué, et les situations nationales du secteur des transports fort différentes.

De surcroît, l'élargissement de la Communauté a retardé ou bloqué certaines décisions, comme celles relatives aux poids et dimensions des véhicules routiers, en introduisant des problèmes et des contextes économiques et sociaux nouveaux, et non pris en compte dans la proposition de la Commission.

Enfin, la diversité et la multiplicité des organes intervenant à chaque stade ne facilitaient guère les retournements de situation, en raison surtout de leurs organisations internes et de la répartition entre eux des compétences.

2.2.2 Par rapport à l'organisation interne des organes intervenant et à la répartition des compétences entre eux

Les organes intervenant à tous les niveaux du circuit de décision sont nombreux, nous l'avons vu.

Ils répondent, rappelons-le, à des besoins précis: d'abord, celui de déléguer à des instances techniques ou politiques internes, la tâche de préparer les dossiers, qu'il s'agisse du rapport concrétisant la proposition de la Commission ou de celui traduisant la décision du Conseil; ensuite, celui de consulter à l'extérieur des experts gouvernementaux ou communautaires dans chacun des domaines techniques, économiques ou sociaux.

Leur nombre n'est pas en cause, bien qu'il soit un facteur indéniable de ralentissement des études de dossiers. C'est plutôt leur organisation interne qui l'est au premier chef.

Organisation interne des organes

Leur organisation interne est souvent complexe et n'est pas toujours adaptée aux tâches à accomplir, dont la masse est, en règle générale, imposante, multiple et variée. La conséquence est qu'ils ne sont pas toujours armés pour répondre en temps voulu et aussi complètement qu'ils le souhaiteraient, aux demandes qui leur sont adressées.

Le Comité 83, par exemple, bien que prévoyant dans son règlement intérieur la constitution de groupes de travail et rendant des avis toujours appréciés, n'a pas toujours eu la faculté d'approfondir une question sous tous ses aspects, ne serait-ce que par manque de moyens ou tout simplement de délais suffisants.

D'autre part, jusqu'aux modifications de son statut, dues à la lenteur de la désignation des membres il a souffert de longues interruptions dans ses travaux, par les gouvernements pour son renouvellement.

Le C.E.S., quant à lui, s'est vu souvent conseillé de « trouver des méthodes de travail plus rapides, de sorte que de simples empêchements d'ordre matériel ne soient pas un motif suffisant pour écarter les travaux et les avis qu'il rend ».

Les mêmes problèmes se posent également à la Commission, sans doute dans de plus grandes proportions, et viennent s'ajouter à ceux posés par la coordination interne entre les différentes directions générales.

A cet égard, certains reprochent à la structure très hiérarchisée des directions générales et à la pondération des nationalités, d'avoir joué et de jouer encore un rôle de frein dans la prise de décision. D'autres constatent un vieillissement des cadres, qui se traduirait par des rigidités dans la pensée de la Commission, les services restant souvent trop attachés aux règles et principes posés naguère, dont certains sont périmés ou ont mal vieilli.

L'organisation générale du système, ou plus exactement la répartition des compétences entre les organes accentue d'ailleurs de telles difficultés.

La répartition des compétences entre les organes

Soulignons d'abord que l'on retrouve souvent, d'un groupe à l'autre d'experts, d'un organe à l'autre, les mêmes personnes avec des « casquettes » différentes.

On peut se demander si cela n'orienté pas ou ne fausse pas la teneur et les conclusions des délibérations, malgré la compétence et la volonté des personnes en cause.

A cela, il faut ajouter les imprécisions dans la définition des compétences de certains organes consultatifs de la Commission ou de préparation des décisions du Conseil; certaines interviennent aussi bien auprès du Conseil que de la Commission, c'est le cas, par exemple, du Comité 83, des comités paritaires sociaux et du Comité Economique et Social. Si les conflits d'attribution n'ont pas été à cet égard importants, les risques de double emploi peuvent être considérés comme plus graves.

Premièrement, les avis émis peuvent très bien ne pas se compléter et, de ce fait, ils n'améliorent en aucune façon l'élaboration de la décision qui, compte tenu du schéma général, doit reposer sur une progression ordonnée des travaux.

Deuxièmement, et c'est sans doute le facteur le plus important, les organes consultatifs de la Commission peuvent vouloir réserver leurs avis définitifs ou les limiter à des considérations générales, sachant qu'un autre groupe abordera les mêmes problèmes pour le compte du « COREPER », par exemple, sous le même angle ou sous un angle plus décisif, c'est-à-dire l'angle politique.

C'est le cas sans doute des groupes des experts gouvernementaux: parce qu'ils sont les premiers à donner un aperçu sur la position politique des différents gouvernements, ils sont tentés d'aborder les questions sous le même angle que celui du Groupe des questions transport (si on excepte le souci, pour celui-ci, de trouver les éléments d'un compromis) sans l'approfondissement politique nécessaire; ils émettent ainsi des avis techniques de même nature que ceux du Comité 83.

2.3 Manque d'efficacité de la procédure

Le manque d'efficacité de la procédure provient surtout de la séparation trop nette entre le caractère finalement très technique du projet de la Commission et l'optique essentiellement politique avec laquelle il est étudié par les organes relevant du Conseil et qui conduit en pratique à l'élaboration d'un compromis sans liaison structurelle avec l'objet des discussions. Cela aboutit souvent à des blocages ou à des fuites en avant tout aussi nuisibles.

2.3.1 Blocages dans l'élaboration des actes communautaires

Le projet de la Commission doit, rappelons-le, refléter l'intérêt communautaire et ne prendre en compte l'élément politique que dans des proportions raisonnables sans porter préjudice à l'un ou à l'autre des Etats-membres.

Mais, en règle générale, la Commission est amenée à présenter au Conseil un projet qui est, soit largement imprégné des positions politiques des différents Etats-membres à la suite de l'avis du groupe des experts gouvernementaux ou des consultations officielles auprès des Gouvernements ou de leurs représentants permanents, soit trop technique ou technocratique, ou considéré comme tel.

Dans le premier cas, la Commission recherche les solutions propres à recueillir l'unanimité du Conseil, même si celle-ci n'est pas requise par le Traité. Mais en recherchant d'avance le compromis, elle sacrifiera l'innovation que ses propositions peuvent et doivent normalement inclure, ainsi que la qualité économique du projet.

Dans le second cas, la Commission risque de voir son projet, considéré comme un simple document de travail sans valeur politique, s'enliser dans les procédures de négociations au sein des organes relevant du Conseil et se transformer totalement à la faveur d'un compromis.

De toute façon, et dans les deux cas, les organes relevant du Conseil attacheront toujours une importance très grande à l'élément politique.

La raison en est simple. La nature même du Conseil, concert entre gouvernements nationaux plus qu'organisme de décision communautaire, laisse les tendances nationales s'exprimer et permet à la tendance nationale politiquement la plus forte, de s'imposer.

Il est en effet difficile de croire « que neuf procédures distinctes de prise de décision, fondées sur neuf équilibres politiques, administratifs et économiques différents, peuvent aboutir en permanence à des résultats convergents grâce à une sorte d'harmonie préétablie ».

Les délibérations sont de pures négociations diplomatiques, dont le seul objectif est d'aboutir à un compromis susceptible de faire l'unanimité et parfois « sans faire référence à l'importance des intérêts nationaux en question dans chaque cas ».

La procédure de décision souffre immanquablement de cet état de fait; les navettes entre le Conseil, le « COREPER » et le groupe des questions Transport se multiplient; les négociations sont longues et restent très souvent au niveau de compétence le plus bas.

Si, par exemple, le groupe des questions Transport se trouve dans une situation de blocage ou devant un élément politique ou technique nouveau, passé inaperçu auparavant ou imposé au cours de discussion, son président fait alors appel au « COREPER », qui doit tourner le désaccord, clarifier à nouveau la situation, en préciser les orientations, etc...

Par ailleurs, en cas de difficulté pour le « COREPER » d'arriver à un compromis acceptable, un rapport est transmis au Conseil qui devra, au terme d'une discussion article par article, trancher le différend par un arbitrage politique et prendre la décision de poursuivre l'examen du projet.

Dans le cas contraire, cette procédure revient à maintenir ou bloquer la discussion à un niveau non compétent, tant que les instances politiques ne sont pas encore prêtes pour trouver un « modus vivendi » acceptable.

En conclusion, tout problème technique ou politique nouveau entraîne, en plus des navettes normales, des va-et-vient fréquents entre les trois principaux organes préparant la décision définitive.

La procédure de décision qui résulte du caractère intergouvernemental du Conseil revient parfois à institutionnaliser de véritables fuites en avant, dont les risques ne doivent pas être sous-estimés.

2.3.2 Risques de fuite en avant

Le renvoi des dossiers peut correspondre, en effet, à un renvoi des responsabilités à l'échelon inférieur ou supérieur, à l'intérieur de la sphère du Conseil, ou vis-à-vis de la Commission.

A l'intérieur de la sphère du Conseil, le renvoi du dossier intervient lorsqu'un accord ne peut être obtenu sur le texte de la Commission ou si un élément nouveau apparaît; on peut dire qu'il est engendré

par le mécanisme de décision lui-même et risque d'aboutir à une véritable fuite en avant, voulue ou non, devant les difficultés à surmonter.

De plus, la gestation étant obligatoirement longue, de nouveaux éléments techniques ou politiques apparaissent, soit qu'ils n'aient pas été envisagés au départ, soit qu'ils fussent commandés par une nouvelle situation technique, économique et sociale dans un ou plusieurs Etats-membres.

En définitive, si elle est voulue, la fuite en avant est facile à obtenir et à maintenir, et si elle ne l'est pas, elle trouve rapidement son auto-entretien dans le mécanisme de décision, en cas d'impossibilité d'arriver à un accord, au fur et à mesure que les difficultés sont surmontées.

La Commission, devant les résultats médiocres des discussions, peut être sollicitée par le Conseil pour reprendre sa position et la modifier.

Malheureusement, le texte qui pourrait entraîner un consensus suffisant a des chances d'être entièrement différent de celui qu'elle avait préparé, d'être trop général ou de ne plus correspondre à la réalité.

Les difficultés d'aboutir à l'élaboration d'une politique commune des transports sont, à cet égard, révélatrices, malgré certains succès obtenus.

Sans aller jusqu'à dire qu'elles ont été recherchées, il faut souligner néanmoins que les procédures de décision n'ont jamais aidé à les surmonter. Les faits parlent d'eux-mêmes: le memorandum de 1963, réalisé après celui de 1961, et la résolution du Conseil de 1962, ne fut examiné qu'en octobre 1964. Un accord des Six intervint les 13 mai et 22 juin 1965, mais sa mise en application, reposant sur un programme beaucoup plus modeste, ne fut décidée qu'en 1967, soit six ans après le premier memorandum.

Cependant, tout n'est pas totalement négatif: cette succession de décisions, de résolutions et de mémorandums est la preuve que l'on tente en permanence de progresser, ou tout au moins de réduire les blocages existants. Mais les procédures sont telles qu'il n'est pas facile de trouver des solutions pour remédier à ces inconvénients. Quelles sont-elles ?

2.4 Des solutions doivent exister, mais elles ne sont pas simples

Ces solutions sont soit techniques, soit politiques. Celles qui sont présentées n'ont pas la prétention d'être les seules valables. Elles ne constituent qu'un exemple des changements à apporter, certaines étant d'ailleurs en partie appliquées.

Les solutions techniques ne sont que des « pis-aller ». Les solutions politiques restent seules vraiment efficaces.

2.4.1 Les solutions techniques

La première solution technique est l'amélioration du fonctionnement interne des organes qui interviennent à chaque stade du processus de décision, soit parce que les textes et les avis sont trop longs à venir, soit parce que leur structure interne n'est pas adaptée au genre de tâches requises, qu'il s'agisse de rapports à fournir dans des délais très courts ou d'études de fond très longues.

La Commission a d'ailleurs, depuis juillet 1973, montré l'exemple: une série d'initiatives ont été prises sur le plan interne dans le but d'améliorer les méthodes de travail et les procédures de décision. Elles ont porté notamment sur l'organisation des consultations entre les différents services, ainsi que sur les possibilités de décentralisation et de délégation de certaines compétences.

Toutes les réformes qui seraient adoptées doivent, de toutes façons, aboutir à un assainissement des procédures internes de travail et à une meilleure productivité du potentiel intellectuel des cadres de la Commission.

Le C.E.S. également, désireux de moderniser ses méthodes de travail, a demandé au Conseil, en 1973, de pouvoir amender son règlement intérieur pour consacrer officiellement la répartition du Comité en trois groupes et en préciser les règles de constitution et les méthodes.

De telles modifications intéressent aussi les autres organes consultatifs, tels que le Comité 83 ; le Conseil et les organes qui en dépendent sont également intéressés par de telles évolutions. Mais, à ce niveau, la décision est plutôt politique.

Une deuxième solution technique porterait sur l'amélioration du calendrier qui organise la circulation des dossiers. Il s'agirait de systématiser les procédures de saisine en fixant des échéances précises et compatibles avec l'importance des tâches à accomplir, selon la compétence de l'organe.

L'objectif, évident au demeurant, serait de rendre les procédures plus rapides et moins aléatoires, et d'améliorer l'efficacité de la collaboration des différents organes dans la préparation du projet de la Commission et dans l'élaboration des décisions.

Dans le même temps, les organes consultatifs seraient sensibilisés et comprendraient mieux la nécessité de perfectionner leur fonctionnement interne, sous peine d'être mis peu à peu à l'écart ou n'avoir plus aucune influence sur le règlement des affaires communautaires. Cependant, les solutions les plus efficaces restent bien sûr de nature politique.

2.4.2 Les solutions politiques

Les solutions politiques passent d'abord par une redéfinition précise des compétences dévolues, principalement aux organes consultatifs ou de préparation des décisions.

Cela éviterait les chevauchements ou les doubles emplois et limiterait ainsi les risques de piétinement, certains organes, rappelons-le, se dispensant d'étudier à fond une question, sachant qu'un autre se penchera dessus, dans une optique sensiblement équivalente ou susceptible de tout remettre en cause.

Plus une structure est complexe, plus ses rouages et les relations institutionnelles entre les organes qui la composent doivent être simples et souples.

Cette redéfinition devrait donc s'accompagner d'une meilleure répartition des pouvoirs et des compétences, d'une part entre les organes à compétence technique et compétence politique, d'autre part entre les organes consultatifs et ceux chargés de la préparation et de la décision proprement dite.

Il faudrait peut-être donner une force plus politique au document préparé par la Commission, en accentuant notamment ce caractère lors de la consultation du groupe des experts gouvernementaux, de façon à ce que ce document soit mieux pris en compte par le Conseil.

De même, il n'est pas irréaliste de penser que le Conseil pourrait participer, par l'intermédiaire des représentants permanents du « COREPER », à la préparation de la proposition de la Commission pour combler le fossé qui sépare souvent celle-ci et celui-là.

Dans le même but, les pouvoirs de la Commission pourraient être étendus de telle sorte que son rôle dans les négociations du Conseil soit accru.

Mais sans aller peut-être aussi loin, on peut, d'ores et déjà, imaginer deux types de procédures « hors traité » qui apporteraient une solution aux blocages politiques et techniques importants qui surviennent relativement souvent.

Il s'agit d'abord de rencontres informelles entre les ministres compétents pour préparer un Conseil, ou pour essayer de régler ou de préparer la décision politique sur une question importante. Ces rencontres auraient le mérite, si on n'en abuse pas, d'avoir des effets d'impulsion politique non négligeables et qui ne peuvent être donnés qu'à ce niveau de compétence.

Il s'agit ensuite de rencontres de travail et de réflexion, également plus ou moins informelles, qui auraient lieu avant la saisine du Conseil entre les hauts responsables administratifs (les directeurs des transports et leurs adjoints, par exemple) et la commission et qui porteraient sur les questions de fond à examiner ou en projet. Elles permettraient la confrontation technico-politique et donneraient à la Commission un meilleur éclairage sur les orientations qu'elle peut proposer.

Tout cela doit aussi s'accompagner d'une meilleure prise en compte de l'avis des forces politiques et économiques.

Un premier effort a d'ailleurs été entrepris en ce sens ; il permet d'associer plus étroitement le Parlement au processus communautaire de décision, qui voit renforcé son contrôle sur les activités communautaires.

Depuis juillet 1973, la Commission informe l'Assemblée parlementaire d'une façon systématique des suites qu'elle a données aux avis et opinions formulés à la session précédente.

Vis-à-vis du Conseil, cela se traduit aussi par un renforcement des compétences du Parlement, mais sans que les décisions du Conseil soient obligatoirement subordonnées à un avis conforme du Parlement, ce qui nécessiterait bien sûr une révision des traités, l'objectif étant d'amorcer un dialogue entre les deux institutions.

Il s'agit, en l'occurrence, de la procédure de double lecture proposée par la Commission pour toutes les réglementations importantes de portée générale et donnant la possibilité « au Parlement chaque fois que le Conseil entend s'écarter de manière notable de l'avis qu'il a émis en première lecture, de procéder à un nouvel examen de la proposition de la Commission centré sur les principaux points où il existe une divergence entre le Conseil et lui-même ».

Elle serait complétée par une procédure de concertation, en matière budgétaire, selon la suggestion de la Commission, qui verrait les deux institutions s'efforcer d'aplanir leurs divergences et parvenir autant que possible à un accord.

Les forces économiques sont, elles aussi, mieux associées au processus communautaire de décision : le C.E.S., qui cherche à rationaliser ses procédures internes de travail, bénéficie en effet, depuis 1972, du droit d'initiative et d'une procédure d'intervention systématique.

Mais encore faut-il que son intervention acquière une force technique et politique réelle. En l'état actuel des choses, cela ne résultera que d'une solution politique donnant au C.E.S. un rôle accru. Celle-ci

pourrait inclure la révision fondamentale et la redéfinition du rôle du Comité 83 et des comités paritaires sociaux, voire leur suppression, les experts gouvernementaux du Comité 83, par exemple, étant affectés à d'autres tâches telles que seconder les hauts responsables administratifs lors des rencontres avec la Commission, proposée précédemment comme solution.

Conclusion

Les procédures de décision reposent essentiellement sur le tandem Commission-Conseil, qui est l'élément moteur de la Communauté, et dont le fonctionnement, bon ou mauvais se répercute dans les moindres détails sur l'ensemble des organes institutionnels, appelés à préparer ou à élaborer les décisions.

Les principaux défauts des procédures, le manque de souplesse et d'efficacité s'expliquent donc aisément si l'on rappelle que ce centre moteur est « grippé », entraînant des blocages et augmentant les risques de fuites en avant. Les principales raisons de blocage dans le processus communautaire sont politiques, quels que soient les secteurs ; les transports n'échappent pas à la règle, qu'il s'agisse, par exemple, du contingentement, des poids et dimensions dont les discussions techniques masquent les divergences politiques profondes des chemins de fer, dont les relations avec les Etats sont l'objet de continuelles et nouvelles interprétations, des liens à établir entre harmonisation et libéralisation, etc...

Les solutions pour assouplir et accélérer la formation des décisions sont donc politiques et ne doivent pas porter uniquement sur les procédures, bien que, nous l'avons vu, elles surpassent de loin les solutions techniques, qui ne sont que des « pis-aller ».

Les solutions politiques d'ensemble d'abord, supposent un consensus suffisant et réel de tous les Etats-membres sur les objectifs à suivre, en matière surtout d'Union Economique et Monétaire ; elles exigent d'une part, leur accord sur un cadre commun rigoureux qui ne pourrait être continuellement remis en cause, sauf exceptions rares, et, d'autre

part, leur acceptation formelle et traduite réellement dans les faits, de mener des politiques structurelles communes et de procéder à certains transferts de compétences.

Les solutions politiques touchant les procédures de décision proprement dites restent, somme toute, limitées, on l'a vu.

Une véritable réforme institutionnelle est cependant indispensable, car les procédures ne doivent plus, en aucune façon, aider à alimenter et à perpétuer des divergences entre les différentes conceptions et politiques nationales.

Le principe de l'unanimité est devenu de facto depuis le compromis de Luxembourg la règle des votes au Conseil ; et, pour reprendre l'expression de M. ORTOLI, Président de la Commission, « même lorsqu'il n'est pas invoqué, (il) préside en réalité à toute l'action communautaire jusque dans les détails », influençant la préparation des projets et la délibération du Conseil, qui ne sont que de pures négociations diplomatiques, souvent sans rapport avec le sujet traité.

Le recours plus fréquent au vote majoritaire peut très bien ne pas être en contradiction avec le compromis de Luxembourg et ne porter, dans un premier temps, pour accélérer son application, que sur des questions considérées comme non « vitales ».

L'élection au suffrage universel du Parlement Européen sera le deuxième volet d'une telle réforme.

La participation active des « forces vives » au processus de décision est en effet une autre condition de la relance : elle donnera la possibilité aux tendances européennes de s'exprimer, alors que, jusqu'à maintenant, seules les tendances nationales y avaient droit de fait. Mais surtout elle déplacera l'équilibre existant entre les organes de la Communauté et se traduira par une nouvelle répartition des pouvoirs et compétences, conforme au principe habituellement suivi dans les démocraties occidentales.

Enfin, l'institutionnalisation de la conférence des chefs de gouvernement pourrait améliorer la formation des décisions, étant entendu que cette conférence ne se substituerait pas aux instances communautaires de décision et qu'il ne s'agit pas de créer une instance d'appel du Conseil Communautaire, mais au contraire, d'en accroître le poids ».

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

JEAN MONNET : *Mémoires*. (Fayard, 1976, 642 pages)

**JEAN
MONNET**

MEMOIRES

**« Nous ne
coalisons pas
des Etats,
nous unissons
des hommes. »**

FAYARD

S'il est une mode à notre époque dans le domaine littéraire, c'est bien de publier ses « mémoires », dès que l'on a un nom connu, même si l'on n'a pas accompli grand chose au cours de sa vie. Cette production médiocre, encouragée par les éditeurs, encombre les rayons des bibliothèques et submerge, par sa masse, les quelques livres de qualité, qui sont publiés de temps en temps, dans ce genre littéraire très particulier.

Parmi ceux-ci, il faut naturellement ranger les « Mémoires » que M. Jean MONNET a publiés l'année

dernière, au terme d'une vie bien remplie, dont une grande partie a été consacrée à défendre l'idée de l'unification européenne. Ce livre n'est pas une simple collection de souvenirs plus ou moins intéressants et de confidences d'alcôves; c'est un regard et une réflexion sur tout ce qui au cours des trois premiers quarts de siècle, nous a conduits au point où nous sommes arrivés aujourd'hui, émanant d'un homme qui y a été étroitement mêlé, soit directement, soit en qualité « d'inspirateur », comme l'avait appelé le Générale DE GAULLE.

Cet ouvrage nous permet de revivre les grandes étapes de la carrière de Jean MONNET, et à travers elles, c'est une grande partie de l'Histoire de ce siècle que nous voyons s'élaborer sous nos yeux. Par les relations privilégiées qu'il entretenait avec les hommes d'Etat qui ont fait l'Histoire, de ROOSEVELT à CHURCHILL, de DE GAULLE à ADENAUER, de HEATH à BRANDT, nous pénétrons dans les coulisses de la politique, dans ces lieux secrets où l'élaborent les décisions.

Le livre commence par le récit d'une action menée au début de la guerre, pour tenter d'instaurer, en 1940, face au péril nazi, une union totale entre les peuples de France et de Grande-Bretagne. La description minutieuse de ces quelques journées qui, dans le courant du mois de juin, ont marqué « le point limite d'une action tout entière tendue vers l'unité des hommes » nous permet de mieux comprendre la conception de l'action internationale que Jean MONNET devait mener par la suite, en faveur de l'unification de l'Europe.

Ces Mémoires comportent deux parties: la première, après le chapitre initial consacré au projet d'union auquel nous venons de faire allusion suit la chronologie de la vie de Jean MONNET, depuis son enfance à Cognac jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale; la seconde, intitulée « le temps de l'union », décrit les efforts qui ont été entrepris dès le retour à la paix, en faveur de l'unification européenne.

Jean MONNET a écrit ses Mémoires pour aider à comprendre son action, et, comme il le dit lui-même, « la philosophie de l'idée et les raisons profondes qui ont poussé nos pays à l'unification européenne ». Le regard qu'il porte sur ce qui a été accompli au cours des trente dernières années dépasse les contingences du moment. Malgré les obstacles que rencontre la construction européenne, il réaffirme tout au long de ces pages sa foi dans l'union. Il exprime sa certitude si simplement, mais avec une telle force, qu'elle devient la nôtre. Si nous sommes gagnés par le doute devant le triste spectacle de la désunion que

nous offrent les pays de la Communauté, celui-ci s'efface à la lecture de lignes telles que celles-ci: « Je suis sûr, en revanche, que la suite des saisons nous conduit nécessairement vers une unité plus grande, et si ce n'est celle que nous savons organiser, ce sera celle que nous subirons ». Nous voilà prévenus: nous devons construire notre avenir, si nous ne voulons pas le subir. Jean-Marc ZAORSKI.

JEAN-FRANÇOIS DENIAU : *L'Europe interdite*
(Seuil, 1977, 322 pages)

**Jean
François
Deniau
L'Europe
interdite**

**L'HISTOIRE
IMMEDIATE SEUIL**

J.-F. DENIAU était particulièrement qualifié pour se pencher sur le « mal européen ». Il fut l'un des rédacteurs du Traité de Rome, dont il put suivre l'application en tant que membre de la Commission européenne. Actuellement secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, son titre ne doit guère lui convenir, puisqu'il préfère employer l'expression de « relations extérieures » dans la mesure où « il n'y a pas d'affaires qui soient étrangères ».

De la part d'un aussi éminent spécialiste des affaires européennes on aurait pu craindre un exposé

essentiellement technique, à la manière de ceux dont sont prodigues les « eurocrates ». Or, ce n'est pas le moindre mérite de « L'Europe interdite » que d'être à la fois passionnant pour le non initié et stimulant pour les habitués des questions européennes.

Les trois sens de l'adjectif « interdite » peuvent parfaitement s'appliquer à l'Europe actuelle, qui demeure non autorisée (parce que non voulue), sous tutelle (américaine), et stupéfaite (donc muette).

L'Europe apparaît d'autant plus difficile à construire qu'elle n'a jamais existé du point de vue institutionnel. Il y eut, certes, au Moyen Age, une communauté culturelle fondée sur une langue unique, le latin, et une seule religion. Aujourd'hui cette Europe n'existe plus du fait de ses divisions internes et de la perte de ce qui faisait son originalité. « Il n'y a plus de civilisation européenne parce qu'il n'y a plus de civilisation proprement européenne ». Il y a eu, jadis, « des faits européens. Parfois des réflexes. Rien d'autre. Ce qui a été permanent en général en Europe c'est seulement une idée, l'idée européenne, comme un remords ou comme un projet ». J.-F. DENIAU brosse alors un tableau des différents projets d'union, qui émanèrent d'auteurs les plus divers. Depuis DANTE, en 1306, jusqu'à BRIAND, en 1930 (dont le memorandum fut rédigé par Alexis LEGER, autrement dit SAINT-JOHN PERSE) en passant par G. PODIEBRAD, roi de Bohême (1420-1471), SPENCER, SULLY, SAINT-SIMON, Victor HUGO (inventeur de l'expression « Les Etats-Unis d'Europe ») et bien d'autres, l'unité de l'Europe avait pour vocation d'assurer la paix entre les nations européennes, de faire face à un péril extérieur et, plus récemment d'assurer la liberté des échanges.

Deux moyens sont utilisables pour réaliser l'unité et les auteurs des différents projets étaient partagés à ce sujet: passer par le haut en créant un pouvoir supranational ou passer par le bas en créant d'abord une solidarité entre les Etats, puis en la développant constamment.

C'est cette dernière méthode, on le sait, que choisit J. MONNET, dont J.-F. DENIAU résume le « système » en une brillante formule: « S'il y a un problème, s'en servir en utilisant sa solution comme élément de la construction européenne et la construction européenne comme cadre de la solution ».

L'auteur nous fait revivre de l'intérieur les négociations qui aboutirent à la signature du Traité de Rome et insiste sur l'ambiguïté du Traité, son péché originel: s'agissait-il de créer une véritable communauté fondée sur une union douanière ou seulement de relancer le mouvement mondial de libéralisation des échanges? L'abaissement des droits de douane était-il un moyen d'arriver à l'Europe ou une finalité en soi?

Les dix premières années du traité, malgré l'hostilité de nombreux Etats, malgré des crises internes, furent marquées par la mise en place rapide du Marché Commun avec les conséquences que l'on connaît sur le développement des échanges, lui-même facteur de dynamisme économique accru.

Les dix années suivantes furent celles des blocages. Le passage de l'aspect automatique du Traité à son aspect volontariste ne réussit pas vraiment, d'autant que l'on put constater une absence de consensus sur les finalités de la Communauté et son rôle dans le monde. « L'Europe est dépassée en tant que niveau de décision et aire d'application géographique des solutions aux différents problèmes mondiaux ». Une autre leçon à tirer de cette période est que l'on ne passe pas naturellement de l'économie au politique, le progrès politique devant venir avant.

C'était là le pari de J. MONNET qui estimait que la solidarité politique découlerait inéluctablement de l'interprétation des intérêts économiques et que les institutions européennes façonneraient l'esprit européen.

Il n'a pas vraiment été gagné, non plus d'ailleurs que celui du Général De Gaulle voulant bâtir avec l'Allemagne une entente durable pour la libérer de la protection des Etats-Unis. Non plus également que les paris effectués par les différents états-membres tels que les décrit très justement J.-F. DENIAU.

Aucun de ces trois paris n'a non plus été perdu. Les billets ont simplement été remboursés, mais pour continuer à jouer il est nécessaire de remettre un enjeu. Le « jeu » en effet continue malgré les vicissitudes que connaît la marche vers l'unité. De toutes façons, s'il est difficile d'entrer dans le Marché Commun, il est encore plus difficile d'en sortir (Loi DENIAU).

L'auteur évoque les relations Europe-Etats-Unis pour condamner la situation actuelle où le « leadership » a supplanté le « partnership », notamment après 1970, pour des motifs essentiellement commerciaux. L'opinion selon laquelle l'Amérique est un maître idéal parce qu'il est riche et qu'il est loin risque de placer à la limite les Etats européens dans la situation de Porto Rico, qui dispose de l'autonomie interne, mais dont la défense, la politique extérieure et l'économie dépendent des Etats-Unis, sans pour autant que les citoyens portoricains aient le droit d'élire le président des U.S.A.

A l'inverse, une Europe bâtie contre les Etats-Unis ne serait pas non plus viable. Ce serait créer une coalition et non une union et « les coalitions n'ont jamais qu'un temps ». S'opposer aux Etats-Unis systématiquement aboutirait à terme à diviser l'Europe.

« Il faudra bien, un jour, en révisant le contrat de mariage, mettre fin à la mésalliance actuelle », en restaurant les conditions d'un dialogue normal et d'un accord portant sur les charges respectives des deux partenaires, tout en maintenant un certain degré de concurrence en tous domaines.

Le problème essentiel est cependant de savoir l'Europe que nous voulons. Entre le pouvoir pesant (du type U.R.S.S.) et le pouvoir distant (pouvoir de « ceux qui comptent et qu'on ne peut pas compter ») l'Europe doit frayer sa voie et créer un modèle original. L'Europe se doit d'être différente des autres.

« A l'objectif de construire l'Europe par la solidarité entre les membres il faut substituer celui de créer l'Europe par la différence avec les autres ». Pour ce faire, le Marché Commun est loin de suffire. L'Europe a besoin d'une triple dimension: économique certes, mais aussi politique et surtout culturelle. C'est en essayant de créer des Européens que l'on arrivera à créer l'Europe. « Le but prioritaire pour les vingt années à venir devrait être de créer les conditions d'une civilisation ou du moins d'une sociologie purement européenne. »

Les trois niveaux de construction n'auront pas les mêmes priorités, ni les mêmes mécanismes, ni les mêmes institutions dans la mesure où il y a plusieurs Europes dans les réalités comme dans les objectifs des participants. Il faut donc plusieurs systèmes dont la conjonction, à terme, parviendra à asseoir l'unité de l'Europe autre part que sur des chimères.

Le diagnostic de J.-F. DENIAU est à la fois lucide et courageux. Les solutions qu'il préconise, même si elles restent quelque peu générales, remettent en cause certaines habitudes de penser et sont pour cela stimulantes. Européen convaincu, l'auteur ne demeure pas moins constamment conscient des difficultés qui attendent l'Europe. La passivité des Européens n'est pas la moindre d'entre elles. Il faut dire à leur décharge que l'avenir de l'Europe, aujourd'hui, paraît bien terne, comparé à l'avenir de l'Europe il y a vingt ans.

André ROUX
Assistant à l'I.E.P.
d'Aix-Marseille

RAYMOND ARON : *Plaidoyer pour l'Europe décadente*
(R. Laffont, 1977, 511 pages)

**raymond
ARON**
**PLAIDOYER
POUR
L'EUROPE
DECADENTE**

ROBERT LAFFONT

L'idée d'un déclin de l'Europe et de sa civilisation n'est pas nouvelle: en des termes différents, SPENGLER, VALERY ou TOYNBEE l'avaient énoncée en leur temps.

L'Europe que Raymond ARON appelle décadente c'est l'Europe de l'Ouest, pourtant « plus riche, plus féconde, plus civilisée en un mot, que l'autre ».

Inspiré par la conjoncture historique, son plaidoyer ne vise pas à décrire les vicissitudes de la construction européenne, mais à mettre en garde les peuples d'Europe en général contre la tentation totalitaire représentée par le marxisme et ses

avatars et à signaler à ses compatriotes les risques du programme commun de gouvernement de la gauche.

La démonstration de l'auteur s'articule en trois parties: mystifiée par le marxisme-léninisme (I), inconsciente de sa supériorité (II), l'Europe risque d'être victime d'elle-même (III).

Pour essayer de « conforter ceux qui ne sont pas marxistes sans savoir pourquoi », R. ARON s'emploie à démonter la mystification qui « consiste à nous présenter un catéchisme

primaire — le marxisme-léninisme d'Union Soviétique — comme une science, alors que le prophétisme aboutit à l'heure présente ou bien à l'idéocratie soviétique — quelques thèmes de l'idéologie servant à justifier le pouvoir absolu du parti — ou bien à un ensemble vague de préjugés qu'il appelle la « vulgate ».

En effet, si en Union Soviétique la dictature trouve son fondement et sa justification dans des dogmes pseudo-scientifiques, en Europe occidentale les marxistes se réfèrent en réalité à quelques principes qui leur servent d'instrument de critique du capitalisme, sans adhérer pour autant à certains aspects fondamentaux de l'analyse de MARX, démentis par l'expérience. Si le marxisme exerce autant d'attraction sur les intellectuels européens, et plus particulièrement français ou italiens, c'est peut-être parce que sa vision prophétique demeure adaptée aux aspirations des sociétés modernes, dépouillées de la foi traditionnelle et se tournant vers le marxisme, nouvel opium du peuple qui satisfait la « volonté de croire » dont parle Soljenitsyne.

La doctrine marxiste-léniniste une fois condamnée, R. ARON s'attaque au « modèle » soviétique. Il opère une confrontation des deux Europes, non sur le plan de la liberté et de la « joie de vivre », où la supériorité de l'une apparaît si évidente, mais sur le plan de l'économie, en termes de productivité et d'efficacité. Analysant l'expérience soviétique à partir de la gestion par les producteurs associés jusqu'à la planification autoritaire et centralisée, l'auteur estime au passage qu'aucun pays d'Europe ne pourrait adopter un pareil modèle sans traverser une phase de despotisme.

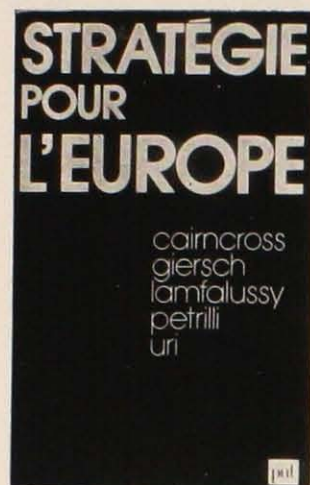
Les difficultés économiques de l'Union Soviétique (objectifs du plan impossibles à atteindre, productivité insuffisante, notamment dans l'agriculture, niveau de vie qui stagne) sont rappelées et l'accent est mis sur les inégalités sociales, en matière de revenus principalement, à peine moins marqués qu'en Occident. L'Europe « civilisée », c'est-à-dire la nôtre, l'emporte donc haut la main dans tous les domaines et pourtant elle demeure inconsciente de sa supériorité. La démonstration de l'auteur, sur bien des points irréfutable, voudrait tendre à éveiller cette conscience.

L'Europe risque en effet d'être victime d'elle-même si elle se laisse aller à la facilité qui consisterait à se jeter dans les bras du socialisme à cause de la crise actuelle, économique, politique et culturelle. La crise est le prix du libéralisme qui implique instabilité et complexité de l'organisation, mais il dépend des Européens qu'elle demeure « un incident de parcours et ne devienne pas une étape du déclin ».

Sans être foncièrement pessimiste sur l'avenir, R. ARON ne pense pas que l'Europe des Neuf puisse constituer « aussi loin que le regard peut porter » une entité politique. Menacée de l'extérieur par l'Armée Rouge, qui demeure à deux étapes cyclistes de Strasbourg, minée de l'intérieur par les progrès électoraux de la gauche, en Italie et en France plus particulièrement, et par une « marxisation » croissante de la société, l'Europe libérale apparaît en danger. En sa faveur, R. ARON fournit nombre d'arguments, qui n'ont peut-être pas tous l'attrait de la nouveauté pour les lecteurs de « Démocratie et Totalitarisme » et surtout de « L'opium des intellectuels ». Mais aujourd'hui où les anciens stalinien et les « nouveaux philosophes », en général maoïstes repentis, semblent découvrir les méfaits du totalitarisme de « gauche », la démarche de R. ARON a pour elle le mérite certain de la continuité. En choisissant délibérément de se situer le plus souvent sur le plan économique il n'a certes pas choisi la facilité. Sa démonstration n'en est, à certains égards, que plus convaincante.

André ROUX
Assistant à l'I.E.P.
d'Aix-Marseille

CAIRNCROSS, GIERSCH, LAMFALUSSY, PETRILLI,
URI : « Stratégie pour l'Europe » (P.U.F., 320 p.)



Ressortissants de divers pays membres de la C.E.E., des économistes se sont fixés pour but d'établir une « stratégie pour l'Europe », de donner une impulsion nouvelle à l'intégration européenne. Il faut noter l'aspect économique de cet ouvrage, qui diffère en ce sens de nombreux autres en la matière. Si, en effet, la vision politique, pour ces auteurs, garde une grande importance dans les problèmes communautaires, il n'est pas moins vrai que « ni pour une économie, ni pour un moteur, les problèmes fondamentaux ne peuvent être résolus par des déclarations retentissantes, de belles paroles ou une

opinion inspirée, si la technique n'apporte aucune information ». La technicité donc, et le caractère exhaustif du traité, sont susceptibles d'en rendre l'abord difficile pour un néophyte en matière de questions communautaires.

L'analyse critique, assez précise et structurée, se construit autour de plusieurs grands axes : l'intégration européenne dans une perspective globale, l'intégration fiscale et monétaire, puis le rôle de la Communauté dans la politique régionale, la réforme de la politique agricole commune, le développement industriel et la concurrence, une nouvelle politique sociale et, enfin, la politique économique internationale.

Nous voyons que les changements internationaux intervenus depuis les années cinquante et que les réalités économiques de notre temps, inflation, pénurie de certains produits, crise du pétrole, ont affecté l'ordre communautaire. On constate aussi la mauvaise voie dans laquelle s'est engagée la Communauté en matière d'union monétaire, nécessaire à l'union douanière, à propos de laquelle les auteurs préconisent ici l'institution d'un compte de stabilisation des changes et la création d'une monnaie européenne — l'Europa —. Ils insistent en outre sur l'importance de la politique budgétaire et fiscale dans ce domaine.

En matière régionale, il faut noter les déséquilibres que pourraient provoquer les mouvements de migration à l'intérieur de la Communauté du fait de l'union monétaire. D'où le souhait d'une Chambre des Régions pour, notamment, attirer l'attention politique sur celles qui sont en retard. De même, l'exode rural ne doit pas aggraver les déséquilibres régionaux, il faut pour cela rationaliser la production agricole au regard du développement industriel. Par ailleurs, pour l'aide à l'agriculture, est proposé un abandon du soutien des prix pour le système des versements directs de revenus.

Les auteurs nous font remarquer d'autre part la nécessité d'une politique industrielle commune et recommandent à ce propos, d'une part, une politique anti-trust plus sévère pour maintenir les avantages du libre échange ; d'autre part, la réalisation sans obstacle des entreprises européennes, ainsi qu'une collaboration technologique sans contrainte. Au plan social, une coordination plus étroite des politiques de l'emploi est à souhaiter afin que la main-d'œuvre étrangère ne soit pas cantonnée à certains travaux que les nationaux refusent.

Enfin, prendre des initiatives, devancer les autres dans les concessions, avoir conscience de sa responsabilité, tels sont les devoirs de la Communauté sur le plan de la politique économique internationale.

Jean-Pierre DROMARD.

GILLES GOZARD : *De Gaulle face à l'Europe*
(Plon, 192 p.)



« Peut-on qualifier le Général DE GAULLE de Bâtitteur de l'Europe ? ». Telle est la question à laquelle s'efforce de répondre Gilles GOZARD en conclusion de son livre, mais que l'on pourrait tout autant formuler avant d'aborder cet ouvrage.

1958-1969, période d'exercice du pouvoir par De Gaulle, est aussi celle de la première décennie du Marché Commun, des années difficiles et décisives qui ont aidé à forger cette intégration tant désirée. L'auteur, lui-même farouche partisan de la construction du Marché Commun, nous entraîne dans un sentier jon-

ché de péripéties communautaires, et nous montre parallèlement la voie de la France et du Général DE GAULLE qui, s'il a pu être considéré par ses détracteurs comme anti-européen, n'en a pas moins marqué fortement les relations politiques et économiques communautaires de l'époque. Sous un double aspect nous apparaît donc l'analyse — construction d'une Europe communautaire certes, mais influencée par De Gaulle — qui permettra de répondre à la question posée ci-dessus.

L'exposé débute évidemment par la naissance des communautés — la C.E.C.A., l'échec de la C.E.D., puis la C.E.E. et l'EURATOM — à propos desquelles sont évoqués, pour ne point faillir à la clarté, quelques-uns des supports juridiques ainsi que les buts poursuivis. Puis est fait mention du pragmatisme du Général DE GAULLE, qui applique en 1958 les traités de la C.E.C.A. et de la C.E.E., alors qu'il y était naguère hostile. « Il n'y a pas de politique qui ne prenne pour base à la fois les sentiments et la réalité » a-t-il dit à ce propos et, l'engagement amorcé, le Général devint l'un des principaux acteurs de la scène communautaire. De la primauté que l'on devait laisser à l'agriculture à l'Union douanière en passant par les refus essayés par les Britanniques, DE GAULLE a toujours fait preuve d'inflexibilité. L'auteur insiste sur les négociations pour l'entrée du Royaume-Uni et sur la position du Général à ce sujet. Ces tractations ont un peu monopolisé le temps consacré aux questions communautaires lors des dernières années où DE GAULLE assumait le pouvoir, le problème étant ensuite repris par son successeur Georges POMPIDOU.

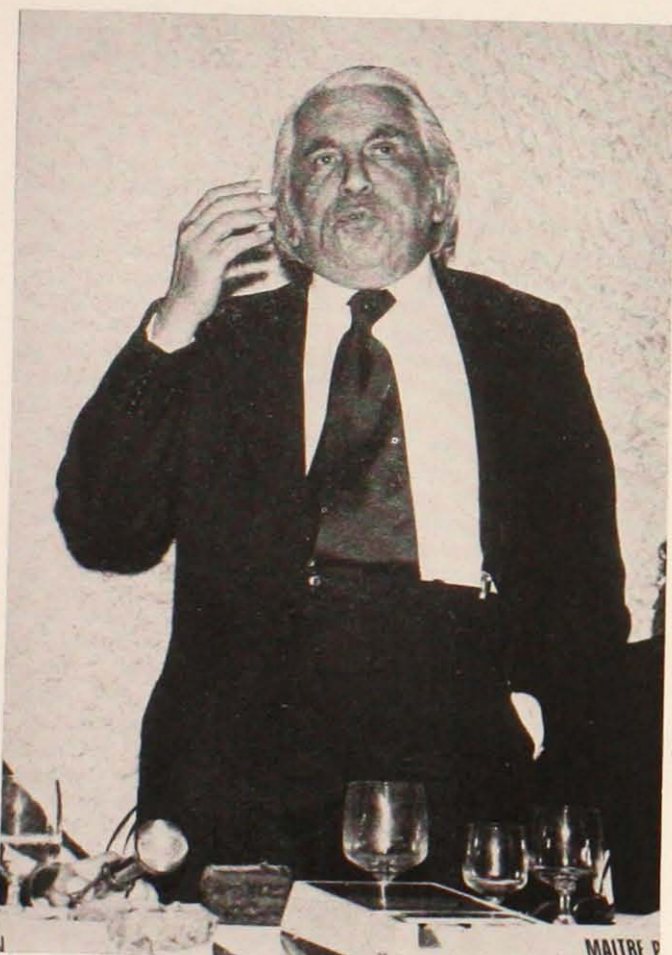
Enfin, pour Gilles GOZARD, il faut insister sur la recherche par le Chef de l'Etat français de l'Union politique. Dès le départ, DE GAULLE pensait que « les décisions à prendre seraient non seulement économiques, culturelles et militaires, mais aussi politiques ». C'est à ce titre que l'auteur qualifie le Général DE GAULLE de « Bâtitteur de l'Europe ».

Cet ouvrage se veut non partisan : sans le contredire, on ne peut s'empêcher de penser au Grand Français face à l'Europe et y participant à ce titre, comme nous le suggère l'intitulé du livre, plutôt qu'au grand européen.

Jean-Pierre DROMARD.

DINERS-DÉBATS
CONFÉRENCES
ENTRETIENS

Maître Emile Pollak est mort...



(Photo J.-M. Zaorski)

Le 6 janvier dernier, alors que cette revue était sous presse, nous apprenions une triste nouvelle : M^e Emile POLLAK venait de mourir à la suite d'une cruelle maladie.

Aussitôt nous revint en mémoire cette soirée de mars 1975, où notre toute jeune Association des étudiants en Doctorat (elle n'avait que quelques mois à l'époque) avait eu l'honneur et le plaisir de l'accueillir. Il était venu très simplement s'asseoir à la table de la jeunesse, pour nous parler de cette Justice pénale qui avait constitué le cadre de toute sa vie. Qui, d'ailleurs, pouvait être mieux qualifié pour traiter un tel sujet, qu'un avocat qui, au cours d'une carrière de quarante années dans tous les prétoires de France, avait acquis une expérience irremplaçable du monde judiciaire, de ses règles, de ses pratiques ? Ce n'était pas un cours qu'il venait nous faire, et il nous expliqua d'emblée avec humour que nous venions d'assister à un délit d'escroquerie, car il avait emprunté la fausse qualité de conférencier pour se faire offrir un repas. Mais, ce qu'il nous a apporté ce soir-là avait plus de prix que tous les exposés théoriques sur la Justice : l'expérience.

M^e Emile POLLAK est mort, mais nous n'oublierons pas de sitôt celui qui était devenu l'un des avocats français les plus illustres de notre temps, et l'un des modèles favoris des jeunes générations d'avocats. Notre Association s'associe à la peine que ressentent tous ceux qui le connaissaient et qui ont été frappés par sa disparition brutale.

27 AVRIL 1977 : DINER-DÉBAT

La Justice dans une société moderne

ANIMÉ PAR MAURICE AYDALOT

L'Association des Etudiants en Doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III, qui avait déjà prouvé son dynamisme par le passé, en recevant notamment M^e POLLAK, le Professeur de LAUBADERE, le Président AUBY et le Docteur PASTUREL, a organisé le 27 avril 1977, à Aix-en-Provence, dans le cadre très agréable de l'Auberge « Lou Garagai », un dîner-débat sur un thème qui ne peut laisser indifférent l'ensemble des citoyens, car il les concerne tous : « La Justice dans une société moderne ». Il était animé par le Premier Président Maurice AYDALOT, qui fut de 1967 à 1975 le Premier Président de la Cour de Cassation, c'est-à-dire la plus haute personnalité judiciaire française, et qui est encore actuellement le Président de la Commission de Réforme du Code Pénal. Son thème a permis au Premier Président AYDALOT de présenter devant une assemblée nombreuse d'universitaires, de magistrats, d'avocats et d'étudiants, un certain nombre de réflexions sur les problèmes que pose la justice.

La réunion était présidée par le Doyen Charles DEBBASCH, Président de l'Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille. Dans une brève intervention, après avoir remercié à son tour le Premier Président AYDALOT « de nous avoir fait l'honneur de venir dans notre association, et à travers l'association, dans notre université », il dit quelques mots de la « Revue de Droit Prospectif », éditée depuis l'année dernière par l'Association des Etudiants en Doctorat, et conclut en exprimant sa certitude que le Premier Président AYDALOT allait « utiliser ses premières années de retraite fort active à forger une nouvelle image de la justice, non plus par l'action, mais par la réflexion ».

Parmi les personnalités présentes, on notait la présence de M. le Professeur Louis FAVOREU, Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Aix-Marseille ; de M. le Président COMBE ; de M^{me} le Président CHALLE ; de M^{me} le Président BEAU ; de M. l'Avocat général CHAUVY ; de M^e NATALELLI, représentant le Bâtonnier ALEXANDER, du Barreau de Marseille.

Nous publions, ci-après, le texte intégral de ce débat.



De gauche à droite : M^{me} DEBBASCH, M. le Doyen FAVOREU, M. ZAORSKI, M. le Premier Président AYDALOT, M^{me} le Président CHALLE, M. le Président DEBBASCH, M^{me} FAVOREU, M^e J.-N. NATALELLI

M. Jean-Marc ZAORSKI. — Monsieur le Premier Président, Monsieur le Président, Monsieur le Doyen, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, l'Association des Etudiants en Doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III est heureuse de vous accueillir si nombreux, ici, dans cette auberge de la campagne aixoise que nous commençons à bien connaître et à apprécier, à l'occasion de son quatrième dîner-débat. Notre conférencier, ce soir, sera le Premier Président Maurice AYDALOT qui fut, de 1967 à 1975, le Premier Président de la Cour de Cassation, c'est-à-dire la plus haute personnalité judiciaire française, qui nous a fait le très grand honneur d'accepter l'invitation que nous lui avions faite de venir animer un dîner-débat à Aix-en-Provence sur la Justice dans une société moderne. Je tiens à l'en remercier en votre nom à tous.



Le Premier Président AYDALOT au cours de son intervention

Qui pouvait venir nous parler de la Justice mieux que ne le fera, j'en suis certain, le Premier Président AYDALOT ? Il vient de quitter ses fonctions après quarante-cinq années consacrées entièrement à son métier de magistrat. Est-il besoin de présenter une telle personnalité à un auditoire de juristes ? Je ne le pense pas. Permettez-moi toutefois, en m'inspirant du livre que le Premier Président AYDALOT a publié l'année dernière sur son métier, de rappeler les grandes étapes d'une longue carrière qui lui a permis de parvenir au sommet de la hiérarchie judiciaire et de connaître tous les rouages et toutes les imperfections de la Justice. Après ses études de droit à la Faculté de Paris, où il eût comme professeurs ce que l'époque comptait de plus illustre parmi les maîtres du droit : Gaston JEZE, Georges RIPERT, Henri CAPITANT, quand il fallut choisir une profession, il se trouva placé devant le dilemme classique : barreau ou magistrature. Ayant été détourné de la profession d'avocat, dont le côté « aspects humains » le séduisait, par l'ambiguïté des rapports entre l'avocat et son client, il lui restait donc la magistrature, métier qu'il allait embrasser (je le cite) « non par vocation en dépit des apparences familiales, mais parce que l'y conduisaient les raisons de son choix ». De Clermont-Ferrand à Grenoble, de Reims à Versailles, en passant par un poste de rédacteur au Ministère de la Justice, il commençait l'exercice d'un métier qui lui procurait un certain état d'exaltation intérieure et le sentiment de sa responsabilité. En août 1937, il est nommé au Tribunal de la Seine. En 1951, un premier tournant dans sa carrière lui permet d'aborder, ce qu'il appelle « le chemin de crête » : il est nommé Procureur de la République près le Tribunal de la Seine, « poste de grande responsabilité comportant les plus grandes perspectives professionnelles ». En 1957, nouvelle promotion : il est nommé Procureur Général près la Cour d'Appel

de Paris. En 1962, M. AYDALOT entre au poste de Procureur Général à la Cour de Cassation, dont il deviendra cinq ans plus tard le Premier Président. Il achevait ainsi au plus haut niveau une carrière tout entière consacrée au service de la Justice.

Le Premier Président AYDALOT n'a d'ailleurs pas abandonné toutes ses fonctions en prenant sa retraite, puisqu'il est encore, actuellement, le Président de la Commission de Réforme du Code Pénal, et ceci m'incite à lui demander, lorsqu'il nous aura fait part de son expérience du système judiciaire et des problèmes que pose la Justice, de nous proposer une réflexion prospective sur l'avenir de la Justice. Il ne s'agit, bien sûr, pas de lui demander de jouer les oracles, de prévoir ce que sera la Justice demain, mais de réfléchir avec nous sur les moyens de l'améliorer, sur ce qu'il est possible ou souhaitable de faire pour qu'elle puisse remplir effectivement son rôle dans la société moderne. Dans son ouvrage « Magistrat », le Premier Président AYDALOT nous y invite d'ailleurs, lui-même, lorsqu'il écrit : « Je repensais sans cesse à toutes ces imperfections du système judiciaire. Construit au XIX^e siècle, pour la Société du XIX^e siècle, pour des magistrats du XIX^e siècle, il me paraissait de plus en plus inadapté dans le monde dans lequel nous vivons. » Si le système judiciaire est inadapté à la société moderne, il a besoin d'être réformé. Puisse le débat de ce soir nous éclairer sur ce point qui me paraît fondamental !

Je vais maintenant céder la parole au Président DEBBASCH en le remerciant d'avoir bien voulu accepter de présider cette soirée.

M. DEBBASCH. — Nous sommes réunis ce soir, sous l'égide de l'Association des Etudiants en Doctorat de notre Université, une association particulièrement active qui édite depuis l'année dernière une revue juridique, « La Revue de Droit Prospectif ». Je dois dire que cette revue est un peu l'honneur de notre Université. Permettez-moi de dire quelques mots à ce sujet. Lorsque j'ai visité, il y a quelques années, des universités américaines, j'ai constaté que les meilleurs étudiants des universités américaines étaient affectés à l'animation de la revue de droit de l'université. L'animation de cette revue était considérée par les étudiants comme un honneur. J'ai pensé à ce moment-là : « Mais arriverons-nous, avec les faibles moyens de nos universités françaises (nous n'avons pas les ressources de financement, par exemple, de cette université à Dallas, où chaque étudiant dispose d'un piano à queue !) à réaliser un tel projet ? ». C'est grâce au dynamisme du Président de votre Association et de l'équipe qui l'entoure, que ce projet a pu voir le jour, et je dois dire que les membres de notre Faculté, de notre Université, sont particulièrement heureux, quand ils arrivent dans une université étrangère, de voir sur les rayons de la bibliothèque, en bonne place, les numéros de votre revue. Le plaisir que nous avons, aujourd'hui, à l'occasion de la sortie du deuxième numéro de cette revue est encore augmenté par le fait que M. le Premier Président AYDALOT ait bien voulu venir animer ce dîner-débat.

Quelle personnalité prestigieuse vous avez accueillie, mon cher ami, et quel art de conviction avez-vous pour arriver à distraire, même d'un emploi du temps d'un tout jeune retraité, toute une journée, et un déplacement aussi lointain. Il est vrai que notre ville n'est pas désagréable. Mais je ne doute pas que c'est l'intérêt du débat que vous avez provoqué qui a conduit le Premier Président AYDALOT jusqu'à nous. Je dois dire que je ne connaissais le Premier Président AYDALOT que comme la première personnalité du monde judiciaire. J'ai eu le plaisir de le connaître davantage, en sa qualité, que vous ne connaissiez peut-être pas, M. le Président ZAORSKI, de Président de l'Association

Nationale des Docteurs en Droit dont je fais partie en tant que membre du Conseil d'Administration. J'ai, d'ailleurs, eu le plaisir d'apprécier le Premier Président AYDALOT, sous l'autorité duquel nous avons organisé notre colloque national à Strasbourg l'an dernier, colloque qui a eu un très grand écho.

Je voudrais remercier tout particulièrement le Premier Président AYDALOT de nous avoir fait l'honneur de venir dans notre Association et, à travers l'Association, dans notre Université, car il y a un peu une osmose que constatent les corps de contrôle entre les associations privées et l'administration. M. ZAORSKI ne me démentira certainement pas si je dis qu'il y a une certaine sympathie entre l'association qu'il anime et notre Université. Je suis sûr, M. le Premier Président, pour avoir consacré de longues heures cet été à lire votre ouvrage, que vous apporterez des aperçus saisissants sur la Justice. On peut se demander « mais est-ce bien un magistrat comme vous qui devez parler

de prospective et de l'avenir de la Justice ? ». Lorsqu'on lit votre ouvrage, on se rend compte que c'est celui d'un tout jeune magistrat qui propose un programme pour les nouvelles générations et je suis sûr que le Premier Président AYDALOT va utiliser ces premières années de retraite fort active à forger une nouvelle image de la Justice, non plus par l'action, mais par la réflexion.

M. Jean-Marc ZAORSKI. — Monsieur le Président, je vous remercie et je cède sans plus attendre le micro au Premier Président AYDALOT.

M. le Premier Président AYDALOT. — Je voudrais, d'abord, remercier M. ZAORSKI, qui est le Président de l'Association des Etudiants en Doctorat, pour lui dire que ce soir je suis un homme heureux, parce que je suis invité à la table de la jeunesse. Je voudrais également le remercier, ainsi que M. le Président DEBBASCH, de toutes les paroles trop aimables qu'ils ont eu à mon endroit.



Pendant l'intervention du Premier Président AYDALOT

LA JEUNESSE DE LA JUSTICE (1)

Nous allons parler de la Justice.

Parler de la Justice dans le bref laps de temps qui m'est imparti, cela me fait penser à ces affiches : « Apprenez le crawl en trois leçons », ou « Apprenez le twist par correspondance ». Mais je vais tout de même essayer de vous parler rapidement de la Justice, et de la jeunesse de la Justice, car puisqu'elle est éternelle, elle est donc toujours jeune.

C'est pour cela que, d'entrée de jeu, je voudrais dédier cette soirée à deux jeunes : à Olivier et Anne-Marie. Olivier, vous ne le connaissez pas. Au mois de janvier 1975, un ouvrage que j'avais écrit sur mon métier de magistrat, la manière dont je l'avais vécu, paraissait en librairie. Vers le 25 janvier, j'ai reçu une lettre, signée Olivier (le prénom suffit). Olivier m'expliquait qu'il venait d'être reçu au concours d'entrée à l'École Nationale de la Magistrature, concours auquel il s'était présenté sans avoir une vocation profondément affirmée et, je ne dirais pas sur le tard, car il n'avait que 24 ans, mais, parce qu'il avait déjà une situation dans le secteur privé qui lui assurait une situation

(1) Les sous-titres sont de la rédaction de la revue.

matérielle très convenable. Au bout de trois ans d'exercice de ce métier, il avait pensé que passer toute sa vie au service d'intérêts privés auxquels il était totalement étranger ternissait la conception qu'il se faisait de la vie. Il avait vu l'indication d'un concours d'entrée dans la magistrature et le programme de ce concours. Il s'était présenté et, « contre toute espérance, et même contre toute attente » (je le cite), il avait été reçu et était convoqué pour le 1^{er} février à l'École de Bordeaux comme auditeur de Justice. Olivier me disait : « Depuis ce moment-là, tout le monde autour de moi me dit : "Mais qu'est-ce que tu vas faire dans la magistrature ? C'est un métier raccorni, de gens repliés sur eux-mêmes, un milieu très fermé où il n'y a aucun contact avec le monde. Tu vas t'ennuyer, tu vas te dessécher", et j'étais très hésitant ». Il ajoutait : « J'ai cherché à me documenter et j'ai lu les livres d'un magistrat. Il s'agit d'un de vos collègues, qui est beaucoup plus connu sous son nom de plume par les articles dans les journaux et par les livres qu'il a écrits, que par son travail de magistrat. D'ailleurs, pourquoi ne pas le nommer, c'est un très grand esprit, il s'appelle CASAMAYOR ». Olivier me dit : « J'ai lu le livre de CASAMAYOR, cet auteur glacé. Ce recul, cette distance qu'il prend avec le métier m'a fait froid dans le dos, et j'hésitais encore plus. Hier soir, à 9 h 30, je suis allé à la F.N.A.C., j'ai vu votre ouvrage. La couverture ne m'a pas beaucoup plu ». (J'ouvre une parenthèse : l'éditeur avait cru bon, dans la première édition, de me mettre en grand appareil, ce qui ne correspondait pas au style que je désirais employer, et je lui ai répondu d'ailleurs sur ce point que si j'étais responsable des 250 pages, par contre, la couverture n'était pas de mon fait). Olivier continuait : « J'ai acheté le livre ». Et alors, tenez vous bien, parce que je ne crois pas qu'un auteur ait jamais reçu une lettre pareille, et je ne l'oublierai pas jusqu'à mon dernier quart d'heure, Olivier me dit : « Hier soir, à 9 h 30, j'ai commencé votre ouvrage, il est 5 h ce matin, j'irai à Bordeaux ». La deuxième personne à qui je veux dédier cette soirée, est Anne-Marie. Elle est ici dans cette salle, je ne la connaissais pas. Elle est auditeur stagiaire au Tribunal d'Aix-en-Provence. Elle aussi m'a écrit une lettre à peu près semblable à celle d'Olivier, avec cette différence toutefois, qu'elle me disait avoir la vocation, alors qu'elle n'appartient pas à un milieu de tradition judiciaire. C'est à ces deux jeunes qui désirent embrasser la carrière que j'ai vécue pendant près d'un demi-siècle que je voudrais dédier cette soirée au milieu de vous.

LA JUSTICE ET L'OPINION PUBLIQUE

La Justice, dans le monde moderne, ne nous le dissimulons pas, n'a pas bonne presse. Avant-hier, il y a eu une émission de télévision sur Antenne 2. Je m'y suis précipité, un peu en pensant à vous et à ce que j'aurais à vous dire ce soir, et aussi parce qu'elle était dirigée par quelqu'un pour qui j'ai la plus grande amitié et beaucoup d'admiration. C'est un homme qui cumule deux ou trois vies, puisqu'il est à la fois un Professeur de Droit éminent, un Avocat extrêmement réputé et qu'il commence une carrière politique, je veux parler de Jean-Denis BREDIN. Je pensais que l'émission serait bonne et j'ai été déçu, non pas seulement parce que l'on a dit des choses qui n'étaient pas tellement agréables pour la Justice, mais parce que l'émission n'était pas très bonne, tout simplement. Au cours de celle-ci, j'ai été frappé par la réflexion d'un philosophe, Michel FOUCAULT, Professeur au Collège de France. Je dois dire que j'avais lu certains ouvrages de Michel FOUCAULT et que j'étais resté sur ma faim, parce que je n'avais pas très bien compris. Je pensais que cela venait de l'âge, ou que j'étais un peu sous-développé intellectuellement. Mais je n'ai pas compris davantage

une phrase qu'il a dite au cours de son propos, et dont le chroniqueur d'un grand journal du soir, rapportant l'émission, disait ceci : « ... n'importe, tel quel, entrecoupé de réflexions de Michel FOUCAULT, tantôt un peu lapidaires, tantôt profondes ». Et cette réflexion profonde, celle à laquelle je n'avais rien compris, était la suivante : « Le Juge, avait dit ce philosophe, ne vise qu'à une chose : se faire absoudre par le coupable de la peine qu'il va lui infliger » ! J'ai envie de dire « Rideau ! », et passons maintenant à des choses plus sérieuses.

La Justice n'a pas bonne presse, et j'en veux pour témoignage un sondage réalisé dans des conditions très correctes par la « SOFRES », qui a eu le mérite de poser des questions claires. Ce sondage a été publié le 25 février 1977 dans le journal « Sud-Ouest ». A une question sur le fonctionnement de la Justice, 25 % des personnes interrogées avaient répondu que la Justice fonctionnait assez bien (24 %) ou très bien (1 %), alors que 71 % estimaient qu'elle fonctionnait assez mal ou très mal. La seule chose encourageante que l'on pouvait relever dans ce sondage, c'était la rubrique « sans opinion » : il n'y avait que 4 % de personnes interrogées qui déclaraient ne pas avoir d'opinion sur le sujet. J'ai trouvé que c'était là un résultat très encourageant, parce que, lorsqu'on fait des sondages et que l'on interroge dans d'autres domaines, et notamment en matière politique, les gens sur le point de vue de savoir, par exemple, s'ils préfèrent voir au pouvoir M. GISCARD D'ESTAING ou M. MARCHAIS, il y a toujours au moins 25 ou 30 % de sans opinion. Je préfère qu'il n'y ait que 4 % de sans opinion et que ceux qui auraient pu être sans opinion se soient déclarés « insatisfaits de la Justice », parce que ce qui m'inquiéterait le plus, ce serait le manque d'intérêt que pourrait causer la Justice dans un pays. Cette proportion de 71 % de mécontents, sans vouloir entrer dans le détail, était très diversifiée, tant en fonction de l'échantillonnage socio-professionnel, que des catégories politiques. Je vous donnerai simplement deux chiffres. En ce qui concerne les catégories socio-professionnelles, les ouvriers se déclarent à 49 % insatisfaits de la Justice, alors que les professions libérales le sont à 54 %. Au point de vue politique, les Républicains indépendants et les Communistes se trouvent d'accord (avec 43 % de mécontents) et ce sont les Centristes qui se montrent les plus mécontents (autour de 70 %). Nous pourrions nous dire que ces critiques contre la Justice doivent être replacées dans le contexte d'ensemble, et comme dirait M. Alain PEYREFITTE, elles font partie du « mal français ».

LE JUGE DE LA STABILITE

Je voudrais, ce soir, simplement et aussi rapidement que possible, en survolant toutes les questions que je vais aborder et en en laissant malheureusement de côté un certain nombre qui sont très importantes, que nous posions la question : « Comment en sommes-nous arrivés là ? ». N'oublions pas que le juge de 1977 est l'héritier du juge du XIX^e siècle, comme le juge de l'an 2000 sera notre propre héritier. Mais alors, interrogeons-nous : Quel héritage avons-nous reçu ? Quel héritage léguerons-nous au juge de l'an 2000.

L'héritage que nous avons reçu, c'était la stabilité, la confiance dans la stabilité, l'assurance que rien ne changerait. Le XIX^e siècle, envisagé dans son ensemble, c'est-à-dire se terminant à la fin de la guerre de 1914-1918 (comme le XVIII^e siècle avait commencé à la mort de Louis XIV) a été le siècle de la stabilité : Stabilité dans l'économie (c'est une économie terrienne) ; stabilité dans les finances (la monnaie était stable, le « serpent monétaire » n'a jamais causé d'insomnie au Baron Louis). Les mœurs étaient stables et la loi était stable.

Dans les premières décennies du XIX^e siècle, tous les codes ont été faits. Ils reflétaient exactement l'état des mœurs et les besoins des citoyens de cette époque-là. Ainsi, pour tout ce qui touche le problème judiciaire, et plus particulièrement le domaine de Droit privé, le Code Civil napoléonien était fondé sur deux notions aussi solides l'une que l'autre : le droit de propriété et la famille. Le droit de propriété était intouchable. On n'envisageait pas qu'il puisse être inquiété, que l'on puisse à porter atteinte. Le droit de la famille était le reflet d'une conception romaine de la famille, c'est-à-dire que rien que la famille (l'enfant naturel avait une mère, pouvait avoir, à la rigueur, un père, mais il n'avait pas de famille), mais, par contre, toute la famille (et pour donner plus de poids, on invoquait un adage latin « Pater is est, quem nuptiae demonstrant ». Le Code avait multiplié les difficultés dans le cas où le père aurait envisagé une action en désaveu de paternité (délais très courts, procédure compliquée) pour que l'honneur de la famille soit sauf, et que l'enfant prenne sa place dans la famille. La vérité de la génétique était un autre problème que nos prédécesseurs n'avaient certainement jamais envisagé.

Le juge, dans ce XIX^e siècle, était le juge de la stabilité. Tout l'y poussait d'ailleurs : ses origines, sa formation. Par ses origines, car la magistrature se recrutait dans la bourgeoisie terrienne. Par conséquent, nos prédécesseurs recevaient en héritage toutes les vertus et aussi toutes les ceillères que pouvait avoir la bourgeoisie dont ils étaient issus. Par sa formation également, (c'était ce qu'on appelait, à l'époque, les « humanités »), car elle lui inculquait un esprit conservateur. Il s'avancait dans la vie bardé de certitudes. Il n'était absolument pas question de remettre en cause un de ces principes qui avaient été consacrés par les Codes et qui faisaient la gloire de la France, parce qu'ils étaient (notamment le Code Civil) admirablement bien rédigés. Nous avons emporté nos Codes à l'étranger comme on exporte de l'Armagnac ou du Cognac. Ceci me rappelle une anecdote. Je me souviens d'avoir observé à la Faculté de Droit de Paris, le buste d'un professeur qui était dans la galerie conduisant à la salle des professeurs. Il s'appelait le Professeur BOISSONADE. Je me demandais pour quelle raison il avait eu droit à une statue. J'en ai eu la révélation lorsque je suis allé, il y a quelques années, au Japon, où j'ai trouvé la réplique de cette statue. Le Professeur BOISSONADE était allé enseigner au Japon, il avait fait adopter le Code napoléonien aux Japonais. Notez que quelques années après, l'influence française ayant disparu au Japon, ce sont les Allemands qui sont venus et qui ont donné aux Japonais un code inspiré du Code allemand. Nous étions donc très fiers de nos codes et nous avons bien des raisons de l'être.

L'EVOLUTION RECENTE : UN DROIT EN MUTATION

Mais brusquement, le monde s'est mis à tourner plus vite. Les idées ont changé. Je pense notamment aux vingt dernières années : les certitudes, les dogmes, les piliers du droit, se sont trouvés ébranlés et certains même se sont effondrés.

Ainsi, pour ce qui est du Droit Civil, je parlais tout à l'heure du droit de propriété, quelles atteintes n'a-t-il pas subies ! La jurisprudence a commencé à lui porter des coups en créant la notion de l'abus de droit. Puis, par toute une série de lois, le législateur a, lui aussi, contribué à cette remise en cause du droit de propriété : l'expropriation, la propriété commerciale, le droit de préemption de l'occupant. En définitive, le droit de propriété, ce droit sacro-saint du Code Civil est devenu, dans bien des cas,

une espèce de droit éminent et parfois même quasi-symbolique. Le droit de famille lui-même, au cours de la dernière décennie, s'est trouvé complètement transformé. A cette vérité légale du Droit napoléonien s'est substituée la vérité plus simple, plus gênante quelquefois, mais plus logique, de la génétique.

Au pénal, il en a été de même. On dit beaucoup qu'il y a une recrudescence de la criminalité. Je suis un peu réservé sur le mot de recrudescence. Ce n'est pas parce que l'on parle plus du crime qu'il y a plus de crimes. Les mass-média, la presse et la télévision donnent, de nos jours, une large audience à tous les crimes, alors qu'avant ils étaient, certes, connus loyalement, mais avaient moins d'impact sur le plan national. Je crois plutôt qu'il y a une mutation de la criminalité. Il y a de nouvelles formes de délinquance : les attaques de banques, les violences, les prises d'otages, le terrorisme. Nous pourrions nous consoler en nous disant que cela n'est pas propre à notre pays et que la France est, au contraire, l'un des pays où cela est, peut-être, le moins sensible. Pour preuve, l'Allemagne, dont on vante souvent le sérieux, la stabilité et l'essor économique, connaît également une recrudescence de la criminalité, liée au terrorisme, dont on ne peut savoir jusqu'où elle conduira. Par ailleurs, n'oublions pas que le dépistage, la prévention, font apparaître des faits qui seraient restés totalement inconnus.

Cette mutation du Droit pénal est particulièrement sensible dans un domaine que j'appellerai la « délinquance financière ». Le terme est bien vague, à la fois trop précis et trop large. Des délits apparaissent de plus en plus également : délits fiscaux, fausses factures, exportations de capitaux, ententes dangereuses. Une partie de l'opinion publique est un peu irritée parce que l'autre partie de l'opinion publique a qualifié cette délinquance de « délinquance en col blanc ». Je n'ai pas un attachement particulier pour ces qualificatifs vestimentaires, mais je voudrais simplement faire observer que, pendant longtemps, ceux qui s'indignent d'entendre parler de « délinquance en col blanc », parlaient allègrement des « blousons noirs » ! Laissons de côté la couleur du vêtement et retenons simplement qu'il y a, en matière pénale, une transformation complète. Si nous comparions les statistiques de la Justice pénale en 1977 et en 1905, nous trouverions une différence extraordinaire. Des crimes ont pratiquement disparu. M. ZAORSKI rappelait il y a un instant que je présidais la Commission de Réforme du Code Pénal. Je peux vous dire sans trahir aucun secret qu'à l'une des dernières séances, nous avons décidé de supprimer purement et simplement le crime d'empoisonnement. L'empoisonnement est un assassinat. Je ne vois pas pourquoi on devrait lui donner un nom spécifique. On a fait observer que l'empoisonnement était essentiellement un crime de femmes et un crime du XIX^e siècle. Il n'y a pratiquement plus d'empoisonnements. Il y a eu une évolution dans la criminalité qui ne présente plus les mêmes aspects qu'elle pouvait présenter lorsque, par exemple, j'ai embrassé la carrière de magistrat. Il y a également incision sur le problème très vaste de la sanction, qui mériterait de longs développements. N'oublions pas que la prison était, pour les hommes de ma génération, l'arme absolue du juge. Il y avait la prison ou, à la rigueur, pour celui qui pouvait payer, une peine d'amende. Ce qui accusait, quand même, peut-être, un certain déséquilibre. Mais la prison (je ne veux pas faire de démagogie, mais j'ai examiné d'assez près le problème, et il y a ici des magistrats qui me comprendront) est parfois beaucoup plus nocive que bénéfique. Un individu envoyé en prison devient souvent un récidiviste. Il y a 50 % de récidivistes parmi les délinquants primaires. Que dirions-nous d'un médecin qui aurait 50 % de rechutes après avoir soigné ses clients ?



Une vue partielle de la salle

LE JUGE DE LA TRANSITION

Tous ces problèmes, très vastes, que je ne peux aborder, méritent réflexion. Ils ont fait que le juge de la stabilité est brusquement devenu le juge de la transition. La transition est une position inconfortable qui n'a jamais donné d'excellents résultats. En ébénisterie, il y a des meubles qu'on appelle des meubles « de transition ». Ils sont un peu bâtards. Le juge de la transition est un peu comme ça. Il est tout éberlué. Il s'interroge et je m'interroge, ce soir, devant vous : Est-ce que nous avons fait l'effort d'adaptation nécessaire pour ne pas créer cette désaffection du peuple à l'égard de la Justice, qui serait le pire des maux ? Ou bien, n'avons-nous pas cédé à la tentation (qui est souvent celle des gouvernants et qui est aussi celle des particuliers) de ces combats d'arrière-garde qui sont toujours des combats douteux et, la plupart du temps, des combats perdus.

Est-ce que ce juge, celui que nous étions au début de notre carrière, qui était le juge du mystère et du silence, a réussi à devenir le juge de la clarté et du dialogue ? Est-ce que cette Justice sacralisée, dont les rites et la majesté faisaient écran entre le juge et le justiciable, est parvenue à s'adapter aux nécessités de la communication ? Ou, au contraire, est-ce que la pesanteur des idées reçues, des habitudes, n'a pas coupé le juge des hommes, de sa Cité et de son siècle ? C'est une expression que j'ai employée souvent et je l'emploie toujours, non parce que je considère qu'elle soit excellente. J'ai toujours pensé que la Justice ne doit pas être intemporelle : elle est faite pour un temps, pour les hommes de son temps ; et qu'elle ne doit pas être universelle : elle est faite pour les hommes de la Cité, pour les hommes du Pays. Elle doit être adaptée à son siècle et aux besoins des hommes de la Cité. Elle doit évoluer sous peine de perdre toute crédibilité. Je voudrais vous citer deux exemples qui me font douter de la réalité de l'effort que nous avons fourni.

Les juristes ont découvert un jour une branche du droit que l'on devrait appeler « le Droit social », c'est ce qu'on appelait, du temps où j'étais étudiant, « la législation industrielle ». C'était un ramassis de textes épars, d'où les idées générales étaient absentes. Petit à petit, le Droit social s'est élaboré dans l'indifférence, si ce n'est dans la méfiance. J'entends bien qu'on a créé une magistrature spécialisée en 1958, qui a fait de son mieux, mais je crois que le Droit social est encore dans l'équivoque, car il a beaucoup de peine à affirmer son autonomie. Lorsqu'on pense Droit social, on parle en terme de Droit privé. C'est de là que vient le hiatus. Je suis très heureux d'avoir pu participer,

alors que j'étais en fonction, à une audience d'une assemblée plénière de la Cour de Cassation où, pour la première fois sans doute, nous avons donné son autonomie au Droit social. Je peux vous raconter l'espèce en quelques mots. Une grosse entreprise avait des difficultés avec les délégués syndicaux : c'est classique, c'est banal, je dirais même que c'est normal. Or, la législation a prévu des garanties spéciales attachées à la personne de ces délégués syndicaux pour que le patron puisse résister à la tentation de les licencier. Un jour, une très grosse entreprise, conseillée sans doute par quelque juriste subtil, avait trouvé un moyen pour tourner la difficulté en s'adressant à l'Inspecteur du Travail et au Tribunal Civil pour demander la résiliation du contrat. Nous avons eu, justement, à la Cour de Cassation, à nous poser la question de savoir si l'on pouvait user de la résiliation du contrat. Nous avons répondu par la négative (c'était en 1973 ou 1974), en disant que ce serait un moyen de tourner les garanties données par la loi et que, par conséquent, ce droit de résiliation ne pouvait plus figurer dans l'arsenal des employeurs. Je cite cet exemple pour vous montrer le mal que l'on éprouve à transformer l'état d'esprit et les mentalités.

Mon deuxième exemple concerne la technique même du procès. Elle a du mal à trouver un second souffle parce que, là encore, il y a cette pesanteur dont je parlais : la pesanteur des textes, la pesanteur des idées reçues, des phrases toutes faites. La procédure a fait, je crois, beaucoup de mal à l'idée de la Justice. On nous répète pieusement dans tous les ouvrages de procédure la formule d'HERING, le grand juriste allemand, qui avait dit que « la procédure est la sœur jumelle de la liberté ». Une expérience de 45 ans me permet de dire que si elle est parfois, en effet, la sœur de la liberté, elle est souvent devenue la cousine germaine de la mauvaise foi. La procédure est faite pour les deux plaideurs. Mais il y a une tentation : on passe facilement du stade « faire la procédure » à celui « faire de la procédure ». Il y a une différence entre les deux, qui peut alimenter l'activité de pas mal de gens, mais qui est quand même affreuse pour l'idée que l'on se fait de la Justice. C'est une cause de lenteur, de retard. J'ai toujours dit qu'aux questions qui nous étaient posées et qui étaient des questions vivantes, il fallait que nous donnions des réponses vivantes. Or, nous connaissons tous, et il y a pas mal de magistrats autour de moi, des exemples d'affaires qui, sur des incidents de procédure, ont achoppé dès le départ. D'ailleurs, puisque je parle de procédure, il y a également un phénomène qui m'a toujours un peu choqué : c'est cette espèce de résistance passive que tous les hommes de justice, par une complicité tacite, opposent à toutes les modifications en matière de procédure. On peut, en matière de Droit Civil, promulguer les textes les plus révolutionnaires, pouvant poser des cas de conscience, comme la loi sur l'interruption de la grossesse ou la réforme du divorce. Dans les derniers mois de ma vie professionnelle, j'ai reçu des confidences de collègues qui me faisaient part de leur malaise devant certaines lois, comme celles que je viens de citer. Leurs objections étaient très respectables. J'essayais de leur expliquer pourquoi je ne les partageais pas, mais je comprend leur émoi. Une fois la loi votée et promulguée, elles est appliquée immédiatement. Mais, par contre, si l'on vient réduire de huit jours un délai de procédure, c'est un tollé dans les tribunaux, une espèce de complicité entre les avocats, les avoués, les magistrats pour expliquer que c'en est fini. Le législateur a voulu faire participer un peu plus le juge, non pas à la direction du procès, mais à l'évolution de la procédure. Il y avait déjà pensé il y a quarante ans, en 1935. On avait appelé ce juge « le juge chargé de suivre la procédure ». Ce mot ne me paraissait pas très heureux. Cette disposition est devenue lettre morte très vite. Plus récemment, on a voulu créer le juge qu'on appelle de « la mise en état ».

La encore, cela a été une résistance passive pour mettre en évidence tous les défauts. Pour ma part, je ne vois pas en quoi le fait pour un juge de connaître, avant même l'audience, le déroulement de la procédure, serait vraiment une catastrophe, comme si l'idéal, pour le magistrat, était d'attendre derrière son pupitre, l'affaire qui va être plaidée, ne sachant pas du tout la matière sur laquelle elle va porter. La encore, nous sommes restés un peu trop attachés à un certain formalisme judiciaire qui est un peu ridicule.

Ce sont de petites choses, sans doute, mais c'est par les petites choses que l'on nous juge, plus que par les grands desseins. Le langage juridique a besoin d'une grande rigueur, mais cette rigueur ne consiste pas à dire dans une décision de justice : « Le sieur untel » ou en parlant par exemple, en Cour d'Appel, d'une décision soumise à la Cour : « la décision querellée ». Il y a des mots plus simples qui sont même plus compréhensibles. N'oublions pas que de tous les classiques, ce sont « Les Plaideurs », hélas, qui sont restés le plus actuel !

LA JUSTICE PENALE

Je voudrais, maintenant, en arriver au pénal, qui est, peut-être, le sujet le plus irritant, car il s'agit, ici, de la liberté des hommes. Les juges sont souvent critiqués. On leur reproche d'être, parfois, trop indulgents. Je faisais allusion tout à l'heure à un sondage de la «SOFRES» publié par le journal «Sud-Ouest». La question de l'indulgence de la Justice y était également posée. Les enquêteurs avaient demandé : « Que pensez-vous des décisions judiciaires ? Les trouvez-vous trop sévères ou trop indulgentes ? » La réponse à cette question laissa apparaître que 75 % des personnes interrogées estimaient que les Cours d'Assises se montraient trop indulgentes à l'égard des criminels. La répartition socio-professionnelle et politique défiait toute logique, puisque le maximum du pourcentage de personnes estimant la Justice trop indulgente se situait en milieu ouvrier, avec un taux de 83 %. Au point de vue politique : le Parti Socialiste (avec un taux de 72 %) et les Centristes (avec un taux de 82 %) sont les partis qui paraissent être, si j'ose dire, à la pointe des critiques contre la Justice. Par contre, en matière correctionnelle, où les juges sont professionnels, on obtient les résultats suivants : trop sévères : 25 % ; trop indulgents : 35 % ; satisfaisantes : 21 %. C'est, de très loin, le pourcentage qui est le plus favorable. Cela montre qu'il est plus facile de répondre à un sondage que d'être juré. Il est plus facile de répondre « oui » à une jeune femme qui vient vous interroger « ex-abrupto » pour vous demander si vous trouvez que les décisions en Cour d'Assise sont trop indulgentes, que lorsque l'on est juré et que l'on a en face de soi un homme dont le destin dépend de la décision qui va être prise. Et puis, est-ce que nous sommes si indulgents en France ? Ou plutôt, sommes-nous les seuls à l'être ? Il y a un mois, le même jour, deux informations paraissaient dans la presse :

— Un enlèvement d'otages particulièrement dramatique, qui avait duré toute une nuit, avait causé la mort d'un innocent. Le lendemain matin, le chef du commando, un noir, se rendait. Il était conduit devant le juge et remis en liberté sous une caution de 12.500 F.

— Un metteur en scène de classe internationale, au cours d'une haschich-party, viole une enfant de 13 ans. Il est conduit devant le juge et est laissé en liberté pour la même caution. (Ce n'était pas le même juge, mais cela semble être le prix fixe pour la caution).

Eh bien, dans les deux cas, Mesdames et Messieurs, cela ne se passait ni à Paris, ni à Aix-en-Provence, ni à Marseille, mais en Amérique. C'est la vertueuse Amérique qui a remis en liberté Roman POLANSKI, le cinéaste, et, la veille, ce noir qui avait enlevé des otages à Washington.

Alors, sommes-nous vraiment trop indulgents ? Je me suis penché, il y a un mois à peu près, sur ce qu'on appelle un « feuilleton d'audience ». Il s'agissait d'une audience de flagrant délit. Ce sont, tout de même, ou ce devraient être, de petits délits. Eh bien, j'ai relevé des peines qui, pour des délinquants primaires en matière de vol dans les grandes surfaces (vous allez me dire que l'importance de la surface ne change pas la nature du vol, sinon une certaine facilité et l'espérance de passer inaperçu, car il est certainement plus facile de voler dans une grande surface que dans une petite boutique d'épicerie) étaient de huit et six mois d'emprisonnement ferme. Je ne crois pas que ce reproche d'indulgence soit vraiment justifié. Il faut, en fait, conserver une certaine modération, et c'est bien la chose la plus difficile.

L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

Alors, en définitive, et je voudrais en terminer rapidement, que peut-on exiger d'un juge ? Nous répétons pieusement une formule qui est, je crois, de D'AGUESSEAU (je ne me rappelle plus, parmi nos grands ancêtres, de qui elle vient), qui disait que « la justice est une intelligence sans passion ». Alors, reprenons chaque mot de cette formule : « une intelligence » (ne croyez pas que je fasse du triomphalisme) cela veut dire : comprendre ; « sans passion » (là, j'insiste sur le mot) : le juge doit être sans passion et de quelque passion que ce soit, sans passion politique, et aussi sans passion partisane, et pour cela, il doit être indépendant. J'aborde en le survolant le grand mot : « l'indépendance de la Justice ». Le juge doit être indépendant et quand on parle d'indépendance, on pense toujours au pouvoir politique. Je sais bien que c'est une tentation pour le pouvoir politique d'interférer dans le domaine judiciaire. Mais, les hasards de ma carrière m'ont fait pendant plus de vingt-cinq ans, avoir un commerce presque quotidien, en tout cas familial, avec vingt-deux Gardes des Sceaux, qui ont été de tous les partis, de tous les horizons politiques, allant de M. Michel DEBRE à M. François MITTERAND, en passant par le Général CORNIGLION-MOLINIER (ce qui était un peu inattendu, mais comme c'était un homme très sympathique, tout à très bien marché) et d'hommes très différents et, encore une fois, de tous les partis.

Il faut démythifier un certain nombre d'idées reçues qui empoisonnent notre vie sans que nous en rendions compte. Ainsi, par exemple, je pense, et M. le Président DEBBASCH, qui est un publiciste, pensera peut-être comme moi, qu'il ne faut pas exagérer la corruption des milieux politiques. Il ne faut pas croire qu'un Garde des Sceaux, dès qu'il arrive place Vendôme (et il en est de même pour n'importe quel ministre, voire un Président du Conseil autrefois, ou un Premier Ministre aujourd'hui), ait des comptes à régler ou des dettes à acquitter. Ce n'est pas exact. Les ministres sont, heureusement, infiniment plus prudents, sinon ils ne résisteraient pas. Il ne faut pas croire que les magistrats soient serviles vis-à-vis du Pouvoir. Je suis, peut-être, mal placé, étant arrivé au sommet de la hiérarchie, pour plaider l'indépendance, et pourtant, je vous le dis très simplement, je n'ai pas été un magistrat servile avec quelque Garde des Sceaux que ce soit. Je ne peux pas vous donner des précisions, mais je peux vous assurer que le seul mauvais souvenir des contacts que j'ai eus avec les Ministres de la Justice, ce n'est pas parce que celui auquel je fais allusion m'avait demandé quelque chose : les Gardes des Sceaux ne m'ont jamais rien demandé. Je ne sais si c'était parce qu'il aurait rougi de me le demander, ou parce que j'aurais rougi qu'ils me le demandent à moi. Mais, honnêtement, je puis dire qu'on ne m'a jamais rien demandé que je ne puisse entendre (je ne dis pas que je ne puisse faire, mais que je ne puisse entendre).

J'entends bien qu'il y ait, quelques fois, des décisions qui surprennent et qui étonnent même des professionnels. Je crois que la Justice gagnerait à être plus franche, plus nette. Une disposition du Code de Procédure Pénale autorise le Procureur de la République à faire, dans certains cas, des communiqués. Lorsqu'on avait discuté de cette disposition, je n'avais pas été d'accord. J'estimais que, le Procureur de la République, étant une partie au procès, il n'y avait aucune raison de lui donner un tel pouvoir, car, le lendemain, l'avocat, voire l'inculpé, ferait également un communiqué et cela aboutirait à une guerre de communiqués qui donnerait une piètre image de la Justice. Je pensais que si quelqu'un devait faire un communiqué et était particulièrement qualifié pour le faire, ce devrait être le juge d'instruction à qui l'on remettrait le pouvoir de faire ce communiqué, un communiqué neutre qui permettrait simplement de mettre les choses au point. Par conséquent, si l'on ne peut nier qu'il y ait, en effet, pour le pouvoir politique, une tentation, il ne faut pas croire pour autant que la carrière d'un magistrat soit liée à ses opinions politiques. Un magistrat qui est très près de moi et qui a gravi tous les échelons de la carrière judiciaire jusqu'à un très haut poste, a connu une accélération de cet avancement au cours des dernières années, depuis l'avènement de la V^e République. Or, ce magistrat, tout le monde le savait, avait passé une bonne partie de sa carrière professionnelle dans des cabinets ministériels d'un parti qui était, à ce moment-là, dans l'opposition, et qui ne l'est plus maintenant. Et il a été nommé, pourtant, à de très hauts postes par des Gardes des Sceaux qui s'appellent M. Michel DEBRE et je ne sais plus qui d'autre, enfin, des ministres qui savaient que ses affinités politiques pouvaient faire penser qu'il était un opposant.

Alors, c'est vrai, il faut être vigilant, il faut tout de même veiller pour que cette indépendance qui est garantie par la Constitution, soit garantie. Certaines réformes du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui souffre un peu de son voisinage trop étroit avec les services de la Chancellerie et avec le Président de la République, et plus encore peut-être, certaines audaces que l'on souhaiterait lui voir prendre — le Conseil Supérieur de la Magistrature est un peu, comme le Conseil Constitutionnel, qui pendant une très longue période a été assez timoré, assez réservé sur sa propre compétence et qui, maintenant, paraît prendre un certain essor — permettraient peut-être d'assurer cette indépendance. Mais je crois que ce n'est pas seulement par le pouvoir politique que l'indépendance de la Justice est menacée. Elle l'est également par les choix que tout homme a le droit de faire, je crois que c'est là qu'il faut surtout porter attention. Le juge doit porter attention à l'indépendance qu'il doit acquérir vis-à-vis de lui-même, vis-à-vis de ses penchants secrets, vis-à-vis de ces zones un peu obscures de notre intimité qui peuvent surgir, vis-à-vis de ces pesanteurs sociologiques qui le conduisent, quelques fois, sans s'en rendre compte, parce qu'il est de bonne foi (et cela n'en est que plus dangereux) à rendre la Justice d'une manière qui n'est pas aussi impartiale qu'il serait souhaitable qu'elle fut. Il doit se dégager (et j'ai souvent employé cette expression) de ce que BERGSON appelait « notre moi de prédilection ». Le juge, (je sais bien que j'ai l'air de défier en parlant comme je le fais) devrait pouvoir être comme le roi nu, le roi pauvre; il devrait tout oublier de ses choix, et cela suppose évidemment une ascèse assez difficile (...).

M. Jean-Marc ZAORSKI. — Monsieur le Premier Président, je vous remercie d'avoir ainsi introduit notre débat par une réflexion sur la Justice. Vous nous avez proposé un certain nombre d'idées nées des interrogations que vous vous êtes posées tout au long de votre carrière. J'espère qu'elles vont permettre à tous ceux qui se trouvent dans cette salle

d'engager avec vous un débat fructueux et enrichissant pour tous. M^e DI MARINO va passer parmi vous avec un micro. Je vous invite donc à poser au Premier Président AYDALOT toutes les questions que vous aura inspirées son exposé introductif.

M^e DI MARINO. — M^e DOMINICI demande la parole (2).

DEUX POIDS, DEUX MESURES

M^e DOMINICI. — Je suis dans le sérail depuis maintenant pas mal d'années; de temps en temps je me pose des questions, et je me mets à la place du justiciable. Je voudrais vous faire part de deux observations; l'une est personnelle et l'autre m'a été faite par un brave paysan de la région, qui a eu l'honneur d'être juré dans une récente session de la Cour d'Assises.

Il y a quelques années j'avais été chargé de défendre les intérêts d'un représentant de commerce victime d'un accident dans la région de Faverges (Haute-Savoie). Je plaide à Annecy et, huit jours après, mon avoué correspondant m'annonce, et cela me fait plaisir, que j'étais arrivé à un excellent résultat: j'avais obtenu 20 à 25 % d'I.P.P. (je ne me rappelle plus exactement) correspondant à quatorze millions, et c'était le plus fort taux d'I.P.P. que le Tribunal d'Annecy ait jamais accordé. J'annonce au client le résultat obtenu, et celui-ci n'était pas tout à fait content, parce qu'il espérait avoir seize millions. La Compagnie d'assurances ayant fait appel, nous allons plaider à Chambéry. Devant la Cour d'Appel, je plaide le même dossier avec les mêmes arguments contre le même adversaire. Bien que l'on m'ait prévenu qu'à Chambéry la Cour était très restrictive, (je n'ai d'ailleurs pas oublié le nom du magistrat qui, systématiquement, réduisait le montant des indemnités accordées en première instance), lorsque j'ai rendu visite à mon avoué d'appel correspondant, au sortir de l'audience, je lui ai dit: « Je suis persuadé que la Cour maintiendra ». « Qu'est-ce qui vous fait penser cela ? » m'interrogea-t-il. Je répondis qu'à mon avis, mon adversaire avait commis une faute: il avait énoncé une contre-vérité à la fin de sa plaidoirie. J'avais cru bon d'intervenir et il a terminé très rapidement son plaidoyer, visiblement gêné. La décision fut rendue quinze jours après. A votre avis, quelle fut-elle? Je vous rappelle: quatorze millions en première instance, même affaire, mêmes arguments, même avocat en face, en appel. Devinez ce que la Cour a décidé. La réponse va certainement vous surprendre: au lieu de quatorze millions, mon client a obtenu quatre millions. Ceci m'amène à dire que la Justice n'est pas quelque chose de sûr. C'est peut-être un cas extrême, mais, à mon avis, il est significatif. J'en ai parlé très souvent à des amis magistrats, des gens raisonnables, ils ont tous manifesté leur étonnement. Je voulais vous citer ce fait parce que, effectivement, le justiciable a également son sentiment de la Justice et, à mon avis, s'il pouvait trouver normale une erreur d'appréciation de 10 %, par exemple, entre le premier et le deuxième degré (mon client n'a jamais pu l'admettre et d'ailleurs je ne l'ai jamais revu!), il ne peut comprendre une telle différence.

La seconde observation dont je voulais vous faire part est celle d'un brave paysan que je connais et qui, il y a deux à trois mois, me disait avoir eu l'honneur d'être juré.

(2) Par suite d'un incident technique, l'enregistrement des dernières minutes de l'intervention du Premier Président AYDALOT, ainsi que de la première question, posée par M^e DI MARINO, au sujet de l'Ecole Nationale de la Magistrature et de la plus grande partie de la réponse apportée par le Premier Président AYDALOT était inaudible. De ce fait, nous n'avons pu les reproduire dans ce compte rendu.

Il me donna son sentiment en disant qu'il considérait la Justice comme une grande loterie. Il m'indiqua, sans violer le secret professionnel (il n'a jamais donné de noms, ni aucune précision qui aurait pu être révélatrice de l'inobservation de l'engagement qu'il avait pris de respecter le secret professionnel), que lors d'une délibération, il avait été frappé par la différence considérable d'appréciation des membres du jury à l'égard de la peine qu'il convenait d'appliquer à l'accusé que l'on était en train de juger. En effet, les uns parlaient de vingt ans, d'autre d'un an! (il ne m'a pas donné le résultat). Mais, enfin, qu'il y ait, au départ, cette possibilité d'appréciation divergente, pose incontestablement un problème.

Que constatons-nous fréquemment dans notre vie professionnelle? Nous constatons que des décisions sont, quelques fois réformées en appel (je n'incrimine personne), mais le justiciable reste étonné, s'il gagne totalement en première instance, qu'il perde de la même manière en appel.

Depuis toujours, depuis PLAUTE, depuis MOLIERE, les juges ont été critiqués. Par conséquent, les critiques que nous émettons aujourd'hui ne sont pas nouvelles. La Justice est certainement une fonction difficile à exercer. Certainement, les juges — et je le dis d'autant plus volontiers que tout à côté de nous il y a des magistrats, des gens de grand mérite que je connais et apprécie, j'en vois à toutes les tables — exercent une fonction difficile. Mais, nous, avocats, nous exerçons aussi une fonction extrêmement difficile. Nous étudions le procès sous toutes ses faces, nous passons des journées à travailler une affaire. Nous finissons par connaître nos clients, nous croyons connaître la totalité de notre affaire. En réalité, nous la connaissons mieux lorsque l'affaire a été plaidée, lorsque nous avons connu et développé et entendu le confrère adverse développer ses arguments à la barre.

Alors, la question que je me pose, étant donné que cette Justice présente une insécurité fondamentale, il y a des incertitudes, et je crois que c'est ce qui explique le pourcentage de réponses extrêmement défavorables recueilli par la « SOFRES »; vous disiez, Monsieur le Président, que le taux de 4 % de personnes se déclarant sans opinion, était, pour vous, un élément intéressant. Je crois que l'on pourrait, peut-être, émettre un avis contraire sans diminuer pour autant la valeur de votre propre appréciation. Il est un fait que les problèmes de Justice sensibilisent l'opinion d'une façon profonde, puisque chaque justiciable a son sentiment personnel de la Justice et, bien entendu, les juges ont — également — leur sentiment. Pour moi, la Justice est, avant tout, une question de point de vue. Or, s'il en est ainsi, on doit donc admettre que les points de vue puissent être différents. Les deux exemples que j'ai cités en sont une illustration.

Le thème de la réunion de ce soir était la Justice dans le monde moderne. Il permettrait d'envisager une évolution vers une Justice scientifique, une Justice par ordinateur. N'allons pas jusque là! La Justice, loin de tendre à l'objectivité, m'apparaît, personnellement, comme une notion essentiellement subjective. Elle est rendue par des magistrats qui ont, malgré tout, leurs propres points de vue (vous connaissez le thème traité par André CAYATE dans son film « Justice est faite » (je ne m'y étendrai pas). Est-ce que, avec les moyens dont nous disposons aujourd'hui pour une Justice moderne, nous ne pourrions pas mettre en place des éléments de recherche pour faire que ce qui est actuellement une notion de Justice subjective rendue par des magistrats (compte tenu non seulement des règles d'équité qu'ils observent, mais également des règles de droit qu'ils sont tenus d'appliquer) soit rendue plus objective?

L'autre soir, j'ai suivi une partie de l'émission d'Antenne 2, dont vous parliez tout à l'heure, Monsieur le Premier Président. J'en ai retenu l'opinion de Monsieur le Président BRUNSCHWEIG, selon laquelle la meilleure Justice est celle qui est acceptée par le justiciable. Je le crois volontiers. Mais comment peut-elle être acceptée par le justiciable si, précisément, celui-ci ayant son propre sentiment, le juge ayant, bien entendu, également le sien, le contact souvent ne parvient pas à s'établir, le juge ignorant complètement le justiciable...

M^e DI MARINO. — Est-ce que je peux me permettre de vous demander de formuler une question pour résumer votre propos?

M^e DOMINICI. — Quels moyens peut-on envisager pour essayer de rendre la Justice plus objective, plus juste, mieux consciente? Que faut-il faire pour que ses décisions soient mieux ressenties, mieux acceptées par le justiciable?

M. le Premier Président AYDALOT. — Je vais vous faire une réponse très brève: vous me parlez de cas d'espèces...

M^e DOMINICI. — Pour le justiciable, c'est toujours un cas d'espèces!

M. le Premier Président AYDALOT. — Je voudrais vous dire ceci: vous avez plaidé contre un de vos confrères, et s'il était ici ce soir lorsque vous avez dit « les juges de première instance ont très bien jugé; en appel, ils n'ont rien compris », votre confrère aurait dit le contraire: « Heureusement qu'il y avait la Cour d'Appel! En première instance, le tribunal n'avait rien compris: il nous avait infligé quatorze millions ». Alors là, c'est tout le problème de la Justice. Personne n'est obligé de plaider. Vous pouvez renoncer à vos droits, vous pouvez transiger. Si vous n'êtes pas content, vous pouvez aller à l'arbitrage, mais vous n'aurez jamais (ce serait exceptionnel) dans deux tribunaux la même décision. Il y a des moments où, en effet, ce que j'appellerai « la fourchette » paraît un peu trop large. Je dois vous dire que je suis beaucoup plus sensible à cet argument, qui n'est pas nouveau, lorsqu'il s'agit du Pénal. Que l'on accorde quatorze millions et que l'on réduise ensuite à quatre, cela peut apparaître, en effet, étonnant. Mais en matière pénale, là, je suis beaucoup plus gêné pour vous répondre. C'est toute l'institution judiciaire que vous mettez en cause en refusant le double degré de juridiction. Mais, encore une fois, s'il n'y avait pas eu appel, vous auriez gagné quatorze millions, et votre adversaire aurait eu ces millions à verser, alors qu'il n'a payé, en fin de compte, que quatre millions.

M^e DOMINICI. — Le problème n'est pas là!

M. le Premier Président AYDALOT. — Si, il est là!

M^e DOMINICI. — C'est la différence d'appréciation qui est frappante, mais j'admets parfaitement...

M. le Premier Président AYDALOT. — ...Vous ne pouvez pas l'éviter, à partir du moment où vous vous adressez à la Justice...

M^e DOMINICI. — Mais, je m'excuse, Monsieur le Premier Président, il y a certainement des magistrats, soit au premier, soit au deuxième degré, qui ont commis une erreur importante (je ne prends pas partie). Ce qui me paraît injustifié, c'est cette différence d'appréciation importante.

M. le Premier Président AYDALOT. — C'est une erreur de fait.

On dit aussi qu'il n'y a pas de dissuasion. Cela ne dissuade pas toute le monde parce qu'il reste des criminels, mais les statistiques ne peuvent dire qui n'a pas hésité. On dit que le crime se fait dans un moment de passion; il n'y a pas que le crime qui se fasse dans un moment de passion. Le crime de M. Patrick HENRY était tout à fait prémédité, prévu; la mort du petit enfant était prévue, car il est certain, s'il ne l'avait pas tué, d'être reconnu, puisque l'enfant le connaissait. Etant sûr d'être dénoncé et de ne pas échapper à la peine s'il libérait l'enfant, c'est donc qu'il avait fortement prémédité de tuer cet enfant.

Mais en dehors de l'effet de dissuasion, et encore une fois, on ne saura jamais le nombre de ceux qui avaient prémédité un crime, et qui ont été retenus au dernier moment par la crainte de la sanction, il y a aussi l'effet d'élimination. Si l'on reprend l'affaire BUFFET, cette terrible affaire BUFFET, on s'aperçoit que si BUFFET avait été éliminé au moment de son premier crime, on aurait évité la mort de trois innocents. Il a entraîné ce malheureux BONTEMPS et puis tué l'infirmière et le gardien de la prison. On avait donc fait prendre un risque à la société en ne tuant pas BUFFET la première fois. Cela aurait, certes, été horrible de tuer BUFFET, mais, en définitive, on aurait fait l'économie de trois vies.

Il y a aussi un autre problème pour la peine de mort, c'est celui de la sanction de remplacement. Je veux bien qu'on la supprime; mais par quoi va-t-on la remplacer? On va la remplacer par une détention perpétuelle. Ah non, c'est horrible! Si la prison est déjà horrible pour quelques mois, à perpétuité, sans espérance, il fera comme BUFFET et BONTEMPS, surtout s'il sait qu'il ne risque rien derrière. Tous les gens qui seront condamnés à perpétuité n'auront plus qu'une porte de sortie, c'est celle de sortir comme BUFFET et BONTEMPS!

Alors, par quoi remplacer la peine de mort? Par une rééducation? Avec les mineurs on ne peut pas dire qu'il y ait eu des résultats formidables; il faut voir les choses telles qu'elles sont.

On dit que la prison entraîne la récidive. Je veux bien, c'est exact. Mais, ce que les statistiques ne nous disent peut-être pas, ce sont les récidives qui précèdent la première mise en prison. Les gens qui vont en prison pour la première fois, lorsqu'ils commettent leur premier délit, sont extrêmement rares (sauf cas exceptionnel pour des actes particulièrement violents). On voit plutôt des casiers judiciaires avec des sursis qui se répètent et se répètent, avec des admonestations chez les juges des enfants qui arrivent à huit, neuf, dix admonestations, et puis des placements, et puis des rééducations, et puis, finalement, on en arrive tout de même à la prison. Alors je me pose le problème, ce qui ne veut pas dire que je l'ai résolu définitivement. Mais enfin, je me demande si: « par respect de la vie, on supprime la peine de mort », ce n'est pas substituer d'autres morts à celle que l'on veut éviter, et si ce n'est pas, en définitive, préférer la mort de gens que l'on ne connaît pas, qui ne sont pas déterminés à l'avance et qui seront peut-être dus au hasard, à la mort de quelqu'un que l'on ne connaît pas, ce qui entraîne évidemment une responsabilité. Au lieu de dire: « Celui-là passera de la vie à la mort », avec un peu d'imagination, peut-être, pourrait-on penser à ceux qui sont derrière la vie de celui-là, et que l'on ne connaît pas, mais qui passeront peut-être de la vie à la mort dans d'horribles circonstances, si on laisse celui-là en vie.

Voilà ce que je pense et je voulais demander: quand on parle de supprimer la peine de mort, quels sont les « produits de remplacement », si j'ose dire? A quoi pense-

t-on pour remplacer la peine de mort? A quoi pense-t-on dans la réforme du Droit pénal pour remplacer la prison? par exemple.

M. le Premier Président AYDALOT. — Vous m'avez posé toute une série de questions très différentes. Je vais vous répondre d'abord sur la peine de mort. Je comprends parfaitement votre opinion et, encore une fois, ce n'est pas sans longue réflexion, pas sans pas en avant et pas en arrière, que je suis arrivé à cette position. En plus, n'oublions pas: c'est un problème moral et nous n'avons pas le droit de chercher à nous influencer mutuellement.

Il n'y a qu'un seul argument que je voudrais récuser parmi ceux que vous m'avez donnés. Vous avez dit: « Si on avait condamné à mort BUFFET la première fois, il n'aurait pas pu tuer la seconde fois! ». C'est très grave! On ne peut quand même pas condamner à mort quelqu'un pour qu'il ne recommence pas! On condamne à mort pour ce qui est fait, pour le passé. On ne va pas condamner un voleur sévèrement en disant: « Cette fois il a pris des croissants dans une boulangerie, mais la prochaine fois il assassiner la boulangère ». Nous ne pouvons pas le faire. La sanction est pour le passé et non pas pour l'avenir. Quelque souci que nous ayons de la protection de la société, nous ne pouvons pas aller jusque-là. Voilà pourquoi je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous.

Vous me demandez ce que l'on substituerait à la peine de mort. C'est en effet une question qui préoccupe beaucoup ceux qui sont favorables au maintien de la peine de mort. D'ailleurs j'avais dit, dans un journal, que je ne pourrais envisager la suppression de la peine de mort qu'à condition qu'il n'y ait pas cette cascade de grâces et de libérations conditionnelles qui amenuisent la peine. Il ne faut pas que dans les rues de Troyes, dans dix ou quinze ans, les parents du petit Philippe puissent rencontrer l'assassin de leur enfant; ce serait insoutenable. Par conséquent, il faudrait qu'il y ait une peine de prison de très longue durée, qui ne serait susceptible d'aucune grâce.

LA PRISON

Vous avez posé un autre problème, celui de la prison. Là, je suis plus ferme. Le problème est très différent, et, je pense qu'à l'heure actuelle, il y a toute une série de dispositions qui sont aussi contraignantes pour certains individus que la peine de prison. Je parlais tout à l'heure de cette délinquance financière: est-ce que c'est bien utile de condamner ces gens-là à une peine de prison qui n'est jamais, d'ailleurs, de très longue durée et assortie d'une amende. Ne pensez-vous pas que l'on pourrait les priver d'un certain nombre d'agrèments de la vie que leur situation leur a donné? Ne suffirait-il pas de leur ôter simplement les profits qu'ils ont réalisés à la faveur de ce délit? Ne pensez-vous pas que retirer, non seulement, le permis de conduire, mais aussi le permis de chasse (si je vous parle du permis de chasse, ce n'est pas à la légère, c'est parce que je pense à quelqu'un, que je connais personnellement, qui a préféré avoir une condamnation à huit jours de prison plutôt que d'être privé de son permis) et surtout de ne pas avoir pendant les vacances la disposition de son yacht pour faire quelques tournées en Méditerranée, constitue une sanction plus efficace que huit jours, ou un mois, de prison? Je crois qu'il y a toute une série de substituts aux peines de prison.

Mais après la prison, il y a l'après-prison. Je voudrais attirer votre attention là-dessus. Le juge correctionnel, pendant très longtemps, donnait quinze jours de prison et

ne s'intéressait pas du tout aux conséquences que cela pouvait avoir pour l'homme qu'il venait de condamner. L'homme faisait quinze jours de prison et ressortait avec un casier judiciaire, c'est-à-dire la quasi-impossibilité de trouver du travail. Le chômage est déjà important en France, sans casier judiciaire, imaginez ce que c'est quand vous avez un casier judiciaire. Ensuite, il y a souvent une coupure avec la famille, avec tous les inconvénients que cela peut présenter. Une peine de prison de courte durée a-t-elle réellement un effet dissuasif? N'est-elle pas plus nocive? C'est contre la prison de courte durée que je m'insurge. Lorsque le juge condamne quelqu'un à deux années d'emprisonnement, là, en effet, il a probablement raison. Mais ce sont les huit, quinze jours de prison qui sont nocifs. Vous risquez de faire de l'homme un révolté, et vous le retrouverez inmanquablement comme récidiviste. Je voudrais que vous réfléchissiez sur ce que je viens de vous dire. Autant pour la peine de mort, je suis extrêmement discret (je n'en ai parlé que par loyauté vis-à-vis de vous, mais je comprends parfaitement qu'on n'en parle pas), autant pour l'abus des peines de prison de courte durée, je dis que c'est nocif. Pensez encore une fois à « l'après-prison », à l'homme qui sort de prison au bout de trois ou six mois et qui se retrouve quelquefois sans famille et sans travail.

M^{me} le Président BEAU. — Par quoi faudrait-il remplacer cette peine? Permettez-moi de douter de l'efficacité de la suppression du permis de chasse ou du permis de conduire. Il y en a tellement qui conduisent sans permis et il y a tellement peu de contrôles! Ce ne serait pas très efficace. L'amende rejait sur la famille. Il faut bien reconnaître que l'on se trouve un peu à court de sanctions. Or, il faut tout de même dissuader: si le voleur n'est pas puni, il recommencera.

Je me demande si toutes ces personnes qui sont mécontentes de notre Justice, n'ont pas un peu raison. Dans l'épicerie de mon quartier, et ensuite, à la réunion de quartier qui a eu lieu samedi dernier, j'ai entendu (dans ce cas-là on se fait tout petit et on n'ose pas vraiment parler, car personne ne sait que je suis magistrat) des récriminations contre la Justice. On dit que la criminalité diminue dans ce quartier (elle diminue peut-être), mais on a signalé, à l'épicerie, devant moi, qu'il y avait eu cinq cambriolages dans le quartier en l'espace de deux ou trois jours. Les gens se demandaient d'ailleurs pourquoi cela devrait se terminer, puisque l'on a libéré tout de suite deux arabes qui avaient commis ces cambriolages, le juge d'instruction ayant estimé qu'ils étaient trop jeunes pour les mettre en prison. Les gens n'avaient pas l'air tellement satisfaits. A une réunion de quartier, samedi dernier, j'ai entendu un conseiller municipal dire qu'il y avait tellement de vols dans les écoles, que l'on allait munir toutes les écoles de Marseille d'une chambre forte afin de mettre à l'abri tous les appareils que l'on est obligé d'acheter pour les enfants. Vous voyez la dépense: il n'y a pas de magnétophones dans toutes les écoles, mais il va y avoir des chambres fortes! Il a ajouté: « Je ne sais pas si ce sera tellement efficace. Dans mon C.E.S. il y a eu un cambriolage, comme il n'y avait pas grand chose à voler, les voleurs, déçus, ont tout démolit ». Et les gens se sont plaints des voyous qui rôdent dans le quartier, qui empêchent les enfants de jouer et qui volent dans les écoles. On avait l'impression que, pour eux, ils étaient à la merci des voyous, qu'il faudrait vivre avec eux, et que ne faisait rien pour les empêcher d'agir. Si l'on avait demandé l'avis de ces gens-là après cette discussion, je suis sûre qu'il y aurait eu 99 % de mécontents!

M^{me} DI MARINO. — Etant donné l'heure avancée, je pense qu'après avoir répondu aux questions de M^{me} le Président BEAU, il serait possible de faire un tour très rapide pour

demander à plusieurs personnes de poser des questions, et M. le Président AYDALOT, qui a eu l'amabilité de venir ce soir, pourra faire une synthèse des questions et répondre ainsi plus aisément.

M. Richard GHEVONTIAN (Assistant à la Faculté de Droit). — Je voudrais revenir sur le droit de grâce, très rapidement. Vous avez dit que le Président de la République, face au droit de grâce, est un homme seul, et que, seul, il décide de la vie ou de la mort du condamné. Seul, peut-être pas tout à fait, puisqu'il reçoit les avocats avant de se décider. Ensuite, je crois que le Président de la République, face à une telle décision, doit atteindre une certaine dimension humaine et doit s'élever un peu au-dessus des contingences partisans, des pressions de l'opinion publique ou de ses amis politiques pour décider dans une certaine sérénité.

Voici ma question: « Ne pensez-vous pas qu'en matière pénale (certains Cours d'Assises peuvent rendre des jugements contradictoires; on peut très bien avoir des jurés plus sévères que d'autres, parce que les problèmes du crime se posent de façon plus aiguë dans tel département), le droit de grâce du Président de la République, c'est justement le moyen d'éviter les disparités du jugement et d'avoir une certaine uniformisation de la sanction pénale? »

M. Eric TURCON (Etudiant en 4^e année de Droit). — M. le Premier Président, je voudrais savoir ce que vous pensez du Syndicat de la Magistrature?

M^{lle} Anne-Marie NALBANDIAN (Auditrice de Justice). — Vous avez lancé un appel à la jeunesse. Mais je me demande si la Magistrature et la Justice n'ont pas peur de la jeunesse, et ceci aussi bien en ce qui concerne les délinquants que pour le recrutement des futurs magistrats, étant donné le nombre limité des places à l'Ecole Nationale de la Magistrature, en comparaison des besoins. Qu'en pensez-vous?

M^{lle} RICOUART (Etudiante en 3^e année de Droit). — Vous avez fait allusion à certaines sanctions, comme le retrait du permis de conduire ou du permis de chasse. Je trouve que c'est un moyen de sanction très insidieux, mais qui peut être efficace pour les petits délits. Mais n'est-ce pas difficile d'établir ce qui est le plus cher à un individu?

M. François MARTIN (Conseiller Fiscal). — Monsieur le Premier Président, vous avez fait état, tout à l'heure, dans vos sondages, d'un nombre important de mécontents de la Justice. M^{me} le Président BEAU faisait état des petits larcins, de cambriolages qui ne sont pas sanctionnés. Je crois que toute ville en France pourrait faire état de ce genre de délit mineur non sanctionné.

A côté de cela, je constate que deux chirurgiens parisiens de grand renom qui avaient commis une fraude fiscale, après avoir été lourdement sanctionnés sur le plan purement administratif, ont été traduits en correctionnelle, et qu'on leur a tout simplement interdit d'exercer leur activité dans les hôpitaux parisiens. Le seul effet de cette sanction est de priver une grande partie de la population des services de ces chirurgiens éminents. On citait l'autre jour, à la radio, le cas d'une personne qui s'était interposée dans un hold-up pour empêcher le méfait et qui a été poursuivie et condamnée en dommages et intérêts. Quand on se trouve en présence de cas semblables, que la justice se trompe de coupable, et, que le taux de 71 % de personnes mécontentes est un chiffre qui paraît, finalement, assez faible.

M^{lle} Mireille de PORTALON. — Monsieur le Premier Président, je voudrais vous demander si vous pensez que le projet de fonctionnarisation des services para-judiciaires (notaires, huissiers, on parle même des avocats), serait

de nature à améliorer le service de la Justice en France et à rendre les Français moins mécontents de leur Justice ?

M. le Premier Président AYDALOT. — Vous m'avez interrogé sur le rôle du Président de la République et vous avez pensé que le droit de grâce permettait d'uniformiser la sanction pénale. Je n'en suis pas tout à fait sûr. Il permet d'uniformiser lorsque, dans le même trait de temps, toute une série de crimes ou d'infractions a été commise. Je pense, par exemple, aux époques troublées que nous avons connues au cours des trente ou quarante dernières années : l'époque qui suivit la Libération, l'époque qui a été concomitante des événements d'Algérie. Là, en effet, le rôle du Président de la République me paraissait tout à fait justifié. D'abord, parce que cela touchait à l'essence même de l'Etat, dont le Président de la République est le gardien. Je pense également que cette nécessité de l'uniformisation est opportune dans ces cas-là, parce que, pour toute sorte d'éléments politiques et de convictions personnelles, il y a une très grande diversité dans les sanctions. Par conséquent, je crois que le rôle d'uniformisation est un des effets les plus bénéfiques du droit de grâce. Il ne s'agit pas dans mon esprit de mettre en cause le droit de grâce du Président de la République. Je dis simplement que lorsqu'il s'agit de la vie ou de la mort, je trouve que c'est un peu trop, que l'écart est un peu trop important pour un homme seul, serait-ce le Président de la République. Autrefois, le roi touchait les écrouelles et on disait : « Le Roi t'a touché, tu es guéri ! », mais nous sommes en 1977 ! C'est une opinion personnelle, celle d'un simple citoyen que je donne. Elle peut être discutée. Ceci dit, je crois à l'efficacité du rôle du Président de la République. Notez qu'il n'arrive pas à une uniformisation parfaite. Tout à l'heure, on parlait d'une condamnation à mort dans les Bouches-du-Rhône ; il y en a eu d'autres depuis. Que va faire le Président de la République ? Ne peut-il pas penser en lui-même qu'il est lié par la décision qu'il a prise dans une affaire antérieure. Ce n'est pas le droit de grâce que je conteste, mais pour ce qui concerne la peine de mort, je trouve que c'est trop pour un homme seul, même l'élu du peuple français.

Vous m'avez demandé ce que je pensais du Syndicat de la Magistrature ? C'est une formation à laquelle adhèrent certains de mes collègues. Je n'ai absolument aucune prévention contre ce syndicat en tant que tel, ni à l'égard des collègues en tant que magistrats. Je souhaite simplement que dans la perspective qui est la leur, ils conservent cependant toutes les qualités qui sont absolument nécessaires chez le magistrat et, que je qualifiais tout à l'heure « d'intelligence sans passion ». Ce que je dis des membres du Syndicat de la Magistrature, je le dirais très volontiers de ceux de mes collègues qui n'y appartiennent pas. Pas un instant je ne condamne le Syndicat en tant que tel. Je dis simplement que les magistrats qui y adhèrent ne doivent pas oublier qu'ils sont magistrats et qu'ils ont des suggestions particulières qu'ils ont librement acceptées lorsqu'ils ont sollicité leur entrée dans la magistrature. Le reste sont des cas d'espèce, et je ne pourrais pas plus me prononcer sur tel incident dont vous pourriez me parler, que sur le procès dont M^{re} DOMINICI nous parlait et des dix millions de dommages et intérêts qui se sont évanouis devant la Cour d'Appel. J'ai toujours reçu les membres du Syndicat. Ce qui m'a étonné, la première fois, c'est que le rendez-vous avait été demandé par une personne et qu'ils sont venus à trois. C'est, paraît-il, une règle traditionnelle ; mais enfin, je croyais que cela ne se faisait que chez les religieuses ! Ceci dit, je n'y voyais aucun inconvénient, car, comme cela, il y avait des témoins. Je ne prononce aucune condamnation contre le Syndicat.

Vous m'avez demandé, Mademoiselle, si la magistrature avait peur de la jeunesse. Je ne peux pas sonder les cœurs

de vos quatre mille futurs collègues. Je dirais qu'elle envie la jeunesse, mais vraiment, je ne crois pas qu'elle ait peur de la jeunesse en tant que telle. Il y a eu une accélération des rajeunissements au cours des vingt dernières années, cela provient de la démographie. Il y a eu énormément d'entrées dans la magistrature dans la période qui a suivi la première guerre mondiale, jusqu'à la deuxième guerre. Tous ces gens-là sont partis à la retraite dans le courant de ces quinze dernières années. Il y a donc eu un rajeunissement considérable. Le rajeunissement, c'est un peu une transfusion de sang. Il y a quelquefois des incidents qui se produisent, mais généralement l'effet est bénéfique.

Vous faites allusion au fait qu'on a réduit le nombre des places au concours cette année. Je ne sais pas si c'est par crainte de la jeunesse. Du temps où j'étais en fonction, le nombre augmentait tellement que l'Ecole de Bordeaux était presque trop petite le jour même de l'inauguration. Actuellement les fournées sont de 175.

M^{lle} Anne-Marie NALBANDIAN. — Elles ont été réduites de 25, Monsieur le Premier Président.

M. le Premier Président AYDALOT. — Est-ce parce qu'il y avait moins de postes vacants ? Je ne sais pas. Il y a une crainte qui est également exprimée, en particulier à l'Ecole de Bordeaux, au sujet du recrutement latéral. Bien sûr, on en a usé au cours des dernières années. Mais il faut voir le nombre de postes vacants. Il ne faut pas oublier que vous êtes, ici, dans une région privilégiée. Pour un poste, il y a vingt candidats et les postes sont, en principe, toujours pourvus (encore qu'il y ait certainement, malgré tout, dans la Cour d'Appel d'Aix, des postes qui ne sont pas pourvus). Mais que dire, alors, si vous écoutez les doléances des magistrats de la Cour de Douai ou d'Amiens ! D'autant plus que lorsqu'on nomme un magistrat, là-bas, six mois après, il part : ce sont des cours de transit, ce qui n'est pas bon pour la Justice.

Je ne crois pas, Mademoiselle, pour vous rassurer, que la Justice ait peur de la jeunesse. Comme personnellement la jeunesse ne me faisait pas peur et me faisait, au contraire, envie, j'ai tendance à croire qu'il en est de même pour les autres.

Vous m'avez parlé, Mademoiselle, qui êtes étudiante en troisième année, des substituts à l'emprisonnement. Le permis de chasse vous a fait sourire. Je ne parlais pas du permis de chasse pour l'appliquer à tout le monde, mais parce que je pensais, dans le cas d'espèce que j'avais présent dans l'esprit, que cela aurait été pour l'homme à qui on l'aurait infligée, une sanction beaucoup plus forte que les huit jours de prison qu'on aurait pu lui donner.

Alors, quels substituts peut-on trouver à l'emprisonnement ? Bien sûr, pendant quelque temps la mode a été (je dis « la mode » parce que dans certains pays cela est appliqué), « l'emprisonnement de fin de semaine », qui avait pour résultat le plus bénéfique de ne pas priver l'homme de son travail, et, en même temps, d'assurer une clandestinité, si je puis dire, à détention. Certes, cela a un côté un peu pittoresque d'aller passer le week-end à la prison ; mais c'est une formule qui peut avoir du bon. Enfin, on cherche et on peut trouver des sanctions. Il faut que le juge ait une panoplie beaucoup plus vaste et plus fournie qu'auparavant, où il avait le dilemme : la prison ou l'amende. L'amende est très injuste en soi, parce qu'elle frappe beaucoup plus lourdement certaines catégories de personnes que d'autres ; ou la prison, dont les effets (je le redis encore, ne croyez pas que je sois d'un laxisme particulier, c'est un souci également d'efficacité) sont plus nocifs qu'on a tendance à le croire.

Quelqu'un m'a parlé de la fraude fiscale des médecins. On pourrait penser, en effet, en matière de fraude fiscale, que les amendes fiscales et les redressements pourraient être suffisants, mais on a pensé, et je suis de cet avis, être fautif au-delà et qu'il faut considérer la fraude qu'il faut aller au-delà et qu'il faut considérer la fraude non plus comme une petite tricherie, mais comme un véritable délit. C'est parce qu'il y a fraude fiscale que certains impôts sont devenus, pour certains, intolérables. Je ne veux pas faire de démagogie, mais je ne peux pas admettre non plus, que l'on dise que la fraude fiscale est pratiquement sans risques, que l'on peut toujours frauder, car on échappera probablement à toute sanction, ou, dans le pire des cas, on sera frappé d'un simple redressement. Vous dites que ces fraudes fiscales ont abouti au fait que ces médecins n'ont pas pu continuer à exercer dans les hôpitaux. Mais ce n'est pas le jugement qui le leur interdit. C'est tout simplement parce qu'un médecin des hôpitaux est un fonctionnaire de l'Assistance Publique et, qu'à ce titre, il ne peut subir une condamnation. Tel est le Droit de la fonction publique. Je n'y peux rien.

M. François MARTIN. — Ce que je trouve choquant, c'est que des médecins de réputation internationale, parce qu'ils ont commis une faute fiscale pour laquelle ils ont été fortement punis, ne puissent plus exercer dans des hôpitaux alors que des auteurs de cambriolages restent impunis.

M. le Premier Président AYDALOT. — Alors, là, vous devez poser la question à M^{me} VEIL. Ceci dit, je ne suis pas autant choqué que vous-même lorsque la sanction

s'abat sur de tels hommes, quelle que soit la qualité de ces hommes, et surtout s'ils ont une situation qui devrait les mettre à l'abri de telles imprudences (et je parle d'imprudences par euphémisme).

Vous m'avez parlé enfin de la fonctionnarisation de l'auxiliaire de Justice. Je ne suis pas du tout au courant. Je suis, si je puis dire, en dehors du coup depuis deux ans. Personnellement, je ne serais pas partisan de la fonctionnarisation des auxiliaires de Justice, c'est-à-dire des avocats. Je reste partisan d'un système libéral, comme je serais partisan d'un système libéral en matière de médecine. Je ne sais pas où l'on en est en ce domaine, mais je crois, pour vous rassurer, que la fonctionnarisation n'est pas pour demain. Vous aurez le temps de prospérer au barreau avant que la fonctionnarisation soit là !

M. Jean-Marc ZAORSKI. — Monsieur le Premier Président, il me reste à vous remercier au nom de tous les membres de notre association et de tous les participants à ce dîner-débat pour l'immense honneur que vous nous avez fait de venir parmi nous, ce soir. Vous avez vu par le nombre des questions qui vous ont été posées que votre exposé nous a fortement intéressés. Je vous remercie également, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, d'être venus aussi nombreux dialoguer avec le Premier Président AYDALOT, et je vous donne rendez-vous dans le courant de la prochaine année universitaire pour d'autres activités.



Le Premier Président AYDALOT s'entretenant avec le Président DEBBASCH et M. ZAORSKI

20 JANVIER 1978 : DINER-DÉBAT

L'ADMINISTRATION et les FRANÇAIS

ANIMÉ PAR M. MARCEAU LONG

Secrétaire Général du Gouvernement

Le 20 janvier dernier, l'Association des Etudiants en Doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III organisait, en collaboration avec l'Association des Etudiants et Anciens Etudiants de l'Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, son cinquième dîner-débat, dans les salons de l'Hôtel du Roi René, à Aix-en-Provence. L'invité d'honneur était M. Marceau LONG, Secrétaire Général du Gouvernement, qui traita devant une assemblée nombreuse et attentive du thème des rapports de l'administration avec les Français.

L'enregistrement du débat n'ayant pu être effectué, nous publions ci-dessous le texte de l'exposé introductif, dans lequel M. Marceau LONG a précisé le cadre de la discussion, et qu'il a bien voulu nous communiquer.



De gauche à droite : M. ZAORSKI, M. le Doyen FAVOREU, Mme DEBBASCH, M. M. LONG, M. F. LAPEYRERE, Mme LONG, M. le Président DEBBASCH

M. Marceau LONG : Mesdames, Messieurs, je suis très heureux d'avoir été invité par votre Président à dîner avec vous et à traiter le thème très actuel des rapports de l'Administration avec les Français, qui sont tous ses usagers. Il n'est nullement dans mon intention de vous faire un cours magistral et unilatéral, je sais, d'ailleurs, suffisamment qu'un tel sujet fait toujours naître des réactions souvent vives. Il n'y a pas de raison pour que les anciens de l'Université d'Aix, à laquelle je suis heureux et honoré de l'avoir appartenu, se comportent de manière différente de celle des autres auditoires. Pour faire de vos questions et de mes réponses un ensemble un peu cohérent, il m'a paru préférable de tracer au début de ce dîner un cadre de discussion en vous rappelant un certain nombre de problèmes essentiels des rapports entre l'Administration et ses usagers et en décrivant les initiatives que le Gouvernement a prises depuis un certain temps pour apporter un certain nombre de solutions avec des commencements de solution à ces problèmes.

Le citoyen français, condamné à vivre avec son Administration toujours présente et souvent bien complexe, vit-il en harmonie avec elle ? Peut-être pas toujours, mais le Gouvernement s'emploie, depuis déjà plusieurs années, avec ténacité et continuité, à améliorer les relations entre l'Administration et ses usagers et à éviter qu'ils ne tournent à la révolte contre la bureaucratie.

Fait rassurant, la bureaucratie, ce cancer qui menace la plupart des sociétés modernes et qui amène souvent les administrations à vivre et à se développer pour elles-mêmes et avec leur propre logique interne, confondant fins et moyens, est de nos jours condamnée par tous ceux qui refusent le totalitarisme.

Elle est dénoncée aussi bien par les tenants d'une société libérale soucieuse de préserver l'initiative et la responsabilité de chacun, que par ceux qui se réclament d'un socialisme autogestionnaire.

(Ph. X. Agelou)



Mme DEBBASCH, M. LONG, M. LAPEYRERE, Mme LONG

I. — Les relations entre l'Administration et le citoyen deviennent de plus en plus nombreuses et complexes

A) Pendant toute sa vie le citoyen est en relation avec l'Administration.

Ce face à face se manifeste aussi bien dans sa vie publique que dans sa vie privée.

C'est ainsi :

- qu'il est contribuable : il déclare et paye ses impôts ;
- qu'il exerce ses droits civiques et se fait inscrire sur les listes électorales ;
- qu'il a souvent besoin d'actes d'état-civil que lui délivre sa mairie ;

- qu'il doit se loger. S'il fait construire sa maison il a besoin d'un permis et quelquefois d'un prêt ;
- qu'il est quelquefois malade et obtient de la Sécurité Sociale les prises en charge auxquelles il a droit.

On pourrait multiplier les exemples, car de nos jours, personne ne peut vivre en ignorant l'Administration.

Ses relations avec elle ne sont pourtant pas toujours simples.

B) Complexité des relations entre l'Administration et le citoyen.

Les interventions de l'Etat se sont multipliées :

- en matière économique : je ne fais qu'énumérer les agréments, autorisations, contrôles, sanctions, mais aussi les aides, les primes ;
- en matière sociale (plus de 40 décrets pour l'application de la loi récente donnant un véritable statut aux handicapés) ; et ceci n'est que la dernière née des grandes lois sociales. Vous connaissez tous le fonctionnement des textes de la Sécurité Sociale, de l'assurance vieillesse, des retraites...
- tout dernièrement, même dans le domaine écologique, car — apparent paradoxe ! — l'écologie, que certains veulent parfois confondre de manière romantique avec une sorte de retour à la nature, est maintenant devenue un motif pressant des interventions de l'Etat et des administrations : songeons aux lois et décrets pour la protection de la nature et contre les diverses formes de pollution !

Elles sont, en effet, la conséquence des exigences de plus en plus nombreuses du citoyen dans la société moderne, qui réclame de l'Etat plus de protection, plus d'égalité, plus de justice.

Il en résulte un véritable foisonnement :

- de dispositions législatives et réglementaires qui doivent être en permanence modifiées, complétées et adaptées à un monde en rapide évolution et qui ne sont pas toujours faciles à comprendre. L'Administration a son langage propre — mais quelle profession ne l'a pas ? — Les avocats, les médecins, les spécialistes de chaque technique n'ont-ils pas le leur ?
- de procédures que les non spécialistes ne peuvent plus connaître ;
- d'imprimés de toutes sortes, et pas toujours faciles à remplir.

Certes, si le face à face entre l'administré et le fonctionnaire n'est pas, dans la plupart des cas, source de conflit, l'usager de l'Administration ne sait pas toujours quelle démarche effectuer et à quel service s'adresser.

Même s'il peut avoir un contact avec tel ou tel fonctionnaire compétent, la mission de ce dernier consiste davantage à bien traiter les dossiers qu'à informer l'usager. S'il le fait souvent spontanément, c'est parce qu'il le veut bien. Il faut, à côté de ces agents, en placer d'autres qui n'aient pour mission que d'accueillir, d'informer, d'expliquer...

Pour toutes ces raisons, l'amélioration des relations entre l'Administration et le citoyen suppose un effort d'organisation et de compréhension mutuelle de ceux qui se situent, de part et d'autre du guichet. Cet effort doit dépasser la simple critique facile, un peu démagogique, plutôt populaire, des bureaux et des fonctionnaires.

II. — L'effort du Gouvernement pour améliorer les relations entre l'Administration et le citoyen

Le Gouvernement s'attache à prendre des mesures concrètes portant aussi bien sur la simplification administrative, sur les moyens d'information des usagers, que sur la promotion de structures appropriées.

A) L'effort de simplification.

Lors du Conseil des Ministres du 21 septembre dernier, 101 mesures de simplification ont été décidées par le Gouvernement, et leur mise en œuvre est actuellement réalisée pour l'essentiel. Un nouveau programme de simplification va être annoncé dans quelques jours.

Ces mesures très concrètes intéressent tous les citoyens qui, un jour ou l'autre, doivent s'adresser à un service administratif pour bénéficier d'un droit ou répondre à une obligation.

L'exemple de la justification exigée pour la preuve de la nationalité française à l'occasion de la constitution de dossiers administratifs est une illustration de cet effort de simplification.

En effet, jusqu'à maintenant, beaucoup d'administrations continuent d'exiger des certificats de nationalité française dans des cas où la production d'une fiche d'état civil et de nationalité est suffisante.

Une circulaire du Premier Ministre a été publiée au « Journal Officiel », dans laquelle il rappelle que la fiche d'état civil et de nationalité doit être le document de droit commun pour la justification de l'état civil et de la nationalité.

Il insiste à cette occasion sur le fait que cette fiche peut être établie non seulement par toutes les mairies, mais également par un certain nombre d'organismes énumérés dans la circulaire.

Cet effort, le Gouvernement le fournira avec ténacité, prouvant sa continuité dans l'action entreprise.

B) Développement des moyens d'information des usagers.

Ces moyens intéressent aussi bien l'information écrite que l'information orale.

Aussi, le 14 décembre dernier, le Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre a fait paraître un Guide des droits et démarches de l'usager de l'Administration, qui donne l'essentiel des renseignements sur les formalités administratives, les adresses utiles et les renseignements pratiques que tout citoyen est en droit de connaître. Ce guide sera mis à jour chaque année.

Le 13 janvier dernier a été inauguré à Lyon le premier Centre Interministériel de Renseignements Administratifs créé en province.

Dans quelques mois sera ouvert un centre identique à Bordeaux.

C) Promotion de structures de consultation, de concertation et de médiation.

La promotion de ces structures traduit un souci de recherche d'une compréhension réciproque entre l'Administration et ses usagers. Elle se manifeste par la création de cellules administratives tournées vers les usagers, la reconnaissance du rôle des associations, la mise en place de conciliateurs et médiateurs.

1. — Création de cellules administratives tournées vers les usagers :

— Cellules à compétence générale :

- la mission d'organisation administrative du S.G.G. et Centre d'enregistrement et de Révision des Formulaires administratifs (C.E.R.F.A.) ;
- la Direction générale pour les relations avec le public du Ministère des Finances ;
- la Commission de Coordination de la Documentation Administrative (C.C.D.A.), qui vient d'éditer un guide précieux de l'ensemble des Centres d'information et de documentation des administrations qui existent à Paris et en Province ;
- la Commission chargée de favoriser la communication à tous des documents administratifs, et de réduire ainsi le champ du « secret » de l'Administration.

(Ph. X. Agelou)



M. LONG Mme LONG et M. FAVOREU

— Cellules spécialisées :

- Service d'information et de relations publiques des différents ministères : Défense, Poste et Télécommunications, etc...
- ONISEP, C.I.D.J., Boîte postale 5000, Centre d'information féminin, CIRA.
- Dans le domaine si discuté et controversé de l'énergie atomique, le Gouvernement vient de créer un Conseil de l'information électronucléaire.

2. — La reconnaissance du rôle des associations :

Les organisations syndicales ont considéré depuis longtemps qu'il est des missions de protection du public qui entrent dans leurs missions naturelles, qu'il s'agisse de celle des consommateurs en général, ou des usagers des services publics. Mais nous assistons en outre, aujourd'hui, à la multiplication d'associations spécialisées telles que les associations de défense des consommateurs, de l'environnement, etc., et leur entrée dans les Conseils consultatifs. Dois-je dire que dans la mission ainsi reconnue aux Associations, je mets au tout premier plan celle que se donnent les Associations formées par les fonctionnaires et agents publics eux-mêmes, et destinées à améliorer les rapports de l'Administration avec le public, telle que l'ARAP.

3. — Les conciliateurs et le médiateur :

Ce sont des institutions récentes et promises à un plus grand développement. Les conciliateurs constituent l'ébauche d'une organisation de règlement des litiges à l'amiable, suivant ce que l'on appelle aussi une procédure gracieuse, et je voudrais même supprimer le mot de « procédure » en raison de ce qu'il évoque de formalisme ! Le second est un relais entre les Français et leur Administration. Il permet de faire résoudre au plus haut niveau de l'Administration des questions insolubles au niveau des fonctionnaires d'application. Il présente, dans un rapport annuel, des suggestions que le Gouvernement a transformées, pour le plus grand nombre, en un projet de loi déposé sur le bureau des assemblées, pour corriger ce que la loi elle-même pouvait avoir de trop sévère.

*

Cet effort du Gouvernement a plusieurs niveaux : simplification, information, promotion de structures, prouve que le risque bureaucratique est pris au sérieux. Il ne suffit pas en effet de supprimer de temps en temps des formalités pour supprimer tous les blocages de la vie administrative. Ceux-ci sont souvent liés à des attitudes et à des comportements qu'il est difficile de faire évoluer et dont le changement demande beaucoup de temps.

L'information constitue certainement le moyen essentiel pour le citoyen de défendre ses droits face à l'Administration. Ces droits risquent en effet de n'être qu'illusoire si l'usager n'a pas la possibilité de les faire valoir. C'est-à-dire s'il ne sait pas quel est leur contenu et s'il ne connaît pas les procédures qui permettront de les défendre. Pour connaître ses droits et les défendre, il a besoin de mieux connaître les motifs des décisions de l'Administration ! Le Gouvernement compte déposer, pendant la prochaine législature, un projet de loi imposant à l'Administration de faire connaître ces motifs dans certaines conditions, à ceux qui, lésés par elle, le lui demandent, même hors procédure contentieuse.

Mais une information n'est bonne que si elle est complète et immédiatement disponible. Pour cela, elle doit être conservée et facilement accessible. C'est là le rôle de la documentation.

*

C'est par l'information nécessaire des Français que je voudrais achever cette brève introduction. Il est certain qu'une information insuffisante paraît être souvent à l'origine du malaise des Français à l'égard de leur Administration, de ses règles et de ses procédures. Je puis cependant vous dire qu'un effort considérable a été fait depuis bien des années pour améliorer cette information. Peut-être est-elle encore un peu trop concentrée au sein des grands organismes parisiens. Mais, je crois surtout que cette information au service des citoyens reste un peu trop confidentielle, parce qu'elle n'est pas suffisamment reprise par les mass media : par la grande presse, par la radio, par la télévision. Je crois, donc, que les efforts du Gouvernement doivent tendre à créer, au profit des usagers de l'Administration, une information de service, et c'est dans cette direction que j'oriente le Service d'information et de diffusion qui dépend du Premier Ministre. Je ne me dissimule pas que même, lorsque nous aurions fait tous les progrès qu'il nous reste à faire en matière d'information, le problème ne serait pas complètement résolu. Un spécialiste des techniques des communications m'a dit que lorsque les gens se plaignent de n'être pas informés ou mal informés, cela cache en général autre chose, et souvent des malaises plus profonds. Il est probable que les questions que vous me posez prouveront ce ou ces malaises. J'essaierai, dans mes réponses, de tenir compte de ces troubles profonds, et parfois mal éclairés, dont je connais ou devine l'existence — sans faire les concessions, un peu faciles, qui consistent à charger de tous les maux un bouc émissaire qui est l'administration, et à refuser de prendre en considération les causes profondes du mal qui peuvent tenir à l'évolution de notre société et à nous-mêmes.

Marceau LONG.

Après le dîner-débat, M. M. LONG s'entretient avec le Président DEBBASCH et M. ZAORSKI



(Ph. X. Agelou)

Publications de la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille



ANNALES

La Voie d'appel (I.E.J., 1964).
Etudes de droit pénal douanier (I.S.P.E.C.), 1968.
Etudes de droit privé français et mauricien (C.E.R.S.O.I.), 1969.
Etudes diverses, dont : Le pouvoir napoléonien et ses légitimités, par Charles DURAND, 1972.

TRAVAUX ET MEMOIRES

- N° 1 PARODI : Salaire, inflation et politique des revenus, 1964.
N° 2 GARRON : L'autorité de la chose jugée au tribunal maritime commercial, 1964.
N° 4 PIVASSET : L'univers politique de Kafka, 1965.
N° 7 GARELLO : Le contenu de la courbe keynésienne d'offre globale, 1966.
N° 8 MACLEOD : La pensée politique de Pierre Drieu de La Rochelle, 1966.
N° 9 GARRON : Le particularisme de la législation maritime relative à la prévention et à la répression de la fraude douanière, 1966.
N° 10 CATY : La coopération scientifique entre la France et le Tiers-Monde, 1967.
N° 11 LANZA : Les projets de réforme administrative en France (C.R.A.), 1968.
N° 12 NEGRIN : Le Conseil d'Etat et la vie publique en France depuis 1958, 1968.
N° 13 LAURENT : L'armée au Cambodge et dans les pays en voie de développement du Sud-Est asiatique, 1968.
N° 14 LAMARQUE : La fonction publique fédérale aux Etats-Unis (C.R.A.), 1971.
N° 15 PINI, IMPERIALI et ESCARRAS : Courrier parlementaire et fonction parlementaire (C.R.A.), 1971.
N° 16 BLUM, FRAISSINET et GUIN : Administration et justice administrative face aux administrés, 1972.
N° 17 GUYON, COQUEREAU et BONASSIES : Les Groupements d'intérêt Economique, 1972.
N° 18 BONNOT et DROUOT : Deux entreprises publiques devant leur avenir : Air France et S.N.C.F., 1973.
N° 19 LOUIT et RICCI : Sciences sociales, analyse de contenus. Spectacle du Monde. Les mercredis de Paul VI, 1974.
N° 20 REYDELLET : Les Groupes d'action municipale. L'exemple de Meylan, 1975.
N° 21 COLOMBEAU, DAVIN, GUEYDAN et RUCZ : Etudes de doctrine et de droit international du développement, 1975.
N° 22 LE BERRE : Les Idées du printemps de Prague, 1975.
N° 23 DI MARINO : L'activité délictuelle légale dans la circonscription judiciaire d'Aix-en-Provence, 1975.
N° 24 FLOBERT : Les Comores. Evolution juridique et sociopolitique, 1976.
N° 25 NEGRIN : Contentieux de l'excès de pouvoir et contentieux de pleine juridiction, 1976.
N° 26 DURAND et LANZA : Etudes sur les rapports entre la loi et le règlement gouvernemental au XIX^e siècle.
N° 27 RICCI : Le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale.
N° 28 MARON : L'Hebdomadaire Lumière de Madagascar.
N° 29 BOUGUERA : Le commerce technologique entre pays d'inégal développement.
N° 30 POINCELET : L'assurance responsabilité civile produits livrés.
N° 31 BOYER : L'obligation de renseignement dans la formation du contrat.
Les numéros manquants sont épuisés.

ETUDES

Le Recueil d'études à la mémoire de Jean LEBRET : L'évolution du droit criminel contemporain, 1967.
Etudes offertes à André AUDINET, 1968.
La responsabilité civile du fabricant dans les Etats-membres du Marché Commun. Travaux Colloque Aix-en-Provence, 18 et 19 mai 1973.

BUY : Le travail temporaire et l'intégration des salariés dans l'entreprise, 1974.
Etudes offertes à Alfred JAUFFRET, 1974.
La décentralisation. Pour la rénovation de l'Etat. Colloque sous la direction de Charles DEBBASCH, Aix-en-Provence, 1976.

CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES (C.R.A.)

LANZA : Les projets de réforme administrative en France, 1968.
NEGRIN : Le Conseil d'Etat et la vie publique en France depuis 1958, 1968.
Martine LAMARQUE : La fonction publique fédérale aux Etats-Unis, 1971.
PINI, IMPERIALI et ESCARRAS : Courrier parlementaire et fonction parlementaire, 1971.
BLUM, FRAISSINET et GUIN : Administration et justice administrative face aux administrés, 1972.
BONNAUD et DROUOT : Deux entreprises publiques devant leur avenir : Air France et S.N.C.F., 1973.
REYDELLET : Les Groupes d'Action municipale. L'exemple de Meylan, 1975.

INSTITUT DE SCIENCES PENALES ET DE CRIMINOLOGIE (I.S.P.E.C.)

Etudes de droit pénal douanier (Annales), 1968.
DI MARINO : L'activité délictuelle légale dans la circonscription judiciaire d'Aix-en-Provence, 1975.

CENTRE D'ETUDES NOTARIALES (C.E.N.)

GUYON, COQUEREAU et BONASSIES : Les Groupements d'Intérêt Economique, 1972.

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES (C.E.R.I.C.)

COLOMBEAU, DAVIN, GUEYDAN et RUCZ : Etudes de doctrine et de droit international du développement, 1975.

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES DES SOCIETES DE L'OCEAN INDIEN (C.E.R.S.O.I.)

Etudes de droit privé français et mauricien (Annales), 1969.
FLOBERT : Les Comores. Evolution juridique et sociopolitique, 1976.
ANNUAIRE des Pays de l'Océan Indien, année 1964, N° 1.

INSTITUT D'ETUDES JUDICIAIRES (I.E.J.)

La Voie d'appel (Annales), 1963.
Bulletin des arrêts de la Cour d'Appel, 1975 (1976).

Sous presse

Etudes offertes au Professeur Pierre KAYSER.
PONTIER : L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences.
DEBEAURAIN : Les droits de passage sur les fonds privés.

Les commandes doivent être adressées directement au Service des Publications de la Faculté de Droit et de Science Politique, 3, avenue Robert-Schuman, 13621 Aix-en-Provence.
Ne pas joindre le paiement. Le règlement se fera sur présentation de la facture.
Demi-tarif aux étudiants.

Même si vous n'êtes pas étudiant, vous pouvez adhérer
à

L'ASSOCIATION DES ETUDIANTS EN DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE III

Notre Association a été créée au mois de décembre 1974 dans le but de regrouper au sein d'une structure d'accueil, les étudiants en doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III, afin de rompre l'isolement traditionnel de l'étudiant au cours de ses études.

Carrefour d'échanges et d'idées, notre Association organise dans le courant de l'année universitaire, à Aix-en-Provence, un certain nombre d'activités, tant sur le plan culturel (conférences, diners-débat), que des loisirs (soirées dansantes, week-ends de détente, voyages).

Même si vous n'êtes pas étudiant, vous pouvez adhérer à notre Association en qualité de membre sympathisant, vous serez informé de l'ensemble de nos activités et bénéficierez des réductions accordées à tous les adhérents de l'Association.

Retournez le bulletin ci-dessous à l'Association des Etudiants en doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III, 3, avenue Robert-Schuman, 13621 Aix-en-Provence, accompagné du règlement de la cotisation (pour 1978 : 35 F ; cotisation de soutien, à partir de 100 F).

BULLETIN D'ADHESION

Je, soussigné,

NOM : _____ Prénom : _____

Nom de jeune fille (1) : _____ Age : _____

Né(e) le _____ à _____

Adresse personnelle : _____

Code Postal : _____ Ville : _____

N° de téléphone : _____ Profession : _____

Niveau d'études (2) : _____

désire adhérer en qualité de membre actif - sympathisant (3) à l'ASSOCIATION DES ETUDIANTS EN DOCTORAT DE L'UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE III.

Fait à _____, le _____
Signature : _____

(1) Pour les femmes mariées.
(2) Si vous êtes étudiant en doctorat en 4^e année de licence et que vous adhérez en qualité de membre actif.
(3) Rayer la mention inutile.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY