

JEAN-PAUL JACQUÉ

## *La communautarisation des politiques nationales*

Vouloir considérer le phénomène de l'intégration communautaire comme purement statique serait commettre une grossière erreur d'analyse. La réalisation des objectifs du traité se situe dans un processus dynamique, ce qui explique que les limites entre compétences communautaires et compétences nationales ne peuvent être tracées avec précision, mais que la délimitation varie avec le degré de réalisation par la Communauté de ses objectifs.

Certes la Communauté se présente elle-même comme une étape vers la réalisation d'une « union sans cesse plus étroite des Etats membres » comme l'affirme le préambule du traité CEE et le préambule de l'Acte unique européen rappelle l'objectif de l'Union européenne sans définir pour autant ce que sera celle-ci. Des progrès décisifs vers l'union ne peuvent être réalisés que par une révision des traités. On doit cependant noter que les nouvelles politiques consacrées par l'Acte unique dans le domaine de l'environnement et de la recherche et de la technologie avaient déjà été mises en œuvre sur la base de l'article 235 du traité CEE bien avant que l'on envisage de recourir à la procédure de révision qui a conduit à l'adoption de l'Acte unique. Certains ont d'ailleurs regretté que leur insertion dans l'Acte conduise à limiter un développement qui se serait fait avec moins d'entraves si on avait gardé le silence sur leur existence.

Mais, indépendamment de ce phénomène, la réalisation de ce qu'il est convenu d'appeler un grand marché intérieur entraîne des conséquences que les auteurs des traités n'avaient guère envisagées. Qui eût pensé que les problèmes du livre ou de la télévision pourraient être abordés, certes sous leur aspect économique, mais sans

que l'on puisse isoler le culturel de l'économique ? Les Etats qui s'étaient gardés de mettre en œuvre les dispositions des traités relatives aux transports soupçonnaient-ils qu'ils seraient contraints de le faire parce que le mode de fixation des tarifs aériens contrevenait aux règles de concurrence du traité ? On pourrait multiplier les exemples. L'effet dynamique des traités tels qu'ils sont interprétés par le juge et la stratégie des opérateurs économiques qui ont appris à utiliser les possibilités juridiques qui leur sont offertes donnent l'impression que la France est engagée dans un processus qui conduit inéluctablement à une communautarisation des politiques nationales. Cette impression n'est sans doute pas étrangère aux réactions récentes du Premier ministre français, marquant sa réticence à une harmonisation de la fiscalité indirecte qui se conjuguant avec une politique nationale de réduction de la fiscalité directe laisserait l'Etat incapable de financer ses services publics ou aux discours prononcés par le Premier ministre britannique en septembre 1988 à Bruges et à Luxembourg dans lesquels elle évoquait une Communauté plus centralisatrice et bureaucratique que l'Union soviétique dont l'intervention remettrait en cause les succès de la politique libérale menée depuis dix ans en Grande-Bretagne. Quelle que soit la part d'exagération de ces déclarations, il faut sans doute y voir la prise de conscience un peu tardive des effets contraignants de l'intégration communautaire. Cependant, pour mieux éclairer notre jugement, il convient de mesurer les conséquences juridiques pour les politiques nationales de l'intégration avant d'en explorer, dans quelques secteurs, les effets pratiques.

#### LES CONTRAINTES JURIDIQUES

Pour mesurer les contraintes juridiques imposées par l'existence d'un transfert de compétences à la Communauté, il est utile d'analyser le système de compétences, le processus de décision et la nature de l'instrument utilisé. Mais avant toute chose, il est évident que, par les traités communautaires comme par tout traité, la liberté d'action des Etats est limitée par les obligations qu'ils ont inscrites dans ceux-ci alors même qu'ils ne confèreraient pas de compétences « législatives » spécifiques à la Communauté parce qu'il n'était pas indispensable d'en prévoir. Il en va ainsi des dispositions des traités qui concernaient la mise en place de l'Union douanière. Même là où des compétences étaient reconnues à la Communauté pour prendre des mesures de mise en œuvre de certaines dispositions, la Cour

a reconnu que l'effet direct de ces dispositions n'était pas suspendu à l'intervention de ces mesures (ainsi par exemple pour la liberté d'établissement).

#### LE SYSTÈME DE COMPÉTENCES

S'agissant du système de compétences, ces solutions communautaires ne peuvent être comparées à celles d'un système fédéral qui comporte un système général d'attribution de compétences caractérisé par l'établissement d'une liste de compétences attribuées à la Fédération, les compétences visées dans la liste restant dans la sphère des Etats fédérés. En effet, le traité ne comporte pas de répartition générale. L'article 2 du traité CEE définit les objectifs de la Communauté sans donner nécessairement à celle-ci les moyens nécessaires de les réaliser. Cette mission est attribuée aussi bien à la Communauté qu'aux Etats membres. C'est donc dans chacune des dispositions spécifiques qu'il conviendra de rechercher la trace d'un transfert de compétences. La Communauté ne dispose que de compétences d'attribution dans des domaines spécifiques, même si, comme dans d'autres organisations internationales, la théorie des pouvoirs implicites est venue à l'appui d'une interprétation extensive dont la manifestation la plus remarquable par la doctrine française s'est produite en matière de relations extérieures à l'occasion du célèbre arrêt AETR (Arrêt du 31 mars 1971, Aff. 22/70, *Rec.* 1971, p. 263).

Lorsque la Communauté dispose d'une compétence exclusive, toute mesure nationale n'est pas pour autant prohibée. Lorsque la réglementation communautaire ne constitue pas un ensemble complet, elle laisse une place à l'intervention de l'Etat dès lors qu'il apparaît que l'on n'a pas entendu exclure cette intervention. La modulation des politiques peut laisser des champs libres à l'Etat. Il en va de même lorsque la Communauté n'est pas encore intervenue, puisque les Etats membres peuvent adopter des mesures nationales, lesquelles ne doivent pas rendre plus difficile l'exercice par la Communauté de ses compétences.

L'intensité de l'intervention varie selon les domaines. C'est en matière d'agriculture, de transports, de politique commerciale qu'elle se traduit par les compétences les plus larges accordées à la Communauté. Dans d'autres secteurs, comme la concurrence, l'essentiel réside dans une compétence de contrôle. L'Etat n'est dessaisi du pouvoir de mener une politique nationale que dans des secteurs limités. Pour le reste, le problème est bien davantage celui de la

compatibilité de la politique qu'il mène avec le traité communautaire. Cela va de soi dans des secteurs introduits par l'Acte unique dans le traité en tant que politiques nouvelles, bien que la Communauté y soit intervenue auparavant par le biais de l'article 235 : la recherche-développement et l'environnement. En matière de recherche développement, l'action de la Communauté est expressément conçue comme devant compléter les actions entreprises par les Etats membres. Dans le domaine de l'environnement, la Communauté n'intervient que dans la mesure où elle peut atteindre ses objectifs plus efficacement que les Etats membres pris isolément, ce qui signifie que le transfert de compétence ne joue que pour des matières sur lesquelles les Etats sont dépourvus d'action efficace.

#### LE PROCESSUS DE DÉCISION

En soi, la crainte de voir la Communauté se substituer aux Etats membres dans leurs attributions est largement exagérée, réserve faite des cas dans lesquels ils ont consenti eux-mêmes dans le traité à ce que cela soit le cas. Ce qui est beaucoup plus redouté, c'est l'effet induit par la réalisation du marché intérieur et par l'harmonisation. Le maintien des frontières nationales était facilité par l'existence d'entraves aux échanges dont les rédacteurs du traité n'avaient pas perçu la portée en 1957. La jurisprudence de la Cour avait réduit, pour partie, ces entraves, mais, dans de nombreuses hypothèses, la libération complète était subordonnée à l'adoption de mesures d'harmonisation : marchés publics, banques, assurances, accès aux professions réglementées, etc. Or, l'unanimité exigée permettait de bloquer cette harmonisation. L'Acte unique fait sauter le verrou en permettant d'harmoniser à la majorité qualifiée sauf en matière de fiscalité, de libre circulation des personnes, de droits et intérêts des travailleurs salariés. La crainte de l'effet induit de l'harmonisation revoit le jour.

Cependant le passage à la majorité qualifiée ne s'est pas fait sans garanties. Il fallait exorciser la menace du compromis de Luxembourg et de l'invocation par un Etat pour bloquer le processus de décision du compromis de Luxembourg. A cet effet, l'Acte unique rend inutile le compromis de Luxembourg en permettant à un Etat de maintenir en vigueur sa législation nationale pour satisfaire des exigences importantes liées à la protection du milieu de travail ou de l'environnement ou visées à l'article 36 du traité relatives à l'ordre public, la moralité publique, la sécurité publique, la protection de la santé

et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, la protection des trésors nationaux, de la propriété littéraire et artistique. Certes, cette faculté est limitée par le fait qu'elle ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres et son usage fait l'objet d'un contrôle communautaire. Mais, elle n'est pas moins en mesure d'offrir une garantie aux Etats minorisés.

#### LES TECHNIQUES D'ACTION

Auparavant, l'harmonisation se faisait avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique par voie de directive. Désormais, la Communauté aura le choix entre le recours au règlement ou à la directive. On mesure le changement introduit si l'on se souvient que le règlement est directement applicable sans intervention des autorités nationales, alors que la directive qui doit faire l'objet d'une transposition en droit national, laisse plus de liberté aux Etats membres et permet une intervention des autorités nationales, donc, le cas échéant, du législateur. Cependant, une déclaration annexée à l'Acte unique indique que la Commission privilégiera dans ses propositions le recours à la directive, si l'harmonisation implique dans un ou plusieurs Etats membres une modification de dispositions législatives.

Enfin, les mesures d'harmonisation prévues sont rares. Il s'agit des trois cents mesures évoquées par la Commission lors de la préparation de son *Livre blanc* sur le marché intérieur. La démarche suivie pour réaliser le marché intérieur est celle engagée par la Cour de justice des Communautés dans l'arrêt célèbre *Cassis de Dijon* (Affaire 120/78, Arrêt du 20/2/79, *Rec.*, p. 849). Il s'agit de reconnaître l'équivalence des législations nationales et de laisser s'opérer la circulation des personnes, des services, des capitaux, des marchandises dans le cadre de celles-ci sans qu'elles puissent s'opposer à l'introduction, par exemple, dans un Etat membre d'un produit qui serait fabriqué en conformité avec la législation d'un autre Etat membre. Il n'y a lieu à harmonisation que dans les hypothèses où la protection d'un intérêt légitime au niveau de la Communauté (environnement, consommation, santé...) justifie cette harmonisation. Ce processus évite qu'une réglementation communautaire tentaculaire ne remplace les législations nationales.

Au total, l'Acte unique ne modifie guère le système des compétences. Il n'ajoute pas de compétences exclusives nouvelles puisque les politiques créées sont complémentaires des politiques nationales

qui subsisteront. Il introduit une novation essentielle par le recours à la majorité qualifiée avec des contreparties substantielles pour les Etats minoritaires et permet un recours plus fréquent au règlement communautaire. Cependant, le système mis en place repose largement sur la coopération des Etats dans le cadre du système de décision. En effet, une Communauté qui reposerait sur la mise en minorité permanente de quelques Etats membres verrait rapidement sa solidarité se déliter. Le système de négociation par paquets qui permet à chacun de trouver son avantage dans les décisions prises garantit la prise en considération des intérêts nationaux. Le vote majoritaire est plus l'*ultima ratio* ou la menace qui impose à la minorité de participer vraiment à la négociation qu'une technique d'emploi systématique. L'image d'une Communauté imposant ses décisions aux Etats est de l'ordre du rêve, ou du cauchemar pour certains, il s'agit bien plus d'une coopération entre Etats pour trouver des solutions acceptables en sachant bien que certains Etats, tout en n'écartant pas la solution retenue, peuvent trouver avantage devant leur opinion publique à se faire minoriser, Ils n'attacheront pas alors une extrême importance à leur mise en minorité.

Enfin, s'il y a phénomène de communautarisation des politiques nationales, ce n'est pas au sens où des politiques communautaires viendraient se substituer aux politiques nationales, car les domaines dans lesquels le phénomène se produit sont rares (agriculture et pêche, politique commerciale commune...). Pour le reste, il s'agira bien plus d'un encadrement des politiques nationales qui devront tenir compte de l'impératif du marché communautaire, lequel interdit aux Etats certaines formes d'action ou impose l'harmonisation de certaines réglementations. Mais il existe une différence importante entre cet encadrement et une communautarisation d'une politique nationale.

#### LA PORTÉE DE LA « COMMUNAUTARISATION »

S'il n'est pas question que, dans de vastes domaines, la Communauté se substitue aux Etats, mais plutôt qu'elle veille au respect des règles du jeu sur le marché, la réalisation de ce marché n'induit-elle pas une communautarisation rampante ? Cette communautarisation ne prive-t-elle pas l'Etat des moyens d'exercer sa souveraineté ?

#### *L'intégration « rampante »*

La spirale de l'intégration a été ressentie par les responsables nationaux. La libre circulation des capitaux n'a guère de sens sans

une harmonisation de la fiscalité, relative notamment aux opérations sur les valeurs mobilières. Elle impose également une action plus coordonnée sur les taux d'intérêts. En elle-même, la libre circulation n'impose pas de telles conséquences, mais la perception, qu'ont les Etats, tant des flux qu'entraîneraient des fiscalités divergentes que des mouvements erratiques que provoqueraient des fluctuations désordonnées des taux d'intérêts, contraint ceux-ci à aller plus loin dans l'harmonisation et la coopération. Le phénomène est général pour la fiscalité et l'ouverture totale des secteurs bancaires et des assurances entraînera également des mesures sur ce plan. Comment l'assurance française peut-elle être compétitive avec un régime fiscal qui est l'un des plus lourds sur le plan européen? Dans un autre domaine, le secteur social, la lecture de l'Acte unique est fort décevante puisque les dispositions sociales ne visent qu'à une harmonisation progressive de la sécurité du milieu de travail et invitent la Commission à favoriser la négociation de conventions collectives européennes. Cependant, l'ouverture de certains secteurs, comme les transports routiers, postule une harmonisation des conditions de travail si l'on veut que la concurrence puisse se développer normalement. La création d'instruments du type de la société européenne implique que l'on prenne parti sur la participation des travailleurs à la gestion de telles sociétés. Ceci ne justifie pas pour autant les clameurs de ceux qui redoutent qu'un modèle de société leur soit imposé. La Communauté nous a familiarisés avec les solutions optionnelles qui laissent les Etats membres choisir entre plusieurs techniques celle qui est la plus proche de leur tradition. Il est cependant inévitable que dans plusieurs secteurs, l'harmonisation aille plus loin que ce que l'on pensait au premier abord parce que la suppression des barrières entraînerait des distorsions telles qu'elles seraient dommageables à certains Etats, mais il ne s'agira pas d'une intégration contrainte, car on peut compter sur ces Etats pour réclamer un approfondissement de l'harmonisation à moins que spontanément les législations nationales n'évoluent vers un rapprochement.

La contrainte européenne est celle de la vigilance pour chaque Etat. Le législateur et l'exécutif devront veiller, non seulement à ne pas se mettre en contradiction avec le droit communautaire, mais aussi à ne pas placer leur économie dans des conditions difficiles face aux autres Etats membres. Les politiques ne sont pas communautarisées, elles doivent intégrer la préoccupation du fait communautaire. Le réflexe face à une difficulté ne consiste pas en une mesure de fermeture de l'ensemble national, mais en une adaptation de celui-ci à l'espace économique européen. Mais, même si l'inter-

dépendance européenne est accrue et pèse sur la politique nationale, l'interdépendance internationale n'a cessé de s'accroître depuis 1945. Le prix à payer dans le cadre européen ne permet-il pas de se situer avec ses partenaires européens dans une meilleure posture dans l'ensemble international ?

### *L'encadrement communautaire*

L'encadrement communautaire ne peut-il aller dans certains secteurs jusqu'à la disparition des moyens dont dispose l'Etat pour assurer sa souveraineté ? Il y aurait alors constitution d'un ensemble fédéral par une communautarisation lente des politiques nationales.

Le débat s'est développé récemment en matière fiscale lorsque le Premier ministre s'est inquiété de voir la France privée des moyens de mener sa politique faute des moyens de la financer. En fait, il s'agit d'un secteur où le verrou est entre les mains des Etats puisque les décisions sont prises à l'unanimité. Cependant, le jeu de l'harmonisation peut avoir, on l'a vu, des incidences importantes sur la fiscalité. Quant au rapprochement des taux de TVA, on se trouve en face d'une double crainte. De manière contradictoire, on souligne que les fourchettes de taux retenues par la Commission 14 à 20 % et 4 à 9 % sont trop larges pour éviter des détournements de trafic, mais simultanément on constate l'objectif de rapprochement qui aurait des incidences trop importantes pour notre système de fiscalité. Le problème est que la contrainte qui pèse sur la TVA n'est acceptable qu'au prix d'une révision générale du système fiscal. Dans ces conditions, le rapprochement de la TVA entraîne une perte d'autonomie de l'Etat si celui-ci ne modifie pas simultanément la structure de ses prélèvements obligatoires. Dans le cas contraire, la marge d'action de l'Etat n'est pas diminuée.

Les difficultés sont également importantes en matière d'aménagement du territoire. La cohésion établie par l'Acte unique et confirmée par le Conseil européen entre régions riches et régions pauvres de la Communauté conduit la Communauté à mener une politique tournée vers le développement des régions pauvres. Au niveau national, la politique d'aide fait l'objet d'un encadrement communautaire afin qu'elle ne détruise pas la concurrence. Ici, il n'y a pas communautarisation de la politique, mais des critères d'octroi des aides. La même solution s'applique en matière de marchés publics où des mesures en faveur des entreprises locales ne pourront être prises que de façon compatible avec les directives communautaires. Plus



que d'une disparition des moyens de favoriser certains secteurs ou certaines régions, on est en présence d'une définition commune des secteurs ou des régions qui peuvent être aidés.

Le secteur de la politique étrangère est de loin le plus sensible. La place de la Communauté y est importante et, de plus en plus, la politique économique externe des États membres relève d'un traitement communautaire. La définition de la compétence externe de la Communauté fondée sur le parallélisme entre compétences externes et compétences internes depuis l'arrêt AETR a pour conséquence que le progrès de la communautarisation de la politique extérieure suit celui de l'intégration. La conclusion d'accords entre la Communauté et les pays de l'Est devrait faire entrer dans le champ de la politique externe de la Communauté un volet qui, jusqu'à présent, lui échappait. La Communauté en tant que telle dispose d'une compétence limitée au champ des traités et la politique étrangère des États membres est seulement soumise aux obligations de la coopération politique qui leur imposent une concertation. L'unanimité est de règle en la matière. Certes, la politique externe de la Communauté régie par le traité est distincte de la coopération politique, mais toutes les précautions ont été prises pour que la cohérence soit maintenue entre les deux secteurs. Dans ces conditions, les chances sont faibles pour que les États membres perdent leur autonomie en ce secteur. Cependant, ici encore, un cadre communautaire s'établit. Plus la solidarité s'établit autour de positions communes répétées régulièrement, plus il devient difficile à un État de s'en dégager. Au fil du temps s'établira un cadre qui guidera l'action des institutions de la Communauté lorsqu'elles interviendront dans le cadre de leurs compétences dans des négociations internationales. Mais, il s'agit d'un mouvement à longue échéance.

On pourrait multiplier les exemples en variant les secteurs, mais le processus est toujours identique. Les contraintes du marché amènent les États à rapprocher leurs politiques et à définir des principes communs. Il se constitue ainsi par le biais de réglementation ou de façon plus pragmatique un cadre communautaire qui détermine le champ de l'autonomie des États. Ce cadre est défini par eux. Certes la Communauté est juridiquement indépendante des États, mais ceux-ci en maîtrisent largement le processus de décision. Cependant, une fois la décision prise, le cadre s'impose. A eux de redéfinir leurs moyens d'action en tenant compte de ce fait. L'encadrement communautaire limite l'autonomie mais au profit d'une autonomie plus grande de l'ensemble européen par rapport aux

autres acteurs internationaux. D'autre part, cette limitation n'interdit pas, comme le montre l'exemple fiscal, de conserver la même possibilité d'action au prix d'une réforme globale du secteur considéré pourvu que celle-ci soit compatible avec le droit communautaire.

**RÉSUMÉ.** — *La réalisation du marché intérieur ne fait pas véritablement peser de contraintes juridiques nouvelles sur les Etats, mais l'ouverture des frontières appelle une harmonisation croissante, même lorsque celle-ci n'est pas juridiquement nécessaire. Ceci n'entraîne pas une communautarisation des politiques, mais situe les politiques nationales dans un cadre communautaire, ce qui peut appeler une restructuration de celles-ci si on veut préserver leur efficacité.*

**Jean-Paul JACQUÉ.** — **The penetration of national policies by the European Community.**

Although the single European market does not really impose major new legal constraints on member states, the opening of frontiers will require an increasing degree of harmonisation even where this is not demanded by law. National policies will not be « Europeanised » by this, but they will have to be placed in a European framework, and this could mean that they are restructured in order to remain effective.