

CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET DIFFÉRENCIATION : LA FLEXIBILITÉ

PAR

Daniel Vignes

L'Union européenne peut-elle éviter de voir ses membres ne coopérer que chacun sur ses propres choix (formule de l'Europe à noyau dur) ou de les voir agir chacun à sa cadence (formule de l'Europe à plusieurs vitesses) ? Quelques conditions minimales.

Tous les systèmes d'intégration régionale reposent sur un régime commun. Pour la Communauté européenne on a parlé d'un marché commun, de politiques communes, d'organisations communes de produits agricoles... Sans doute cela ne peut être immédiat mais progressif : des régimes transitoires ont été prévus pour les premières années et également lors de chaque adhésion à la Communauté. Douze à quinze ans après 1958 devait être le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du marché commun (art. 7.7 du traité de Rome, texte actuel, toutefois dans le texte primitif de celui-ci, cette disposition était l'art. 8).

Si ce régime commun n'a jamais paru une impossibilité aux États membres originaires — même s'il requérait de sérieux efforts —, il n'en a plus été ainsi quand la Communauté s'est élargie. Plusieurs raisons peuvent être invoquées par un État dans son désir de rompre l'uniformité en demandant soit des cadences différenciées, soit plus grave des exceptions à la règle générale. Un des premiers secteurs où des dérogations furent demandées est celui de la pêche : l'Angleterre et la Norvège n'acceptèrent jamais qu'antérieurement à leur venue la Communauté se fût dotée d'une politique commune !

L'inégalité de développement entre les Etats membres également provoqua, notamment à l'occasion des élargissements un besoin ou un désir de différenciation entre une majorité d'Etats assez développés et d'autres qui ne pouvaient suivre le peloton.

On aurait pu aussi redouter que le caractère plus ou moins libéral de l'économie de certains Etats membres et l'orientation plus dirigiste et sociale voire socialisante (Etat providence) d'autres rendent plus difficile l'approfondissement de la Communauté. Sous une réserve que l'on verra plus loin (*infra* II a) ce facteur a joué relativement peu.

Il est certain que l'Angleterre n'a pas été un partenaire très malléable et que les gouvernants et spécialement les conservateurs ont multiplié les objections à la création de nouvelles politiques communes ou souhaité des dérogations à celles en voie d'établissement.

C'est à l'occasion d'un de ces innombrables examens de conscience auxquels la Communauté se complaît que se posa le problème d'une différenciation entre ses membres, d'une cadence de réalisation plus rapide souhaitée par certains et pas par d'autres. On pensa de même à ce que certaines réalisations ne soient pas le fait de certains Etats membres. C'est fin 1975 dans le rapport Tindemans, du nom d'un ancien premier ministre belge que paraît pour la première fois le terme d'Europe à deux (ou plusieurs) vitesses ; on en retrouvera le concept ci-après (I a).

Depuis et malgré un attachement théorique à l'idée de régime commun, les Communautés à plusieurs occasions ont sans le dire mis sur pied des régimes d'application différenciée entre les Etats membres.

Bien plus une disposition majeure aboutissant à une différenciation selon la cadence de réalisation figure dans le Traité de Maastricht pour ce qui concerne l'Union économique et monétaire, plus connue sous le nom de monnaie unique. Celle-ci requérant d'assez strictes conditions financières des Etats membres (cf. *infra*, II c), il ne pouvait être question que tous les Etats membres accèdent à la monnaie unique simultanément et dès le début ; les Etats membres doivent en effet réussir une sorte d'examen de passage sur la base de critères d'or-

thodoxie économique-financiers, les États membres les moins bien notés ne rejoignant pas immédiatement l'UEM, mais bénéficiant d'un régime dérogatoire plus ou moins long et également d'une certaine assistance de la part de leurs partenaires.

Plus près de nous, un nouveau problème se posa quand la Communauté (ou plutôt l'Union) s'élargit à des États ayant des sensibilités orientées vers la neutralité, ce qui est actuellement le cas, outre l'Irlande, de la Suède, de l'Autriche et de la Finlande ; ces États étaient-ils disposés à se soumettre à une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) tout comme les États membres, membres de l'OTAN et de l'U.E.O. ? Si l'Union persiste d'ailleurs à s'élargir à des États autrefois membres du glacis soviétique, le même problème ne risque-t-il pas de se poser ? Cela a abouti à un approfondissement du problème de la Communauté diversifiée.

Quatre concepts de diversification ont vu le jour, on les analysera en une première partie ; par ailleurs dans quatre domaines, il existe déjà des exemples ou des projets de régimes différenciés, une deuxième partie les examinera ; quelques conditions minimales à de telles différenciations sont communément envisagées comme sauvegardant un éclatement du système, on les commentera dans une troisième partie.

I. — TOUR A TOUR QUATRE CONCEPTS

Quand les spécialistes parlent de cette diversification de la construction européenne — c'est volontairement que nous écartons le mot d'intégration européenne avec laquelle certains d'entre eux semblent brouillés — c'est quatre concepts que l'on envisage : tour à tour on a parlé d'Europe à géométrie variable, d'Europe à la carte, d'Europe à deux (ou plusieurs) vitesses, de noyau dur de l'Europe. De quoi s'agit-il ?

A. — *Europe à géométrie variable*

N'est-ce pas *in globo* l'image que donne l'Europe quand depuis quarante années, on peut considérer une multitude d'organisations européennes. D'abord l'Europe du Conseil de

l'Europe, sorte de parloir politique fondé en 1949, avec son siège à Strasbourg, ayant une vocation de politique générale à l'exception des problèmes de sécurité et de défense, avec en outre une spécialisation dans la sauvegarde commune des droits de l'homme ; elle fut longtemps cantonnée à moins de vingt membres tous d'Europe occidentale, elle était la base de toute coopération mais en fait elle n'avait approfondi — à part les droits de l'homme — qu'un peu ce que les autres organisations ne pratiquaient pas ; ouverte à tous les Etats du continent européen, à condition qu'ils aient un gouvernement démocratique, cela lui avait longtemps fait exclure l'Espagne et le Portugal et évidemment l'Europe de l'Est ; en outre elle suspendait d'exercice les membres qui pêchaient trop à l'égard des droits de l'homme (en un temps la Grèce, plusieurs fois la Turquie).

Depuis quinze ans elle tend progressivement à l'oecuménisme : quarante membres, dont les derniers sont la Russie et la Croatie.

Seule plus large que le Conseil de l'Europe se présente la Commission économique pour l'Europe, commission régionale des Nations unies, mais peut-on la considérer comme vouée à la construction européenne, alors que de sa filiation des Nations Unies elle tend à être l'opposé d'un organisme d'intégration, un simple organe de coopération ?

Dès qu'il s'agissait de coopération économique, les Occidentaux se retrouvaient à l'Organisation européenne de coopération économique ; certes celle-ci, en dispensatrice de l'aide Marshall, avait commencé dans la reconstruction européenne avant en 1961, en s'appelant l'Organisation de coopération et de développement économique, mais cessant alors d'être européenne puisqu'ouverte aux Etats Unis, au Canada, au Japon, à l'Australie, à la Corée..., elle sort de notre époque.

Parallèle à elle était le Comecon ouvert aux seuls Etats de l'Est, officiellement dissous depuis une douzaine d'années.

Si de l'économique on passe au militaire, on trouverait de même deux organisations parallèles : le Pacte de Varsovie pour les pays de l'Est, l'OTAN pour l'Occident, mais celle-ci est-elle purement européenne alors que ses membres comprennent les Etats-Unis et le Canada, et n'excluant comme Euro-

péens occidentaux que les neutres : Suisse, Suède, Irlande, Finlande.

Plus strictement européenne est l'Union de l'Europe occidentale (UEO) mais elle est à vocation spécifique, tour à tour (1948) alliance entre Européens occidentaux (France, Royaume-Uni et Benelux), élargie en 1954 pour amortir le choc du réarmement allemand, peut-être demain instrument de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. On la retrouvera plus loin (*infra* II a).

A mi-chemin du politique et du militaire il faut aussi parler de la CSCE, Conférence pour la Sécurité commune et la Coopération en Europe, transformée en 1994 en OSCE (Organisation pour la Sécurité...) et qui eut son heure de gloire dans la cessation de la guerre froide Est-Ouest ; elle tend à assurer en Europe le non — recours à la force, l'inviolabilité des frontières, le règlement pacifique des différends, la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats...

Les plus typiques de la construction européenne sont les Communautés européennes avec leurs trois (voire quatre) organisations : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), la Communauté économique européenne (1958) devenue en 1993 la Communauté européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom — 1958), et complétant celles-ci par des politiques et formes de coopération instaurées par le Traité de Maastricht : l'Union européenne.

Il s'agit avec les Communautés et l'Union d'organisations fermées ne s'ouvrant que par l'accord unanime (et ratifié) de leurs membres. Sans doute, se sont-elles élargies depuis 1958 où elles avaient six membres (Allemagne, France, Belgique, Italie, Pays-Bas, Luxembourg), en 1973 de trois nouveaux (Royaume-Uni, Danemark et Irlande), en 1980 de la Grèce, en 1986 de l'Espagne et du Portugal, en 1995 de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande, ayant actuellement onze (sinon douze) candidats officiels à l'adhésion donc potentiellement vingt sept ou vingt huit membres. Si s'en tiennent écartés notamment la Suisse et la Norvège, elle a en revanche en Europe des associés (actuellement la Turquie, candidate différée à l'adhésion) ou assimilés : les membres de l'Espace écono-

mique européen (Norvège, Islande, Lichtenstein), voire la Suisse.

L'analyste attentif ne saurait ignorer enfin quelques organisations à objectif plus restreint : dans la coopération spatiale par exemple : l'Agence spatiale européenne ; dans les télécommunications et les satellites, Eutelsat et Eumetsat ; dans le nucléaire, le Cern ; dans le contrôle de la navigation aérienne, Eurocontrol ou d'autres à objet plus spécifique et à structure encore plus légère comme celle qui s'occupe au niveau européen de l'Airbus (1) ; Schengen qui se propose par une coopération policière de faciliter la circulation des personnes ; l'Eurocorps réunissant des unités armées de trois ou quatre États. Sans doute, beaucoup de ces organisations ne sont-elles que transitoires ce que l'on dira plus loin.

On ne saurait d'ailleurs oublier que par une sorte de phénomène de filialisation, certaines organisations prévoient la possibilité d'accords entre certains seulement de leurs membres, telle la signature par les (certains) membres du Conseil de l'Europe d'accords partiels mais tous coiffés par le Conseil de l'Europe.

Mais tout cela est-il la construction européenne ou n'est-ce pas plutôt une nébuleuse d'organisations tendant certes toutes vers le même but : la construction de l'Europe mais à travers diverses structures ouvertes aux uns et aux autres, à travers une grande floraison de textes ? Ces organisations ne risquent-elles pas dès lors de se concurrencer, d'empiéter les unes sur le domaine des autres, de se nuire, voire de se phagoccyter ?

Sans doute ne faut-il pas par principe dire du mal de la variété de toutes ces organisations : elle peut susciter des coopérations qu'un régime plus uniforme aurait étouffé, mais tout cela, c'est de l'Europe à géométrie variable car aucune, aucune de ces organisations n'a le même cocktail de membres. En revanche, quand c'est au sein d'une même organisation qu'est ainsi prévue la libre vocation des membres à choisir librement parmi les activités, cette forme prend un autre nom, celui d'Europe à la carte.

(1) Au sujet de l'Europe de la construction aéronautique, on l'a qualifié (en 1996) « d'Europe en ordre dispersé ».

B. — *L'Europe à la carte*

Selon ce concept (2) au sein d'une même organisation, les uns pourraient faire de la construction sociale alors que d'autres — à l'instar de la politique de Mme Thatcher — n'aurait qu'une réglementation sociale très sous développée. Selon un autre clivage, certains — toujours au sein de la même organisation — pourraient ne s'intéresser qu'à coopérer en vue de la défense et de la sécurité ; selon un troisième clivage — encore au sein même de la même organisation — quelques uns ou plusieurs mèneraient une politique commune musclée de recherche, ou encore d'aide au développement, ou que sais-je ? On comprend le mot d'Europe à la carte... comme on comprend le peu de faveur que ce concept recueille (et le caractère un peu dérisoire de son appellation).

En réalité l'organisation unique que nous venons d'évoquer ne serait-elle pas, plus encore que l'Union européenne avec ses onze langues officielles, une Tour de Babel ? Si au sein d'une organisation unique, il y a un désir de diversification, de flexibilité, ne doit-on pas plutôt songer, tout en ayant pour tous les mêmes objectifs, à chercher à les réaliser plus ou moins rapidement ? Ainsi apparaît le concept d'Europe à plusieurs vitesses.

C. — *L'Europe à plusieurs vitesses*

Dans ce type de construction européenne, les États doivent tous partager les objectifs finaux. Toutefois ils disposent d'une plus ou moins grande liberté quant à leur vitesse de réalisation, n'étant pas obligés de parvenir au résultat au même rythme, des régimes transitoires différenciés sont possibles, certains peuvent les faire durer plus longtemps, d'autres se rapprocher plus vite du but.

En fait un tel régime à deux vitesses a été créé par la Communauté, comme on l'a indiqué, dans le domaine du passage

(2) Prôné en son temps par le Ministre français des affaires étrangères (en 1994 et par le Premier ministre d'alors) et qualifié par lui d'Europe à géométrie variable mais également (et plus exactement) d'Europe « des nouveaux pays fondateurs » (Réponse à la question orale au Sénat français du 20 avril 1994). Ce concept fut par la suite qualifié par le Président Mitterrand (interview du 20 octobre 1994) « d'Europe à la carte... contraire à la solidarité ».

à la monnaie unique. Ce régime passablement compliqué, prévoit la création de la monnaie unique à l'une des deux dates : le 1^{er} janvier 1997 ou le 1^{er} janvier 1999. Mais même lors de ce passage à la monnaie unique, celle-ci ne devrait être réalisée qu'entre certains Etats, les seuls à être aptes à y réussir, les autres ayant des délais pour y parvenir (cf. *infra*, II c). Au surplus — et ceci est plus grave — le Royaume-Uni et le Danemark ne sont pas tenus — au terme de dispositions séparées du Traité de Maastricht — par le calendrier de passage à la monnaie unique appliqué par les treize autres. Et ils pourraient même s'ils remplissent les critères d'aptitude auxquels se soumettent les autres ne jamais adopter la monnaie unique.

*

* * *

Ces trois concepts qui — on vient de le voir — peuvent se combiner, closent-ils toutes les possibilités de flexibilité ? Ils ont en commun d'opposer parmi les Européens les audacieux et les pusillanimes, les « mordus » et les timorés, les interventionnistes et les libéraux, les riches et les pauvres, ou encore ceux pour lesquels la construction européenne est un choix politique majeur et ceux qui pensent à une « Europe sans rivage », soit plus atlantique qu'europpéenne, soit encore une Europe particulière (nous pensons aux tendances intrascandinaves dont certains Etats membre du Nord ne sont pas arrivés à se débarrasser).

Alors, ne doit-on pas songer à une Europe à plusieurs géométries autour d'un noyau dur ?

D. — *Le noyau dur de l'Europe*

Déjà, dans une optique différente, Winston Churchill avait songé que le Royaume Uni était le noyau dur commun à trois regroupements : l'un atlantique avec les Etats-Unis et d'autres, un second avec le Commonwealth, un troisième de l'Europe occidentale. Ce n'est pas sur cela que nous voudrions réfléchir.

L'année dernière (fin 1994), outre-Rhin, une cogitation officielle préparatoire aux travaux de révision du Traité de l'Union européenne prévus pour 1996 — d'où son nom de CIG

96 — a repris cette idée de noyau dur (« Kern-Europa », c'est-à-dire noyau européen) pour chercher à construire quelque chose pour remédier au désir de certains d'aller moins vite que d'autres : si le droit commun (ou le cercle commun) serait les Communautés et Union, un noyau dur pourrait être composé d'un cercle plus restreint des Etats acceptant une organisation plus rigoureuse et plus structurée, dans l'ordre monétaire et l'ordre militaire notamment, alors qu'un troisième cercle beaucoup plus large regrouperait tous les Etats européens avec lesquels l'Union établirait des liens économiques et politiques (3). Ce document allemand (4) fut contrecarré par le désir de tous les Etats membres même les plus démunis, de ne pas abandonner le noyau dur (« Le noyau dur, c'est toute l'Union » voir *Le Monde* du 12 novembre 1994) et par l'inconcevabilité pour l'Union d'abandonner certains Etats membres fervents européens temporairement en retard ! Le concept de noyau dur n'aurait alors qu'une valeur circonstancielle !

Quoiqu'il en soit, malgré leurs imprécisions et leurs faiblesses, les quatre concepts ont permis de situer les problèmes. On poursuivra leur examen en évoquant divers exemples de régime différenciés dans lesquels les Communauté et l'Union elle-même, ou leurs Etats membres, ou certains de ceux-ci se sont lancés pour avancer la construction européenne.

II. — DU PRÉSENT AU FUTUR : QUATRE EXEMPLES DE RÉGIMES DIFFÉRENCIÉS

Il est impossible de recenser tout ce qui est régime différencié dans la construction communautaire et sa mouvance. Sans doute la Cour de Justice se montre-t-elle un censeur rigoureux de l'orthodoxie mais certaines dérogations à l'uniformité ont été admises par elle ; les textes institutionnels communautaires d'ailleurs en ont admis en certains cas le principe. Cela a par exemple été la rançon dans l'Acte unique (1986) des dispositions concernant le rapprochement des législations : à côté de

(3) Sur cette thèse du noyau dur, voir Florence CHALTIEL, à la *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1995, pp. 5 à 10.

(4) Le même concept de noyau dur fut repris vers la même époque par le premier Ministre Balladur avec quelques variantes.

l'art. 100, texte de base originaire, on a prévu l'art. 100A par lequel on peut rapprocher à la majorité, étant en outre entendu (§ 4) qu'après une opération de rapprochement un Etat membre peut avec l'accord de la Commission et sur justifications « appliquer des dispositions nationales » ; est-ce de l'Europe à géométrie variable ou à la carte voire à deux vitesses si la dérogation est temporaire ? C'est en tout cas légitime puisque prévu par le Traité.

Quoiqu'il en soit nous voudrions parler de quatre cas typiques où la différenciation est prévue.

A. — *Une réalisation exécutable :*
le protocole sur la politique sociale

Si nous étions un juriste britannique de sensibilité libérale, je crois quand même que nous maintiendrions ce qualificatif d'exécutable tant il s'agit d'une piètre construction juridique. Au cours du sommet de Maastricht, pour vaincre une des trois ou quatre objections fondamentales britanniques, le Conseil européen accepta au bénéfice du Royaume Uni une dispense d'appliquer les dispositions sociales que les autres Etats membres souhaitaient adopter pour elles.

Certes cette position de fond n'était pas une nouveauté : en 1989 lors de l'adoption d'une Charte sociale par le Conseil européen à sa session de Strasbourg, le Royaume Uni (Mme Thatcher) s'opposa à cette adoption ce qui provisoirement enterra la mise en application du texte néanmoins adopté par les onze autres. Au cours des négociations de 1991 onze Etats membres sur douze étaient d'accord sur une série de dispositions de fond et de procédure : quant au fond il se serait agi d'ouvrir la possibilité pour la Communauté de mettre en œuvre dans la Communauté l'énumération de mesures prévues en 1989 (nous n'entrons pas plus dans le détail) ; quant à la procédure, outre l'emploi non de l'unanimité mais de la majorité qualifiée, la mesure la plus originale était l'avènement d'une sorte de dialogue qui aurait selon ses proposant belges de grandes qualités pour adopter des réglementations sociales.

Le Royaume-Uni n'étant d'accord ni sur le fond, ni sur la procédure, ses partenaires acceptèrent de disjoindre lesdites dispositions en les insérant dans un accord à onze sur la politi-

que sociale annexé à un protocole sur la politique sociale lui-même annexé au Traité de Maastricht ; ce protocole prévoit que les mesures de mise en œuvre de l'accord (à onze) seront arrêtées par le Conseil statuant sans la participation des représentants du Royaume Uni à une majorité égale au nombre de voix de la majorité qualifiée moins les voix anglaises (dans l'Union à 15 Etats de 1996 : 52 voix au lieu de 62 voix sur 87 au total) ; ajoutons que la disposition est un peu plus complexe, mais que le détail ne présente pas d'intérêt pour notre présent raisonnement.

Quoiqu'il en soit, les éléments ci — dessus sont suffisants pour qualifier ce montage d'Europe à la carte. Ajoutons deux appréciations : l'une, civique parce qu'il pourrait favoriser un certain dumping social si des investissements se dirigeaient vers le Royaume Uni appâtés par ses moindres charges sociales, ce qui nous fait dire que ledit montage est exécrable dans une Europe qui veut réaliser l'égalité entre ses membres. Secondement : ce montage perdurera-t-il si par hasard les Travailistes revenaient au pouvoir ? Il ne le sembla pas.

*B. — Un réalisation controversée
mais probablement inévitable : Schengen
et la libre circulation des personnes*

Il y a un bien, il y a un mal. Le mal, d'abord, c'est que Schengen est hors la Communauté (Union), Schengen est un traité multilatéral, voire une organisation internationale, instituée entre certains Etats membres de la Communauté pour — et c'est là que le bien apparaît — réaliser un objectif primordial de la Communauté, la libre circulation des personnes.

Sans doute, la libre circulation des personnes est un objectif de l'espace sans frontière impliqué par le marché intérieur (art. 8A ajouté au Traité CEE par l'Acte unique et devenu art. 7A du Traité CE en vertu du Traité de Maastricht) et doit être réalisée dès fin 1992. Mais en même temps qu'ils signaient l'Acte unique les Etats membres y joignaient une « déclaration politique » ; ce qualificatif de « politique » est rare pour une déclaration dans le système communautaire et est la preuve d'un parfait désaccord entre les Etats membres sur ce qui est la situation juridique : certains Etats membres n'ont en effet

accepté de dire que la libre circulation des personnes devait être réalisée en vertu du Traité CEE d'ici 1993 que parce que ladite déclaration politique vidait cet engagement de toute substance, les problèmes de circulation des ressortissants étrangers étant disjoints et devant se réaliser dans un cadre de coopération entre États membres, pas dans un cadre communautaire ; une autre déclaration, celle-ci dite générale, elle aussi jointe à l'Acte unique, disjoint encore la tâche de contrôle de l'immigration étrangère, qui se réalise dans une mouvance intergouvernementale et non pas communautaire.

Peut-être peut-on considérer cette disposition comme regrettable juridiquement, mais politiquement elle s'imposait car les questions de circulation des étrangers n'étaient pas mûres pour être communautarisées. Cela pas plus en 1986 (Acte Unique) qu'en 1992 (Traité sur l'Union européenne). Celui-ci poursuit d'ailleurs sur la même lancée ; il prévoit une procédure de visa communautarisée : l'art. 100 C du traité CE, tout en conservant à l'intergouvernemental — le fameux troisième pilier — les questions de franchissement et d'une manière plus générale la politique d'immigration et plus généralement le régime des ressortissants tiers.

C'est sur la base de cette cote mal taillée que les accords de Schengen ont été conclus entre seulement quelques États membres, sauf depuis lors à être progressivement étendus à d'autres.

Schengen est un cadre non communautaire, sans pouvoir pour les institutions : sans doute y a-t-il un Conseil des Ministres propre au système Schengen mais ce n'est pas celui de la Communauté (Union) ; il n'y a pas de commission dispensatrice de proposition de textes normatifs et de mesures d'application ; il n'y a pas recours à la Cour de justice des Communautés, interprétratrice des situations particulières.

Mais par deux accords de Schengen, respectivement l'Accord du 12 juin 1985 (donc antérieur même à l'Acte unique) relatif à la *suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, et la Convention d'application de cet accord, du 19 juin 1990, également signée à Schengen (Schengen étant la commune luxembourgeoise dont était maire lors de la signature de 1985 le ministre luxembourgeois de l'Intérieur), cinq

États membres : Allemagne, France et les trois du Benelux — le noyau dur de la Communauté ? ? — ont pris divers engagements pour réaliser entre eux la libre circulation. A la mi 96 y avaient adhéré (ou sont en cours de le faire) cinq autres États membres : Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Autriche ; par ailleurs un accord est en perspective pour l'adhésion des États membres scandinaves : Danemark, Suède et Finlande et même avec un régime spécial de la Norvège et de l'Islande. Seuls restent en dehors le Royaume Uni et l'Irlande (mais ceci est une autre histoire qu'en outre le terrorisme de l'IRA complique).

Quoiqu'il en soit, la communautarisation étant impossible, on se saurait condamner le caractère intergouvernemental et partiel du régime Schengen, la liberté (de circulation) étant préférable par une méthode juridique contestable à pas de libre circulation du tout.

Ainsi absolvons-nous Schengen, même s'il est juridiquement mauvais et passons-nous d'une réalisation pragmatique extra-communautaire qui rappelle à la fois l'Europe à la carte — certains États établissent entre eux seuls la libre circulation des personnes — et l'Europe du noyau dur (ce sont l'Allemagne, la France et le Benelux qui avaient lancé Schengen), à une réalisation communautaire sophistiquée mais ne pouvant se réaliser à une seule vitesse : la monnaie unique ; celle-ci est en effet monnaie unique pour les seuls États membres qui y participent.

C. — *Une réalisation programmée
communautairement : l'Union économique
et monétaire*

Evidemment dans un marché commun qui depuis près de quarante années veille à assurer progressivement mais complètement la libre circulation des marchandises, la multiplicité des monnaies est une tare. Cette existence de plusieurs monnaies est une triple gêne, à la fois parce qu'elle entraîne des coûts de conversion de l'une à l'autre ; ensuite dès lors que les taux de conversion de ces monnaies ne sont pas absolument constants, mais qu'elles flottent entre elles — même dans des limites restreintes — ; enfin quand le taux de certaines étant

soumis à des dévaluations, les parités ne sont plus maintenues. Trois phénomènes qui vont constituer des entraves à la liberté de circulation des marchandises et à celle des capitaux. Telles sont exposées élémentairement les raisons qui depuis vingt ans amenaient la Communauté à chercher à modifier son système monétaire.

Certes la voie fût longue tant ont été nombreuses les crises monétaires affectant la devise de la plupart des Etats membres. En fait, même l'Allemagne, le seul Etat membre à devise forte, a connu des crises obligeant à une réévaluation du mark quand celui-ci restait rivé à son taux maximum. Un Système Monétaire Européen, depuis 1978, avait cherché à remédier à de trop importantes fluctuations des monnaies des Etats membres. Antérieurement même, en 1970, le thème de la création d'une Union économique et monétaire avait été retenu, pour le futur certes, mais reconnu comme une absolue nécessité. Dans le plan Werner (8 et 9 juin 1970 et résolution du Conseil du 22 mars 1971), la réalisation par étapes d'une communautarisation des politiques économiques aboutissant à une monnaie unique était prévue. Le peu d'enthousiasme du Royaume Uni pour cette réalisation valut à celle-ci dix ans au moins de retard. En 1986 aucun progrès n'était réalisé et l'art. 102A sur la capacité monétaire était inclus dans le traité CEE par l'Acte unique parlant à nouveau de convergence souhaitable des politiques économiques et monétaires... et prévoyant une nouvelle conférence.

Une des principales difficultés de l'UEM est en effet sans aucun doute la divergence des politiques économiques et monétaires des Etats membres.

Nous n'insisterons pas sur les négociations qui aboutirent au système adopté par le Traité de Maastricht ni sur les motivations qui firent retenir un système de monnaie forte reposant sur des principes financiers et budgétaires rigoureux. Politiquement cela était nécessaire si on désirait que l'Allemagne, forte de la réussite constante du mark, accepte d'abandonner celui-ci au profit de la monnaie unique. Techniquement cela requerrait que ses fondateurs atteignent entre eux une certaine *convergence* se caractérisant par un degré élevé de stabilité des prix, un équilibre de leurs finances publiques et de leur bud-

get, des marges normales et stables de fluctuation des changes, un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui ne soit pas trop élevé par rapport aux meilleurs taux relevés parmi les Etats membres, etc.

Sur la base de ces critères de convergence, seuls les Etats membres ne variant pas trop de la moyenne obtenue par les trois Etats membres les plus compétitifs, doivent être considérés comme aptes à participer à la monnaie unique, les autres Etats restant en dérogation à celle-ci jusqu'à nouvel ordre. Le Traité prévoit de plus que en vue de ce passage à la monnaie unique que les Etats membres devront au début de 1997 ou à défaut au début de 1999 se soumettre au sein du Conseil des Ministres des finances de la Communauté puis du Conseil européen (c'est-à-dire des chefs d'Etats et de gouvernements) à un examen en commun de leur politique économique et monétaire et être déclarés aptes au passage à la monnaie unique.

Nous ne pouvons décrire, même d'une façon brève, les dispositions à appliquer par les Etats membres aptes à participer à la monnaie unique à partir de leur examen de passage de 1999 (la session de 1997 a d'un commun accord été supprimée lors du Conseil européen de juin 1995) : contentons de signaler la création d'une Banque centrale européenne, seule émettrice dorénavant (à compter de 2002) de la monnaie unique européenne dont le Conseil européen de Madrid (déc. 95) a décidé qu'elle s'appellerait l'Euro.

Nous ajouterons que les Etats n'ayant pas été admis au passage à la monnaie unique qu'ils pourront tous les deux ans à compter de 2001 faire réexaminer par le Conseil européen s'ils satisfont maintenant aux critères de convergence ; par ailleurs que certaines des dispositions applicables aux Etats membres passés à la monnaie unique ne leur sont pas applicables, telles les mesures de constitutions de réserves obligatoires auprès de la Banque centrale, de réglementation des opérations de crédit, de mise à la disposition de la Banque centrale européenne de certains de leurs avoirs et devises...

Ce régime de l'UEM et du passage échelonné dans le temps des Etats membres à la monnaie unique contient en outre une grave exception, puisque deux Etats membres, le Royaume Uni et le Danemark ne sont pas soumis au calendrier de la

monnaie unique mais sont libres de rester sans limite en dehors de l'UEM. Une telle exception constitue une mauvaise infiltration du phénomène d'Europe à la carte dans une construction qui est à l'égard des treize autres Etats membres est de l'Europe à deux (ou x) vitesses.

Il est un peu tôt pour discerner quels seront les résultats de l'examen 1998 par les divers Etats membres de leur aptitude à passer dès le début à la monnaie unique. D'une certaine manière, même si certains Etats membres paraissent moins bien placés financièrement que d'autres, on peut toutefois considérer que les Etats membres originaires restent les plus ardents à la réalisation de la construction européenne et de l'UEM. Constitueront-ils dès lors une sorte de noyau dur de l'UEM, rejoints d'ailleurs par certains ?

En un temps le Luxembourg (Etat membre originaire), l'Autriche (Etat membre nouveau de 1995) et le Danemark (Etat membre nouveau de 1973, mais non engagé complètement par le calendrier de l'UEM) auraient été parmi tous les Etats membres ceux ayant les meilleurs critères de convergence ! Le palmarès définitif est toutefois imprévisible. Il semble qu'il y aura des accommodements avec le ciel.

D. — *La difficile gestation
d'une réalisation hautement politique :
naissance et développements futurs de la PESC*

L'idée de l'Europe politique est presque aussi vieille que les Communautés. Dès le début des années soixante, diverses raisons amenèrent les dirigeants des Etats membres composant le Conseil CEE à déborder le domaine purement technique assigné aux Communautés : d'abord les relations économiques internationales n'étaient pas simplement économiques mais en partie politiques, elles se traitaient souvent aux Nations Unies ; en outre elles étaient inséparables de questions très politiques comme la lutte contre l'apartheid et la décolonisation ; par ailleurs la démocratisation de la Communauté, le souci de coiffer le technique par le politique œuvrait dans le même sens.

Cette ambition de faire l'Europe politique mettra trente années à se réaliser puisque c'est seulement le Traité sur

l'Union européenne en 1992 qui la met en place et encore timidement.

Sans doute ne faut-il pas ignorer de nombreux plans qui, au début des années 80, prévoyaient que les Etats membres étaient astreints à réaliser une coordination de leurs politiques étrangères mais jamais, même dans l'Acte unique de 1986, il n'y aura plus que des engagements de consultations. Avec la politique étrangère et de sécurité commune, la PESC, Titre V du Traité sur l'Union européenne, art. J à J11, on prévoit en revanche le dépassement progressif d'une obligation systématique de coopération par la mise en œuvre d'actions communes obligatoires pour les Etats membres et surtout graduellement l'inclusion des problèmes de défense dans les préoccupations de l'Union.

Nous examinerons, en aval des engagements de consultations systématiques qui sont le substratum de la PESC, trois mesures de cette politique commune et pour chacune nous verrons quel degré de flexibilité peut exister au profit d'un Etat membre.

La mesure la moins consistante de la PESC est ce que le Traité appelle la position commune (TUE, art. J.3). Au terme d'informations et de concertations mutuelles, le Conseil — ce ne sont plus les Etats membres isolément mais le Conseil — définit chaque fois que nécessaire, des positions communes auxquelles les Etats membres doivent conformer leurs politiques nationales ; ceci est notamment d'application au sein des organisations et des conférences internationales. Ce ne semble pas laisser de flexibilité au profit d'un Etat membre. Toutefois comme la position commune n'est pas assortie d'une obligation d'action, il est évident que — sauf peut être dans les organisations et conférences — tout Etat membre a une certaine liberté à ne pas insister dans les manifestations propres de sa politique sur son appui aux positions communes.

A un second degré, le Conseil va pouvoir décider d'une action commune de l'Union (art. J.3). Comme dans le cas de la position commune, c'est la Présidence de l'Union qui aura la responsabilité de la mise en œuvre des actions communes, mais les Etats membres sont expressément engagés à leur égard (§ 4) ; toutefois un triple élément de flexibilité va pou-

voir exister : d'abord dans le fait que le Conseil se prononce à l'unanimité au stade de la première décision, ce qui permet de tenir compte des scrupules de chacun ; ensuite parce que le Conseil détermine la portée précise et fixe notamment les moyens, procédures et conditions (§ 1, voir aussi § 5), ce qui compte tenu de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action de l'Union (J.8.2) permet, le cas échéant, une certaine flexibilité ; enfin, en cas de difficulté majeure rencontrée par un Etat membre pour appliquer une action commune, cet Etat peut demander au Conseil de rechercher des solutions appropriées... ne pouvant toutefois... aller à l'encontre des objectifs de l'action... (§ 7). Tout cela est susceptible à l'égard d'une action commune posant problème à un Etat membre d'apporter sans esquiver l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action commune des éléments de flexibilité ; il est évident toutefois qu'une participation à la carte à l'action commune n'est pas envisagée puisque l'unanimité a été nécessaire à la décision à la base de l'action commune.

Au troisième degré de la PESC, qui est celui de la mise en œuvre des problèmes de sécurité de l'Union européenne, nous allons nous trouver devant une situation qui requiert plus encore de besoin de flexibilité. Cette mise en œuvre appartient toutefois au futur puisque c'est d'ici 1998 — et dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de révision de 1996 (art. J.4.6) — que l'Union doit la préciser (J.5.6.). Le besoin de flexibilité relève de ce que nous sommes dans un domaine où il s'agit de sécurité, voire de défense, que ce sont des matières où la souveraineté des Etats est particulièrement chatouilleuse et que depuis 1995 le tiers presque des Etats membres (Irlande, Autriche, Suède et Finlande) a opté plus ou moins pour une politique de neutralité — ce qui est la principale difficulté — et que plusieurs autres tiennent à ce que leur politique de sécurité s'exerce dans le cadre non pas de l'Union mais plus encore dans celui du Pacte atlantique ou encore compte tenu d'autres engagements régionaux (entre scandinaves). Comment l'Union pourra-t-elle faire face à ces divergences ?

Certes le problème existait déjà lors de la rédaction du Traité de l'Union européenne ; ne pouvant alors le résoudre,

les négociateurs de ce Traité avaient donné à leurs engagements ce caractère d'engagement à compléter ; par ailleurs en indiquant alors que la politique de sécurité se traiterait dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale, ils n'avaient pas chargé en engagements précis les Etats membres de l'Union européenne non membres de l'UEO. Ceci était en 1992 et est encore actuellement le cas de l'Irlande et du Danemark. En contrepartie ces deux Etats, ainsi que par la suite la Suède, l'Autriche et la Finlande ont accepté à l'égard de l'UEO d'avoir un statut d'observateur (5).

De la même manière les Etats membres de l'OTAN, non membres de l'Union européenne, savoir l'Islande, la Norvège et la Turquie sont devenus associés de l'UEO (pour les pays d'Europe de l'Est, voir *infra*, leur statut de « partenaires associés »).

En outre en annexe au Traité sur l'Union européenne figure une déclaration des Etats membres de l'Union européenne simultanément membres de l'UEO sur le rôle futur de celle-ci et ses relations avec l'UE et l'OTAN, qualifiant notamment l'UEO de « composante de défense de l'Union européenne » ou encore de « moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ». Dans ce contexte, on ne doit pas oublier que le Traité (ou Pacte) de l'Union de l'Europe occidentale comporte en son art. 5 un engagement entre ses membres d'assistance mutuelle militaire ; dans le présent cet engagement est valable jusqu'au 26 août 1998 (cinquantième anniversaire de l'entrée en vigueur du pacte de Bruxelles) d'où la raison pour le Traité d'avoir rappelé dans la définition du volet sécurité de la PESC « l'échéance de 1998 ».

Si jusqu'en 1993, l'optique de réformer les Communautés et l'Union semblait primer celle de tout élargissement, malgré cela le vif désir de l'Allemagne et du Royaume Uni d'accueillir promptement dans l'Union les pays restant de l'AELE devait provoquer le quatrième élargissement dès 1995 (Suède, Autriche, Finlande) ; de même maintenant la conférence de

(5) Finalement tous les Etats membres de l'UE sont soit membres de l'UEO (dix) soit observateurs auprès de celle-ci (cinq).

révision prévue, comme on l'a dit, pour 1996 vient de s'ouvrir alors que le cinquième voire le sixième élargissement prennent forme d'une urgente obligation : la négociation d'adhésion des PECOS (pays de l'Europe centrale et orientale au nombre de neuf voire de dix : Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovénie) plus deux petits États méditerranéens, Malte et Chypre, succéderait rapidement à la Conférence intergouvernementale de révision et amènerait à une Union à vingt sept États.

A l'égard de la PESC ce chapelet d'élargissements n'est pas sans poser des problèmes de flexibilité. Il y a d'abord le fait que la Russie fait grise mine à l'entrée des PECOS dans le système militaire de l'Occident, que ce soit à l'UEO à long terme ou à l'OTAN à plus bref délai. Au surplus si l'Union européenne est en passe d'augmenter ses membres de quinze à vingt-sept, voire à trente ou trente trois (ex yougoslaves, plus Norvège ou Suisse), tous ces nouveaux États membres sont-ils aptes à occuper une place entière dans la PESC et l'UEO ? Sont-ils désireux de le faire ? Ou simplement certains d'entre eux ne voient-ils pas leur participation à la sécurité commune se confiner à des actions non pas seulement humanitaires (ce que fit l'Irlande pendant la guerre du Golfe), mais purement pacifiques, dites du type Petersberg, à l'exclusion de toute action de défense. L'Europe de la Sécurité extérieure et de la défense commune ne doit-elle pas être à plusieurs vitesses et en outre être construite sur un mode moins égalitaire que l'Union ? Ne devrait-on pas considérer l'éventualité que dans la défense de l'Europe les grands occidentaux qui en ont la capacité matérielle (la bombe atomique), ou financière (l'Allemagne), ou encore l'Italie qui a la volonté de ne pas se faire distancer, acquièrent une priorité en matière de défense que le Benelux voire d'autres semblent disposés à leur reconnaître ? Est-ce de l'Europe à la carte ? Ou du noyau dur de l'Europe ?

Quand on examine les négociations communautaires en cours, on se demande si la flexibilité n'est pas inéluctable. Dès lors se pose la question de savoir si certaines conditions minimales ne pourraient pas être mises au point.

III. -- QUELLES CONDITIONS MINIMALES POUR QUE LA FLEXIBILITÉ N'AMÈNE PAS L'ÉCLATEMENT ?

Nous sommes partis de quatre concepts et nous avons exposé quatre précédents illustrant l'un ou l'autre de ces concepts ; nous avons aussi tiré de ces précédents que le concept commun de la flexibilité devrait être pris très sérieusement en considération. Peut-on toutefois prévoir une certaine marge de flexibilité sans ébranler l'édifice ? Comment égalité et non discrimination d'une part et flexibilité d'autre part peuvent-elles se marier ? C'est ce que nous voudrions esquisser.

Quelques réflexions générales

Parlons d'abord de la méthode à la carte en nous demandant si le type de flexibilité qu'elle implique ne devrait pas aboutir à l'écartier comme mode de réalisation de l'Europe. Son appellation comporte d'ailleurs une bonne dose de dérision et d'absence d'idéal commun.

Quant au noyau dur, il s'agit d'un concept que souvent on rencontre utilisé dans un cheminement historique : le noyau dur est en effet parfois utilisé comme qualifiant les seuls fondateurs, les membres originaires, auxquels d'autres, moins ardents, se sont ultérieurement ralliés. Toutefois cette réflexion n'est pas absolue et des ouvriers de la deuxième ou troisième heure ont parfois plus que des fondateurs le feu sacré ; par ailleurs ce qui caractérise ceux qui ne sont pas du noyau dur peut tantôt être de ne pas vouloir (pouvoir) aller aussi vite que les autres et alors on se rapproche du concept de plusieurs vitesses, tantôt être écartés de certains développements tout en gardant l'essentiel et alors on approche du concept de géométrie variable, tantôt enfin être allés au fond des choses et on est alors dans un certain laxisme se rapprochant soit de la flexibilité dans le temps (plusieurs vitesses), soit de la flexibilité dans l'espace (géométrie variable).

Ce sont finalement ces deux modes de flexibilité que l'on peut considérer comme les deux voies principales à retenir, la flexibilité quant aux participants (dérivant de la géométrie

variable ou du noyau dur) et celle quant à la dualité de vitesses.

A l'égard de ces manifestations de flexibilité, nous comptons relever — en nous inspirant des travaux du groupe de réflexion qui au cours du second semestre de 1995 a préparé la conférence intergouvernementale de révision — sept sortes de critères permettant de porter un jugement sur la solidité des réalisations.

Pour qu'une mesure aboutissant à une action flexible soit sans reproche, elle doit :

- ne pas s'écarter (trop ?) des objectifs de l'intégration européenne (1) ;
- n'avoir été entreprise qu'après essai ou épuisement de tous autres efforts plus cohérents (2) ;
- elle ne doit être que temporaire et prévoir sa résorption éventuellement progressive (3) ;
- être ouverte à tous les Etats s'ils sont disposés et aptes à remplir les mêmes engagements (4) ;
- comporter (éventuellement) une assistance aux Etats incapables de rester dans le peloton (5) ;
- respecter l'acquis communautaire (6) ;
- prévoir un cadre institutionnel unique (7).

Certains de ces critères méritent quelques commentaires, notamment le premier et le dernier ; en revanche d'autres le nécessitent moins étant évidents tels le deuxième, épuisement des efforts de négociations, le cinquième, assistance éventuelle aux Etats les moins bien placés, le sixième, respect de l'acquis communautaire, qui est une sorte de principe général du système communautaire que l'on applique en toute sorte d'occasions : en cas de difficultés de négociations par la tendance à la « fuite en avant » et dans le cas d'élargissements de la Communauté par le refus — très largement respecté — que l'arrivée d'un nouvel Etat membre ne se fasse en violation de l'acquis communautaire (voir aussi art. 8, 5^e tiret du Traité de Maastricht).

Du quatrième critère, l'ouverture à tous les Etats membres du choix de se soumettre aux mêmes engagements que les autres, on distinguera son application en cas de noyau dur ou en cas de vitesses multiples ; il est évident que dans cette der-

nière éventualité qu'on a illustrée par le passage à la monnaie unique par les seuls États répondant à certains critères d'aptitude, les non-apates doivent bien évidemment pouvoir rejoindre l'UEM dès que leur situation sera assainie ou satisfaisante ; à leur égard en outre le critère 5 sera à privilégier pour chercher à leur permettre de rejoindre le plutôt possible le peloton. En revanche, à l'égard d'une inflexion tendant à ce que seuls les États du noyau dur persistent dans l'approfondissement, il est évident que le noyau dur ne doit pas rejeter discriminatoirement les États les plus faibles mais qui ont le désir de poursuivre l'approfondissement ; deux États membres ont en leur temps rappelé dans des optiques différentes leur ardeur européenne : l'Irlande et la Grèce.

On peut se dispenser d'insister sur le critère 3 qui est un des éléments constitutifs de l'intégration à plusieurs vitesses.

Quant au critère n° 7, celui du cadre institutionnel unique, il est évident qu'il est nécessaire pour éviter l'éparpillement que l'Europe à géométrie variable ou celle du noyau dur pourraient provoquer ; toutefois le fait de faire au sein du Conseil voter les États membres non intéressés risque de provoquer des difficultés institutionnelles, l'État non intéressé devant normalement s'abstenir puisque non concerné. Nous illustrerons cette situation en rappelant que si lorsque le Conseil discute de la pêche, il n'y a en général pas de ministre luxembourgeois ou autrichien qui soit présent, en revanche un représentant d'un grade moins élevé est toujours là pour voter avec la majorité et permettre si nécessaire que la majorité qualifiée soit atteinte. Par ailleurs on rappellera que dans cet exécrable précédent qu'est le protocole social on a été obligé de modifier (§ 2) le mode de calcul de la majorité qualifiée : l'institution reste la même mais fonctionne avec des règles adaptées.

Reste le critère 1 : ne pas s'écarter de l'objectif. On serait tenté de qualifier cet objectif d'objectif *final* ou fondamental et, en s'aidant des critères 3, 5 voire 4, on justifierait la méthode l'Europe à deux vitesses : peut-être l'Euro ne s'appliquera à tel État qu'en 2010, qu'importe, la solidarité communautaire fera face d'ici là à la situation, donc sauvegardera l'objectif. Pour ce qui concerne l'Europe à noyau dur (et peut-être éventuellement à géométrie variable), pour la justifier, on

a ci-dessus accolé à l'idée de ne pas s'écarter de l'objectif, le terme (l'adverbe) de ne pas s'écarter *trop* ; tout est d'ailleurs dans la question de savoir comment on définit l'objectif, d'une manière très générale ou d'une manière très précise ; il est évident que si on considère que la définition d'une politique de défense commune est incontournable dans la PESC et donc dans la réalisation de l'Union européenne, on risque de freiner exagérément sa réalisation du fait de l'existence de composer avec les quatre États neutres de l'Union. Si en revanche on considère plus globalement l'objectif commun en parlant d'identité européenne, de cohésion et de défense de la civilisation, on peut trouver un terrain d'entente. La question est évidemment d'une appréciation politique de la notion d'écart des objectifs, de mesure (exceptionnelle) s'écarterant des objectifs sans aller à leur encontre, en un mot de flexibilité. Les Communautés et l'Union ont eu de pires difficultés à résoudre.

DANIEL VIGNES

DIRECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE
AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE
ANCIEN PROFESSEUR
DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES
MEMBRE DE L'INSTITUT
DE DROIT INTERNATIONAL