

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

DEPARTMENT OF LAW

EUI Working Paper **LAW** No. 99/10

**Les relations internationales
de l'Union économique et monétaire**

JEAN-VICTOR LOUIS

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© Jean-Victor Louis
Printed in Italy in December 1999
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy

Par Jean-Victor LOUIS,
Professeur à l'université libre de Bruxelles et l'Institut universitaire
européen de Florence.

Introduction.

Il est à peine besoin de souligner l'importance de l'Union économique et monétaire et la complexité de ses relations extérieures.

La matière est importante du point de vue économique; elle l'est aussi du point de vue politique et elle ne l'est pas moins sous ses aspects juridico-institutionnels.

Sous l'angle économique, il a été souligné que l'UEM représente «l'aboutissement du processus d'intégration économique progressive en Europe»¹. La réalisation de l'Union économique et monétaire est susceptible d'exercer une influence considérable sur le Monde extérieur. Aux yeux du directeur général du Fonds monétaire international, l'UEM, et la convergence économique qu'elle a inspirée, est certainement un des développements les plus importants et prometteurs pour le système monétaire international de ces dernières décennies.² L'union monétaire réalisée entre onze pays parmi les plus riches de la planète, dont la population approche les 300 millions d'habitants et dont l'importance dans les courants d'échanges dans le Monde est considérable, est un phénomène sans précédent. Le rôle du dollar, en tant que monnaie du commerce international et monnaie des émissions internationales, ne peut que se voir affecter par la survenance de la nouvelle monnaie de l'ensemble européen.

Les facteurs économiques signalés ont évidemment une facette politique. Quel que soit le rythme de l'émergence de l'euro comme monnaie internationale, il apparaît comme un *challenger* du dollar et est ressenti comme tel par les Etats-Unis. L'événement aura naturellement des répercussions sur les relations commerciales et en matière de sécurité entre ceux-ci et l'Union européenne. Sur le plan interne à l'Union, l'union monétaire appelle des compléments politiques pour renforcer le pôle

¹ Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'union économique et monétaire*, dit Rapport Delors, Bruxelles, 1989, n°16, p.15.

² Voy. «EMU and the Euro: Ensuring a Successful Launch», in Paul R. Masson, Thomas H. Krueger and Bart G. Turtelboom (eds.), *EMU and the International monetary system*, Washington, 1997, p.482. A en croire l'ancien ministre belge des finances, le directeur général Camdessus aurait considéré l'événement, dans un discours précédent, comme le développement le plus important de la période postérieure à Bretton Woods, voy. dans le même ouvrage, Ph.Maystadt, «Implications of EMU for the IMF», *op.cit.*, p.146. Voy. aussi, C. Fred Bergsten, "The Dollar and the Euro", *Foreign Affairs*, 1997, p.83 et s. : "The creation of a single European currency will be the most important development in the international monetary system since the adoption of flexible exchange rates in the early 1970s".

économique de l'Union européenne et pour faire face aux responsabilités nouvelles de l'ensemble sur le plan mondial.

Sous l'angle juridico-institutionnel, l'union monétaire entraîne un transfert sans précédent de pouvoirs des Etats à une entité supranationale. C'est en faveur de celle-ci que jouent désormais les caractéristiques de la théorie étatique de la monnaie, présentes au niveau de l'organisation composée d'Etats qui conservent par ailleurs d'autres parcelles de la souveraineté nationale. Ce sont, en effet, les institutions de l'Union (la Communauté) qui disposent du pouvoir législatif en matière monétaire. C'est à l'Union (les mêmes institutions et la BCE) qu'il appartiendra d'exercer le rôle d'acteur sur la scène internationale en matière monétaire. Or, la structure d'accueil qu'offre la «société» internationale est inadéquate en ce qu'elle est une société d'Etats. Le Fonds monétaire international est une parfaite illustration de ce phénomène.

Et c'est ce qui fait, notamment, la complexité du sujet. Faut-il opter pour le statu quo institutionnel en ce qui concerne les modes d'action de l'UEM au sein des organisations et groupements dont les compétences portent sur des questions intéressant celle-ci et se contenter de formules pragmatiques, ou faut-il rechercher une modification de ce cadre en vue de le rendre compatible avec les modalités nouvelles d'exercice des responsabilités en matière économique et monétaire?

L'asymétrie du volet économique et du volet monétaire de l'UEM est une autre raison de la complexité de la question des rapports externes de l'UEM. L'article 111 (ex article 109), siège d'importantes dispositions en la matière, évoque d'ailleurs expressément la différence entre un secteur: la politique économique, où les responsabilités des Etats demeurent importantes et celui de la politique monétaire où les compétences nationales ont été transférées à un Système européen de banques centrales (SEBC), avec à son centre, une Banque centrale européenne (BCE).

La difficulté de cerner les domaines de superposition des compétences respectives du FMI et de l'Union européenne, par exemple, est aussi remarquable. A cela s'ajoute le fait que chacun n'a pas la même vision des activités et compétences des organisations où l'Union doit s'insérer. Le Fonds lui-même s'interroge sur ses tâches pour l'avenir¹. On peut ainsi voir dans le Fonds une institution essentiellement monétaire ou insister sur ses compétences d'examen de l'ensemble des politiques macroéconomiques, souligner son rôle en matière de surveillance ou mettre en lumière davantage ses responsabilités en matière d'assistance financière, valoriser son rôle dans la gestion des crises financières internationales, etc...

¹ Voy. James M. Boughton et K. Sarwar Lateef (eds.), *Fifty Years After Bretton Woods. The Future of the IMF and the World Bank*, IMF and World Bank Group, Washington, 1995.

Enfin, la diversité des positions des Etats membres à l'égard de l'UEM est une source supplémentaire de difficultés. Certains Etats bénéficient d'une dérogation, au titre de l'article 122 (ex article 109K) et d'autres ont un statut spécial qui découle de protocoles annexés au Traité. Ces derniers sont, on le sait, le Royaume-Uni (protocole n°11) et le Danemark (protocole n°12). Ces Etats conservent - temporairement, en principe- leurs compétences en matière de politique monétaire et l'on ne peut imaginer qu'ils consentent avant terme à une solidarité active avec les pays de la zone monétaire, même s'ils sont tenus, outre l'obligation de loyauté découlant de l'article 10 (ex-article 5) du Traité, de traiter leur politique de change comme une question d'intérêt commun (article 124, ex-article 109M du Traité)¹ et, encore moins, qu'ils acceptent leur substitution par l'Union européenne.

Les problèmes qui se posent, sont, certes, classiques: rigidité du cadre international, résistance des Etats à leur substitution, problème de répartition des compétences entre Etats membres et Communauté européenne, inadéquation des structures des organisations concernées...Mais les questions posées par les relations extérieures de l'UEM ont aussi leur spécificité. Celle-ci découle de l'insertion au cœur même de la souveraineté nationale du SEBC et de la BCE,- cette dernière ayant la personnalité juridique-, caractérisés par leur indépendance par rapport notamment au pouvoir politique. Il y a un partage de responsabilités entre l'autorité politique: le Conseil et l'autorité monétaire: la BCE. Cette répartition des pouvoirs à l'intérieur de l'Union européenne, doit avoir nécessairement des répercussions à l'Extérieur. Le débat ne se réduit pas à une confrontation entre le Conseil et la Commission, entre l'institution intergouvernementale et l'institution supranationale. Ici, la compétition s'élargit par l'émergence de nouveaux acteurs. En outre, les compétences dont il s'agit: les questions monétaires et financières sont spécifiques par rapport à toutes celles qui sont traitées par les organisations internationales qui pourraient servir de référence.

Face à ces défis, le pragmatisme et l'évolution progressive sont les maîtres - mots des Politiques. Les conclusions du Conseil européen de Vienne de décembre 1998 constituent une illustration éloquentes de ces tendances.² Des considérations à court terme sont préférées à des perspectives à moyen et long terme. Le risque d'attitudes qualifiées de «pragmatiques» consiste dans l'inadéquation des solutions adoptées aux défis existants, l'atteinte portée au degré de solidarité réalisée au plan interne et l'orientation irréversible dans des voies insatisfaisantes.

¹ Sur ces obligations, voy. F. Tuytschaever, *Differentiation in European Union Law*, Oxford, 1999, p.176.

² Voy. Bull. UE, déc.1998, p.25 et 26.

Nous sommes d'avis que la jurisprudence de la Cour comporte des enseignements utiles pour envisager la solution des problèmes des relations extérieures de l'UEM. Nous consacrerons dès lors une première section aux orientations que l'on peut dégager de la jurisprudence de la Cour. Cela nous permettra d'apprécier les mérites de certaines solutions qui ont été adoptées ou proposées.

Nous analyserons ensuite les dispositions relatives aux relations extérieures de l'UEM dans le Traité CE, tel qu'il résulte du Traité de Maastricht (article 111, ex article 109) et à l'article 6 des Statuts du SEBC et de la BCE, ainsi que dans les protocoles ou déclarations annexés au Traité. Nous examinerons quelle a été jusqu'à présent la mise en œuvre de ces dispositions.

Nous mentionnerons quelques problèmes spécifiques tels que celui de la Zone Franc et nous porterons ensuite une appréciation sur la situation actuelle et les perspectives concernant l'insertion de l'union monétaire européenne dans le système international.

I. Les enseignements de la jurisprudence de la Cour.

La Cour de Justice s'est déjà vue confrontée avec des questions délicates de répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres dans le domaine des relations extérieures et aux difficultés résultant à la fois des réticences des Etats membres à accepter toutes les conséquences du dessaisissement de compétences opéré sur le plan interne, et de l'inadéquation du cadre externe dans lequel la Communauté doit s'insérer. Elle s'est prononcée d'une part, sur les rapports entre compétences nationales et compétences communautaires et, d'autre part, sur l'exigence d'une unité de représentation internationale de la Communauté. Il va de soi que, pour les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté par l'effet du traité lui-même, la doctrine AETR peut avoir un effet analogue d'exclusion des compétences nationales dans la mesure où existent des règles communes au plan communautaire que l'exercice externe de ces compétences pourrait « affecter ».¹

¹ L'arrêt AETR, *Commission c Conseil*, aff. 22/70, *Rec.*, p.263 utilise le verbe «affecter» dans un sens neutre ainsi que cela découle de l'avis n°2-91, cité infra, qui reconnaît que des règles communes excluent l'adoption de dispositions d'une convention par les Etats membres même s'il n'existe aucune contradiction entre ces dispositions et celles des directives en cause (point 21). Voy. *contra*, en se basant sur l'arrêt dans l'affaire *Commission c. Irlande*, aff. 61/77, *Rec.*, p.417, par.64, qui ne visait d'ailleurs que des mesures unilatérales adoptées par l'Irlande, F.Tuytschaever, «Omtrent EMU, gedifferentieerde integratie en de externe betrekkingen van de EG», *SEW*, 1997, p.313 et s., spéc., p.315 et n.(14).

A. *Compétences communautaires et compétences nationales.*

C'est dans la Délibération prononcée au titre de l'article 103 du Traité Euratom et concernant principalement la politique d'approvisionnement de la Communauté, que la Cour a défini avec le plus de netteté les conséquences du dessaisissement des Etats membres dans les domaines faisant l'objet d'attributions de compétences à la Communauté.¹ La Cour a notamment déclaré que: «dans toute la mesure où, en vertu du traité CEEA, des compétences et des pouvoirs ont été attribués à la Communauté, il n'appartient plus aux Etats membres, qu'ils agissent à titre individuel ou collectif, d'imposer à celle-ci des obligations qui sont désormais les siennes et qui ne relèvent plus, dès lors, de la sphère des souverainetés nationales.»² Déjà dans son avis 1-75 du 11 novembre 1975, relatif au projet de norme pour les crédits afférent aux dépenses dites locales³, la Cour a écarté toute compétence parallèle des Etats en ce qui concerne la politique commerciale commune et, plus spécialement, les crédits à l'exportation. Elle a déclaré qu' «admettre une telle compétence équivaldrait en effet à reconnaître que les Etats membres peuvent prendre, dans les rapports avec les pays tiers, des positions divergentes de celles que la Communauté entend assumer, et reviendrait de ce fait à fausser le jeu institutionnel, à ébranler les rapports de confiance à l'intérieur de la Communauté et à empêcher celle-ci de remplir sa tâche, dans la défense de l'intérêt commun.»

Ces passages nous paraissent s'adapter à merveille à la situation créée par le transfert de compétences intervenu en matière de politique monétaire. Il s'agit, en effet, clairement dans ce domaine d'une compétence exclusive (cfr article 4, ex article 3A, paragraphe 2 du traité). Il en va autrement en ce qui concerne le volet «union économique». Il faudra donc, sur ce point, affiner l'analyse.

L'arrêt *Kramer* du 16 juillet 1976 nous paraît aussi significatif. On sait que la Cour relève l'existence d'une compétence transitoire des Etats membres en ce qui concerne la protection des ressources de la pêche, avant l'échéance fixée par l'Acte d'adhésion de 1972 ou l'exercice de sa compétence par la Communauté. Elle ajoute que «dès que les institutions communautaires auront ouvert la procédure tendant à la mise en œuvre des dispositions dudit article 102 (de l'Acte d'adhésion), et au plus tard dans le délai prévu par celui-ci, ces institutions et les Etats membres sont obligés d'utiliser tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent pour assurer la participation de la Communauté à la Convention et à d'autres

¹ Voy. Délibération n°1-78 du 14 novembre 1978, *Rec.*, p.2151 à 2181.

² *Loc.cit.*, point 32, p.2178.

³ *Rec.*, p.1339 et s., spécialement, p.1364.

accords semblables.»¹ La passivité et la «résignation» face à un contexte inadéquat ne sont pas de mise. Le message est autant politique que juridique.

B. L'action des Etats membres en substitution de celle de la Communauté ou conjointement avec elle.

Dans l'avis 2-91 relatif à la convention 170 de l'OIT, la Cour évoque l'action solidaire des Etats membres dans l'intérêt de la Communauté² pour le cas où celle-ci ne pourrait pas conclure elle-même ladite convention et, s'agissant d'une compétence appartenant ensemble aux Etats membres et à la Communauté, elle évoque, s'appuyant sur la doctrine de la Délibération 1-78 précitée, l'obligation de coopération étroite entre ces Etats et la Communauté «tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés»³ ? Cette obligation découle de «l'exigence d'unité dans la représentation internationale de la Communauté».⁴

Ces hypothèses doivent être distinguées de celles où, en raison de la carence du Conseil⁵ ou, simplement du caractère incomplet d'une politique commune⁶, les Etats membres peuvent être habilités par la Communauté, à prendre des mesures nationales. Ainsi dans l'arrêt *Bulk Oil*, la Cour a répété que, «la compétence en matière de politique commerciale ayant été transférée dans son ensemble à la Communauté par l'effet de l'article 113, paragraphe 1, des mesures de politique commerciale de caractère national ne sont admissibles, à partir de la fin de la période de transition, qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté.»⁷ Il y a lieu de

¹ Aff. jointes 3,4 et 6-76, *Rec.*, point 45, p.1313. Ce passage de l'arrêt *Kramer* ne peut manquer de rappeler l'obligation qui pèse sur les Etats membres, en vertu de l'article 307 (ex article 234) alinéa 2 «de recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées» entre des conventions antérieures à l'entrée en vigueur du traité ou à l'adhésion d'un Etat membre, avec le Traité CE.

² Point 5 de l'avis du 19 mars 1993, *Rec.*, I-1061, spécialement, 1076. Ce faisant, la Cour faisait écho au célèbre arrêt AETR, où elle avait constaté qu'en l'absence d'une action de la Communauté, il appartenait aux Etats membres d'agir «dans l'intérêt et pour le compte de la Communauté». Voy. arrêt du 31 mars 1971, aff. 22-70, *Rec.*, p.283, point 90.

³ *Ibid.*, point 36, p.I-1083.

⁴ *Ibid.* La Cour se référera encore à cette exigence dans son avis 1-94 concernant le GATS et l'accord TRIPs, du 15 novembre 1994, *Rec.*, I-5267, spécialement point 108, I-5420 et dans l'arrêt du 19 mars 1996, aff. C25-94, *Commission c. Conseil*, *Rec.*, I-1497, spécialement point 48, I-1510.

⁵ Voy. arrêt du 5 mai 1981, aff. 804 – 79, *Commission c. Royaume Uni*, *Rec.*, 1045 et s., spécialement attendus 30 et 31, 1075-1076.

⁶ Voy. arrêt du 15 décembre 1976, aff.41-76, *Donckerwolke*, *Rec.*, 1921 et s. et arrêt du 18 février 1986, aff. 175-84, *Bulk Oil*, *Rec.*, 576 et s.

⁷ *Loc. cit.*, point 31, 586.

remarquer que, dans cette jurisprudence, la Cour n'a pas ouvert la voie à la conclusion d'accords internationaux sur la base de telles habilitations. Il s'agit, dans tous les cas, de dispositions nationales, c'est à dire d'actes unilatéraux.

Tel est, en substance, l'apport de la jurisprudence de la Cour. Il convient maintenant d'analyser les dispositions du traité ce en ce qui concerne les aspects externes de l'union économique et monétaire.

II. Les relations extérieures de l'UEM dans le traité et dans la pratique des institutions.

L'article 111 (ex article 109) du Traité CE et de rares dispositions des statuts du SEBC et de la BCE constituent le siège de la matière des relations extérieures de l'UEM. L'article 111 a été l'une des dispositions les plus difficiles à rédiger durant les négociations qui ont précédé la conclusion du Traité de Maastricht. C'est la raison de la complexité de cette disposition de compromis entre des points de vue initialement fort divergents.¹ Il y a lieu de noter, dès l'abord, que cette disposition ne s'applique qu'aux Etats membres participant à la monnaie unique (article 122.3; ex-article 109K.3). Il convient maintenant de l'analyser.

A. L'article 111.

Cette disposition vise à résoudre différentes questions. Il s'agit d'abord d'indiquer la répartition des compétences entre autorité politique et autorité monétaire en ce qui concerne la définition d'un régime de change et l'adoption, en l'absence d'un tel régime, de grandes orientations en la matière. Ensuite, il a paru nécessaire d'ouvrir la possibilité d'arrêter une procédure spécifique par rapport à celles de l'article 300 (ex article 228) pour la conclusion d'accords monétaires et de change. Un paragraphe est aussi consacré à l'adoption de positions communes dans le domaine de l'UEM et à la définition des modes de représentation de la Communauté dans les enceintes internationales. Enfin, est réglé le sort des accords bilatéraux conclus ou à conclure par les Etats membres. Ce sont ces divers points qu'il nous appartient d'analyser.

1° L'adoption d'un système de taux de change.

Le traité prévoit la possibilité d'accords dits «formels» sur un système de taux de change (article 111, paragraphe 1). Une Déclaration (n°8) jointe au traité précise que « les termes «accords formels»... n'ont pas pour but de créer une nouvelle catégorie d'accords internationaux au sens du droit

¹ Voy. C. Balleix-Banerjee, *La France et la banque centrale européenne*, Paris, 1999, p.203-208.

communautaire». Il s'agit d'accords susceptibles de rétablir, comme les statuts du FMI en ouvrent la possibilité, un système de parités fixes entre les monnaies. Cette éventualité apparaît comme très théorique mais il était politiquement important de définir les compétences respectives de l'autorité politique (le Conseil) et de l'autorité monétaire (la BCE) en cette matière de même qu'il fallait, sur un plan plus général, faire la clarté sur les responsabilités en matière de politique de change. Pour la République fédérale, il était nécessaire d'éviter que la politique monétaire orientée vers la stabilité des prix puisse être subordonnée à des objectifs de politique de change fixés par les ministres de finances et pour la France, c'était naturellement aux instances politiques qu'il appartenait de définir la politique de change de la Communauté.

Le traité permet au Conseil de conclure des accords formels sur un régime de taux de change mais il ne peut le faire qu'à l'unanimité et sur recommandation de la BCE ou de la Commission, et dans ce cas, « après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de stabilité des prix » et après consultation du Parlement européen. La procédure à suivre est arrêtée, par dérogation à l'article 300, en vertu des dispositions du paragraphe 3 du même article, sur lesquelles nous reviendrons. La doctrine s'est interrogée sur le sens à donner à l'intervention de la BCE avec laquelle le Conseil doit parvenir à un « consensus » si la recommandation de procéder à la conclusion d'un tel accord n'émane pas de ladite BCE. Il nous semble que l'on peut donner raison à ceux qui voient dans la formule utilisée un intermédiaire entre la simple consultation et l'avis conforme¹ ; en tous cas, nous croyons qu'en cas de différend persistant, même si cette hypothèse est peu réaliste (compte tenu de la nécessité de l'unanimité au Conseil et de l'autorité de la BCE), le dernier mot reviendrait au Conseil.

C'est selon la même procédure, sauf la consultation du Parlement, mais à la majorité qualifiée, que le Conseil pourrait « adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'Ecu (lire: l'euro) dans le système de taux de change », le Parlement étant simplement informé des décisions prises.

2° Les grandes orientations de politique de change.

En l'absence d'un système de taux de change, le Conseil peut formuler « des orientations générales de politique de change » vis à vis des monnaies à l'égard desquelles un tel système n'existe pas. Ces orientations sont arrêtées à la majorité qualifiée, soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la BCE, soit sur recommandation de la BCE. Il est expressément précisé que ces orientations n'affectent pas le maintien de la stabilité des prix. Ces orientations peuvent découler, par exemple, de la

¹ F. Dehousse et K. Ghémar, « Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne », *EJIL*, 1994, p.151 et s., spécialement, 156.

coordination réalisée au sein de groupes informels du type G3, G5 ou G7, à l'image des «arrangements» (il ne s'agit pas d'accords juridiquement contraignants) dits du Louvre ou du Plaza. Ces orientations ne sont pas obligatoires pour le SEBC¹, ainsi que le dénote le choix des termes définissant ces actes, mais on conçoit que celui-ci doive les prendre en considération dans la conduite des opérations de change, au titre de l'article 3.1,2^e tiret des statuts du SEBC et de la BCE. Le Conseil européen, lors de sa réunion à Luxembourg en décembre 1997, a reconnu que «de telles orientations (ne) pouvaient être arrêtées (que) dans des circonstances exceptionnelles, par exemple en cas de désalignement manifeste».²

3° Les accords monétaires et de change et la procédure de conclusion.

Le paragraphe 3 de l'article 111 fixe la procédure permettant d'arrêter «les arrangements relatifs à la négociation et à la conclusion de ces accords (monétaires et de change)». Le paragraphe 1^{er} faisant spécifiquement renvoi à ce paragraphe, lesdits arrangements doivent concerner en tous cas les accords relatifs à un régime de change au sens du paragraphe 1er mais l'objet de ce paragraphe 3 ne se limite pas là: il peut être considéré aussi comme une habilitation de conclure d'autres accords «sur des questions se rapportant au régime monétaire ou de change»³. Ces accords seront

¹ Ce point de vue est contesté par des auteurs qui considèrent que le pouvoir du Conseil d'arrêter de telles orientations serait alors vidé de son sens. Bien entendu, ces orientations ne pourraient pas porter atteinte à l'indépendance de la BCE et à l'objectif de stabilité des prix. Si c'était le cas la BCE disposerait d'un recours devant la Cour de Justice. Voy. B.Marcenczuk, "Die Aussenvertretung der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Währungspolitik", *ZaöRV*, 1999, p.92 et s., spécialement, p.100-101, et les auteurs cités. Nous sommes d'avis que ni le texte, ni le système du Traité ne permettent une telle conclusion. S'il s'était agi d'actes obligatoires, il n'aurait pas été possible de réunir un consensus sur cette disposition parmi les Etats membres et que signifie en l'occurrence un acte imposant une politique, tout en devant respecter l'indépendance? En outre, le caractère de "soft law" des grandes orientations explique que la BCE s'est vue reconnaître un rôle moins importants pour leur adoption que dans le processus de conclusion d'accords de change qui sont eux contraignants pour la Banque. En ce qui concerne ces derniers, si l'initiative n'émane pas de la Banque, la consultation de la BCE doit avoir en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de la stabilité des prix, alors que pour les grandes orientations, le Conseil doit simplement consulter la BCE, lorsque l'initiative des grandes orientations n'émane pas de celle-ci. Cela ne veut évidemment pas dire que la BCE ne doive pas tenir le plus grand compte des orientations éventuellement adoptées par le Conseil. Sur le rôle des grandes orientations, tel que le voyaient les autorités françaises, voy. C.Balleix-Banerjee, *op. cit.*, p.206-208.

² *Bull.UE*, n°12/1997, point 8, p.20

³ Voy. à ce sujet, J. Pipkorn, «Legal arrangements in the Treaty of Maastricht for the effectiveness of the Economic and Monetary Union», *CMLRev.*, 1994, p.263 et s., spéc. p.286, Y.Th. de Silguy, *L'Euro*. Paris, 1998, p.375 et Ch. Zilioli et M. Selmayr, *op. cit.*, (n.31), p.295. *Contra*, R. Smits, *The European Central Bank. Institutional Aspects*. La Haye, 1997, p.378. B. Marcenczuk, *op.cit.*, semble partager cet avis.

bilatéraux. On précise parfois que des accords informels peuvent être conclus en vertu de ce paragraphe.¹ A cet égard, nous voudrions préciser que des accords «informels» ne peuvent pas être considérés comme contraignants au sens de l'alinéa 2 du paragraphe 3, cité ci-dessous². S'ils sont obligatoires, on ne peut les qualifier d'«informels» pour les distinguer des accords qualifiés malencontreusement de «formels» par le traité, c'est à dire ceux du paragraphe 1er, dont une déclaration jointe au traité nous dit qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle catégorie d'accords. S'il l'on se trouve en présence d'«engagements» souscrits, par exemple, dans le cadre du G7, il pourrait s'agir de *soft law* qui, sur le plan communautaire, donnerait lieu à l'adoption, par le Conseil, au titre du paragraphe 2 du même article, de grandes orientations de politique de change.

En ce qui concerne la procédure, qui sera applicable tant aux accords du paragraphe 1^{er} qu'à ceux du paragraphe 3, on notera que la volonté des auteurs du traité a été de permettre l'adoption par le Conseil de règles qui s'écartent de celles énoncées par l'article 300 (ex article 228), applicable aux accords conclus dans d'autres domaines. Il est remarquable à cet égard que les rédacteurs de cette disposition aient cru devoir préciser au 2^e alinéa du même paragraphe que «les accords conclus au titre du présent paragraphe sont contraignants pour les institutions de la Communauté, la BCE et les Etats membres», proposition qui reprend *mutatis mutandis* le libellé de l'article 300, paragraphe 7 applicable aux autres accords. Cela ne veut toutefois pas dire que la dérogation à l'article 300 va jusqu'à priver la Cour du droit de se prononcer, par la voie d'un avis au titre de l'article 300, paragraphe 6, sur la compatibilité avec le traité d'un accord envisagé³. En effet, dans une Communauté de Droit, l'exclusion de l'intervention de la Cour ne saurait se présumer.

En ce qui concerne la procédure de négociation et de conclusion, on notera que la Commission est «pleinement» associée aux négociations, ce qui signifie que son rôle ne sera pas nécessairement celui de négociateur principal de la Communauté mais cela n'exclut pas qu'elle puisse assumer cette fonction. Il est aussi important de rappeler que l'article 111, dans son ensemble, ne s'applique pas aux Etats non participants à l'union monétaire et que cette limitation vaut aussi pour les accords monétaires et de change. De même, lorsque l'on voit affirmer dans le paragraphe 3, que «ces arrangements doivent assurer que la Communauté exprime une position

¹ Voy. Y.Th. de Silguy, *L'Euro*, Paris, 1998, p. 375.

² Voy. J. Pipkorn, *op.cit.*, p.285 et B. Martenczuk, *op.cit.*, p.98, ainsi que la déclaration n°8 citée au texte et disposant que les accords formels ne constituent pas une nouvelle catégorie d'accords internationaux.

³ Voy. Ch. Zilioli et M. Selmayr, *op. cit.*, p.345 et s. et les auteurs cités. Voy. *contra*, pour le motif que l'article 111 comporte un traitement exhaustif de la matière, B. Martenczuk, *op.cit.*, p. 95-96 et les auteurs cités.

unique», il s'agit, sur le plan interne, de la Communauté restreinte¹ à la zone monétaire.

4° Position de la Communauté et représentation de celle-ci.

Dans un certain sens, le paragraphe 4 vise à suppléer la disparition de l'article 116, abrogé par le même traité de Maastricht et qui imposait aux Etats membre de ne plus adopter qu'une position unique au sein des organisations internationales économiques. Il y a lieu de noter qu'en prévoyant que le Conseil «décide», c'est à dire «doit» décider, de la position qu'occupe la Communauté au niveau international «en ce qui concerne des questions revêtant un intérêt particulier pour l'UEM», le traité vise, non pas la personnalité juridique «Communauté» mais l'ensemble communautaire: Etats membres et Communauté comme telle. Il n'y a pas d'obstacle à considérer² qu'une telle «position» lie aussi la BCE, dans la mesure où le maintien de la stabilité des prix n'est pas compromis. Le Conseil se prononce à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE. C'est, en revanche, à l'unanimité que le Conseil décide de la représentation de la Communauté, «dans le respect de la répartition des compétences prévue aux articles 99 et 105 (ex articles 103 et 105)».

Une première difficulté consiste dans la délimitation du rôle du Conseil et de celui de la BCE qui, au titre de l'article 6.1 des statuts du SEBC et de la BCE, «Dans le domaine de la coopération monétaire internationale concernant les missions confiées au SEBC, (la BCE) décide de la manière dont le SEBC est représenté». Le même article prévoit, en son paragraphe 3, que ces dispositions s'exercent «sans préjudice de l'article 109(111) paragraphe 4 du traité». Il va de soi que, en principe, le Conseil ne peut pas imposer à la BCE une décision qui irait à l'encontre des prérogatives de celle-ci, lorsqu'il s'agit de la représentation dans une structure propre aux banques centrales. Ainsi, c'est d'une façon tout à fait autonome que la BCE est devenue membre de la Banque des Règlements internationaux, à l'instar des banques centrales nationales, en souscrivant au capital de la B.R.I. à l'occasion d'une augmentation de celui-ci. On ne voit pas comment en

¹ L'expression "Communauté restreinte" est empruntée à Catherine Schmitter, "Coopérations renforcées et compétences externes de la Communauté européenne", in M. Dony (sous la direction de-), *L'Union européenne et le Monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999, p.77 et s., spécialement, p.78, n.(5). Bernd Martenczuk, *op.cit.*, p.96-97, invite à distinguer entre les relations avec les co-contractants où c'est la Communauté, dans son ensemble qui est liée, et les rapports internes où les accords ne sont pas applicables à certains Etats.

² Cette vue n'est pas partagée par C. Zilioli et M. Selmayr, *op.cit.*, p.293, n.(84), au nom d'une conception excessive des conséquences de l'attribution de la personnalité juridique à la BCE. Après tout, la BCE est la banque centrale de la Communauté européenne comme une banque centrale nationale, indépendante et dotée de la personnalité juridique, l'est à l'égard de son Etat.

revanche, il serait possible à la BCE d'imposer ses vues au Conseil s'il s'agit de la représentation de l'Union économique et monétaire dans une organisation dont les Etats membres - ou, à leur suite, la Communauté - font partie. La BCE pourra faire valoir son opinion au cours de la procédure normale de consultation et elle disposera d'un recours si la décision prise ne respecte pas ses prérogatives (article 230, al.3, ex- article 173, al.3).

Il convient aussi de clarifier la notion de «représentation» qui vise à la fois la *participation* de la Communauté en tant que telle, agissant seule ou conjointement avec ses Etats membres, et les modalités de sa *représentation au sens strict*, c'est à dire quel sera l'organe – ou quels seront les organes – qui agira – agiront – au sein de ladite organisation.¹ La décision sur ces deux points, que le Conseil devra prendre à l'unanimité, dépend d'une part, du partage des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, et d'autre part, de la répartition des pouvoirs entre les «institutions» de la Communauté, et, en particulier, entre la BCE et le Conseil.

C'est précisément à la question des responsabilités respectives de la Communauté et de ses Etats que fait allusion la référence au respect de la répartition des compétences prévue aux articles 99 et 105. La doctrine a mis l'accent sur l'asymétrie qui existe entre la délégation des pouvoirs monétaires et la coordination des politiques économiques. Le Conseil européen, à l'occasion de ses réunions de décembre 1997 et 1998, respectivement à Luxembourg et à Vienne, a relevé cette distinction en suivant à cet égard les orientations adoptées par le Conseil Ecofin. Dans ses conclusions de Luxembourg, le Conseil européen indiquait, en particulier, qu'«en ce qui concerne les éléments de politique économique autres que la politique monétaire et de taux de change, les Etats membres devraient continuer à présenter leurs politiques en dehors du cadre communautaire, tout en tenant pleinement compte de l'intérêt de la Communauté.» En entérinant le rapport que lui avait présenté le Conseil Ecofin, le Conseil européen de Vienne reconnaît qu'il peut être approprié que les Etats membres formulent des conceptions communes pour les matières qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté et que l'on parvienne à des solutions pragmatiques pour la représentation externe. Comme le remarque Marianne Dony, hors du cadre de la politique monétaire et de change, une compétence exclusive de la Communauté ne pourrait, en principe, exister que par application de la doctrine AETR.²

Il est indéniable que les Etats qui ont perdu la disposition du taux de change comme instrument de correction de déséquilibres économiques, conservent

¹ Dans un sens analogue, voy. J. Lebullenger, *op. cit.*, n.(20), p.468.

² Voy. M. Dony, «Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire», in *L'Union européenne et le Monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999, p.241 et s., spécialement p.251. Voy. aussi Joël Lebullenger, «La projection externe de la zone euro», *R.T.D.E.*, 1998, p.459 et s., spécialement, p.487.

des attributions importantes en ce qui concerne les autres politiques macroéconomiques et que l'essentiel des contraintes qu'ils supportent sur ces politiques proviennent de la discipline budgétaire et du Pacte de stabilité. On ne peut toutefois perdre de vue que le traité impose aux Etats membres une coordination étroite de ces politiques et que cette coordination, qui a pour cadre obligé le Conseil, est loin d'être limitée aux politiques budgétaires, même si les Etats ont quelque difficulté à l'admettre¹. L'obligation de coordination, telle qu'elle découle des dispositions du traité - qui ont donné un contenu, des objectifs et des instruments à l'obligation générale formulée dans le traité dès l'origine à l'article 202, (ex article 145) - interdit aux Etats membres, agissant isolément ou collectivement, de se soumettre à un processus de coordination qui prétendrait se superposer à - ou affecter de quelque façon que ce soit - la coordination communautaire, sans la participation de la Communauté.

On le sait, le principal obstacle à la participation de la Communauté à des organisations internationales provient de ce qu'en principe, seuls des Etats peuvent en être parties et c'est ce que souligne avec une apparente résignation le Conseil Ecofin dans son rapport au Conseil européen de Luxembourg de 1997: «La représentation dans les organisations internationales devrait être conforme aux règles de ces dernières» et de rappeler que les statuts du FMI ne reconnaissent la qualité de membres qu'aux seuls Etats. Un nouveau rapport du Conseil Ecofin au Conseil européen siégeant cette fois à Vienne, un an plus tard, admet prudemment et de façon générale que «la représentation extérieure de la Communauté dans la troisième phase de l'UEM impliquera des changements dans l'organisation actuelle des enceintes internationales.»

5° La réserve de compétence aux Etats:

Aux termes du paragraphe 5 de l'article 111, «Sans préjudice des compétences et des accords communautaires dans le domaine de l'Union économique et monétaire, les Etats membres peuvent négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.»

Cette disposition est évidemment un texte de compromis entre les positions opposées de ceux qui entendaient préserver des accords (bilatéraux) existants et la possibilité d'en conclure de nouveaux, et de leurs partenaires qui souhaitaient s'en remettre aux principes de la jurisprudence de la Cour

¹ Voy. par exemple cette affirmation que l'on peut lire dans un rapport du Conseil Ecofin reproduit en annexe à l'annexe II des conclusions du Conseil européen de Vienne et qui porte sur la coordination des politiques économiques: «Les politiques économiques ainsi que la détermination des salaires demeurent... du ressort national, sous réserve des dispositions de l'article 104C du traité et du pacte de stabilité et de croissance.», *Bull. UE*, 1998/12, p.27. On observera l'absence d'allusion aux grandes orientations de politique économique, couvertes bien indirectement par le pacte de stabilité, dans ses aspects relatifs à la surveillance mutuelle.

en vue de résoudre des difficultés éventuelles. Il est d'ailleurs remarquable qu'une déclaration annexée au traité ait été jugée nécessaire pour préciser que la disposition ne portait pas atteinte aux principes découlant de la doctrine AETR. Le paragraphe 5 n'est pas applicable à la conclusion d'accords dans le domaine de la politique monétaire parce que celle-ci est de la compétence exclusive de la Communauté. Ainsi que l'indique l'article 4 (ex article 3A), la politique monétaire, comme la politique de change est unique¹. On ne pourrait soutenir, par exemple, qu'une certaine compétence externe resterait dans les mains des Etats, en ce que ceux-ci conservent le droit d'émettre des pièces de monnaie (article 106, paragraphe 2, ex article 105 A, §2) et que les banques centrales et les gouvernements continuent à disposer de réserves de change (cfr articles 3, 30 et 31 des statuts du SEBC et de la BCE). Il n'est pas ardu de démontrer que ces compétences sont sous tutelle de la BCE et que l'on ne peut concevoir des accords de *politique* monétaire ou de change passés par des Etats participants ou leur banque centrale dans ces matières. L'on ne peut s'arrêter à la référence faite par ledit paragraphe à l'Union économique et monétaire sans faire le test qu'imposent les premiers mots de cette disposition. Il est d'ailleurs significatif que lorsqu'un Etat a cru pouvoir faire recours au paragraphe 5, c'est en invoquant le caractère non monétaire des arrangements existants (Zone franc). Ici encore, le rapprochement avec la réponse donnée par la Cour aux problèmes de compétence soulevés en ce qui concerne l'approvisionnement nucléaire nous paraît éclairant. Dans sa délibération 1/78 précitée, la Cour a écarté les objections à la compétence communautaire découlant de dispositions spécifiques du traité Euratom, soustrayant certaines catégories de matières nucléaires aux dispositions concernant l'approvisionnement. Elle a relevé que, «même pour les quantités de matières fissiles échappant au monopole de l'Agence d'approvisionnement, le traité prévoit un contrôle étroit de la Communauté, qui prend, selon les circonstances, la forme d'une autorisation, d'un droit de suite ou d'un droit de récupération». Elle en a conclu que ces exceptions laissent intact le principe de la compétence exclusive attribuée à la Communauté en matière d'approvisionnement nucléaire.²

A fortiori ne peut-on accepter la thèse de ceux qui affirment, sans aucune réserve ni nuance que l'article 111, paragraphe 5, fait très clairement ressortir que la compétence externe de la Communauté n'est pas exclusive dès le commencement de la troisième phase. Elle ne le deviendrait que par

¹ Pour F. Tuytschaever, *Differentiation...*, *op. cit.*, p.171, l'article 111.5 constituerait la preuve que la compétence externe de la Communauté ne serait pas exclusive en ce qui concerne l'UEM. Il faut, à notre avis, plus que nuancer cette proposition. En faveur de la compétence exclusive de la Communauté en matière de politique monétaire, voy. B. Martenczuk, *op.cit.*, p.104-105.

² Voy. *Rec.*, p.2172 et 2173.

l'effet de la préemption¹. Ce n'est évidemment pas le cas pour la politique monétaire mais, comme cela a été remarqué, on peut conclure à l'existence d'une compétence externe des Etats, dans le domaine du contrôle prudentiel, dans la mesure où des règles communes ne sont pas intervenues.² En revanche, l'article 111.5 couvre la participation des Etats membres aux organisations internationales, telles le FMI, aussi longtemps et dans la mesure où la Communauté ne s'est pas substituée à ses Etats membres.³

B. *La personnalité juridique de la BCE et les statuts du SEBC et de la BCE.*

Aux termes de l'article 107, (ex article 106), paragraphe 2, la BCE est dotée de la personnalité juridique. L'article 9, paragraphe 1 des statuts se réfère à cette disposition et précise les caractéristiques internes de la capacité juridique de la BCE. Il est cependant admis que cette personnalité est aussi de droit international. L'article 6 est d'ailleurs relatif à la coopération internationale et l'article 23 énonce les opérations extérieures que peuvent accomplir la BCE et les banques centrales nationales et, en particulier, les relations qui peuvent s'établir avec des banques centrales des pays tiers.

La doctrine s'est interrogée sur le sens qu'il fallait donner à cette attribution de personnalité. Pour Antonio Tizzano, l'affirmation de la personnalité juridique signifie seulement que la BCE est soustraite à l'autorité des institutions communautaires et des organismes variés qui en relèvent. C'est la reconnaissance de l'autonomie, dans le cadre du système, nécessaire à l'exercice de compétences spécifiques. Cela ne suffit pas à en faire un sujet autre par rapport à l'organisme «Communauté» dans lequel il s'insère⁴.

¹ Voy. F. Tuytschaever, *op. cit.*, SEW, 1997, p.314.

² Voy. Ch. Zilioli et M. Selmayr, *op. cit.*, p.297 et n.(98). Les auteurs distinguent ainsi entre politique monétaire *stricto sensu* et politique monétaire *lato sensu*. Nous ne voyons pas cependant pourquoi ces auteurs considèrent que la politique de change, qui doit être aussi unique que la politique monétaire, pourrait donner lieu à des accords conclus par les Etats membres.

³ Voy. B. Martenczuk, *op.cit.*, p.105. La situation est assez semblable à celle qui découle de l'article 307 (ex-234) pour les accords antérieurs à l'adhésion à la Communauté. Cette analogie porte non seulement sur l'inopposabilité du droit communautaire aux Etats liés par un accord antérieur à l'égard des Etats tiers (alinéa 1^{er}) mais aussi sur la nécessité de tout faire pour éliminer l'incompatibilité entre ces engagements et le traité (alinéa 2). En ce qui concerne les obligations des Etats participant à l'union monétaire et, en particulier, de leur banque centrale, à l'égard des organisations internationales, voy. aussi l'article 31.1 des Statuts du SEBC, selon lequel les banques centrales nationales sont autorisées à effectuer les opérations liées à l'accomplissement de leurs obligations envers les organisations internationales. Ces opérations échappent aux règles édictées en vertu du point 3 de l'article 31 pour les opérations en devises.

⁴ Voy. A.Tizzano, «La personalità internazionale dell'Unione Europea», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, n°2-3, p.403, n.(45). Une version française de cet article a paru dans la *Revue du Marché unique européen*, 1998, n°4, p. 11 à 40.

D'autres, au contraire, insistent sur la reconnaissance à la BCE d'une personnalité juridique de même rang que celle de la Communauté¹. Dietmar Janzen, après avoir analysé le rôle du SEBC selon le traité et tiré les enseignements de la jurisprudence de la Cour relative à la Banque européenne d'investissement, conclut que la BCE est une institution indépendante, du droit primaire communautaire, détachée de la structure organique de la Communauté par l'attribution de la personnalité juridique mais qui est à situer dans le cadre du droit communautaire du point de vue fonctionnel en raison de ce qu'elle exerce une mission centrale pour la Communauté.² L'auteur compare la situation de la BCE avec celle de la Bundesbank dans l'ordre constitutionnel allemand. Nous croyons que l'on doit garder à l'esprit ce rattachement fonctionnel de la BCE à l'ordre communautaire dans l'évaluation du rôle respectif des institutions communautaires et de la Banque vis à vis de l'Extérieur.

C'est dans cet esprit qu'il convient d'interpréter l'article 6 des statuts du SEBC, qui dispose d'une part, que «dans le domaine de la coopération internationale concernant les missions confiées au SEBC, la BCE décide de la manière dont le SEBC est représenté» (paragraphe 1er) et, d'autre part, énonce que «la BCE et, sous réserve de son accord, les banques centrales nationales sont habilitées à participer aux institutions monétaires internationales.» (paragraphe 2), le tout sans préjudice de l'article 111, paragraphe 4, du traité. Des auteurs ont indiqué qu'une interprétation de cette disposition trop favorable aux prérogatives du Conseil pouvait porter atteinte à l'indépendance de la BCE. Il a été souligné que le Conseil devait respecter la répartition des pouvoirs entre l'autorité politique et l'autorité monétaire, telle qu'elle est organisée par le traité.³ Ces dispositions ne peuvent toutefois être comprises comme donnant à la BCE le droit de décider, sans le concours du Conseil, de participer à des organisations dont les Etats sont parties. En revanche, le SEBC n'a besoin du concours de personne pour organiser, par exemple, ainsi qu'on l'a déjà remarqué, ses relations avec la Banque des Règlements internationaux (BRI), organisation spécialement visée lors des travaux préparatoires de ces dispositions.

Le Conseil ne peut s'immiscer dans la conduite des affaires monétaires sous le couvert d'une action externe de la Communauté et la BCE doit s'insérer dans le contexte international en tenant compte des aspects de politique globale de la Communauté.

¹ Cfr Martin Seidel, *Festschrift Börner*, 1992, p.417 et s. (427) cité par Dietmar Janzen, *Die neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes*, Berlin, 1996, p.100 ; voy. aussi Ch. Zilioli et M. Selmayr, *op. cit.*, p.282 et s.

² *Op. cit.*, p.106.

³ Voy. T. Padoa-Schioppa, «External Representation of the Euro area», déclaration faite devant la sous-commission monétaire du Parlement européen, 17 mars 1999, p.3. Voy. aussi R.Smits, *op. cit.*, p. 409.

C. *La pratique des institutions.*

1° L'attitude à l'égard du FMI et des Groupes.

Le Conseil européen s'est occupé de la projection externe de l'UEM au cours des réunions déjà mentionnées de Luxembourg et de Vienne, respectivement en 1997 et en 1998, sur la base de travaux menés par la Commission et le Conseil Ecofin, assistés par le Comité monétaire, mais aussi au sein du SEBC. L'approche de la date du 1^{er} janvier 1999 a favorisé l'adoption de conclusions.¹

Celles-ci distinguent entre les questions intéressant particulièrement l'UEM au sens du paragraphe 4 de l'article 109 et les matières qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté mais pour lesquelles il peut être approprié que les Etats membres formulent des conceptions communes. Pour les premières, il faut que la Communauté parle d'une seule voix et qu'elle soit représentée tant au niveau du Conseil/ ministériel qu'au niveau bancaire central. Pour les secondes, des formules pragmatiques sont préconisées.

Il y a plus de vingt ans que Jean-François Deniau a constaté que: «...dire la même chose à six ou à neuf n'est pas le plus important: c'est dire quelque chose qui compte.»² Or, ici, la préparation de la position commune se fera non pas au sein du Conseil Ecofin mais au Conseil restreint, informel, que l'on connaît sous le nom d'Euro 11³. Cela signifie que la procédure ne pourra être celle organisée par le traité (proposition de la Commission, vote à la majorité qualifiée) mais une procédure ad hoc, informelle et n'aboutissant pas à des conclusions sous la forme de décision obligatoire pour les Etats. La création, inévitable, de cette enceinte de concertation risque de se traduire, en cas de divergence de vues, par des prises de position sans contenu substantiel. Les «encouragements» adressés par le Conseil européen «à la Commission, au Conseil et aux Etats membres à faire le nécessaire pour que des positions communes et des points de vue communs puissent être définis de manière efficace et en temps opportun pour être présentés dans les enceintes internationales» ne sont pas suffisants à cet égard, non plus que le recours qui est prôné aux procédés modernes de télécommunication. Le caractère informel de la coopération renforcée entre les participants à l'UEM persistera tant que cette coopération ne sera pas institutionnalisée dans le traité. On ne voit pas dans ces conditions comment assurer «l'unité de la représentation externe de la Communauté (restreinte)», au sens de la jurisprudence mentionnée ci-dessus.

¹ *Bull. UE*, 12/1998.

² J.F. Deniau, *L'Europe interdite*, Paris, 1977, p.16.

³ Voy. à propos du G7: «Le Conseil est convenu qu'il y a lieu d'assurer, en tant que partie intégrante de la représentation de la Communauté au G7, la préparation informelle des questions concernant l'UEM au sein du groupe «Euro 11» avant les réunions.»

On sait que si la participation du président de la BCE aux réunions du G7 «finances» est acquise lorsqu'il s'agit de questions qui concernent l'UEM, en revanche, la représentation «tripartite» de la Communauté¹, proposée par le Conseil européen, dans ses conclusions de Luxembourg, n'a pas été acceptée par ses partenaires qui craignent une sur-représentation de la Communauté. Le G7 a finalement décidé, lors de sa réunion de juin 1999 à Francfort, que ni le représentant de la Commission, ni les gouverneurs des banques centrales nationales des Etats représentés au sein du G7, n'assisteraient à la partie de la réunion du G7 portant sur les questions macroéconomiques, monétaires ou de change².

En ce qui concerne le FMI, deux décisions pragmatiques ont été prises. D'une part, la BCE a obtenu le statut d'observateur au sein du Conseil d'administration du FMI et d'autre part, «le point de vue de la Communauté européenne/ de l'UEM (sic) serait présenté au conseil d'administration du FMI par le membre compétent du bureau du directeur exécutif (traduisez: administrateur) de l'Etat membre exerçant la présidence du groupe «Euro 11» assisté par un représentant de la Commission.» On peut difficilement imaginer décisions plus minimalistes³. On notera aussi que la Communauté sera, semble-t-il, représentée au sein du nouveau groupe international, dont la création a été décidée par le G7, lors de sa réunion de juin 1999 à Cologne, et qui comporterait 20 membres. Il s'agirait d'un nouveau mécanisme pour élargir le dialogue informel dans le cadre du système institutionnel de Bretton Woods.⁴

Avant de nous prononcer sur les relations entre la Communauté et, en particulier, la BCE, et le FMI, il nous faut examiner quelques problèmes spécifiques.

¹ A la BCE s'ajouteraient le président de l'Ecofin, ou le cas échéant celui de l'Euro 11, et un représentant de la Commission, comme membre de la délégation communautaire. L'adjectif «tripartite» rend mal compte du rôle mineur assigné à la Commission.

² Voy. *La Tribune*, 14 juin 1999 et *Het Financiële Dagblad*, 15 juin 1999. Les Européens sont soumis à une pression extraordinaire visant à diminuer leur représentation. Une chose est de considérer que la présence du Président de la BCE enlève sa justification à celle des gouverneurs des banques centrales nationales, au moins pour les affaires monétaires, autre chose de refuser que la Communauté soit présente comme telle pour les discussions économiques. Sur cette question, voy. S.G.Richter, "Quid pro quo. Europe and the US should agree to reduce representation in global forum", *Time*, 4 octobre, 1999, p.60. Cet auteur rapporte les propos d'un ancien collaborateur du Président Clinton qui considérait que si l'on admettait aux réunions le gouverneur de la Banque d'Italie, il fallait aussi inviter le président de la Banque de réserve fédérale de Kansas City...

³ Voy. à ce sujet, les critiques justifiées de B.Martenczuk, *op.cit.*, p.103.

⁴ Voy. F. Saccomani, "A new architecture or a new system? A survey of international monetary reform in the 1990's", in *The New Architecture of the International Monetary system. Economic Contents and Legal Aspects*, Conference of the Associazione Guido Carli, October 15, 1999, à paraître, p.5.

2° Questions spécifiques.

Sous ce paragraphe, nous nous proposons de traiter des solutions arrêtées au niveau communautaire pour régler les relations avec des Etats ou territoires, européens ou non-européens, qui entretiennent des rapports particuliers avec des Etats membres.¹ Une analyse exhaustive des solutions qui ont été apportées, parfois sous la pression du calendrier du passage à la troisième phase, a été faite dans l'article déjà souvent cité de Chiara Zilioli et Martin Selmayr dans la *Common Market Law Review*². Cette étude nous dispensera d'entrer dans les détails de questions parfois complexes. On sait que la situation particulière de certains pays et territoires est spécialement visée par des textes annexés au traité lors de la signature du traité de Maastricht. Il s'agit d'une part, du Protocole (n°8) sur le Danemark aux termes duquel « les dispositions de l'article 14 du protocole sur les statuts du SEBC n'affectent pas le droit de la Banque nationale du Danemark d'exercer les tâches qu'elle assume actuellement à l'égard des territoires du royaume de Danemark qui ne font pas partie de la Communauté » ainsi que du Protocole (n°13) sur la France, qui dispose que la France « conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon les modalités établies par sa législation nationale, et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP » et, d'autre part, de la déclaration (n°6) de la Conférence relative aux relations monétaires avec la république de Saint-Marin, la Cité du Vatican et la principauté de Monaco. Selon cette déclaration, ces relations ne devaient pas être affectées jusqu'à la réalisation de la monnaie unique. Aux termes du second alinéa, « La Communauté s'engage à faciliter la renégociation des arrangements existants dans la mesure nécessaire par suite de l'introduction de l'Ecu (lire: l'euro) comme monnaie unique. » En revanche, ni la situation de la Zone franc, ni celle, tout à fait particulière, de Saint Pierre et Miquelon et Mayotte (non plus que celle du Cap vert), territoires à statut spécial, n'avaient été réglées par le traité.

Les Protocoles font partie intégrante du traité, aux termes de l'article 311 (ex-article 239). Leur portée obligatoire ne pose dès lors pas de problème. Nous noterons à cet égard que l'article 14 des statuts du SEBC, auquel le Protocole n°8 fait référence, vise notamment les missions que les banques centrales effectuent hors du SEBC et que le Protocole danois concerne spécialement les rapports monétaires entre ce pays et les territoires autonomes des Iles Féroé et du Groenland, auxquels le droit communautaire ne s'applique pas.

¹ Il convient de noter que le président de la BCE assiste aux réunions du comité intérimaire du FMI en qualité d'observateur.

² Ch. Zilioli et M. Selmayr, «The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects», *CMLRev.*, 1999, p.273 et s.

La déclaration (n°6) adoptée par la Conférence, en ce qui concerne les trois micro-Etats européens, constitue assurément une interprétation authentique du traité mais l'on remarquera que l'assistance de la Communauté offerte par le second alinéa de cette déclaration n'ajoute rien à celle que les Etats se doivent pour éliminer les incompatibilités entre un traité antérieur à l'entrée en vigueur du traité CE ou antérieur à l'adhésion d'un Etat membre aux termes de l'article 307 (ex article 234, alinéa 2). On sait que les mesures qui sont prises, pour la mise en œuvre de cette disposition peuvent aller jusqu'à l'abrogation de l'accord antérieur ou à sa reprise par la Communauté.

En ce qui concerne Saint-Marin, Monaco et le Vatican, le Conseil a autorisé respectivement l'Italie et la France à négocier et conclure un accord au nom de la Communauté, en associant la BCE à la négociation¹. Pour ce qui est de Saint-Pierre et Miquelon, oubliés lors de la négociation de Maastricht, et qui constituent des collectivités territoriales à statut spécial, de la République française, auxquelles le traité CE ne s'applique pas, l'euro y a été introduit par une décision du Conseil basée sur l'article 109L4 (article 123) qui permet au Conseil d'adopter «les autres mesures nécessaires pour l'introduction de l'Ecu (lire: euro) en tant que monnaie unique de ces Etats» participants. ²Cette disposition ne permet pas de légiférer pour des territoires non compris dans le champ d'application territorial du traité et l'on doit dès lors s'interroger sur la légalité de cette décision.

En ce qui concerne la zone franc, qu'il convient sans doute mieux de désigner comme la zone franc CFA, elle concerne six pays formant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, dont la banque centrale est la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), huit pays formant l'Union économique et monétaire ouest - africaine et dont la banque centrale est la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et les Comores. Les accords qui unissent la France à ces pays sont postérieurs à la participation de la France à la Communauté, puisqu'ils datent des années soixante-dix³. Ils ne sont donc pas couverts par les dispositions de l'article 311. La France a soutenu la thèse que ces accords n'étaient pas des accords monétaires mais des accords budgétaires,

¹ Voy. décisions 99/96 à 98, *J.O.*, 1999, 4 février 1999, L 30, p. 31 à 35.

² Voy. décision 99/95, *J.O.*, 1999, 4 février 1999, L30, p. 29. Dans son avis, publié au *J.O.*, 1999, 7 mai 1999, C127, p.5, la BCE a mis en doute le fondement juridique de cette décision (cfr infra au texte) et s'est inquiétée de ce que des obligations puissent être imposées à elle et aux banques centrales nationales, par une décision du Conseil adressée de surcroît, à un Etat membre, la France, en l'occurrence. Le texte du projet d'article 3, qui énonçait que la BCE et les banques centrales nationales "assurent" les fonctions et les opérations du SEBC, a été modifié, dans la décision, en "La BCE et les banques centrales nationales peuvent assurer..." On suppose que la BCE n'eût pas émis la même critique si, au lieu d'une décision, acte individuel adressé à un Etat membre, le Conseil eût pris un règlement.

³ Voy. Zilioli et Selmayr, *op.cit.*, p. 229 et s.

n'impliquant aucune charge pour la banque centrale et qu'ils ne posaient dès lors aucun problème de compatibilité avec le traité. Ils pouvaient d'ailleurs être considérés comme couverts par le paragraphe 5 de l'article 111, qui permet le maintien d'accords bilatéraux. On rappellera que la coopération entre la France et les pays de la Zone franc CFA comporte trois éléments:

- un engagement de la France à l'égard de chacune des zones concernées, assurant une convertibilité libre et illimitée de leur monnaie ; cette convertibilité étant garantie par le fait que le Trésor français accorde un droit de tirage illimité en francs français sur les comptes d'opérations de chacune des trois banques centrales ouverts dans ses écritures ;
- une parité fixe entre la monnaie de chaque zone et le franc français ;
- une garantie du solde créditeur du compte d'opérations en FRF par référence au DTS; en cas de dépréciation du FRF par rapport au DTS, le solde créditeur des comptes d'opérations est multiplié par un coefficient de majoration de façon à maintenir constante sa valeur en DTS.

Il était difficile de prétendre que ce régime n'avait rien à voir avec la politique monétaire. D'où l'insistance témoignée par l'Allemagne, en particulier, pour qu'intervienne une décision communautaire à ce sujet. Aussi, le Conseil a-t-il autorisé la France à continuer les présents arrangements avec les Etats de la Zone franc CFA, tout en prescrivant à la France de saisir le Conseil et de consulter la BCE avant d'y apporter des amendements.¹

La même solution a été utilisée pour «couvrir» l'accord de coopération en matière de taux de change liant l'escudo du Cap vert à celui du Portugal et qui avait été conclu en...juillet 1998². Cet accord conclu *in extremis* aurait sinon dû être abrogé six mois après sa conclusion.

On le voit: les procédés utilisés par la Communauté pour régler ces questions d'héritage du passé ont varié. Si l'on excepte le cas «aberrant» du règlement des relations de la zone euro avec des collectivités territoriales à statut particulier (Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte), on constate qu'il a été fait recours à deux procédés différents: soit le ou les pays intéressés se voyaient habiliter à conclure un accord au nom de la Communauté, qui, en vertu de l'article 111, paragraphe 3 liait les Etats membres, les institutions et la BCE (Saint-Marin, Monaco et Vatican), soit ces Etats se voyaient autorisés à continuer les arrangements existants, les modifications ultérieures de ces régimes étant placées sous la tutelle du Conseil, mais les Etats en question restaient seuls liés par ces accords (Zone franc CFA et Cap vert).

¹ Voy. la décision 98/683/CE du Conseil du 23 novembre 1998, concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien, *J.O.*, L 320 du 28 novembre 1998, p.58.

² Voy. la décision 98/744/CE du Conseil du 21 décembre 1998, concernant les questions de change relatives à l'escudo cap-verdien, *J.O.*, L 358, du 31 décembre 1998, p.111.

Les procédures adoptées soulèvent deux questions: l'article 111, paragraphe 3, aux termes duquel le Conseil peut décider des arrangements relatifs aux négociations et à la conclusion d'accords se rapportant au régime monétaire ou de change, permet-il au Conseil de déléguer ces tâches à un Etat membre? Le Conseil peut-il autoriser un Etat membre à maintenir des accords existant dans un domaine couvert par une compétence communautaire exclusive?

Sur le premier point, on remarquera que l'article 111.3 ne fournit aucune réponse. Il faut donc se reporter au système général du traité, tel qu'il est éclairé par la jurisprudence. Nous avons rappelé que la Cour a légitimé la pratique dite des habilitations spécifiques, qui suivent d'ailleurs des règles différentes, selon qu'il s'agit de la politique commerciale commune ou de la politique de la pêche. Il est toutefois remarquable qu'aucun des cas que la Cour ait eu à traiter n'a porté sur le maintien ou l'établissement d'un régime conventionnel. Il s'agissait dans les hypothèses visées par la jurisprudence de dispositions unilatérales, ainsi que nous l'avons remarqué ci-dessus. On peut s'interroger sur la légitimité d'une telle délégation au regard des enseignements de la Délibération 1-78, pré-rappelée. On sait que la Cour a admis que les Etats membres puissent contracter des engagements «dans l'intérêt et pour le compte de la Communauté, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5».¹ Nous ne croyons pas que, dans cette hypothèse, on puisse évoquer la notion de délégation parfaite: l'accord n'est pas conclu au nom de la Communauté. Un tel mandat n'est sans doute pas à exclure mais il faut pour cela des raisons déterminantes.² C'est à la Communauté qu'il appartient d'exercer les compétences externes dont elle dispose en vertu du traité et non pas à la collectivité des Etats membres. Or, dans les cas analysés ici, il s'agirait d'une habilitation adressée à un seul Etat, ce qui ne fait qu'aggraver le précédent créé.

L'autorisation de maintenir des accords existants est, sans doute, moins critiquable. Elle peut se justifier par le contexte politique particulier, les partenaires de la France n'étant pas enclins à reprendre à leur compte les obligations assumées par celle-ci à l'égard des pays de la Zone franc CFA et la France attachant pour sa part un grand prix au maintien de ces accords, piliers de sa politique africaine. La décision prise à cet égard n'est pas

¹ Voy. arrêt du 31 mars 1971, aff. 22-70, *AETR, Rec.*, p.273 et s.

² On se rappellera que les accords commerciaux que les États membres pouvaient, en l'absence d'objection des institutions, proroger ou renouveler avec des pays à commerce d'État, en vertu de la décision du Conseil du 16 décembre 1969, parce qu'il fallait pallier les effets de la non-reconnaissance de la Communauté par ces pays, n'en devenaient pas, pour autant, des accords communautaires. La technique utilisée s'expliquait par des circonstances politiques très particulières.

susceptible de «faire jurisprudence» au-delà de son application circonstancielle au Cap-Vert.

Nous consacrerons la prochaine section au problème qui a sans doute le plus retenu l'attention jusqu'ici, même si les solutions apportées ne sont pas à la hauteur des enjeux: l'insertion de l'UEM au sein du système monétaire international.

III. Les relations entre l'UEM et le FMI.

Le Fonds monétaire international est une institution monétaire. Cette vérité a été rappelée *in tempore non suspecto* par deux orfèvres en la matière, Wim Duisenberg et André Sasz dans un recueil d'hommage à l'ancien trésorier du Fonds: «The primary functions of the IMF are clearly monetary.»¹ Leur faisant écho plus récemment, Tommaso Padoa-Schioppa, membre du directoire de la BCE, soulignait avec finesse, que si le Fonds était appelé le Fonds monétaire international, c'était parce que l'aspect monétaire était crucial.² Cela ne veut pas dire que le Fonds ne s'occupe pas de questions macro-économiques autres que strictement monétaires. Il exerce un rôle de surveillance multilatérale et bilatérale de toutes les politiques économiques mais il le fait en vue du maintien ou du redressement de la position externe des membres du Fonds et à l'occasion de l'octroi d'une assistance financière en vue de restaurer l'équilibre de cette position. Si le FMI est amené à se prononcer sur des questions qui, en substance, ne sont pas de celles qui ont été transférées à la Communauté, comme par exemple, des choix de politique budgétaire de l'Etat ou des orientations de la politique fiscale ou des revenus, il n'a pas le pouvoir de prendre des décisions obligatoires à cet égard. Il s'agit d'un processus de surveillance et non pas de l'exercice, à la place de l'Etat, de compétences qui lui reviennent. L'obligation de collaborer avec le Fonds est moins contraignante dans ces domaines que les engagements souscrits par les Etats au titre des grandes orientations de politique économique, pourtant émises sous la forme de recommandations, ou encore et surtout de la lutte contre les déficits excessifs et du Pacte de stabilité. Les Etats participant à l'Union monétaire feignent de ne pas réaliser l'importance de la perte définitive de pouvoir économique que représente l'attribution de la souveraineté monétaire à des institutions communes. C'est en tant que parties à un espace économique unifié qu'ils s'expriment au sein d'institutions internationales. Nous ajouterons que l'arme de la conditionnalité, qui peut être si effective avec

¹ «The Monetary Character of the IMF» in *International Financial Policy: Essays in Honour of Jacques J. Polack*, ed. by Jacob A. Frenkel and Morris Goldstein, Washington, IMF, pp. 254-266.

² «The External representation of the euro area», intervention devant la sous-commission monétaire du Parlement européen, 17 mars 1999.

les pays qui font appel aux ressources du Fonds, l'est ici beaucoup moins dans la mesure où les pays de l'Union européenne ne sont pas des «clients» habituels du Fonds.

Les membres du Fonds participant à la zone euro ne sont plus en état *uti singuli* de remplir les engagements souscrits, en matière de politique monétaire et de change, à l'égard du Fonds parce que les objets qu'ils visent relèvent de la compétence exclusive de la Communauté. Il y a plusieurs années que la démonstration a été faite.¹ Il en est ainsi du devoir de collaboration avec le Fonds, de la notification des dispositions de change (Exchange arrangements) et de leurs modifications, de l'obligation de conversion des montants détenus par les banques centrales étrangères, de l'interdiction de régimes de change discriminatoires (article IV, sections 1 à 3, article VIII, sections 2(a), 3 et 4 des Statuts du Fonds).

Il n'est pas pensable, quoi qu'on en ait dit, qu'un Etat de la Communauté fasse individuellement recours à un financement par le Fonds parce qu'il ne pourra pas alléguer un besoin propre de balance des paiements et obtenir une intervention du Fonds sans que ce concours n'ait de répercussion sur la liquidité de la zone euro et avec le risque que les conditions mises à cette intervention du Fonds soient incompatibles avec les orientations de politique économique arrêtées par la Communauté. Certes, rien n'empêche un Etat de calculer sa balance de paiements avec d'autres Etats membres de la zone euro comme il peut le faire entre les diverses régions de son territoire mais non plus que, l'Italie ou la Belgique, par exemple, ne peuvent s'adresser au FMI pour corriger d'éventuels déséquilibres entre le Nord et le Sud de leurs territoires respectifs, de même, n'est-il pas concevable que les Etats participant à la zone euro fassent un recours individuel à l'un des divers «guichets» du FMI. Au minimum, il faut donc que les autorités monétaires de la zone euro donnent leur autorisation à l'exercice d'un droit de tirage par un Etat participant à l'euro mais un exercice global d'un tel droit par l'Eurosystème est plus logique. Certes, la perspective d'un recours aux ressources du Fonds par un Etat industrialisé est devenue irréaliste mais la question n'en mérite pas moins d'être posée sur le plan théorique.

Pour apprécier l'intérêt des tâches du FMI pour la zone euro, il suffit de prendre connaissance de l'étendue des droits de participation consentis au représentant de la BCE, observateur au conseil d'administration du Fonds, selon la décision de celui-ci du 21 décembre 1998. Nous citons cette liste d'après l'exposé déjà mentionné de M. Padoa-Schioppa. L'observateur de la BCE participe automatiquement à toutes les réunions du conseil d'administration du Fonds relatives à la surveillance en vertu de l'article IV,

¹ R.S.T. Martha, «The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty to the European Community», CMLRev., 1993, p.749-786, spécialement, p.754-755. Voy. aussi, René Smits, *The European Central Bank*, Leyde, 1997, p.448.

des politiques monétaires et de change de la zone euro ainsi qu'à la surveillance, toujours en vertu du même article IV, des politiques des membres de la zone euro pris individuellement, au rôle de l'euro dans le système monétaire international, aux perspectives économiques mondiales («World Economic Outlook»), aux rapports sur le marché international des capitaux et aux développements de l'économie et des marchés mondiaux. En outre, l'observateur représente la BCE aux réunions du conseil d'administration du Fonds pour l'examen de points reconnus par la BCE et par le FMI comme étant d'un intérêt mutuel pour l'exécution de leurs mandats respectifs. Des positions communes sont préparées au sein de l'Eurosystème et à l'occasion des consultations avec des Etats membres de la zone euro en vertu de l'article IV, ces positions sont exprimées par l'observateur de la BCE. En réalité, les consultations périodiques ou ad hoc relatives à un membre de la zone euro devraient être considérées comme des chapitres des consultations consacrées à l'ensemble de la zone afin d'éviter des duplications. L'élaboration de positions communes n'est pas suffisante si les Etats se considèrent habilités à exprimer en outre un point de vue personnel. A cet égard, la formule qui consiste à ne reconnaître qu'un statut d'observateur à la BCE n'est pas aussi satisfaisante que celle du porte parole unique exprimant une position commune que la pratique des négociations commerciales a popularisée. On peut imaginer qu'avec le temps, c'est ce genre de pratique qui s'instaurera.

Nous voudrions aussi souligner que s'il est vrai que la politique monétaire interne et la politique d'intervention sur le marché des changes relèvent de la BCE (avec pour le régime et la politique des changes, l'intervention possible du Conseil), cela ne veut pas dire que le Conseil et la Commission devraient être exclus de toute participation aux travaux du FMI, si pas au Conseil d'administration au moins dans les organes plus politiques. Qui pourrait nier l'importance politique de certaines décisions du Fonds? L'exemple des relations du FMI avec la Russie est suffisamment illustratif du rôle que peut avoir le «contexte» dans les décisions du Fonds.

Il faut remarquer à cet égard que la représentation des Etats, seuls membres du Fonds selon l'article II des Statuts actuels, est souvent organisée par le biais d'une collaboration du pouvoir politique et de la banque centrale. On peut concevoir une solution du même ordre pour la représentation de la Communauté. On a d'ailleurs déjà mentionné la formule quelque peu boiteuse qui a été imaginée pour assurer l'expression du point de vue de la présidence mobile du Conseil de l'Union au sein du conseil d'administration du Fonds.

De nombreux obstacles se dressent sur la voie d'une solution simple et rationnelle qui permettrait d'exprimer toutes les potentialités de l'union monétaire sur le plan externe. Il nous appartient d'y revenir dans la

prochaine section où seront analysées les perspectives d'une meilleure insertion de la Communauté au sein du système monétaire international.

IV. Les perspectives d'insertion de la Communauté européenne au sein du FMI.

Joel Lebullenger évoque, dans son article déjà cité, «les incertitudes entourant la représentation externe de la zone euro dans les instances du FMI»¹. Ces incertitudes sont dues à l'importance de facteurs extra-juridiques qui pèseront sans doute plus fort dans les décisions (ou l'absence de décisions) que l'analyse juridique même si, comme l'auteur cité, l'on penche pour le caractère mixte ou partagé des compétences du FMI. Il y a des difficultés qui proviennent de l'attitude des Etats membres de la Communauté et d'autres qui sont à trouver dans des particularités du Fonds. En outre, quelle que soit l'optique que l'on adopte sur la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, il n'est pas possible de se reposer sur des précédents convaincants.

A. Les difficultés du côté de l'Union.

Il est manifeste que, dans toute la mesure du possible, les Etats membres de l'Union souhaitent préserver le statu quo en ce qui concerne leur représentation au sein du FMI. C'est que celle-ci présente des avantages à la fois pour les Etats qui désignent des administrateurs au conseil d'administration du Fonds, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni et pour ceux qui dirigent une constituante, ce qui leur procure une certaine influence au sein dudit conseil indépendamment des côtés positifs que cette direction présente de façon plus générale. En outre, ce n'est pas sans raison que l'unanimité a été prévue au sein du Conseil de l'Union pour décider des modalités de représentation au sein des enceintes internationales. Cela permet aux Etats de s'opposer à leur substitution par la Communauté. De même l'idée d'une fusion des quotes-parts est-elle vue avec une grande réticence pour ce qu'elle comporte en termes de perte de droits de vote et, dès lors, de pouvoir dans les organes du Fonds.

En outre, si la thèse du partage des compétences l'emporte au niveau officiel, les idées ne sont pas claires sur l'étendue respective des compétences nationales et des compétences communautaires. La coordination des politiques économiques devra, avec la réalisation de l'UEM, subir des transformations dont on ne mesure pas encore l'ampleur. La volonté politique n'existe manifestement pas de rendre trop évidentes les conséquences du transfert de compétences intervenu afin peut-être d'éviter des réactions hostiles à l'égard de l'UEM. La Communauté aurait sans doute des difficultés à mettre au point une liste des pouvoirs respectifs des

¹ Voy. *op.cit.*, p.468.

Etats et d'elle-même en cette matière, comme elle a dû le faire dans le domaine du droit de la Mer ou pour les matières relevant de l'OAA, par exemple.

Enfin, la situation diverse des Etats membres de la Communauté au regard de la participation à la troisième phase de l'UEM, constitue une difficulté supplémentaire, qui a pour effet de peser lourdement en faveur du statu quo. Non seulement y a-t-il là un obstacle à la représentation conjointe des Etats membres par la Communauté, ce qui n'est pas ressenti comme une nécessité selon la thèse des compétences partagées, mais cette différenciation s'oppose-t-elle aussi à des formules, plus adéquates que celles existant actuellement, en ce qui concerne l'établissement et la défense de positions communes aux Etats membres de la zone monétaire. Dans la mesure où des mécanismes de coordination propres à la Zone euro sont considérés comme nécessaires, ils sont condamnés à rester en dehors du traité et, dès lors, informels, si l'on ne peut les insérer dans celui-ci, ce qui nécessiterait l'accord des Etats non participants. Mais des problèmes existent aussi du côté du FMI. Nous allons les indiquer dans la prochaine sous-section.

B. L'UEM au regard des Statuts et de la pratique du Fonds.

Nous avons déjà rappelé que le FMI est une organisation basée sur les Etats et non sur les monnaies¹. Le Fonds a, ou a eu, comme membres, des Etats formant avec d'autres, des unions monétaires sans que ceux-ci perdent la qualité de membres. Il y a eu, et il y aura encore, des Etats reprenant purement et simplement la monnaie d'autres (cfr la «dollarisation» éventuelle de l'Argentine) et qui n'étaient, dès lors, pas en mesure d'assumer, pour leur compte, les obligations monétaires spécifiques que le Fonds impose à ses membres et cependant, ces Etats restent membres du FMI. Celui-ci craint de créer un précédent et n'admettra la singularité de l'union monétaire européenne que si la Communauté fait une forte pression dans ce sens. Or, la Communauté, pour les raisons sommairement exposées, n'est pas en mesure d'adopter une position tranchée et elle en craint les effets en termes de diminution de l'influence indéniable de l'ensemble communautaire au sein du Fonds, bien au-delà de ses Etats membres.

Pour ce qui concerne les quotes-parts, la question a été reportée à la prochaine révision qui aura lieu en 2001, 2002². Même s'il n'y a pas fusion dans les mains de la Communauté, on peut douter qu'il soit possible de

¹ Voy. sur les problèmes posés par les relations entre l'UEM et le Fonds, les brefs exposés de François Gianviti, *General Counsel* du FMI et de Jean-Victor Louis, à la suite des rapports de Jacques J. Polak et N. Thygesen, dans l'ouvrage cité en note (2), *EMU and the International Monetary System*, p.534 à 542.

² La 11^e révision a eu lieu en 1998 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. La quote part des Etats Unis est actuellement de 17.68 %, celle des pays de l'Eurosystème, de 23,10 % et celle des Etats de l'UE, de 30,13 %.

maintenir le statu quo, parce que ceci reviendrait à considérer que le commerce intérieur à l'Union européenne est à prendre en considération, comme c'est le cas actuellement pour le calcul des quotes-parts . La réalisation de l'UEM et les perspectives de l'élargissement de l'Union européenne poseront aussi inévitablement la question de la composition des constituantes¹. Ici aussi, quelle que soit la position adoptée ou l'impossibilité de l'Union d'arrêter une attitude, des pressions s'exerceront de l'extérieur et elles l'obligeront à trancher en faveur de telle ou telle solution.

Dans ces conditions, quelles sont les formules possibles? La doctrine en a évoqué plusieurs que nous allons passer en revue.

C. *Des précédents utiles?*

La pratique de l'insertion de l'ensemble communautaire au sein d'organisations multilatérales démontre la variété des formules qui ont été appliquées dans les cas où la Communauté a été appelée à participer à ces organisations conjointement avec ses Etats membres². Le FMI présente toutefois des singularités en tant qu'organisation financière et monétaire où les quotes-parts, calculées selon une formule très spécifique associant divers éléments (entre autres, le Produit national brut, balance des opérations courantes et réserves officielles) qui n'existent au plan communautaire, pour la plupart d'entre eux, que par l'addition des données nationales, déterminent, à la fois, des droits de vote et aussi des droits de tirage. Ceux-ci s'exerceront en vue de répondre à des besoins de balances des paiements. Il n'y a pas de tels besoins identifiables au niveau de la Communauté, qui s'additionneraient à ceux de ses Etats membres. En d'autres termes, il n'y a pas de possibilité de recours cumulatif aux ressources du Fonds. Si la Communauté reçoit des droits pleins de participation, cela signifie que ses Etats membres renoncent à exercer les leurs et on ne conçoit pas qu'elle reçoive une quote-part calculée sur la base d'un pourcentage de celle de ses Etats membres.

Ainsi, l'exemple de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)³ dont font partie, la CE, la BEI et les Etats membres de la CE, chacun disposant d'une quote-part dans le capital de la BERD, n'est-il pas déterminant. La participation de la Communauté est

¹ Ces questions ont été examinées dans notre contribution aux *Mélanges en l'honneur du professeur Hugo J. Hahn, Währung und Wirtschaft. Das Geld im Recht*, "Union monétaire européenne et Fonds monétaire international", Baden-Baden, 1997, p.201 et s.

² Sur les scénarios possibles, voy. Joël Lebullenger, *op.cit.*, p.470 et s.

³ Sur la BERD, voy. Jean-Victor Louis, «La Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement. Aspects juridiques», *Academy of European Law, Florence* (ed.) *Collected Courses*, vol.II, livre I, p.251 et s.

prélevée sur le budget communautaire et elle induit, dans cette mesure, des ressources additionnelles - fussent-elles modestes- par rapport à celles apportées par ses Etats membres. Il s'agit, dans le cas de la BERD, de faire des prêts et de prendre des participations dans des entreprises et les droits et obligations des membres sont calculés en fonction de leur capacité contributive. Dans le cas du FMI, il n'y aurait pas de capacité contributive additionnelle à celle des Etats membres en cas de participation de la Communauté. Si celle-ci bénéficiait d'une quote-part, elle ne pourrait en disposer qu'au nom de ses Etats membres et ceux-ci ne pourraient exercer leurs droits dans une telle hypothèse, selon le principe retenu dans les cas de participation mixte de la Communauté au sein d'une organisation internationale et qui s'exprime sous la forme d'un exercice alterné des compétences.

D'où l'idée avancée par certains que la Communauté puisse acquérir le droit de participer aux organes du Fonds, sans que lui soit attribué de quote-part et sans qu'elle puisse exercer un droit de vote. Ceci revient, en fait, à reconnaître à la Communauté un statut d'observateur, privilégié en ce que la participation aux organes serait automatique. Cela permettrait, plus facilement que de l'Extérieur, à la délégation communautaire d'assurer la coordination des positions des Etats membres et de faire entendre la voix de la CE. Ce statut permanent de «directeur de conscience» ne correspond toutefois pas au transfert de compétences réalisé en faveur de la Communauté.

On a évoqué aussi la participation mixte - Communauté et Etats membres - telle qu'on la connaît au sein de l'OAA, depuis que la Communauté y a reçu le statut d'organisation membre¹. On sait que la participation aux travaux suit la répartition des compétences, telle qu'elle est précisée, avant chaque réunion, par la Communauté aux services de l'Organisation. Selon la matière dont il est débattu, ce sera à la Communauté ou aux Etats membres qu'il appartiendra d'exercer le droit de vote, en vertu du principe de l'exercice alternatif des compétences.

Cette solution, qui supposerait une modification des Statuts du FMI, se heurte aux difficultés mentionnées ci-dessus pour délimiter les compétences dans le domaine de l'UEM. Dans un cadre infiniment moins délicat, comme l'est celui des activités de l'OAA (FAO), les conflits n'ont pas manqué entre la Commission et les Etats membres et la Cour a été appelée à

¹ Voy. à ce sujet, l'article de Antonio Tavares de Pinho, «L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1993, p.656 et s. ainsi que l'arrêt de la Cour de justice du 19 mars 1996, *Commission c. Conseil*, aff.C-25/94, *Rec.*, I-1497.

trancher l'un d'eux¹. On peut imaginer ce qu'il en serait dans le secteur de l'UEM.

Faut-il alors, si l'on veut éviter de prendre une décision de principe, se contenter du statut de quasi-membre ou de membre de fait dont la Communauté a bénéficié au sein du GATT 1947 en attendant que les accords issus du Cycle d'Uruguay ne viennent consacrer sa participation à l'OMC, aux côtés de ses Etats membres? Nous croyons qu'il est difficilement pensable, s'agissant du reflet externe de la gestion de l'économie et, en particulier, de la monnaie de l'ensemble communautaire, de s'en remettre au précédent de l'Organisation *provisoire* du Commerce international. Il ne faut pas perdre de vue non plus que, dans le domaine commercial, les pouvoirs de la Commission comme négociateur n'étaient pas contestés, quel que soit le titulaire de la compétence de conclure. On se reportera, par exemple, à ce sujet aux conclusions du Conseil du 20 novembre 1979 à propos de l'approbation des résultats des négociations commerciales multilatérales, connues sous le nom de «Tokyo Round», qui reconnaissent pleinement le principe du porte parole unique, même dans les matières, telles à l'époque les normes (*standards*) et l'aviation civile, considérées comme de compétence nationale. Comment arriver à de telles solutions au sein du FMI?

Peut-on s'orienter vers la formule de la "délégation" du pouvoir de représentation de la Communauté aux Etats membres, comme la Cour l'a spécifiquement envisagé en ce qui concerne la conclusion de conventions au sein de l'OIT², compte tenu des obstacles existant à l'encontre de la participation de la Communauté? Sans examiner plus avant si l'on pourrait concevoir une délégation parfaite aux Etats, ni les obstacles résultant de la diversité de statut des Etats membres à l'égard de l'Union monétaire, nous devons souligner les difficultés qui existent, dans la situation actuelle, à la défense des positions communes au sein des organes du Fonds, compte tenu de la composition des constituantes. En outre, le recours à la notion de délégation traduit mal la réalité des fonctions des administrateurs du FMI. Ceux-ci ont, en effet, une double loyauté: à l'égard de l'Etat qui les désigne ou des Etats qui les élisent, mais aussi à l'égard de l'Organisation. Ils ne sont pas des ambassadeurs agissant sur instruction même si, en fait, certains Etats ne se privent pas de leur en adresser.

L'objectif à atteindre est que l'ensemble communautaire dispose au sein du FMI et plus généralement, de toutes les enceintes, formelles ou informelles, qui régissent le système monétaire international, des mêmes droits et possibilités d'expression que ceux dont disposent les autres piliers du

¹ Voy. note précédente.

² Voy. l'avis 2-91 précité, point 5. La Cour évoque l'exercice de la compétence externe de la Communauté «par l'intermédiaire des Etats membres agissant solidairement dans l'intérêt de la Communauté».

système. Cela ne peut être acquis sans la participation de la Communauté. En l'absence d'un gouvernement économique, cela reste un idéal difficile à atteindre, mais l'on ne peut y renoncer, en faveur de compromis boiteux. Il ne sert à rien d'évoquer la perspective d'un système tripolaire, si l'un des pieds du tripode est fragile, faute de reconnaître l'importance du poids qu'il a à supporter. Il n'y a pas à moyen terme d'alternative réaliste à la participation de la Communauté au FMI¹ et cette participation doit être exclusive de celle des Etats membres.

Conclusion

Le défi de la projection externe de l'UEM est l'un des plus délicats parmi ceux que l'Union ait à résoudre, sans doute aussi problématique que celui de l'organisation de la sécurité en Europe. Il n'est pas possible de renoncer à une réflexion en profondeur sur ce thème et le présent rapport ne constitue qu'une modeste tentative à cet égard.

Il paraît vain d'imaginer que l'Union puisse compter sur la continuation de l'inertie démontrée jusqu'ici par ses partenaires au sein du système monétaire international. Il serait dommage qu'en présence de ces sollicitations, elle choisisse d'adopter une politique purement défensive.

L'Union doit apporter sa contribution à l'édification de la nouvelle architecture du système. La perspective d'une révision des Statuts ne doit pas être envisagée comme une boîte de Pandore mais comme une nécessité qui s'impose non seulement pour l'insertion de la Communauté au sein du FMI mais aussi pour consolider le rôle généralement reconnu comme essentiel de cette organisation dans la lutte contre les crises financières internationales.

Mais les principaux obstacles à l'affirmation de la compétence externe de l'Union proviennent, comme c'est très généralement le cas, de l'intérieur même de celle-ci. Nous les avons rencontrés tout au long de la présente contribution.

Si la situation en ce qui concerne la répartition des pouvoirs en matière monétaire ne fait pas l'objet de grandes controverses, en revanche, la portée de la coordination des politiques macroéconomiques est loin de faire l'unanimité. Il est essentiel de définir le contenu de ce que le traité qualifie lui-même de politique économique (article 4, ex article 3A, paragraphe 1) et qui requiert l'adoption d'un «policy mix» au plan communautaire.

Un autre obstacle, qui joue un rôle politique et psychologique considérable, c'est l'absence de coïncidence entre la zone euro et la Communauté. Or, il faut donner raison à ceux qui considèrent que l'UEM est une métaphore pour l'Union européenne. L'UEM est en tous cas au cœur de la construction communautaire. La participation à celle-ci sans adopter la

¹ Voy. B. Martenczuk, *op.cit.*, p.103.

monnaie unique ne peut être conçue que comme un phénomène temporaire, à moins que l'on organise au sein de l'Union, deux degrés de participation, avec des responsabilités et des droits propres sur le modèle des coopérations renforcées. On ne peut que constater, à défaut, l'effet dissolvant de la situation actuelle en ce qui concerne la projection externe de l'Union.

A supposer ces questions résolues, reste la résistance des Etats à la pleine expression sur le plan externe du transfert de compétences réalisé sur le plan interne. C'est un phénomène qui se manifeste dans d'autres domaines. Ici, la question est plus sensible parce que, comme pour la politique étrangère et de sécurité commune, il s'agit de sujets qui sont considérés comme faisant partie du noyau dur de la souveraineté. La question qui se pose est de savoir si les nostalgies triompheront des réalités.