

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
EUROPEAN POLICY UNIT

EUI WORKING PAPER No. 86/248

**AUTONOMIE REGIONALE ET INTEGRATION EUROPEENNE:
LA PARTICIPATION DES REGIONS ESPAGNOLES
AUX DECISIONS COMMUNAUTAIRES**

by
Francesc MORATA



BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

This paper should not be reproduced without
the prior permission of the author



(c) Francesc Morata
Printed in Italy in November 1986
European University Institute
Badia Fiesolana
50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

The European Policy Unit

The European Policy Unit, at the European University Institute, was created to further three main goals. First, to continue the development of the European University Institute as a forum for critical discussion of key items on the Community agenda. Second, to enhance the documentation available to scholars of European affairs. Third, to sponsor individual research projects on topics of current interest to the European Communities. Both as in-depth background studies and as policy analyses in their own right, these projects should prove valuable to Community policy-making.

Much attention has been devoted recently to the apparent contradiction between two important changes that occurred in post-war Europe: the creation of a supra-national Community on the one hand and a trend towards decentralization on the other. In the light of the German and Italian precedents, Dr. Morata's study investigates the likely effects of Spanish admission to the EC on the internal division of power.

Further information about the work of the European Policy Unit can be obtained from the Director, at the European University Institute in Florence.

INTRODUCTION

L'adhésion de l'Espagne à la CEE soulève des problèmes analogues, sinon identiques, à ceux qui se sont posés en Italie et en RFA. Au plan interne, elle se traduit non seulement par une perte globale de compétences résultant du transfert de souveraineté aux institutions communautaires, mais aussi par un profond réaménagement du pouvoir au détriment des instances autonomes. Celles-ci subissent en effet le double impact du droit communautaire et de la centralisation du pouvoir inhérente au système décisionnel européen. Alors que la supranationalité normative implique, d'emblée, une réduction substantielle du pouvoir de décision reconnu au législateur étatique et régional, l'absence d'un véritable pouvoir supranational comporte au plan interne des effets semblables à ceux observés en Italie et en RFA: le gouvernement de Madrid est amené à décider sur des matières relevant de la compétence exclusive des Communautés autonomes.

Mais si l'article 93 de la Constitution autorise un transfert de souveraineté au profit des institutions supranationales, il n'implique pas pour autant une modification de la répartition interne du pouvoir au bénéfice des autorités centrales. Dès lors, il faut douter que les instances autonomes acceptent une centralisation de

fait que le droit à l'information en matière d'élaboration de normes internationales prévu par certains Statuts d'autonomie ne saurait suffire à compenser. Portant directement atteinte à l'ordre constitutionnel, une telle opération risquerait d'accentuer les tensions actuelles. Elle finirait par avoir des répercussions négatives pour la mise en oeuvre des politiques qui relèvent de la compétence régionale.

Compte tenu des principes constitutionnels et des contraintes dérivées du système décisionnel communautaire, nous tenterons de définir un cadre de relations intergouvernementales susceptible de garantir une répartition plus équitable des coûts juridiques et politiques de l'intégration. Face aux attitudes centralistes ou à celles qui envisagent les affaires communautaires en termes de séparation et de concurrence entre les acteurs internes, notre approche est fondée sur la recherche du consensus et sur la coopération politico-institutionnelle. Elle préconise en effet la mise en place des mécanismes nécessaires pour garantir la participation directe des entités autonomes à la formulation des politiques communautaires. L'analyse comparée des systèmes italien et allemand (1) montre que la préservation de l'ordre constitutionnel et l'application correcte du droit

communautaire dépendent largement de la volonté de négociation et de coopération au plan interne.

1. Supranationalité normative et supranationalité décisionnelle

Le Traité de Rome ne se borne pas à fixer un ensemble de règles destinées à définir (2) et à garantir (3) l'exercice des libertés économiques fondamentales. Il exprime aussi la volonté explicite de construction d'une communauté économique par deux moyens fondamentaux: le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres (art. 2) et l'élaboration de politiques communes d'une portée générale ou sectorielle. Manifestation la plus réelle de l'abandon de souveraineté consenti par les Etats membres au profit des instances communautaires, les politiques communes se voient dotées des compétences et des pouvoirs nécessaires pour réaliser dans certains domaines des objectifs communs qui se substituent ou se superposent à ceux des politiques nationales (4).

En conséquence, l'adhésion de l'Espagne aux institutions européennes implique une limitation essentielle des compétences et des fonctions économiques attribuées aux Communautés autonomes par la Constitution et les Statuts d'Autonomie. Expression principale de la supranationalité normative, les principes de la primauté et de

l'applicabilité directe garantissent en effet la pénétration des actes communautaires dans le droit des entités autonomes. Cependant, l'analyse du système communautaire montre que les décisions résultent fondamentalement de la volonté des gouvernements nationaux. Au surplus, l'évolution de la supranationalité décisionnelle se traduit par une centralisation accrue des compétences internes au profit des exécutifs étatiques.

1. L'impact des politiques communautaires sur les compétences des Communautés autonomes
2. Les principes de la supranationalité normative
3. Le rôle des gouvernements dans le processus décisionnel communautaire

1.1. L'impact des politiques communautaires sur les compétences des Communautés autonomes

En vertu des Traités communautaires, la réduction des compétences internes affectera surtout l'autonomie de décision des instances autonomes en matière économique. L'impact des politiques communes dépendra, non seulement de la nature des compétences visées (exclusives, concurrentes ou exécutives) (5), mais aussi du degré d'intégration atteint au plan supranational. Une analyse en profondeur des différentes politiques communes dépasse le cadre de notre étude. C'est pourquoi nous nous bornerons à examiner l'incidence de l'adhésion sur quatre domaines significatifs du point de vue des pouvoirs d'intervention réservés aux Communautés autonomes: la fiscalité, les finances, l'agriculture et l'environnement.

A. Fiscalité

Les dispositions fiscales du Traité de Rome sont limitées. Elles s'inspirent d'une idée générale: les Etats membres ne doivent pas pouvoir substituer aux barrières douanières des barrières fiscales (6). La Constitution d'un Marché commun implique en effet une harmonisation fiscale afin d'éviter que les libertés de circulation et de concurrence ne puissent faire l'objet de limitations de la part des Etats membres (7). Aux termes du Traité CEE,

l'harmonisation fiscale poursuit les objectifs suivants: la nécessité d'éviter les discriminations et les doubles impositions en matière d'impôts indirects et de consommation (arts. 95 à 98); le rapprochement des législations nationales relatives aux impôts indirects de consommation (art. 99); et l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté (art. 220).

Les objectifs fiscaux de la Communauté peuvent être rejoints à travers deux types de mesures: l'harmonisation des législations nationales et l'adoption de règles communes. Cependant, le Rapport Neumark (8) a bien précisé qu'il ne doit y être recouru que dans la mesure où les besoins de l'unification de la Communauté l'imposent. C'est pourquoi, l'unification s'est surtout portée sur les impôts qui intéressent le plus le développement du Marché commun. Si dans certains cas elle a abouti à des résultats importants, les obstacles techniques et, surtout, les réticences politiques des Etats membres rendent la tâche difficile. Quoi qu'il en soit, les progrès accomplis par l'harmonisation fiscale concernent l'harmonisation de la TVA (9), certains impôts prélevés sur la consommation (10) et l'imposition des entreprises (11).

La fiscalité des Communautés autonomes devra s'insérer dans le cadre de la fiscalité communautaire. Ainsi l'établissement éventuel de nouveaux impôts ou de taxes additionnelles aux impôts étatiques subira les contraintes imposées par les articles 95 et 96 du Traité CEE qui interdisent toute discrimination entre les produits exportés et ceux provenant d'autres Etats membres (12). L'harmonisation des législations fiscales conditionnera également le développement de la fiscalité autonome, notamment en matière d'impôts indirects sur la consommation. Quant à la TVA et à la fiscalité de l'entreprise, le problème ne concerne qu'indirectement les pouvoirs autonomes puisqu'il s'agit d'impôts étatiques. Toutefois, l'application de la TVA entraînera la disparition automatique de l'imposition sur la consommation de luxe qui constitue à l'heure actuelle l'une des sources principales de la fiscalité autonome. Au gouvernement incombera la tâche de compenser la diminution de ressources résultante. Finalement, l'adhésion à la Communauté renforce l'exigence de coordination entre les fiscalités centrale et autonome dans le but de garantir les libertés de concurrence et de circulation (13).

B. Finances et budget

Les mesures de politique économique adoptées par la Communauté dans le cadre du Traité CEE (arts. 103 et suivants) auront pour effet de limiter l'autonomie financière des instances autonomes. Les décisions adoptées en matière de politique économique ne répondent pas à l'attribution d'une compétence exclusive en faveur de la Communauté. Toutefois, les quatre programmes à moyen terme établis en 1967, 1969, 1971 et 1977 (14) représentent assurément une limitation des compétences financières et budgétaires des Communautés autonomes. D'autre part, en interdisant les subventions destinées à favoriser certaines activités susceptibles de menacer la liberté de concurrence ou la liberté des échanges entre les Etats membres, le Traité CEE (art. 92) restreint l'autonomie financière et la liberté de planification économique des instances territoriales.

C. Agriculture

Aux termes du Traité de Rome (art. 382), le droit communautaire s'applique en principe à l'agriculture, sous réserve des adaptations que peuvent imposer les caractères particuliers de cette activité économique. Cependant, l'application des règles du Traité ne suffit pas à permettre l'établissement d'un marché intérieur capable de garantir la libre circulation des produits agricoles. C'est pourquoi,

les principes généraux ont été complétés par des dispositions qui organisent la politique commune: "Le fonctionnement et le développement du Marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole" (art. 38.4). Celle-ci doit protéger le niveau de vie des agriculteurs, améliorer la productivité et contribuer à la stabilisation des marchés, des prix et des approvisionnements (art. 39.1). A partir des objectifs indiqués, la politique agricole commune aura un impact différent sur les compétences de Communautés autonomes selon qu'il s'agisse de l'organisation des marchés ou de la réforme des structures.

(a) l'organisation des marchés

La politique des marchés intervient essentiellement par le biais de quatre mécanismes: l'unification des prix agricoles, la protection contre la concurrence extérieure, contre les crises monétaires et contre les oscillations de la demande interne.

Le premier poursuit la libre circulation des produits dans tous les Etats membres. L'unification des prix a été entreprise dès le début de la politique agricole afin de garantir ce principe. Elle a abouti à un système de prix agricoles communs.

L'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC) répond à la nécessité de protection contre la concurrence extérieure. Celle-ci peut consister en des prélèvements calculés différemment selon l'organisation de marché (vin, céréales, fruits et légumes, viande, etc.), en droits de douane ou, encore, en une combinaison des deux.

D'autre part, diverses mesures spéciales permettent de faire face à des situations particulièrement critiques. Ainsi les montants compensatoires visent le maintien de l'unicité du marché en dépit de la disparité des prix dans les monnaies nationales afin de garantir l'existence de la PAC (15). Enfin, les différentes organisations de marché assurent aux producteurs un prix minimal, ou "prix de soutien", sur le marché intérieur. Le soutien sur le marché intérieur est complété aussi pour certains produits par une protection à l'importation ou à l'exportation (16). Les décisions relatives à la fixation des différents types de prix relèvent du Conseil. La Commission, assistée par un comité de gestion constitué pour chaque produit est compétente pour la gestion courante des mesures arrêtées.

Dans le domaine des marchés, l'intégration affectera surtout les compétences étatiques concernant la politique générale des prix et le commerce extérieur. Toutefois, les

Communautés autonomes en subiront indirectement l'impact car la politique des marchés implique le respect de la liberté de circulation des marchandises et la non discrimination entre producteurs et consommateurs au sein de la CEE (art. 40.3.2° du Traité). Les autorités autonomes devront donc s'abstenir d'adopter des mesures susceptibles de porter atteinte à ces principes. Elles seront tenues de respecter également, pour chaque produit, les prix indicatifs fixés annuellement par le Conseil, sans pouvoir recourir à l'octroi d'aides ou de subventions visant à les modifier.

D'autre part, les mesures d'intervention (stockage, prélèvements, restitutions à l'exportation) adoptées annuellement par la Communauté s'imposent sans exception à l'ensemble des organes internes des Etats membres, dont la tâche reste limitée à la mise en oeuvre.

L'harmonisation progressive des législations nationales tendant à accroître la transparence du marché et à simplifier les échanges conditionne par ailleurs l'autonomie normative régionale. L'adhésion à l'Europe verte exige aussi des mesures d'adaptation importantes dans le secteur agricole et de la pêche afin d'éviter l'apparition de déséquilibres de marché susceptibles d'accroître les excédents (17).

(b) la politique des structures

Les interventions structurelles constituent le deuxième volet de la PAC. Celle-ci ne pouvait être limitée à l'organisation des marchés par la fixation de prix communs et la réglementation des cours. En vertu du Traité CEE la politique agricole a aussi pour but "d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole, ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production" (art. 39.1).

La politique structurelle de la Communauté porte sur trois grands domaines: la modernisation des exploitations agricoles, l'encouragement de la cessation d'activité et l'organisation d'un système d'aide à l'information, promotion et formation des agriculteurs. D'autres mesures complémentaires ont été adoptées par la suite concernant surtout l'agriculture de montagne (18), la transformation et la commercialisation des produits (19) et les groupements d'agriculteurs (20).

La politique structurelle a l'avantage de s'adapter aux différentes données régionales. La Communauté a tiré parti de cette capacité à travers l'élargissement de la dimension régionale de la politique structurelle. Celle-ci trouve une

expression financière dans le FEOGA (21), volet structurel de la PAC (art. 39 Traité CEE). Dans les régions agricoles qui connaissent de graves difficultés, la Communauté a mis au point des programmes de développement intégré devant permettre l'utilisation des ressources disponibles à travers la centralisation des divers instruments financiers (FEOGA, FEDER, FSE et BEI). La latitude laissée à l'action des Etats membres est supérieure à celle dont ils disposent dans le domaine des marchés. Ainsi les demandes d'aide doivent être transmises par l'intermédiaire des Etats, conformément aux règles communautaires, et sous réserve de l'approbation gouvernementale. Aux administrations des Etats membres incombe le contrôle en première instance des opérations financées dans le cadre du FEOGA.

Les autorités autonomes devront adapter leurs interventions en matière de réforme, d'aide et de développement de l'agriculture aux exigences communautaires. L'ensemble des projets publics, semi-publics ou privés élaborés dans le cadre territorial d'une Communauté autonome devront répondre aux critères fixés par la Communauté (art. 16 du règlement FEOGA). En outre, pendant la durée de l'intervention du Fonds, les responsables régionaux seront tenus de présenter, à la demande de la Commission, tous les documents nécessaires pour vérifier le respect des

conditions financières (art. 22.1.2°). Même si elles ne s'insèrent pas dans le cadre du FEOGA, les opérations régionales seront soumises à l'approbation de la Commission sur proposition de la représentation étatique.

D. Environnement

L'environnement s'englobe parmi les nouvelles politiques communautaires ne faisant pas l'objet de prévisions particulières dans les Traités au même titre que la politique industrielle, régionale, la recherche ou la protection des consommateurs. Les compétences communautaires en la matière sont donc le fruit d'une interprétation extensive du Traité CEE sur la base de la volonté commune "d'amélioration constante des conditions de vie" contenue dans le préambule.

Les objectifs de la politique communautaire de l'environnement figurent dans les trois programmes de 1973, 1977 et 1982 (22). Ceux-ci expriment les préoccupations suivantes:

- prévenir, réduire et, si possible, supprimer la pollution et les nuisances;
- veiller à la protection de la biosphère;
- orienter le développement en fonction d'exigences qualitatives;
- veiller à la bonne gestion des ressources et du milieu naturel;
- tenir compte des aspects de l'environnement dans l'aménagement des structures et du territoire;

- rechercher avec les Etats tiers des solutions communes.

A partir de ces objectifs, les programmes généraux ont développé les actions spécifiques à entreprendre. Au total quelque 70 actes législatifs ont été adoptés au titre du premier (1973-1977) et du deuxième (1978-1982) programme d'action, les initiatives s'étant surtout concentrées sur la pollution dans ses diverses variantes (eaux, atmosphère, bruit) (23). L'amélioration de la qualité de la vie et la protection et gestion des ressources naturelles ont également fait l'objet de l'attention communautaire moyennant des études et des recommandations concrètes destinées à orienter l'action des autorités nationales. Le dernier programme (1982-1986) s'efforce de compléter les actions antérieures et d'intégrer l'environnement dans la planification et le développement économiques par une plus grande utilisation des techniques d'évaluation dans les différents secteurs (24).

L'adhésion entraîne l'application automatique du droit communautaire en vigueur, ou acquis communautaire, au droit des Communautés autonomes. En cas de compatibilité, les normes internes, déjà édictées, en matière d'environnement seront complétées par les normes communautaires. En cas de contradiction, elles devront faire l'objet d'une suppression

automatique. Le processus de révision législative comprendra non seulement le domaine de l'environnement proprement dit, mais aussi l'ensemble des secteurs économiques objet des compétences régionales susceptibles d'exercer une influence plus ou moins directe sur les conditions de l'environnement et la qualité de la vie: aménagement du territoire, infrastructures, énergie, transport, agriculture et tourisme. Les autorités autonomes devront en outre appliquer les différentes techniques de contrôle prévues par la législation communautaire, notamment en matière de pollution des eaux, pollution atmosphérique et utilisation de produits chimiques.

En ce qui concerne le futur impact de la politique européenne de l'environnement, l'absence d'une distribution précise des compétences entre les organes internes et la Communauté, fondée sur la reconnaissance de domaines d'intervention exclusifs, rend impossible la délimitation exacte des pouvoirs respectifs. En conséquence, la Communauté dispose d'un pouvoir général susceptible de limiter les fonctions attribuées en la matière à l'Etat et aux Communautés autonomes.

Aux différents secteurs étudiés on pourrait encore ajouter l'industrie, les transports, la recherche, le

commerce, la protection du consommateur, le tourisme, la culture ou la formation professionnelle. Mais il ne suffit pas de constater que les politiques communes opèreront une réduction importante des compétences constitutionnelles et statutaires des Communautés autonomes. Il s'agit aussi d'identifier les raisons de ce phénomène.

1.2. Le développement de la supranationalité normative

L'une des caractéristiques les plus saillantes de l'évolution du droit communautaire consiste assurément dans le renforcement progressif de la supranationalité normative (25). Ce concept s'appuie sur deux principes essentiels développés par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés (26): la primauté du droit communautaire sur les règles internes des Etats membres et son insertion directe, par le biais notamment des règlements et des directives, en tant que droit complémentaire.

A. La primauté du droit communautaire

Depuis l'arrêt Costa-ENEL, la Cour de Justice n'a pas cessé d'affirmer et de développer le principe de la "primauté essentielle, absolue et inconditionnelle du droit communautaire" (27) en vertu de sa nature même. Cette règle est pourvue d'une validité générale. Elle caractérise aussi bien le droit primaire (Traités) que le droit dérivé, le droit directement applicable que les normes dépourvues de cette propriété sur l'ensemble du droit communautaire, sans considération de son rang (28).

La jurisprudence communautaire a aussi établi une hiérarchie qui n'admet pas d'ambiguïté: le droit communautaire conserve la primauté sur le droit constitutionnel des Etats membres. A la différence des conceptions qui continuent de prévaloir dans le droit international, "la primauté n'est pas (seulement) une obligation qu'il appartiendrait au constituant ou au législateur de mettre en oeuvre: c'est une règle applicable par les juges" (29).

Même si les Traités n'énoncent pas directement le principe de la primauté du droit communautaire, plusieurs de leurs dispositions ne se conçoivent pas sans lui. Tel est le cas des articles 169 à 171 et 177 du Traité CEE qui instituent des procédures judiciaires impliquant la supériorité du droit communautaire (30).

Le fondement de la primauté réside en premier lieu dans la nature spéciale du droit communautaire. La Cour a souligné (31) que, créant la Communauté, les Etats ont consenti à transférer en sa faveur certaines de leurs attributions restreignant ainsi leurs droits souverains (32). D'autre part, si par des mesures nationales, les organes nationaux pouvaient méconnaître le droit communautaire, leurs engagements ne seraient que

conditionnels. Ils pourraient créer à leur profit des discriminations par des mesures unilatérales (33). Enfin, parmi les arguments retenus par la Cour de Justice, il faut aussi mentionner que le droit national ne peut réformer le droit communautaire dont la source est différente: "Issu d'une source autonome, le droit né du Traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne, quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même" (34). Le transfert des droits et obligation opéré par les Etats entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de "Communauté". La supériorité du droit communautaire sur les législations nationales, même postérieures, s'impose à l'évidence à la Cour (35). Le fondement assigné à ce principe exclut toute référence à la chronologie ou à la spécialité des mesures internes.

B. L'insertion du droit communautaire dans le droit des Etats membres: les règlements et les directives

Le système de rapports juridiques entre la Communauté et les Etats membres présente des analogies évidentes avec le droit fédéral (36). Celles-ci s'expriment surtout à travers le principe de l'efficacité directe du droit communautaire. Pendant longtemps, les conditions de l'insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique applicable dans les Etats membres ont été presque exclusivement analysées sous l'angle des règlements. C'était méconnaître l'incidence de l'effet direct qui postule, pour les normes qui en sont revêtues, une insertion de plein droit dans le droit interne des Etats membres. Soucieuse d'assurer l'intégrité de l'effet direct du droit communautaire, la Cour de Justice a affirmé des exigences sans cesse plus contraignantes pour les droits nationaux. On s'attachera à préciser la portée de l'effet direct appliqué aux règlements et aux directives.

a) les règlements

L'applicabilité directe des règlements signifie que, sans interposition du pouvoir normatif national, ils ont une validité automatique dans la Communauté et, comme tels, aptes à conférer des droits et à imposer des obligations aux Etats membres, à leurs organes et aux particuliers comme le

font les lois nationales (37). Des mesures de réception affecteraient leur nature unilatérale, leur force obligatoire et leur effet direct, autrement dit, l'ensemble de leurs propriétés essentielles (38).

Aux termes de l'article 189 du Traité, les règlements ont en effet une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et applicables à tous les Etats membres. Ils constituent un instrument législatif privilégié susceptible de se substituer aussi bien aux lois étatiques qu'aux lois régionales. L'adoption d'un règlement est par elle-même significative de l'étendue de la compétence communautaire et, inversement, du recul de la compétence interne correspondante.

Certes, la Communauté peut s'abstenir d'occuper l'ensemble de l'espace législatif disponible. Dans une telle hypothèse, la jurisprudence de la Cour a admis la légitimité des mesures internes destinées à remplir les vides laissés par la réglementation communautaire. Cependant, sauf dans les cas expressément prévus, il est exclu que les organes internes des Etats membres puissent prendre des dispositions susceptibles de dénaturer ou de modifier la portée des règlements car "ils ont renoncé à la faculté d'exercer une activité normative quelconque dans ce domaine" (39). Afin

d'éviter qu'une application trop rigide du principe indiqué ne puisse compromettre l'effet utile des règlements, la Cour a affronté le problème des mesures nationales d'intégration selon des critères pragmatiques (40). Cette attitude semble trouver un fondement dans l'article 5 du Traité CEE (41). La doctrine a cru découvrir dans cette norme fondamentale l'affirmation du principe de la "Gemeinschaftstreue" (loyauté communautaire) se traduisant par le devoir de mettre en oeuvre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'application effective des règlements. Quoiqu'il en soit, en raison de la nature même du règlement et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, l'éventuelle intervention des organes nationaux ne tire pas titre d'une compétence fondée sur le droit interne, mais d'une décision unilatérale, et toujours révoquée, de la Communauté.

En conséquence, les règlements ne requièrent en général aucune opération de développement ou d'exécution normative. Ils s'appliquent directement et immédiatement car ils remplissent toutes les conditions nécessaires à leur efficacité. Ce principe est accepté par l'ensemble des Etats membres. Si l'opération d'exécution d'un règlement équivaut à celle d'une loi interne, le règlement d'exécution apparaît l'instrument le mieux indiqué.

Lorsque la matière ou le secteur visés par un règlement communautaire relèvent de la compétence exclusive des Communautés autonomes, celles-ci doivent limiter leur activité d'application à l'adoption des mesures nécessaires pour garantir le respect des obligations et des délais prévus. Dans certains cas, l'exercice de la compétence régionale sera lié aux principes établis en la matière par le législateur étatique. Dans une telle hypothèse, le parlement autonome devra respecter uniquement les principes compatibles avec le droit communautaire. En aucun cas une norme de transposition étatique ne sera nécessaire pour l'application des règlements communautaires.

(b) les directives

L'impact des directives sur le droit des Etats membres revêt des caractéristiques plus complexes. En vertu de l'article 189 du traité CEE, la directive lie tout Etat membre destinataire quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux autorités nationales la liberté de déterminer la forme et les moyens. C'est pourquoi, la directive a été conçue comme "un mécanisme de législation indirecte et médiate" (42) exigeant le concours simultané de la Communauté et des Etats membres.

Il est fort douteux que l'émanation de directives et non de règlements corresponde à une volonté de préservation des compétences internes. A cet égard, la Cour a non seulement souligné à diverses reprises que les Etats étaient tenus de prendre en temps utile les mesures nécessaires pour l'exécution des directives, mais a entrepris d'examiner aussi si celles-ci étaient appropriées montrant ainsi les limites de l'autonomie des autorités nationales (43). Elle a également affirmé "qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par les personnes concernées" et "qu'il convient d'examiner dans chaque cas si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations avec les Etats membres et les particuliers" (44). En dépit de la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales, la Cour estime en effet que les directives sont de nature à pouvoir être invoquées par les justiciables dans le but de vérifier si les mesures nationales édictées en vue de sa mise en oeuvre lui sont conformes. Ainsi peut-on constater avec J. Boulouis et R.M. Chevalier (45) qu'"adressée à l'Etat, la directive s'incorpore donc à son ordre juridique comme élément d'une

égalité dont le particulier a vocation à exiger le respect et à faire sanctionner la méconnaissance".

Le recours aux directives semble obéir essentiellement à des considérations d'ordre pratique. De façon analogue aux lois-cadre dans les systèmes décentralisés, qui décomposent et décentralisent le processus décisionnel, la directive permet de poursuivre des objectifs communs à l'ensemble des Etats membres tout en tenant compte de la diversité des situations (46). Elle aboutit à des législations nationales harmonisées, non à des règles communes et à un droit unique comme les règlements. Toutefois, l'autonomie de décision concernant la forme et les moyens laissés aux Etats membres ne saurait modifier la nature des mesures adoptées par autorités nationales. Celles-ci constituent en effet des actes de législation dérivée et non originale (47).

L'autonomie des organes internes apparaît d'autre part de plus en plus limitée dans les faits, ce qui ne manque pas de provoquer parfois des difficultés d'ordre politique dans certains Etats membres (48). Cette situation répondrait au besoin d'offrir une discipline uniforme dans des secteurs soumis à la politique de rapprochement des législations nationales (49). De ce qui précède, il s'en suit que l'exécution des directives s'effectuera sous la forme de

lois, de décrets ou de circulaires selon le rang des normes considérées (50).

L'exécution des directives relevant au plan interne de la compétence exclusive des Communautés autonomes incombe aux organes correspondants. Les organes centraux de l'Etat doivent se contenter d'adopter des mesures supplétives pour prévenir les éventuelles défaillances régionales. Ils peuvent aussi recourir à la délégation lorsque les mesures communautaires impliquent ou conseillent une intervention régionale. Ni le droit communautaire ni l'ordre juridique interne ne justifient cependant une intermédiation étatique visant à harmoniser a priori les normes régionales ou à fixer des principes spécifiques, ceux-ci étant généralement contenus dans les directives. En cas de concurrence normative, les instances autonomes devront tenir compte des principes complémentaires fixés par le législateur étatique ou, le cas échéant, des dispositions préexistantes pourvu qu'elles soient compatibles avec les normes communautaires. La gestion ou la mise en oeuvre administrative des mesures communautaires relève des entités autonomes selon les dispositions statutaires.

1.3. La supranationalité décisionnelle

La faiblesse structurelle des organismes internationaux, caractérisés par une domination totale des composantes nationales, est proverbiale. Avec les Communautés européennes apparaît pour la première fois un centre de décision supranational de poids. Théoriquement il l'emporte même sur les gouvernements des Etats membres, pris isolément, grâce à l'indépendance de la Commission et à l'application de la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres (51). Néanmoins, le système communautaire ne dispose pas d'une structure de représentation de type fédéral. En dépit de l'élection directe au suffrage universel des parlementaires européens, les pouvoirs attribués à l'assemblée de Strasbourg restent symboliques, sauf en matière budgétaire. Des questions fondamentales telles que la définition des priorités ou la détermination des instruments d'intervention mis au service des politiques communes exigent l'accord préalable des différents acteurs nationaux. Or la concentration du pouvoir décisionnel dans les mains des exécutifs étatiques aboutit au niveau interne à une centralisation des compétences législatives au détriment des parlements et, dans les Etats membres non unitaires, des assemblées autonomes. Du reste, le déclin progressif des composantes essentielles de la

supranationalité décisionnelle au profit de l'intergouvernementalisme a conduit à accentuer cette tendance. Nous tenterons de mettre en relief ce phénomène en étudiant la répartition du pouvoir décisionnel entre la Commission et le Conseil des ministres.

A. La Commission

Organe supranational par excellence, la Commission est la gardienne de l'intérêt commun. L'indépendance, la collégialité et la responsabilité caractérisent son fonctionnement (arts. 10 et 13 du Traité de fusion de 1965). Parmi ses principales attributions, il faut noter surtout les pouvoirs d'initiative et de négociation. Leur érosion progressive au cours des dernières années explique le déclin politique de la Commission.

(a) les pouvoirs d'initiative et de négociation

L'institution de la proposition (art. 155 Traité CEE) aboutit à donner à la Commission le monopole de l'initiative normative. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission est en mesure de modifier sa proposition initiale (art. 142.2) de manière à tenir compte de l'avis du Parlement européen ou des objections du Conseil. Le pouvoir d'initiative est renforcé par l'article 149.1 du Traité: lorsqu'une proposition de la Commission est nécessaire, le

Conseil ne peut l'amender qu'en statuant à l'unanimité. Par ce monopole d'initiative, la Commission participe directement à l'activité législative du Conseil. Dans sa condition de représentante de l'intérêt communautaire elle est théoriquement en mesure de jouer un rôle central dans le processus de négociation interétatique.

(b) leur érosion progressive

Au fil des années on a pu constater cependant l'érosion du double pouvoir d'initiative et de négociation de la Commission. Les manifestations de ce déclin sont multiples. D'abord, les initiatives majeures de la Communauté ne sont plus le fait de la Commission. A l'activisme des premières années, caractérisées par la mise en oeuvre de l'union douanière et le développement de la politique agricole, a suivi une période moins euphorique dans laquelle la Commission a dû affronter les défis de la politique économique et monétaire et des nouvelles politiques communes, non prévues par les Traités. Dans la mesure où la nouvelle situation impliquait une limitation des souverainetés nationales, il fallait s'attendre à une participation accrue des Etats membres dans la formation des politiques (52). Le déficit démocratique communautaire et la difficulté des parlements nationaux à contrôler le processus législatif supranational ont sans doute favorisé

le processus d'affaiblissement de la Commission (53). Certes, collectivement ou à travers les diverses directions générales, la Commission est l'auteur d'initiatives importantes (acier, textile, réforme de la politique régionale, environnement). Mais il est de plus en plus rare qu'un projet législatif important ait pour origine réelle une proposition de la Commission (54). Celle-ci a tendu de plus en plus à devenir un organe de médiation et de consultation.

Cependant, ce pouvoir de négociation s'est aussi affaibli. Ayant une vocation naturelle à représenter l'intérêt général de la Communauté dans la discussion législative, dans les premières années la Commission a tiré du mécanisme de l'article 149 un véritable pouvoir de négociation: pouvant à tout moment modifier sa position, elle dispose des moyens nécessaires pour rapprocher sa position d'une majorité en vue de constitution et faciliter ce faisant la prise de positions. Le succès de la manoeuvre dépend cependant de la capacité de la Commission à dégager des compromis successifs au fil du débat, ce qui suppose à la fois une équipe de Commissaires particulièrement homogène et indépendante, des mécanismes de transmission efficaces entre le collège des Commissaires et les différents services

et, enfin, une liberté de manoeuvre vis-à-vis de autres institutions.

Or l'élargissement des domaines d'intervention de la Communauté s'est traduit par la perte croissante de collégialité et d'autonomie de la Commission vis-à-vis des gouvernements des Etats membres. Ce phénomène s'exprime par la bureaucratisation et les difficultés de coordination des directions générales, devenues beaucoup plus perméables que par le passé aux pressions des différents gouvernements. La distribution des portefeuilles semble répondre surtout à des critères politiques au détriment des qualifications personnelles (55).

B. Le Conseil

Aux termes de l'article 2 du Traité de fusion, le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Les membres du Conseil doivent être investis d'attributions et de responsabilités ministérielles. Toutefois, la responsabilité politique du Conseil ne peut pas être mise en jeu devant une instance communautaire et, spécialement, devant le Parlement européen. En dépit de sa composition, le Conseil ne constitue pas formellement une conférence intergouvernementale, mais un organe supranational autonome par rapport aux Etats membres (56). Ses attributions

principales peuvent être regroupées en trois grands domaines:

- pouvoir normatif: il peut dicter des règles générales sous forme de règlements et de directives;
- pouvoir de coordination des politiques des Etats membres (art. 145 CEE) et d'harmonisation de l'action de la Commission et des gouvernements responsables de la politique économique de leurs pays;
- pouvoir général de décision pour les actes ou les mesures essentiels pour le fonctionnement de la Communauté (57), y compris dans le domaine des relations extérieures.

Il importe surtout de souligner les trois aspects les plus significatifs du processus décisionnel : les modalités de vote, les tâches assignées au Comité des Représentants Permanents (COREPER) et le rôle du Conseil Européen. Ils constituent le reflet fidèle de l'érosion en cours de la supranationalité décisionnelle.

(a) les modalités de vote

Le Traité de Rome prévoit trois modes de vote: la majorité absolue, l'unanimité et la majorité qualifiée. Sauf dispositions contraires, les délibérations du Conseil sont

acquises à la majorité absolue (art. 48.1 CEE). Cependant, cette modalité n'est appliquée en réalité que dans des cas particuliers (58). Dans la plupart des cas, les Traités prescrivent les deux autres formes de vote.

A l'expiration de la période de transition, la règle de l'unanimité a été maintenue lorsque les décisions à prendre entraînent des effets institutionnels (extension des compétences de la Communauté, association ou admission de nouveaux états); lorsqu'elles auront des effets prévisibles sur les intérêts nationaux (harmonisation des législations, extension des politiques); pour les dérogations aux règles du Traité CEE. On a vu aussi que l'unanimité est requise pour le rejet des propositions de la Commission.

Quant à la règle de la majorité qualifiée, selon le système de pondération établi par le Traité CEE (art. 148.21°), il faut 45 voix sur 63 pour qu'une décision intervienne. Les Etats les plus peuplés disposent chacun de 10 voix; 8 voix correspondent à l'Espagne; la Belgique, les Pays-Bas le Portugal et la Grèce en comptent 5; l'Irlande 3 et le Luxembourg 2. Lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission on compte uniquement les voix et non le nombre d'Etats. La minorité est ici protégée par la proposition de la Commission. En revanche, lorsque le

Conseil décide sans proposition de la Commission, il faut en outre que les 63 voix expriment le vote favorable d'au moins 7 Etats membres.

Des trois modalités décisionnelles, le vote majoritaire exprime sans aucun doute la prééminence des intérêts communautaires. Cependant, le recours abusif à la règle de l'unanimité, et donc au droit de veto, intervenu à la suite des accords de Luxembourg de 1966 a eu des effets pernicieux pour le processus décisionnel communautaire. On a ainsi assisté à la multiplication des attermolements et à la recherche systématique du compromis "par paquets", et non par politiques, en fonction des obstacles soulevés par les différents gouvernements (59).

(b) le COREPER

La préparation des réunions du Conseil est confiée au COREPER. Institué en 1958 dans le cadre des attributions du Conseil (art. 151 CEE), la consécration définitive de cet organisme interviendra avec le Traité de fusion de 1965. Juridiquement, le COREPER n'est pas le double du Conseil. Ses membres, librement désignés par les Etats membres s'articulent à deux niveaux: celui des adjoints des représentants permanents pour l'examen des questions techniques (COREPER I); et celui des représentants

permanents eux-mêmes, véritables ambassadeurs des Etats membres pour les questions politiques et institutionnelles et l'examen des politiques communes (COREPER II). Le dernier a la faculté d'instituer des groupes de travail permanents ou ad hoc. Au fil des années, le COREPER a pris une place centrale dans le système décisionnel communautaire. En accentuant la présence des intérêts nationaux dès la phase de préparation des propositions, l'émergence du COREPER traduit une limitation de l'autonomie d'initiative de la Commission. Ainsi, le COREPER a pour tâche essentielle de préparer les décisions communautaires.

Au fur et à mesure de l'expansion des politiques communautaires, les ministres responsables des Etats membres ont tendu à déléguer aux représentants permanents les tâches techniques de préparation des séances du Conseil. A l'heure actuelle, les délibérations du Conseil ne constituent que la dernière phase d'un processus de négociation multilatérale protagonisée par le COREPER (60). Dans leur double condition de représentants des Etats et de membres d'un organisme communautaire, les membres du COREPER jouent un rôle déterminant de médiation entre les différentes capitales et les intérêts communautaires, incarnés par la Commission.

Instance de contrôle politique, le COREPER oriente et supervise les travaux d'une véritable constellation de groupes d'experts institués auprès du Conseil et chargés d'assister la Commission. Lorsque celle-ci assume la gestion des politiques communautaires, les projets de décision sont soumis à des comités ad hoc (200 environ) présidés par des fonctionnaires de la Commission et composés, tantôt de collaborateurs des représentants permanents, tantôt d'experts venus des Etats membres. A ce premier groupe s'ajoutent les nombreux comités sectoriels prévus par les Traités ou créés par le Conseil dans les domaines les plus variés (transports, politique monétaire, politique commerciale, gouverneurs des Banques centrales). Même si le contrôle des groupes d'experts correspond au COREPER, celui-ci n'est pas toujours en mesure de vérifier le bien-fondé des avis formulés (61). Le système décrit a donné naissance à des blocages dus à l'affrontement des experts qui ont parfois tendance à confondre l'intérêt d'une administration ou d'un service avec celui de leur pays. D'autre part, l'éclatement du processus décisionnel a conduit à une perte de vision politique d'ensemble des problèmes communautaires au profit des visions bureaucratiques et des intérêts strictement étatiques (62).

(c) le Conseil Européen

Destinée en principe à remédier à la paralysie de la supranationalité décisionnelle, l'institution du Conseil Européen en 1974 n'a conduit qu'à accentuer le caractère interétatique des politiques communautaires.

D'abord, les chefs de gouvernement ou d'Etat se réunissent à un double titre: soit en Conseil de la Communauté pour traiter de questions relevant de la compétence de cette dernière, soit au titre de la coopération politique, dont le domaine reste confus. A cette ambiguïté initiale s'ajoute la multiplication des niveaux de décision. Le Conseil se réunit en effet: au niveau des chefs de gouvernement pour définir les grandes orientations; au niveau des ministres des affaires étrangères pour la coordination et l'impulsion des politiques; au niveau des ministres techniques pour trancher les affaires courantes. Initialement exclue, la participation de la Commission a été admise par la suite. Son rôle d'impulsion n'en sort pas moins amoindri puisque le pouvoir d'initiative reste du ressort du Conseil.

L'approfondissement de la supranationalité normative et l'évolution de la supranationalité décisionnelle ont donc abouti à des résultats divergents. De l'avis de J. Weiler (63), les gouvernements des Etats auraient cherché à compenser la perte de souveraineté décisionnelle inhérente au principe de la primauté du droit communautaire par un contrôle accru du processus décisionnel. Cependant, s'ils permettent le maintien du statu quo communautaire, les deux phénomènes exercent un influence négative sur la position des instances autonomes. Limitées dans leur compétence législative par la primauté et l'applicabilité directe des normes européennes, celles-ci sont aussi exclues des décisions qui les concernent en raison du monopole exercé par les gouvernements étatiques. Les demandes pressantes de participation des instances autonomes allemandes ou italiennes témoignent de l'accroissement des tendances centralisatrices dans les Etats membres non unitaires au fur et à mesure de l'expansion des politiques communes. Quant à l'Espagne, cette constatation renforce l'exigence de mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour éviter que l'adhésion à la CEE ne se traduise par la rupture de l'équilibre constitutionnel.

2. La participation des Communautés autonomes à la formulation des politiques européennes

L'intégration communautaire traduit une tension entre la volonté des Etats membres d'instituer un pouvoir supranational et la préservation simultanée de leurs structures constitutionnelles. Fondée sur la complémentarité, l'interdépendance et la coopération entre les Etats membres dans la poursuite des finalités communes, cette conception fédéralisante du processus d'intégration implique un équilibre entre le tout et les parties qui n'est pas sans rappeler celui établi par la Constitution espagnole entre les principes d'unité et d'autonomie. Pour les Etats membres non unitaires, elle devrait impliquer logiquement une association des entités territoriales (Laender, Régions, Communautés autonomes) à la définition des choix politiques qui les concernent. Ainsi, l'insertion des instances autonomes dans le processus décisionnel européen peut être envisagée au double échelon communautaire et étatique.

Etant donné les implications des politiques communautaires pour l'autonomie régionale, le processus de formation du droit européen ne devrait-il pas respecter la répartition constitutionnelle du pouvoir au sein des Etats

membres? Cette question nous mènera à analyser la marge d'intervention des instances autonomes dans l'élaboration des normes supranationales. Au plan interne, la méthode de définition des positions communautaires devra trouver nécessairement un compromis entre les règles supranationales et les fondements constitutionnels du nouvel Etat.

1. La participation au plan communautaire
2. La participation au plan interne

2.1. La participation au plan communautaire

Les gouvernements étant les seuls organes habilités à représenter l'ordre juridique interne au niveau communautaire, les Traités ne tiennent pas compte de l'attribution constitutionnelle des compétences. Certains auteurs allemands ont soutenu cependant que les organes de décision communautaires seraient tenus de prendre en considération la répartition constitutionnelle du pouvoir dans les Etats membres non unitaires et, donc, l'autonomie décisionnelle des instances sub-nationales. Quoique suggestive, cette hypothèse trouve un obstacle évident dans l'autonomie du droit communautaire à l'égard des principes constitutionnels des Etats membres. Cela n'implique par pour autant une exclusion des pouvoirs autonomes du processus d'élaboration des décisions au niveau supranational.

A. L'autonomie du droit communautaire à l'égard des structures constitutionnelles des Etats membres

Selon certains auteurs allemands (64), il serait possible de déduire des Traités communautaires l'exigence de respecter la répartition constitutionnelle des compétences au sein de la RFA. Etant donné toutefois que la Cour de Justice ne s'est jamais prononcée explicitement à propos de la structure l'Etat fédéral, il faut exclure a priori tout

lien de dépendance du droit communautaire vis-à-vis des principes contenus dans la Loi fondamentale (65). Il n'en reste pas moins que la RFA ne constitue plus l'exception au sein de la Communauté. Le développement de structures fédéralisantes ou décentralisées dans d'autres Etats membres (Italie, Belgique et Espagne notamment) exerçant d'importantes fonctions dans la mise en oeuvre du droit communautaire pourrait finir par avoir un impact sur la jurisprudence de la Cour. Selon nous, le poids des Etats membres non unitaires au sein de la CEE milite en dernière instance en faveur de la reconnaissance d'un principe juridique général visant à garantir la participation des structures décentralisées aux décisions qui les affectent.

L'inconstitutionnalité de la non prise en considération par les traités communautaires de la structure interne des Etats membres semble en tout cas difficile à soutenir (66). A cet égard, il faut rappeler la règle de droit international en vertu de laquelle les normes constitutionnelles n'outrepassent pas les limites de l'ordre juridique interne (67). En tant qu'agent du pouvoir constituant, l'Etat est tenu d'éliminer les barrières internes afin de rendre compatibles Constitution et Traités. En cas de conflit, les règles supranationales prévaudront en dernière instance. Le véritable problème consiste à savoir

si les normes constitutionnelles admettent les mesures d'adaptation visant à garantir l'efficacité du droit communautaire. Or, aux termes des Traités instituants, l'Etat doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'exercice d'un pouvoir supranational et souverain (68). Les particularités du droit communautaire ne sauraient justifier une influence des normes constitutionnelles internes sur son application. La Cour a explicitement refusé de subordonner la validité du droit communautaire à sa compatibilité avec les dispositions constitutionnelles nationales (69).

Par conséquent, en vertu de l'autonomie du droit communautaire, la répartition constitutionnelle du pouvoir au sein des Etats membres non unitaires ne saurait conditionner ou influencer les décisions communautaires. A moins de procéder à une révision des Traités, seule la Cour de Justice pourrait reconnaître l'existence d'un principe juridique implicite engageant le Conseil des Ministres à respecter les compétences qui relèvent au plan interne des instances autonomes, moyennant, par exemple, la consultation préalable des autorités impliquées. Une pareille reconnaissance reste néanmoins improbable dans l'immédiat eu égard aux équilibres juridico-politiques qui caractérisent le fonctionnement du système communautaire. Cette conclusion aboutit à devoir envisager la participation des Communautés

autonomes à la formulation du droit européen en fonction des limitations actuelles.

B. Les voies de participation au processus législatif communautaire

On analysera d'abord les possibilités de participation directe à la formulation des normes pour passer ensuite aux modalités indirectes.

(a) la participation directe

L'article 145 du Traité CEE attribue au Conseil des ministres de la Communauté un rôle déterminant dans le processus de délibération et adoption des mesures communautaires. Celui-ci résulte avant tout du consensus entre les divers États membres représentés par les gouvernements respectifs et non par les entités autonomes qui ne bénéficient d'aucune reconnaissance institutionnelle à ce stade (70). Ceci n'empêche pas cependant, comme dans le cas allemand, la présence d'un ou de plusieurs observateurs des Communautés autonomes ou, même, la participation informelle de responsables régionaux dans le cadre de la délégation espagnole (71). Aucune participation n'est non plus prévue aux autres organes de la Communauté, y compris le Parlement européen.

(b) la participation indirecte

En revanche, le droit communautaire ne se prononce pas sur les procédures décisionnelles des Etats membres. Il ne s'oppose donc pas à une intervention des pouvoirs autonomes à travers la représentation étatique.

(b1) la formation des positions internes

Les Traités ne contiennent aucune indication précise concernant la méthode d'élaboration des positions assumées par les Etats membres au sein du Conseil (72). De fait, la procédure de formation de la volonté nationale au plan communautaire n'est pas prise en compte par les Traités pour la simple raison qu'il s'agit d'un domaine réservé aux Etats membres (73).

S'il est vrai que les exigences de l'intégration européenne et le principe de la loyauté communautaire interdisent la paralysation du processus décisionnel, on peut légitimement contester l'existence d'un principe susceptible de conditionner le fonctionnement du mécanismes décisionnels de chacun des Etats membres. Le Conseil se compose de représentants étatiques qui appliquent les instructions reçues. Ces représentants agissent donc en quelque sorte selon le principe du mandat impératif. Cependant, les instructions ne sauraient être rigides et détaillées au point d'empêcher la recherche du compromis, caractéristique

essentielle du comportement du Conseil (74). Quoi qu'il en soit, les instructions nationales conservent un caractère éminemment impératif: le problème de leur origine, régionale ou centrale, constitue une question secondaire du point de vue du droit communautaire (75). Aussi, la détermination des organes chargés de l'élaboration des instructions relève exclusivement du droit interne. Cela n'affecte en rien le fonctionnement de la Communauté car les décisions continuent d'appartenir en dernière instance au Conseil, expression du pouvoir normatif supranational (76).

(b2) présence de délégués régionaux au sein de la représentation étatique

La participation des entités autonomes trouve d'autres possibilités d'expression dans le droit communautaire. Elle peut intervenir notamment dans le cadre de la préparation des propositions et des avis formulés par la Commission à travers les différents comités et groupes de travail institués par le COREPER (77). Ce type d'organismes exercent, on l'a vu, une influence croissante sur le processus décisionnel supranational (78). La participation des régions est facilitée par l'absence de règlements concernant la composition spécifique des groupes de travail (79). Plusieurs d'entre eux intéressent directement les pouvoirs autonomes: Comité de Politique régionale, Comité

des Structures agricoles, Comités de gestion des Fonds communautaires (FEDER, FEOGA, FSE et BEI).

En matière de politique régionale, par exemple, l'article 3 de la décision portant création du comité correspondant (80) autorise les Etats membres et la Commission à nommer chacun deux membres du Comité et leurs suppléants. Ceux-ci peuvent se faire assister par des experts. Rien ne s'oppose donc à la présence parmi les représentants espagnols de fonctionnaires désignés par les Communautés autonomes. D'autre part, l'étude et discussion des différentes problématiques régionales devrait bénéficier du concours d'experts délégués par les Administrations autonomes, de commun accord avec le gouvernement (81). Le nouveau règlement du FEDER (arts. 11.1 et 32.2) prévoit à cet égard la participation des régions à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets d'investissement proposés par les Etats membres.

D'autre part, dans la Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement de juin 1982, les trois institutions ont convenu de "l'intérêt, dans le respect des compétences internes des Etats membres et des dispositions du droit communautaire, d'une relation plus efficace entre la Commission et les autorités régionales ou, le cas

échéant, locales". Cela, dans le but de permettre "une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration des programmes de développement régional et des programmes d'intervention". Il faut rappeler également les diverses prises de position de l'Assemblée de Strasbourg favorables à l'institutionnalisation d'une représentation des régions au niveau communautaire (82).

Les experts régionaux peuvent aussi collaborer avec la Commission pour préciser les modalités pratiques des dispositions à adopter ou des propositions à élaborer touchant leurs compétences internes (83). Ces experts n'engagent pas les autorités intraétatiques, mais comme ils sont suffisamment informés de leurs préoccupations et de leurs positions, ils peuvent utilement guider les services de la Commission dans la recherche de formules techniquement acceptables par les différentes administrations concernées (84).

En conclusion, alors que les Traités communautaires admettent la participation indirecte des pouvoirs autonomes au processus décisionnel communautaire, d'autres réglementations la favorisent ouvertement. Dans le cadre des règles constitutionnelles internes, rien ne s'oppose à ce que les instances décentralisées formulent des instructions

adressées à la représentation permanente auprès du Conseil dans les affaires objet de leur compétence exclusive. En tant que membres de la délégation étatique, les représentants régionaux peuvent participer normalement au COREPER ou désigner des experts auprès des différents groupes de travail et des comités consultatifs, techniques ou de gestion (85). Cette constatation nous amène à examiner de plus près les problèmes liés à la formulation des positions internes.

2.2. La participation au plan interne

Dans le cadre de la coopération interétatique (86), le gouvernement central sera amené à défendre des positions, négocier des accords et assurer des obligations engageant les responsabilités constitutionnelles et statutaires des Communautés autonomes. Toutefois, si la procédure d'élaboration des positions nationales constitue une question strictement interne, on ne saurait nier le droit des autorités autonomes à exercer une influence décisive sur la représentation espagnole à Bruxelles. La préservation de l'équilibre constitutionnel comporte cependant la nécessité de concilier l'autonomie de décision reconnue aux Communautés autonomes avec l'unité des positions

officiellement défendues à Bruxelles par les ministres étatiques. Les limites actuelles à la collaboration institutionnelle, notamment à travers le Sénat, nous conduiront à envisager le problème du point de vue de la coopération politique.

A. La préservation de l'équilibre constitutionnel

En attribuant aux organes centraux de l'Etat l'exclusivité des relations internationales, la Constitution espagnole a certainement évité la controverse soulevée en RFA à propos de l'attribution du treaty making power par la Loi fondamentale. En dehors de cette question, l'impact de l'intégration communautaire sur l'ordre juridique interne se traduit dans des termes sensiblement identiques. Il débouche en particulier sur une tension entre les principes d'unité et d'autonomie.

(a) le respect de l'unité

L'article 93 de la Constitution autorise l'Etat à transférer des pouvoirs souverains du Parlement espagnol et des Assemblées autonomes à une organisation internationale, tandis qu'en vertu de l'article 97 la conduite de "la politique extérieure de l'Etat" incombe au gouvernement central. L'assimilation des rapports communautaires aux relations internationales au sens étroit aurait pour effet

principal de laisser à celui-ci la liberté de fixer unilatéralement les positions que la représentation espagnole devra défendre à Bruxelles. L'exécutif central pourrait s'engager tout au plus à transmettre une information ponctuelle du cours des négociations, mais ne serait pas tenu de prendre en considération les avis exprimés par les Communautés autonomes. Une telle attitude conduirait à exacerber les tensions politiques que l'arbitrage du juge constitutionnel serait difficilement en mesure de réduire.

Certes, la représentation des intérêts étatiques auprès du Conseil des Ministres relève de la conception supranationale de la Communauté. Les autorités de Madrid pourraient ainsi refuser d'exercer un rôle d'intermédiaire entre les instances autonomes et les institutions communautaires (87). D'autre part, les représentants espagnols sont chargés d'exprimer la volonté unitaire de l'Etat et non la position d'une ou de plusieurs Communautés autonomes. Même si l'élaboration des positions internes résulte des procédures librement instituées au sein de chaque Etat membre, le processus décisionnel communautaire ne peut pas être à la merci des contrastes ou des divergences internes. Dans une telle hypothèse, c'est au gouvernement central qu'il reviendrait de trancher en

dernière instance les différends intraétatiques afin de respecter les règles de fonctionnement du Conseil (88).

(b) le respect de l'autonomie

A l'inverse, au delà de la difficulté pratique d'assimiler les rapports communautaires aux relations internationales au sens traditionnel, aucune disposition constitutionnelle ne permet d'en déduire compétence exclusive des autorités centrales pour prendre des décisions susceptibles de modifier les attributions relevant des instances autonomes. Ni la Constitution, ni les Statuts d'autonomie ne sauraient autoriser un processus de centralisation qui exigerait, aux termes de l'article 95 de la Norme fondamentale, une procédure de révision constitutionnelle (89). D'autre part, la Loi organique prévue à l'article 93 (ratification parlementaire de l'adhésion) ne saurait suffire à elle seule à modifier les Statuts d'autonomie sanctionnés par la voie référendaire (90). Ainsi les décisions adoptées sans le consentement explicite des autorités autonomes pourraient faire l'objet de conflits de compétence auprès du Tribunal constitutionnel, sans compter les problèmes qui ne manqueraient pas d'apparaître lors de la mise en oeuvre normative ou administrative des normes contestées.

Si la Constitution n'offre pas de réponse spécifique à ce dilemme, elle contient néanmoins les indications nécessaires pour l'affronter, à condition toutefois que les acteurs impliqués choisissent la voie du consensus. La préservation de l'ordre constitutionnel exige la recherche de solutions capables de conjuguer les impératifs communautaires avec le principe d'autonomie. A partir de l'adhésion, les affaires communautaires sont devenues une composante essentielle de l'intérêt général. Or la Constitution a institutionnalisé la participation des Communautés autonomes à sa définition à travers le Sénat.

**B. Les limites de la participation institutionnelle:
le Sénat**

Etant donné la nature législative des compétences transférées aux instances européennes, il semblerait logique que la préservation des intérêts et des compétences des Communautés autonomes relève du Sénat, la "Chambre territoriale". Néanmoins, celui-ci n'est pas en mesure de jouer ce rôle institutionnel.

La configuration actuelle du Sénat ne répond pas aux exigences d'une véritable Chambre de représentation territoriale. Si au plan législatif ses fonctions apparaissent tout à fait secondaires par rapport au Congrès des députés, le système de d'élection des sénateurs réduit à

la moindre expression la présence des représentants des Communautés autonomes. Dans ces conditions, la Chambre Haute n'est pas à même d'exercer des fonctions de contrôle et de proposition comparables à celles du Bundesrat allemand (91). Seule une réforme constitutionnelle pourrait corriger ces graves inconvénients. Quelques possibilités d'intervention restent pourtant possibles à travers l'adaptation du règlement de la Chambre à la nouvelle situation et la création d'une "Commission des Affaires communautaires" composée pour l'essentiel de représentants des Communautés autonomes. Cette réforme devrait viser trois objectifs: l'information, le débat politique et la coordination des Parlements autonomes.

Indépendamment des procédures établies avec les exécutifs autonomes, le gouvernement central devrait s'engager à informer ponctuellement le Sénat de l'évolution du processus législatif communautaire et, en particulier, des projets affectant les intérêts autonomes. La Commission des Affaires européennes, à laquelle seraient invités à participer les eurodéputés espagnols, devrait se charger de formuler des avis et des recommandations concernant la stratégie à suivre. Elaborés par l'exécutif étatique, des rapports périodiques faisant état du processus d'intégration communautaire permettraient d'en évaluer les effets sur la

structure territoriale de l'Etat. Ceux-ci pourraient faire l'objet de débats destinés à fixer les priorités de la politique communautaire espagnole du point de vue des régions.

Même si cette fonction apparaît jusqu'ici délaissée, le Sénat constitue une plateforme de coordination intéressante pour les Parlements autonomes. Dans leur double condition de sénateurs et de parlementaires, les représentants territoriaux sont à même de canaliser l'information disponible vers leurs Assemblées d'origine afin de stimuler le débat, sensibiliser l'opinion publique à l'égard des problèmes de la construction européenne et fomentier les initiatives communes. Le maintien de contacts réguliers avec les institutions communautaires et, singulièrement, avec la Commission et le Parlement faciliterait une meilleure connaissance des problématiques respectives et permettrait à la fois de renforcer le poids des entités régionales au sein de la CEE.

En dépit de ces aménagements, l'incapacité structurelle du Sénat de représenter efficacement les intérêts des territoires autonomes demeurerait inchangée. Les carences de la coopération institutionnelle ne peuvent être compensées que par la volonté de coopération politique.

C. La coopération politique

Le principe de la "Gemeinschaftstreue" ou loyauté communautaire trouve une correspondance interne dans le principe de la solidarité devant inspirer les rapports entre les divers organes constitutionnels, notamment en matière économique (92). Sur le plan pratique, le respect simultané des compétences reconnues aux entités autonomes et des responsabilités communautaires qui incombent au gouvernement central conseille la mise en commun des attributions respectives au nom de l'intérêt général. Aucun acteur ne disposant d'un pouvoir d'intervention dans le domaine compétentiel des autres, seul la coopération politique permet de renoncer à la discrétionnalité inhérente à l'exclusivité (93). Dans une sentence récente, le Tribunal constitutionnel a confirmé par ailleurs l'existence d'un devoir général de collaboration réciproque entre les organes centraux et les Communautés autonomes allant au delà des dispositions constitutionnelles concrètes (94): "Ce devoir dérive de l'obligation d'aide et d'information réciproques des autorités étatiques et autonomes. Dans la mesure où il n'implique aucune extension des compétences étatiques, l'Etat ne peut pas l'imposer par des mesures coercitives. Il doit résulter au contraire du consensus avec les Communautés autonomes compétentes qui, par cette voie, participent à la formation de la volonté étatique".

Appliquée aux affaires européennes, cette approche offre le double avantage de contrebalancer les effets centralisateurs de la procédure décisionnelle communautaire et de favoriser la concertation interne. En pratique, le pouvoir de décision de Communautés autonomes dans les matières relevant de leur compétence deviendrait un droit de définition des priorités que la représentation étatique devra négocier auprès des instances communautaires. Le respect des principes d'organisation de l'Etat devrait constituer en tout cas une limite essentielle à l'autonomie de décision gouvernementale.

Le modèle proposé devrait conduire à l'établissement d'un accord de coopération en matière communautaire. Celui-ci ne va pas sans poser des problèmes importants notamment en ce qui concerne la forme de l'accord, la procédure d'information, le mécanisme de formation de la volonté des Communautés autonomes et la détermination finale des choix étatiques. Bien que l'expérience allemande constitue un cadre de référence indispensable, il faudra tenir compte aussi des spécificités propres du système juridico-politique espagnol.

(a) la forme de l'accord

En RFA, c'est l'échange formel de lettres entre le Chancelier fédéral de l'époque et les Ministres-Présidents des Laender qui permit d'entériner le pacte politique Bund-Laender de 1979 en matière d'affaires communautaires. La forme de l'accord, équivalente à une déclaration d'intentions, reflétait les divergences de fond opposant les deux parties en présence. De fait, la diversité des interprétations a certainement contribué à compliquer la mise en oeuvre ultérieure de l'accord (95). Cette formule de compromis apparaît donc dépourvue des garanties juridiques nécessaires.

L'initiative législative des Communautés autonomes pourrait favoriser l'adoption d'une loi étatique en la matière. Celle-ci serait cependant sujette à des modifications substantielles au cours du débat ou à des interprétations réglementaires de la part du gouvernement.

Dans un état fédéral ou décentralisé, la technique conventionnelle paraît mieux adaptée aux exigences du pacte politique. Résultat de la volonté de collaboration des parties en présence, la convention est à l'abri des interprétations unilatérales qui conduiraient à la dénonciation automatique de l'accord. D'autre part, si la convention interadministrative implique toujours une

certaine interprétation de la Constitution, en cas de divergence les acteurs sont légitimés à soulever un conflit de compétence devant le Tribunal constitutionnel.

En général la capacité contractuelle est du ressort des exécutifs. S'agissant de l'exercice de compétences législatives, la validité de l'accord devrait dépendre toutefois de sa ratification par les Assemblées respectives. L'intervention du législateur favoriserait la suppression des ambiguïtés tout en introduisant un plus grande transparence dans la gestion des exécutifs qui, agissant par délégation (96), devraient s'engager à informer régulièrement les parlements respectifs. Finalement, la complexité des politiques communautaires, unie à l'inexpérience des différentes administrations conseillent, du moins dans une première étape, de limiter explicitement la durée de l'accord afin de pouvoir en évaluer les conséquences à court terme.

(b) la procédure d'information

La transmission rapide et ponctuelle de l'information d'origine communautaire est la première condition nécessaire pour une participation efficace des Communautés autonomes. Celle-ci devrait inclure, dès la phase préparatoire, l'ensemble des projets élaborés par la Commission

(règlements, directives, décisions et recommandations) et les autres documents (memoranda, rapports et programmes) adressés au Conseil susceptibles d'intéresser les instances autonomes. Les modifications introduites au cours des négociations devraient également faire l'objet de communications systématiques.

L'expérience allemande conseille d'éviter, autant que possible, le recours exclusif à l'intermédiation gouvernementale. Celle-ci ne semble pas toujours satisfaire les intérêts des Laender (97). Les fonctionnaires responsables manquent souvent de critères, ce qui se traduit par des envois massifs de documentation peu significative. A l'autre extrême, les réticences de certains services à collaborer avec les administrations régionales se traduisent par la rareté ou l'absence d'information. En général, les Laender se plaignent du déficit qualitatif des informations procurées par le Bund. Au surplus, les services gouvernementaux ne sont pas en mesure d'évaluer correctement les intérêts spécifiques des divers Laender. Dans ces conditions, l'information devient trop générique ou excessivement particularisée. En ce qui concerne l'Espagne, il faudrait tenir compte en outre des lenteurs administratives habituelles et des risques de blocage de la

part d'un appareil bureaucratique encore attaché à ses prérogatives traditionnelles.

Inspirée du modèle allemand, l'institution d'un "Beobachter" des Communautés autonomes auprès de la CEE ne saurait compenser à elle seule les inconvénients décrits. Certes, l'observateur régional serait en mesure d'imprimer une plus grande vitesse à l'information, mais il pourrait difficilement déterminer et coordonner les intérêts spécifiques des 17 administrations autonomes. La définition exacte de ses fonctions et de son statut au sein de la délégation espagnole poserait sans doute aussi des problèmes délicats. L'élection de l'observateur devrait faire l'objet d'un accord unanime entre des partenaires n'ayant pas toujours des intérêts nécessairement convergents. A cela s'ajoutent les inconvénients dérivés de l'hétérogénéité des régimes compétentiels.

A l'instar des Länder allemands, les administrations autonomes peuvent envisager l'ouverture de bureaux d'information à Bruxelles. Le problème fondamental reste toutefois celui de l'insertion dans les mécanismes décisionnels communautaires. A cet égard, compte tenu de la difficulté d'élargir le nombre des représentants permanents auprès de la Communauté, une alternative possible consiste

dans le regroupement de plusieurs Communautés autonomes selon des critères géographiques ou institutionnels. Cette formule devrait aboutir à la désignation d'un nombre suffisant de délégués dotés d'un statut comparable à celui des représentants nommés par l'exécutif central. Parallèlement, un Comité informel d'experts régionaux assumerait des tâches d'assistance et de liaison avec les diverses administrations d'origine. Etant donné la complexité des structures de décision européennes, l'élection des délégués devrait répondre surtout à des critères d'expertise technique. Il devrait s'agir en priorité des fonctionnaires ayant suivi pour le compte des administrations régionales le processus de négociation en vue de l'intégration.

Moyennant cette formule, les délégués régionaux seraient à même de participer à la préparation et au suivi des dossiers et de formuler des observations selon les instructions adressées par leurs administrations d'origine. Au comité incomberait également la tâche d'assister aux réunions des différents organismes sectoriels (Politique régionale, FEDER, Structures agricoles, Environnement, Education et Culture) et groupes de travail institués. La possibilité d'évaluer immédiatement les principales implications des projets pour les instances régionales

aurait pour résultat principal de faciliter la formation d'opinions dans des délais compatibles avec ceux du processus décisionnel communautaire. Les représentants autonomes exerceraient aussi un rôle essentiel dans la coordination de leurs administrations respectives.

(c) formation et coordination des opinions autonomes

Le processus de formation des opinions constitue la question centrale de la procédure de participation des instances autonomes à la définition des positions communautaires de l'Espagne. Deux voies sont en principe envisageables: les rapports verticaux avec l'administration centrale et la coordination horizontale.

(c1) la coordination verticale

La première hypothèse semble coïncider avec celle retenue à l'heure actuelle par le gouvernement (98). Elle s'inscrirait dans la logique des rapports dominants depuis la mise en place de l'Etat des Autonomies. L'absence de consensus implique bien souvent de part et d'autre le recours automatique au juge constitutionnel. Le bilatéralisme a fini même par s'imposer aux divers mécanismes de coopération politique institutionnalisés au cours des dernières années, selon le modèle des Conférences sectorielles allemandes, en matière de Finances et Budget,

de Fonction publique et de Santé (99). On assiste à une absence totale de procédures de coordination horizontale visant à faciliter la concertation des administrations autonomes.

Cette logique risque de s'accroître à partir de l'intégration. Les projets communautaires feront sans doute l'objet d'évaluations très diverses de la part de chaque entité autonome en fonction de variables telles que le niveau des compétences, la stratégie politique, les coûts financiers implicites ou l'influence des groupes d'intérêt. Il faut s'attendre également à ce que les Communautés autonomes les plus conflictuelles - en général la Catalogne, le Pays Basque et la Galice - exercent une pression considérable sur les attitudes communautaires du gouvernement. Néanmoins, celui-ci pourrait être tenté de maintenir un dialogue privilégié avec les exécutifs régionaux de sa même couleur politique. Le maintien du statu quo favoriserait peut-être l'utilisation des actuels mécanismes de coordination verticale qu'il suffirait d'adapter aux nouvelles exigences. Toutefois, la dispersion des acteurs régionaux reviendrait à laisser au gouvernement central le dernier mot dans la définition des positions communautaires. Elle n'éviterait donc pas les divergences.

(c2) la coordination horizontale

Même si elle exige la mise en oeuvre d'une structure organisationnelle inexistente à l'heure actuelle, la coordination horizontale présente des avantages techniques et politiques évidents: elle peut intervenir dès la prise de connaissance des projets communautaires par les représentants permanents. Les informations transmises devraient inclure une première évaluation reflétant, si possible, la réaction des autres représentants. La formation des opinions individuelles serait facilitée si, une fois parvenue aux responsables CEE des différentes administrations, l'information était rapidement communiquée aux services compétents. A la fin de ce processus, les administrations concernées seraient en mesure d'exprimer leur position, de fixer la stratégie à suivre avec les autorités centrales et d'adresser des instructions aux représentants permanents afin de guider leur action au plan communautaire.

Dans l'hypothèse où une Communauté autonome estimerait nécessaire de parvenir à une position commune, elle devrait transmettre dans les plus brefs délais son opinion aux autres administrations. Cette procédure implique la constitution d'une conférence de coordination composée des représentants permanents, et du responsable CEE de chaque

administration autonome, à laquelle seraient invités à participer avec voix et sans vote des responsables étatiques. La conférence aurait pour tâche principale de définir une opinion commune que la représentation étatique devrait s'engager à défendre à Bruxelles. En cas de divergence grave, un vote indicatif pourrait intervenir sur la base de la population de chaque Communauté autonome. Le système décrit devrait tenir compte cependant de la diversité des régimes compétentiels. Il ne concernerait donc que les matières relevant des compétences communes. La division du travail entre les différentes administrations permettrait, enfin, d'éviter les lourdeurs et la multiplication des procédures bureaucratiques.

La procédure décrite offre l'avantage de stimuler la coordination horizontale tout en assurant le maintien de la coordination verticale. Elle favorise surtout le développement de la coopération politique qui pourrait s'étendre à d'autres domaines. Par rapport au système allemand, elle évite les inconvénients liés à l'existence d'une double procédure (Bundesrat et Laender).

CONCLUSIONS

La primauté et l'insertion directe des normes communautaires dans l'ordre juridique des Communautés autonomes ne fait aucun doute. A l'instar du législateur central, le législateur autonome subira une perte considérable de pouvoir décisionnel dans la plupart des matières et des domaines relevant de sa compétence. Parallèlement, l'évolution du système communautaire montre que l'approfondissement de la supranationalité normative s'effectue au prix d'un contrôle accru des décisions par les gouvernements des Etats membres. Etant donné l'indifférence des Traités communautaires à l'égard des structures constitutionnelles étatiques, ce phénomène implique un processus de centralisation contraire à la Constitution et aux Statuts d'autonomie. Il suffit à justifier la participation des Communautés autonomes à la formation de la volonté communautaire de l'Espagne. Celle-ci doit être garantie lorsque les décisions à prendre affectent leurs intérêts ou relèvent au plan interne de leur compétence. Le respect des règles communautaires et la nécessité de préserver l'unité des positions internes recommandent la mise en oeuvre d'une procédure de coopération efficace au double niveau interne et communautaire. A cet égard, dans le cadre des exigences de

l'intégration communautaire, le gouvernement devrait s'engager à laisser aux Communautés autonomes les plus larges possibilités de prise de position. De leur côté, les Communautés autonomes devraient s'engager à transmettre leurs recommandations dans des délais compatibles avec les délais communautaires et, dans la mesure du possible, à définir des positions communes ou largement majoritaires qui auraient une valeur de directives pour la représentation espagnole.

La présence de délégués des instances régionales au sein de la représentation permanente espagnole serait à même de garantir un acheminement rapide de l'information. Elle permettrait aussi la coordination immédiate des acteurs concernés par les différents dossiers et l'établissement de contacts avec la Commission pendant le processus d'élaboration des propositions. Rien ne s'oppose par ailleurs à la participation des experts régionaux aux différents comités et groupes de travail intéressant directement leurs administrations. Cette perspective exige cependant une révision profonde des structures et des comportements politico-administratifs actuels. La recherche empirique (100) confirme en tout cas que l'absence de collaboration intergouvernementale accroît les risques d'interférence entre les politiques publiques, ce qui

aboutit inévitablement à des résultats négatifs en termes de gaspillage des ressources et de conflits politiques. C'est pourquoi il est de l'intérêt même des acteurs publics de parvenir à un consensus visant à coordonner l'exercice de leurs compétences tant au plan interne que communautaire.

NOTES

- (1) F. MORATA, Autonomie Régionale et Intégration Européenne: l'Espagne face aux expériences italienne et allemande, Thèse de Doctorat, Institut Universitaire Européen, Firenze, 1986.
- (2) L'organisation, dans les limites de la CEE, des libertés économiques donne à la Communauté le caractère d'une Union douanière. A l'intérieur des frontières communes, le traité de Rome assure la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (arts. 48 à 58). Vid. E. CEREXHE, Le droit Européen: la libre circulation des Personnes et des Entreprises, Nauwelaerts, Bruxelles, 1982, p. 9 et s..
- (3) Le traité de Rome attribue aux organes communautaires un pouvoir général de tutelle à l'égard des Etats membres. Ce pouvoir trouve son fondement juridique dans l'article 5.2 du traité. Vid. à cet égard, L. CARTOU, Le système juridique communautaire, Dalloz, Paris, 1981, p. 201.
- (4) A défaut, les politiques communautaires peuvent se développer à partir des accords stipulés entre les Etats membres.
- (5) CEREXHE, op. cit., p. 47.
- (6) CARTOU, op. cit., p. 386.
- (7) D. BERLIN, Portée des dispositions fiscales du traité de Rome et harmonisation des fiscalités indirectes, RTDE, 1980, p. 460-492 et 635-661; M. BURGIO, Derecho fiscal europeo, Madrid, 1983; D. STRASSER, La Hacienda europea, Madrid, 1982; N. BOUZA, Significado y alcance de la armonización de legislaciones en la CEE, Rev. de Inst. Europeas, 1981, p. 397-430.
- (8) Vid. The EEC Report on tax harmonisation, (The Report of the fiscal and financial Committee and the Report of the Sub-groupes A, B and C), Elsevier, Amsterdam, 1969. Quant à l'attitude des Etats membres, Vid. le Rapport de la Commission au Conseil du 27 mars 1980 intitulé: Perspectives de convergence des systèmes fiscaux de la Communauté, Bulletin des CE, Suppl. 1/1980.
- (9) Vid. en particulier la sixième directive relative à la TVA, JOCE, num. L 145 du 13 juin 1977; Pour une vision d'ensemble concernant la législation communautaire sur la TVA, Vid. BURGIO, op. cit., p. 67-126.

- (10) Il s'agit des accises ou taxes sur des consommations spécifiques (bière, alcool, huiles minérales et tabac), Vid. L'harmonisation fiscale dans la Communauté Européenne, Dispositions arrêtées et proposées, Doc. XV/9/83 - FR, 1983, p. 10-14.
- (11) Vid. Directive du 17.7.69, JOCE, num. L 249 du 3.10.69; Directive du 9.4.73, JOCE L 103, qui harmonise le régime fiscal des rassemblements de capitaux, modifiée par la Directive du 7.11.74, JOCE L 303 du 13.11.74 relative à l'harmonisation des droits d'apport.
- (12) CARTOU, p. 396.
- (13) A. BORRAS, La armonizacion fiscal comunitaria y los regimenes economico-tributarios de las Comunidades europeas y las competencias de las Comunidades autonomas, in La Integracion de Espana en la CEE y las competencias de las Comunidades Autonomas, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 1985.
- (14) Vid., respectivement, JOCE 1967, p. 1513 et s.; JOCE num. L 129/69; JOCE num. L 49/71; JOCE L 101/777; Décision du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 28.7.82, d'arrêter le 5°. Programme de Politique économique à moyen terme. Vid également la Résolution du Conseil du 17.12.73 relative à la lutte contre la hausse des prix et au maintien d'un haut niveau d'emploi dans la Communauté, JOCE 116/73, p. 22; Décision du Conseil du 18.2.74 relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres de la CEE en matière d'élaboration et de contrôle des budgets étatiques et à la création d'un Comité de politique économique, JOCE L 63/74, p. 16 et s.
- (15) Ce mécanisme de correction n'est pourtant pas sans défaut, Vid. à cet égard La Politique agricole de la Communauté, Doc. Européenne, 6/1982, p. 26.
- (16) Ibidem, p. 19.
- (17) Directive 72/159 du 17.4.1972, JOCE L 96 du 23.4.72, modifiée par la Directive 81/528 du 30.6.81, JOCE L 197 du 20.7.1981.
- (18) Directive 72/160 du 17.4.1972, JOCE L 96 de 1972, cité.
- (19) Directive 72/161 du 17.4.1972, citée. Quant aux mesures complémentaires, Vid. Directive 75/268, modifiée par la Directive 80/666, JOCE L 80 du 14.7.80; Règlement 355/77, JOCE L du 23.2.1977, modifié par le Règlement

- 1932/84, JOCE L du 18.8.1984; Règlement 1360/78 du 18.6.78, JOCE L du 23.6.1978.
- (20) Créé en 1962, le FEOGA est subdivisé en deux sections:
- le secteur garantie, consacré aux dépenses nécessaires au fonctionnement du marché et à la garantie des prix;
- la section orientation, mise en oeuvre en 1964 et consacrée pour l'essentiel aux actions structurelles en agriculture.
La section orientation représente 10% environ des dépenses de la section garantie, qui concentre à elle seule 75% environ du budget communautaire (Vid. La politique agricole de la Communauté, cit., p. 63.)
- (21) E. RUILOBA, Las competencias economicas del Estado y las Comunidades Autonomas ante el futuro ingreso de Espana en el M.C. europeo, op. cit., p. 460.
- (22) Vid. La politique de l'Environnement de la Communauté Européenne, Doc. européenne, 1/1984.
- (23) Parmi les initiatives principales, il faut surtout noter l'adoption de directives fixant des normes de qualité minimale pour les eaux de surface, l'eau potable, l'eau de baignade et l'eau constituant le milieu des poissons. Des systèmes de surveillance et de contrôle régulier des ressources hydrauliques ont été également mis en place. En matière de pollution atmosphérique, l'une des principales initiatives a été, en juillet 1980, l'adoption d'une directive fixant le niveau limite et les valeurs d'orientation du dioxyde de soufre et des particules en suspension.
- (24) Vid. Projet de programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), Communication de la Commission au Conseil, COM 81/626 fin, Bruxelles, 1981.
- (25) J. WEILER, Il sistema comunitario europeo, op. cit., p. 53 et s.
- (26) L.J. CONSTANTINESCO, Das recht der Europaischen Gemeinschaften in das institutionnelle Recht, Vol. I, Nomos, Baden-Baden, 1978, p. 639 ets.
- (27) Cf. CJCE 15.7.64, aff. 6/64 (Costa-Enel), Rec. 1964, p. 1161 et s.
- (28) R. KOVAR, Rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux, in Trente ans de droit communautaire, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1985, p. 118.

- (29) J.V. LOUIS, L'ordre juridique communautaire, Perspectives européennes, Bruxelles, 1979, p. 92.
- (30) Dans l'arrêt Costa-Enel cité, la Cour s'est aussi référée à l'art. 5.2. qui oblige les Etats à ne rien faire pouvant porter préjudice à la réalisation des objectifs du traité; à l'art. 7, qui leur interdit toute discrimination en fonction de la nationalité; aux articles 15, 93.3, 223 à 225, en vertu desquels le droit d'agir unilatéralement n'est reconnu par exception aux Etats qu'en vertu d'une clause spéciale; ou encore aux articles 8, 11, 17.4, 25-26, 73, 93.2 et 3, 226, qui subordonnent les dérogations aux règles communautaires à des procédures d'autorisation.
- (31) Vid. l'Arrêt Costa-Enel.
- (32) L'argument selon lequel la primauté dériverait du traité a été contestée par certains Etats, dont notamment l'Italie et la RFA. L'acceptation de ce principe équivaut en effet à une "révolution" silencieuse dans l'ordre juridique des Etats membres car elle implique un déplacement des normes nationales par les normes communautaires (A cet égard Vid. WEILER, p. 56).
- (33) Cf. CJCE 13.7.72, aff. 48/71, Commission-Italie, Rec. 1972, p. 296 et s.
- (34) Arrêt 6/64 cité, p. 1116. D'après R. JOLIET (Le Droit institutionnel des Communautés Européennes, Fac. de Droit de Liège, 1982, p. 333 et s.), du traité CEE on peut certainement déduire une obligation des Etats de faire prévaloir le droit communautaire sur la loi postérieure, éventuellement en modifiant la loi constitutionnelle. Mais on peut douter que les juges nationaux puissent se fonder sur cette seule obligation pour assurer la primauté: tout dépendra des possibilités offertes par l'ordre juridique interne. Si les Etats ne satisfont pas à cette obligation, il y a ouverture du recours en constatation de manquement. L'éventuelle sanction ne touche les Etats qu'en tant qu'entités de droit international.
- (35) Vid. en particulier les arrêts 13.7.72, aff. 48/71, Commission-Italie, Rec. 1972, p. 296 et s.; 14.12.71, aff. 84/71, Politi, Rec. 1971, p. 1039 et s.; 7.3.72, aff. 82/71, Marinex, Rec. 1972, p. 91.
- (36) Vid., entre autres, WEILER, Community Member States and European Integration, in L. Tsoulakis (ed.), The European Community, Basil Blackwell, Oxford, 1983, p. 41 et s.; P. PESCATORE, La répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, in La Communauté et ses Etats membres, La Haye, 1973, p. 61 et

- s.; R. KOVAR, L'effectivité interne du droit communautaire, *ivi*, p. 201 et s.; J.V. LOUIS, Quelques réflexions sur la répartition des compétences entre la Communauté européenne et ses Etats membres, in *Rev. de l'intégration européenne*, 1978, L 2, p. 355 et s.; A. TIZZANO, Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee, in *Riv. di diritto europeo*, 1981, p. 139 et s. L'absence d'un catalogue complet des compétences communautaires n'est qu'apparente. Le traité CEE permet en effet de reconstruire la liste initiale des compétences communautaires par secteurs ou sous-secteurs,
- (37) LOUIS, L'ordre juridique communautaire, *op. cit.*, p. 52.
- (38) KOVAR, Rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux, *cit.*, p. 140.
- (39) Arrêts 40/1969, Bollmann, *Rec.*, 1970, p. 69; 74/1969, Krohn, *Rec.* 1970, p. 459.
- (40) LOUIS, Compétences des Etats dans la mise en oeuvre des règlements communautaires, *CDE*, 1971, p. 637.
- (41) Art. 5: "Les Etats membres adopteront toutes les mesures à caractère général ou particulier destinées à assurer l'exécution des obligations dérivées du présent traité ou découlant actes des institutions de la Communauté".
- (42) PESCATORE, L'effet direct des directives communautaires: une tentative de démythification, in *Recueil Dalloz*, Sirey, Paris, 1980, p. 171.
- (43) Dans l'affaire Grad (arrêt 6.10.70, aff. 9/70, *Rec.* 1970, p. 825 et s.) la Cour considère que, si l'article 189 n'engage expressément que l'application directe des euls règlements, "...il n'en résulte pas que d'autres catégories visées par cet article ne peuvent jamais produire des effets analogues".
- (44) Arrêt 1.2.77, aff. 51/76, Verbond Van Naderlandse ordenemingen, *Rec.* 1977, p. 113 et s.
- (45) Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés, Tome I, Dalloz, Paris, 1978, p. 167.
- (46) E. POCAR, Lezioni di diritto delle Comunità europee, Giuffrè, Milan, 1979, p. 207.
- (47) PESCATORE, L'effet direct des directives communautaires, *cit.*, p. 172.
- (48) Vid. pour les différents Etats, KELLERMAN, Les directives de la CEE dans l'ordre juridique néerlandais,

- CDE, 1969, p. 247 et s.; KOVAR, LAGARDE, TALLON, L'exécution des directives de la CEE en France, CDE, 1970, p. 274 et s.; FUIANO, L'exécution de directives de la CEE en Italie, CDE, 1971, p. 662 et s.; RAMBOW, L'exécution des directives de la CEE en RFA, CDE, 1970, p. 5 et s.
- (49) Arrêts 38/77 (Enka), in Raccolta, 1977, p. 2203; 148/78 (Ratti), in Raccolta, 1979, p. 1629; Vid. également LOUIS, L'ordre juridique communautaire, op. cit., p. 54.
- (50) Y. MENY, Variations sur un thème donné: l'application du droit communautaire par les Etats membres, RFAP, num. 34, 1985, p. 182.
- (51) C. SASSE, Le processus de décision dans la Communauté Européenne, Limoges, PUF, 1977, p. 145.
- (52) J.L. DEWOST, Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire, Rapport au Congrès Européen consacré à la Nature et évolution des Institutions de la Communauté européenne, Paris, 25-27 avril 1980, p. 17-18.
- (53) J. WEILER, Il sistema comunitario, cit., p. 72.
- (54) Par exemple, l'adoption du Système Monétaire Européen (SME) a fait suite à une initiative franco-allemande,
- (55) H. WALLACE, Negotiation, Conflict and Compromise: the Elusive pursuit of Common Policies, in H. Wallace et altri (eds.), Policy-Making in the European Community, op. cit., p. 43 et s.
- (56) En revanche, lorsque les actes sont adoptés par "les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil", il ne s'agit pas d'une intervention du Conseil en tant qu'organe communautaire, mais d'une simple modalité de coopération intergouvernementale.
- (57) Articles 8, 25, 70, 93, 98, 108 et 109 du traité CEE.
- (58) Libre circulation des travailleurs (art. 48); politique de formation professionnelle (art. 128); règlement intérieur du Conseil (art. 151); statut des comités consultatifs (art. 153); attribution de pouvoirs d'enquête et de vérification à la Commission (art. 213); intervention du Conseil dans la procédure de révision (art. 236).
- (59) WEILER, Il sistema comunitario, p. 76-77.
- (60) H. WALLACE, op. cit., p. 45 et s.

- (61) L'incidenza del Diritto comunitario nel ordinamento italiano, op. cit., p. 124.
- (62) DEWOST, p. 22.
- (63) WEILER, Il sistema comunitario, p. 84-85.
- (64) Vid., entre autres, D. EHLE, Wirtschaftslenkung und Verfassungsschutz im Gemeinsamen Markt in Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, Duncker und Humblot, Berlin, 1963, p. 57 et s.; H. GROEBEN, Über das Problem der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft in Festschrift fuer W. Hallstein, Frankfurt, 1966, p. 226. H. CLAUDI, Die Bindung der EWG an Grundrechte, Munich, 1976, p. 123. J. KROPHOLLER, Die Europäischen Gemeinschaften und der Grundrechtsschutz, Europarecht, 1969, p. 128 et s. K.H. FRIAUF, Die Notwendigkeit einer verfassungskonformer Auslegung im Recht der westeuropäischen Gemeinschaften, Archiv des oeffentlichen Rechts, 1960, p. 224 et s.
- (65) H.H. SCHWAN, Die deutscher Bundeslaender im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., p. 47 et s. BIRKE, Die deutscher Bundeslaendern, cit., p. 53.
- (66) BIRKE, p. 115.
- (67) SCHWAN, p. 49-50.
- (68) Selon REMIRO BROTONS (La actividad exterior del Estado, op. cit., p. 371-373) les lacunes de la Constitution espagnole concernant la position que doivent occuper les normes internationales dans l'ordre juridique interne pourraient amener les Communautés autonomes à contester la réception et application des décisions communautaires contraires à leurs intérêts. Aux termes, respectivement, des articles 20. 21 et 38 des Statuts catalan, basque et galicien, dans les matières relevant de la compétence exclusive de ces nationalités, le droit autonome sera applicable de préférence à toute autre disposition, qu'elle soit d'origine étatique ou internationale. On retrouve des dispositions semblables dans les Statuts andalou (art. 10), aragonais (art. 42), baléar (art. 47), canarien (art. 42) ou valencien (art. 27). Toutefois, indépendamment du fait que les matières de la compétence exclusive des Communautés autonomes faisant l'objet d'un transfert aux institutions communautaires perdent automatiquement cette qualité, la réforme anticipée de la Constitution implicitement prévue à l'article 93 implique la primauté du droit communautaire vis-à-vis des normes régionales.

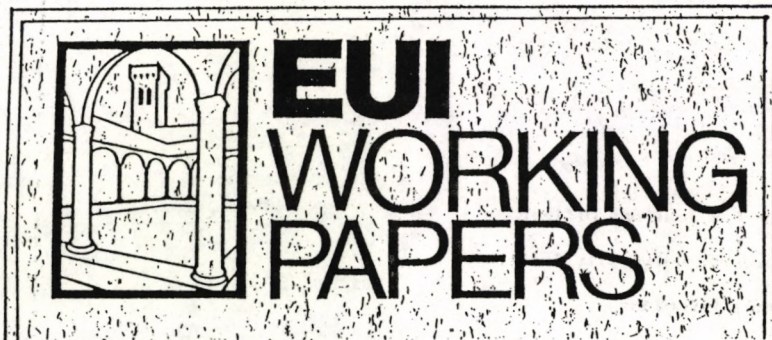
- (69) Une règle communautaire ne peut pas être déclarée illégale pour le motif qu'elle violerait la Constitution d'un Etat membre (Vid. l'arrêt du 17.12.70, Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel, Rec. 1970, p. 1135.
- (70) OBERTHUR, art. cit., p. 58.
- (71) Récemment, les ministres de la Culture des Communautés flamande et wallone ont participé aux côtés du responsable étatique concerné aux travaux du Conseil des Ministres de la CEE Communauté. Vid. Document du Conseil 224/86. Pendant la période 1969-1970, un représentant du Land du Rhin-Palatinat fut autorisé à participer aux négociations qui aboutirent à la réglementation du marché européen du vin.
- (72) SCHWAN, p. 91.
- (73) G. BLECKMANN, Mitwirkung der Laender der Bundesrepublik Deutschland, Recht der Internationalen Wirtschaft, 1978, p. 144 et s.
- (74) BIRKE, p. 112.
- (75) SCHWAN, p. 91.
- (76) BLECKMANN, p. 146.
- (77) En vertu de l'article 16.2 du règlement interne du Conseil, celui-ci peut instituer des groupes de travail et leur confier des tâches de préparation et d'étude.
- (78) Vid. supra, p. 66.
- (79) BIRKE, p. 113.
- (80) Déclaration du Conseil du 18.3.75, 75/185/CEE, JOCE L 73, 21.3.75, p. 47.
- (81) Vid. à cet égard le règlement du Conseil de 18.6.84, 1787/84, JOCE L 169, remplaçant le règlement 724/75.
- (82) Vid. Griffith's Report, Doc. EP 1.91/84.
- (83) E. NOEL, Les Institutions de la Communauté Européenne, Doc. européenne, Luxembourg, 1985, p. 17.
- (84) Plusieurs comités ont été institutionnalisés par décision, soit du Conseil, soit de la Commission elle-même, par exemple: le comité de la politique économique, le comité de la recherche scientifique et technique, les comités consultatifs pour les grandes

- catégories de produits agricoles ou pour les consommateurs (Vid. NOEL, op. cit., p. 43).
- (85) BIRKE, op. cit., p. 113, souligne le rôle fondamental joué par les experts des Laender dans la discussion des problèmes régionaux.
- (86) V. CONSTANTINESCO, Compétences et Pouvoirs dans les Communautés Européennes, op. cit., p. 429 et s.
- (87) MUNOZ MACHADO, Comunidades Autonomas y Comunidad Europea, art. cit., p. 50 et s.
- (88) Ibidem, p. 51.
- (89) Article 95: "La signature d'un traité international contenant des stipulations contraires à la Constitution exigera une révision préalable de la Constitution".
- (90) En vertu de l'article 152.2 de la Constitution, une fois sanctionnés et promulgués, "les Statuts pourront être modifiés uniquement à travers les procédures établies par ceux-ci et par référendum entre les électeurs inscrits".
- (91) Sur les insuffisances du Sénat espagnol, Vid. J. SOLE TURA et M.A. APARICIO, Las Cortes Generales en el Sistema constitucional, Tecnos, Madrid, 1984, p. 76 et s.; J. ELIZALDE, El Senado como Camara de representacion territorial: una perspectiva comparada, Rev. de Pol. Comparada, 6, 1981; E. AJA et X. ARBOS, El Senado como Camara posible de las Autonomias, REP, 17, 1982; R. PUNSET, La designacion de Senadores por las Comunidades Autonomas, REDC, 8, 1983; FERNANDEZ SEGADO, Bicameralismo y naturaleza del Senado, REDC, 6, 1983. Pour un résumé du rôle joué par le Bundesrat dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques fédérales, Vid. F. MORATA, Autonomie régionale et Intégration européenne: l'Espagne face aux expériences italienne et allemande, Thèse de Doctorat, Institut Universitaire Européen, Firenze, 1986, p. 88 et s.
- (92) Aux termes de l'art. 2 de la Constitution: "(La Constitution) (...) reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions (...) et la solidarité entre elles".
- (93) E. ALBERTI, Las relaciones de colaboracion entre el Estado y las Comunidades Autonomas, REDC, num. 15, 1985, p. 147 et s.
- (93) STC 80/85 du 4 juillet 1985, BJC, num. 51, juillet 1985.

- (94) W. SCHUMANN et I. HANNELECK, Die Beteiligung der Laender an der E.G. Politik des Bundes: Problem und alternativen, Z.f. Parlament frage, 1983, p. 362 et s.
- (95) Cette procédure n'est pas nouvelle. Elle apparaît, par exemple, dans les conventions des 27 avril, 16 juillet et 27 octobre 1982 stipulées entre le Ministère de la Culture et le Département correspondant de la Généralité catalane).
- (96) Vid. SCHUMANN et HANNELECK, op. cit., p. 365.
- (97) Le Conseil des Ministres du 18 décembre 1985 a donné son accord au "Projet de Convention entre le gouvernement et les exécutifs autonomes en matière de propositions communautaires" (Vid. El Pais du 3 janvier 1986). Le document propose que les deux instances, "préalablement à l'exercice de leurs compétences respectives, s'engagent à approfondir, dans la mesure du possible, la voie politique du dialogue et de la collaboration. A cet égard, le gouvernement s'engage à promouvoir les contacts avec les Communautés autonomes et à convoquer les commissions mixtes ou les autres organes de coopération lorsque les circonstances l'exigeront. Le projet de convention adressé aux exécutifs autonomes propose également l'échange réciproque d'information concernant les avant-projets de mise en oeuvre des normes communautaires. La collaboration interviendra cependant dans "les limites imposées par la défense efficace des intérêts généraux de l'Etat auprès des Communautés européennes". Le gouvernement s'engage à transmettre la documentation communautaire "susceptible d'affecter des compétences autonomes". En tout cas, les contacts avec les institutions communautaires devront passer obligatoirement par le canal des services extérieurs de l'Etat. Finalement, il est signalé que "les Communautés autonomes pourront formuler des observations à travers le Ministère de l'Administration territoriale".
La proposition a été accueillie avec réserve, voire négativement, par les autorités régionales qui la jugent insuffisante et dépourvue des garanties nécessaires. A l'heure actuelle le projet semble paralysé.
- (98) La loi du Proceso Autonomico, du 14 octobre 1983, avait institué des Conférences ou Conseils sectoriels réunissant les Ministres étatiques et les responsables des départements correspondants des Communautés autonomes. Vid. F. MORATA, Autonomie régionale et Intégration européenne: l'Espagne face aux expériences italiennes et allemande, op. cit., p. 162 et s.
- (99) L'absence de coordination horizontale entre les Communautés autonomes a déjà permis au gouvernement

central de décider unilatéralement la répartition des aides au titre de la politique régionale communautaire pour l'année 1986. Soucieux d'éviter l'accroissement du déficit budgétaire de l'Administration centrale, celle-ci a en effet décidé de remplacer les projets élaborés par les administrations autonomes par des projets d'aide régionale établis selon les priorités gouvernementales (Vid. El País, 12.1.86).

(100) F. MORATA, op. cit., p. 48 et s.;



EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence.

A complete list and copies of Working Papers can be obtained free of charge -- depending on the availability of stocks -- from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

To The Publications Officer
 European University Institute
 Badia Fiesolana
 I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
 Italy

From Name.....
 Address.....

Please send me: a complete list of EUI Working Papers
 the following EUI Working Paper(s):

No.:.....

Author, title:.....

Date:.....

Signature:

- The Ambiguity of the American Reference in the French and Italian Intellectual Renewal of the Late 1950's
- 86/217: Michela NACCI Un'Immagine della modernità: L'America in Francia negli Anni Trenta
- 86/218: Emil-Maria CLAASSEN The Optimum Monetary Constitution: Monetary Integration and Monetary Stability *
- 86/219:Stuart WOOLF The Domestic Economy of the Poor of Florence in the Early Nineteenth Century
- 86/220:Raul MERZARIO Il Capitalismo nelle Montagne L'evoluzione delle strutture famigliari nel comasco durante la prima fase di industrializzazione (1746-1811)
- 86/221:Alain DROUARD Relations et Reactions des Sciences Sociales "Françaises" Face Aux Sciences Sociales "Americaines"
- 86/222:Edmund PHELPS Economic Equilibrium and Other Economic Concepts: A "New Palgrave" Quartet
- 86/223:Giuliano FERRARI BRAVO Economic Diplomacy: The Keynes-Cuno Affair
- 86/224:Jean-Michel GRANDMONT Stabilising Competitive Business Cycles
- 86/225:Donald GEORGE Wage-Earners' Investment Funds: Theory, Simulation and Policy
- 86/226:Jean-Pierre CAVAILLE Le Politique Rêvoqué Notes sur le statut du politique dans la philosophie de Descartes
- 86/227:Domenico Mario NUTI Michal Kalecki's Contributions to the Theory and Practice of Socialist Planning
- 86/228:Domenico Mario NUTI Codetermination, Profit-Sharing and Full Employment

- 86/229: Marcello DE CECCO Currency, Coinage and the Gold Standard
- 86/230: Rosemarie FLEITHEN Determinants of Labour Migration in an Enlarged European Community
- 86/231: Gisela BOCK Scholars'Wives, Textile Workers and Female Scholars' Work: Historical Perspectives on Working Women's Lives
- 86/232: Saul ESTRIN and Are there life cycles in labor-managed Derek C. JONES firms? Evidence for France
- 86/233: Andreas FABRITIUS Parent and Subsidiary Corporations under U.S. Law - A Functional Analysis of Disregard Criteria
- 86/234: Niklas LUHMANN Closure and Openness: On Reality in the World of Law
- 86/235: Alain SUPLOT Delegalisation and Normalisation
- 86/236: Will BARTLETT/
Milika UVALIC Labour managed firms
Employee participation and profit-sharing - Theoretical Prospectives and European Experience
- 86/237: Renato GIANNETTI The Debate on Nationalization of the Electrical Industry in Italy after the Second World War (1945-47)
- 86/238: Daniel ROCHE Paris capitale des pauvres: quelques réflexions sur le paupérisme parisien entre XVII et XVIII siècles
- 86/239: Alain COLLOMP Les draps de laine, leur fabrication et leur transport en Haute-Provence; XVII - XIX siècle: univers familiaux, de l'ère pré-industrielle à la protoindustrialisation
- 86/240: Domenico Mario NUTI Information, Expectations and Economic Planning
- 86/241: Donald D. HESTER Time, Jurisdiction and Sovereign Risk
- 86/242: Marcello DE CECCO Financial Innovations and Monetary Theory

- | | |
|---|--|
| 86/243: Pierre DEHEZ and Jacques DREZE | Competitive Equilibria With Increasing Returns |
| 86/244: James PECK and Karl SHELL | Market Uncertainty: Correlated Equilibrium and Sunspot Equilibrium in Market Games |
| 86/245: Domenico Mario NUTI | Profit-Sharing and Employment: Claims and Overclaims |
| 86/246: Karoly Attila SOOS | Informal Pressures, Mobilization and Campaigns in the Management of Centrally Planned Economies |
| 86/247: Tamas BAUER | Reforming or Perfecting the Economic Mechanism in Eastern Europe |
| 86/248: Francesc MORATA | Autonomie Regionale et Integration Europeenne:
la participation des Régions espagnoles aux décisions communautaires |
| 86/249: Giorgio VECCHIO | Movimenti Pacifisti ed Antiamericanismo in Italia (1948-1953) |
| 86/250: Antonio VARSORI | Italian Diplomacy and Contrasting Perceptions of American Policy After World War II (1947-1950) |
| 86/251: Vibeke SORENSEN | Danish Economic Policy and the European Cooperation on Trade and Currencies, 1948-1950 |
| 86/252: Jan van der HARST | The Netherlands an the European Defence Community |
| 86/253: Frances LYNCH | The Economic Effects of the Korean War in France, 1950-1952 |
| 86/254: Richard T. GRIFFITHS
Alan S. MILWARD | The European Agricultural Community, 1948-1954 |
| 86/255: Helge PHARO | The Third Force, Atlanticism and Norwegian Attitudes Towards European Integration |
| 86/256: Scott NEWTON | Operation "Robot" and the Political Economy of Sterling Convertibility, 1951-1952 |

- 86/257: Luigi MONTRUCCHIO Lipschitz Continuous Policy Functions
for Strongly Concave Optimization
Problems
- 86/258: Gunther TEUBNER Unternehmenskorporatismus
New Industrial Policy und das "Wesen"
der juristischen Person
- 86/259: Stefan GRUCHMANN Externalitaetenmanagement durch
Verbaende

