

4 décembre 1962

LA POLITIQUE MONETAIRE  
DANS LE CADRE DU MARCHÉ COMMUN

---

- Observations préliminaires -

Dans son Mémorandum du 24 octobre 1962 (COM(62)300) sur le Programme d'action de la C.E.E. pendant la deuxième étape, la Commission a formulé plusieurs propositions quant au développement de la politique monétaire dans le cadre du Marché Commun.

La question a été posée de savoir si et dans quelle mesure le Conseil ou la Commission de la C.E.E. ont le droit, en la matière, d'arrêter des règlements ou des directives et de prendre des décisions obligatoires pour les banques centrales. Il ne s'agit donc pas d'examiner l'opportunité des propositions, mais uniquement d'établir la situation en droit, en se fondant sur les dispositions du Traité instituant la C.E.E. et, le cas échéant, sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Le temps qui m'a été imparti ne m'a pas permis d'approfondir toutes les questions se posant à ce sujet. Les observations ci-après n'ont donc qu'un caractère préliminaire.

Sous cette réserve, je relève ce qui suit:

I. En fait:

Si l'on s'en tient aux grandes lignes, le Mémorandum formule, sous son chapitre VIII, trois propositions en ce qui concerne la politique monétaire.

1. Sous section 132, formulant la première de ses propositions, la Commission suggère

- a) de créer un Conseil des Gouverneurs des instituts d'émission de la Communauté, ainsi qu'un Comité des suppléants;
- b) de charger ce Conseil et ce Comité de suivre d'une façon continue les problèmes monétaires spécifiques à la Communauté et les problèmes monétaires généraux vus sous l'angle de la Communauté et
- c) d'organiser, dans le cadre du Conseil de la C.E.E., des réunions groupant les Ministres des finances ou des affaires économiques et les Gouverneurs des instituts d'émission.

2. Sous sections 133 à 135, la Commission propose d'organiser, en outre, un système de consultations préalables pour toutes décisions importantes de caractère monétaire. Le Mémoire cite une série de décisions qu'il estimerait utile de soumettre au système.

Les unes concernent des questions précises: variations du taux d'escompte et des autres taux à court terme, réserves minima, contingents de réescompte, politique d'open market, avances des banques centrales à l'Etat, modifications du taux de change d'une des monnaies de la C.E.E., etc.

De même, des consultations devraient précéder toutes décisions importantes, intéressant les pays membres ou des pays tiers, à prendre dans les institutions internationales, notamment en cas de recours d'un Etat membre aux facilités offertes par le Fonds Monétaire International.

Enfin, la Commission estime que les politiques des banques centrales à l'égard des monnaies de réserve devraient être harmonisées, les pays membres ayant, par ailleurs, à définir une position commune à l'égard du système monétaire actuel et des réformes qui devraient lui être apportées.

3. Dans sa troisième proposition, la Commission estime, sous section 136, qu'il serait utile de passer un nouvel accord intergouvernemental fixant, dès maintenant, l'étendue des obligations de chaque Etat membre en matière de concours mutuel, c'est-à-dire, en fait, le crédit maximum que chaque Etat membre s'engage à mettre à disposition à cet effet. Selon la Commission, les crédits en cause "devraient représenter une certaine proportion des réserves d'or et de devises détenues par chaque banque centrale de la Communauté, pour tenir compte des changements qui pourraient intervenir dans la situation de chaque pays membre en matière de liquidité internationale".

Après avoir fait ces propositions, la Commission ajoute que "rien de ce qui est proposé ne touche au droit des Etats membres et des instituts d'émission de prendre, après avoir procédé aux consultations prévues, les décisions qu'ils jugeront les meilleures dans l'intérêt national. Cependant, les institutions auront été créées et les procédures mises à l'épreuve, qui permettront d'aller plus loin et de passer de la coordination à la centralisation".

## II. En droit:

Le Traité ne renferme apparemment aucune disposition précisant ce qu'il entend par "politique monétaire". En revanche, de nombreuses dispositions tendent à assurer la collaboration dans ce domaine.

Les articles 104 à 109 sont déterminants. Les deux premiers fixent les buts à atteindre en matière de politique économique, faisant, en l'espèce, de la coopération une obligation pour les Etats membres. Quant aux articles 106 à 109, ils précisent les obligations des Etats membres en ce qui concerne la libération des paiements, les taux de change et la balance des paiements ainsi que les facultés de sauvegarde qui leur sont réservées à cet égard.

Mais d'autres articles, bien qu'ils ne visent pas expressément la "politique monétaire", doivent également retenir l'attention. On peut citer

- a) l'article 103, la coopération dans le domaine de la "politique de conjoncture" pouvant obliger les Etats membres à prendre des mesures de nature monétaire;
- b) les articles 67 à 73, la nécessité d'assurer la libre circulation des capitaux pouvant imposer aux Etats membres des mesures dans le domaine monétaire;
- c) l'article 145, donnant mission expresse au Conseil d'assurer la coordination des politiques économiques générales des Etats membres;
- d) l'article 235, attribuant des pouvoirs extraordinaires au Conseil, si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché Commun, l'un des objets de la Communauté et
- e) l'article 238, précisant les compétences de la Communauté en matière d'accords internationaux.

Si l'on se fonde sur l'ensemble de ces dispositions, il est possible de répondre comme suit aux questions qui ont été posées:

1. Je n'ai trouvé qu'une seule disposition qui mentionne expressément les banques centrales, à savoir l'article 105.

Aux termes de cet article, "les Etats membres coordonnent leurs politiques économiques. Ils instituent à cet effet une collaboration entre les services compétents de leurs administrations et entre leurs banques centrales. La Commission présente au Conseil des recommandations pour la mise en oeuvre de cette collaboration".

Les autres dispositions de l'article 105 concernent la création et la mission du Comité monétaire. Selon ces

dispositions, ce Comité a un "caractère consultatif"; il est chargé de suivre l'évolution de la situation en matière monétaire et financière, de faire rapport régulièrement au Conseil et à la Commission et de formuler des avis à l'intention de ces institutions.

En d'autres termes, l'article 105 limite les pouvoirs du Comité monétaire à celui de donner des avis à la Communauté et non aux Gouvernements; il limite, par ailleurs, les pouvoirs de la Commission au droit de présenter au Conseil et non aux Gouvernements des recommandations pour la mise en oeuvre de la collaboration en matière de politique économique. Quant au Conseil, l'article 105 ne lui donne aucun pouvoir.

Si l'on compare cet article à l'article 103, ainsi qu'aux articles 107 à 109, on ne peut s'empêcher de relever une différence importante. En effet, alors que l'article 105 est très limitatif quant aux pouvoirs du Conseil et de la Commission et ne renferme aucune règle en matière de majorité, les autres articles donnent expressément au Conseil ou à la Commission le pouvoir de prendre des mesures obligatoires pour les Etats membres et fixent la majorité requise. Et, si l'on pousse la comparaison à d'autres articles, l'on constate que la solution de l'article 105 - consistant à imposer des obligations aux Etats membres sans attribuer de pouvoirs réels aux organes de la Communauté - est particulière, l'économie des articles 103 et 107 à 109 étant conforme à celle que l'on retrouve dans d'autres dispositions du Traité.

En conséquence, on peut conclure que les limitations introduites à l'article 105 sont voulues et que l'on ne saurait, en principe, y déroger en faisant appel aux pouvoirs généraux que la Communauté tient des articles 145, 235 et 238. En l'espèce, la disposition particulière doit l'emporter sur les règles générales, lors même que le Traité semble avoir entendu ne pas appliquer ce principe dans toute sa rigueur.

L'article 105 étant déterminant en matière d'organisation de la collaboration entre les banques centrales, la proposition faite par la Commission en la matière appelle deux remarques.

En présentant cette proposition, la Commission a rempli un devoir que lui impose l'article 105. Quant à l'organisation de la collaboration entre banques centrales, la Commission a pleine liberté pour proposer la solution qui lui semble la plus opportune. Aucune disposition ne s'oppose à ce que la Commission recommande de créer un Conseil des Gouverneurs des instituts d'émission, ainsi qu'un Comité des suppléants, et d'organiser des réunions groupant Ministres et Gouverneurs.

Mais, la décision finale appartient exclusivement à chaque Etat membre, qui est lié par les lois votées par son Parlement et ne peut se fonder sur le Traité pour apporter des dérogations à ces lois. Les Etats membres ont le droit de ne pas accepter les recommandations de la Commission et de faire d'autres propositions pour instituer la collaboration entre leurs banques centrales. Si l'on s'en tient aux termes du Traité, il suffit que l'organisation choisie "facilite la réalisation des objectifs énoncés dans l'article 104", formule qui ne fixe qu'un but à atteindre et qui donne aux Etats membres toute latitude quant aux modalités d'exécution.

2. Pour en venir à la deuxième proposition visant à organiser un système de consultations préalables en matière monétaire, on peut se demander si la collaboration entre banques centrales n'entraîne pas l'obligation pour ces banques ou les Etats membres de se consulter avant de prendre une mesure importante dans le domaine monétaire.

Sur le plan théorique, la question pourrait prêter à discussion. En fait, les règles établies aux articles 106 à 109 prouvent qu'il ne peut en être ainsi.

L'article 106, sous section 4, oblige les Etats membres à se concerter, en cas de besoin, sur les mesures à prendre pour assurer la libre circulation des capitaux. Cette obligation ayant été expressément limitée aux problèmes de paiements et de transferts et au cas de besoin, on doit admettre que l'on n'entendait pas créer un système général de consultations préalables.

Il suffit de se reporter à l'article 107 pour avoir la preuve que cette interprétation est exacte. Sinon, on ne comprendrait pas que cet article n'ait pas obligé les Etats membres à se consulter avant toute modification d'un taux de change et se soit borné à prévoir des mesures de sauvegarde pour le cas où une modification des taux de change porterait atteinte à l'intérêt commun.

De même, dans le système des articles 108 et 109, il appartient en premier lieu aux Etats de remédier, par des mesures relevant de leur seule compétence, aux difficultés survenant dans leur balance des paiements. Les mesures collectives n'y sont envisagées qu'à un stade ultérieur. On ne peut donc inférer des articles 108 et 109 que les Etats sont tenus de procéder à des consultations préalables en matière monétaire.

Ce n'est pas le lieu de discuter ici la question de savoir si ces dispositions sont bonnes ou mauvaises, mais il semble difficile de contester l'interprétation qui vient de leur être donnée.

Il reste, toutefois, à déterminer si d'autres dispositions du Traité permettent d'imposer aux Etats membres et aux banques centrales le système des consultations préalables.

La question se pose en ce qui concerne l'article 103. Aux termes de cet article, "les Etats membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun. Ils se consultent mutuellement et avec la Commission sur les mesures à prendre en fonction des circonstances".

Je doute, toutefois, que cet article permette d'établir une liste de mesures ne pouvant être prises qu'après consultations préalables et d'imposer cette liste aux Etats membres. Il me semble plus conforme tant à l'esprit du Traité, notamment des articles 104 à 109, qu'à la lettre de l'article 103, d'interpréter cette disposition comme emportant l'obligation, pour les Etats membres, de suivre l'évolution de la conjoncture et de se consulter mutuellement, et avec la Commission, sur les mesures à prendre ou à éviter de cas en cas. Il est permis d'affirmer ainsi, à propos du taux d'escompte, qui peut avoir une influence sur la conjoncture, qu'il n'est pas possible d'interdire, d'une façon générale, de modifier ce taux sans consultation préalable; en revanche, il serait conforme à l'article 103, pour autant que la décision serait prise dans les conditions fixées par ledit article, d'obliger un Etat à modifier son taux d'escompte ou à le maintenir provisoirement. En d'autres termes, l'article 103 permet de prendre des décisions d'espèce et non d'apporter des limites générales aux droits des Etats membres dans le domaine monétaire.

Quant aux articles 67 à 73, ils visent à assurer la libre circulation des capitaux par la suppression progressive du contrôle des changes. Bien qu'il soit exact que certaines mesures monétaires d'autre nature, par exemple la modification du taux d'intérêt dans un Etat membre, puissent mettre en cause cette libre circulation, les articles 67 à 73 ne permettent pas d'y parer. Ce n'est qu'en cas de crise ou de menace de crise dans la balance des paiements que l'intervention des organes de la Communauté est réservée, et ce sont alors les articles 108 et 109 qui s'appliquent. On ne peut donc prétendre que le but poursuivi par les articles 67 à 73 permette d'imposer un système de consultations préalables en matière monétaire, sauf en ce qui concerne les restrictions et les discriminations dans les mouvements de capitaux.

Enfin, il semble douteux que les pouvoirs généraux que la Communauté tient des articles 145, 235 et 238,

l'autorisent à déroger aux règles que nous venons de poser, sauf amendement du Traité. Ces articles ne peuvent viser que des décisions d'espèce et non le pouvoir de prendre des mesures d'ordre général dont l'effet serait d'annuler les réserves contenues dans certaines dispositions particulières.

Dans ces conditions, aucune disposition du Traité ne permet d'imposer aux banques centrales un système général de consultations préalables en matière monétaire. La seconde proposition de la Commission est peut-être utile pour l'avenir du Marché Commun, mais il est de la seule compétence de chaque Etat membre de décider si et dans quelle mesure il entend y donner suite.

3. Quant à la troisième proposition de la Commission, elle soulève essentiellement une question politique.

Aux termes de l'article 108, tout crédit accordé dans le cadre du concours mutuel suppose actuellement une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et une décision de chacun des Etats participant au crédit. Ces décisions sont prises de cas en cas, de sorte que les Etats membres peuvent se prononcer sur chaque cas. En outre, le Traité laisse entièrement ouverte la question de savoir selon quels principes la charge des crédits sera répartie entre les Etats membres.

Si je comprends bien la proposition de la Commission, l'on fixerait à l'avance, dans un accord intergouvernemental, le montant maximum du crédit que chaque Etat membre pourrait être appelé à ouvrir. Ce montant ne serait pas arrêté une fois pour toutes, mais varierait dans la même mesure que les réserves monétaires de l'Etat qui serait tenu de faire crédit. L'accord intergouvernemental se limiterait donc à préciser que les crédits accordés par chaque Etat membre ne pourraient pas dépasser une proportion déterminée des réserves monétaires de cet Etat.

En d'autres termes, il serait créé un régime entièrement nouveau en matière de concours mutuel. L'accord des

Etats étant acquis, il appartiendrait au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et à lui seul, de décider de l'octroi des crédits. Quant à la répartition entre les Etats membres des crédits accordés, elle serait automatique, puisqu'elle dépendrait de l'importance des réserves monétaires de chaque Etat, lors même que ce critère pourrait ne plus convenir à un Etat membre.

Il ne m'appartient pas de me prononcer sur l'opportunité de cette proposition. Il suffit de constater que sa réalisation suppose un nouvel accord entre les Etats membres. La Commission l'ayant expressément admis, il n'y a, en ce qui concerne la question de la répartition des compétences entre les Etats membres et la Communauté, aucun problème de droit à résoudre.

### III. Conclusions

Les considérations qui précèdent peuvent être résumées comme suit:

a) Aux termes de l'article 105 du Traité, la Commission est compétente pour proposer la création d'un Conseil des Gouverneurs des Instituts d'émission, ainsi que d'un Comité des suppléants, et des réunions groupant Ministres et Gouverneurs. Les Etats membres ont toute liberté de ne pas accepter ces propositions et de suggérer d'organiser, sous une autre forme, la collaboration entre leurs banques centrales. Il suffit que la forme choisie "facilite la réalisation des objectifs énoncés dans l'article 104".

b) Aucune disposition du Traité ne donne pouvoir au Conseil ou à la Commission de rendre obligatoire un système général de consultations préalables dans le domaine monétaire. Un tel pouvoir n'est attribué que dans des cas particuliers, par exemple, en application de l'article 103 ou de l'article 106, section 4; mais, il ne peut s'agir que de décisions d'espèce, à prendre de cas en cas, et non d'une décision valable d'une façon générale.

c) Quant à la proposition de fixer une relation entre le maximum des crédits pouvant être requis d'un Etat membre et le total de ses réserves monétaires, cette proposition reviendrait, semble-t-il, si elle était acceptée, à modifier profondément les règles établies par le Traité en matière de concours mutuel et à créer une sorte de pool des réserves monétaires des Etats membres géré par le Conseil de la C.E.E., statuant à la majorité qualifiée. S'agissant d'un problème politique et non de droit, puisque la réalisation de cette proposition suppose un nouvel accord intergouvernemental, il ne m'appartient pas de commenter cette proposition.

Ainsi, il semble bien qu'en principe la décision finale, en ce qui concerne les propositions de la Commission en matière de politique monétaire, appartienne aux Etats membres. Il n'en reste pas moins que cette conclusion, faite sous toutes réserves, ne rend qu'une première impression, résultant d'une étude préliminaire. La complexité du problème exigerait, en fait, pour permettre d'aboutir à une conclusion définitive, un examen particulièrement approfondi et d'autant plus prolongé.

HG