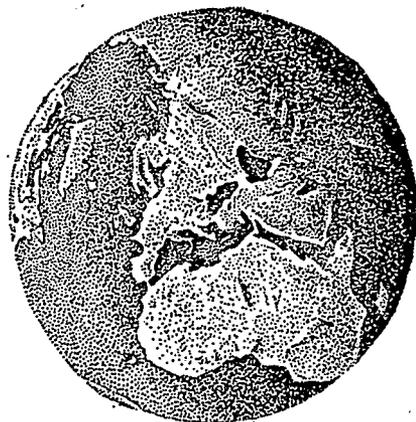


Revue du
**MARCHÉ
COMMUN**

L'arrêt du 31 mars 1971. — L'Europe qui flotte. — L'Europe institutionnelle, réflexion d'un témoin. — L'application directe des dispositions de certaines directives. — L'activité du parlement européen en 1970. — Aspects juridiques de la politique de la Communauté Économique Européenne en matière de pêche.



à l'heure des échanges internationaux

au premier plan

les textiles artificiels et synthétiques français



facteurs d'équilibre
de la balance des
comptes française.

Ils lui ont apporté en
1970 la somme de
2560 millions de francs

30 JOURS D'EUROPE

LE
MAGAZINE DE L'EUROPE
vous apporte chaque mois
TOUTE L'ACTUALITÉ DE L'EUROPE
EN CONSTRUCTION

- Les progrès de l'union économique et monétaire.
- Les étapes de l'intégration industrielle.
- Les efforts de coordination de la recherche et de la technologie.
- Les péripéties de l'union politique.
- La coopération universitaire.
- Comment vivent les Européens.

30 JOURS D'EUROPE
vous fait vivre en Européen

Par abonnement seulement : 20 F par an.

Offre aux lecteurs
du MARCHÉ COMMUN

Service gratuit d'essai de trois mois sur
simple demande à :

30 JOURS D'EUROPE
61, rue des Belles Feuilles - PARIS-16^e

H

PARIS

GRAND HOTEL
**TERMINUS
SAINT-LAZARE**

387-36-80 108, Rue St-Lazare
TELEX 65 442

350 CHAMBRES
●
SA
ROTISSERIE NORMANDE

POUR VOTRE BIBLIOTHÈQUE

Prix Franco

- Répertoire du droit des Communautés
Européennes,
par Cl. LASSALLE 65 F
- La position dominante et son abus
(art. 86 du Traité de la C.E.E.),
par J.-P. DUBOIS 44 F
- Le statut juridique des ententes économi-
ques en France et dans les Pays des
Communautés Européennes,
par J.-M. BLAISE 46,50 F
- Le Marché Commun de la Pêche Mari-
time,
par R. GARRON 24,50 F
- Concurrence européenne et marques de
fabrique,
par X. de MELLO 10 F

LIBRAIRIES TECHNIQUES

27, place Dauphine — PARIS-1^{er}
C.C.P. PARIS 65.09

CONTREPOINT

REVUE TRIMESTRIELLE

N° 3, Printemps 1971

DE LA NATION A L'EUROPE

Raoul GIRARDET : *Réalités nationales et nécessités européennes.*

Emmanuel BERL : *En mémoire d'Agathon.*

Jean PLUMYENE : *Nationalisme et instinct de mort.*

Denis de ROUGEMONT : *Dépolitiser la politique.*

Pierre EUGENE : *De la construction militaire européenne.*

Pierre GERBET : *L'Europe selon M. Pompidou.*

N° 4, Eté 1971

AUX SOURCES DU MALAISE

Raymond ARON : *Machiavel et Marx.*

Jacques ELLUL : *Le néo-romantisme moderne.*

Julien FREUND : *Syndicalisme et université.*

Jean BAECHLER : *Le suicide aujourd'hui.*

Marc FUMAROLI : *Théâtre d'avant-garde ou apothéose du cabotin*

Jean BRUN : *Linguistique et philosophie.*

Le numéro 12 F.

Prix de l'abonnement : France : 40 F. — Etranger : 60 F.

16, rue de la Grange-Batelière, Paris 9^e. — Tél. 523 01-77

C.C.P. LA SOURCE 31 636 23

Revue du
**MARCHÉ
 COMMUN**

3, RUE SOUFFLOT, PARIS-V^e — Tél. 033-23-42

SOMMAIRE

PROBLEMES DU JOUR

L'arrêt du 31 mars 1971	211
L'Europe qui flotte	214

PROBLEMES INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES

L'Europe institutionnelle, réflexion d'un témoin, par Maurice LAGRANGE, Conseiller d'Etat honoraire, Ancien Avocat général à la Cour de Justice des Communautés européennes	216
L'application directe des dispositions de certaines directives, par Yves CRETEN, Assistant à la Section juridique du Collège d'Europe	231
L'activité du parlement européen en 1970, par Jean FEIDT	238

L'ECONOMIQUE ET LE SOCIAL DANS LE MARCHÉ COMMUN

Aspects juridiques de la politique de la Communauté Economique Européenne en matière de pêche, par P. GUEBEN et M. KELLER-NOELLET, Administrateurs au Secrétariat Général du Conseil des Communautés Européennes	246
--	-----

ACTUALITES ET DOCUMENTS

La vie du Marché Commun et des autres institutions européennes	259
--	-----

*Les études publiées dans la Revue n'engagent
 que les auteurs, non les organismes, les services
 ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

© 1971 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Voir en page 4 les conditions d'abonnement ➤

Zusammenfassung der wichtigsten in der vorliegenden Nummer behandelten Fragen

TAGESPROBLEME :

Der Erlass vom 31. März 1971 .. Seite 211

Das Europa der flexiblen Wechselkurse
..... Seite 214

INSTITUTIONNELLE UND JURISTISCHE PROBLEME :

Das institutionnelle Europa, Betrachtung eines Augenzeugen, von Maurice LAGRANGE, Staatsrat ehrenhalber, ehemaliger Oberstaatsanwalt beim Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften Seite 216

Die vorliegenden Überlegungen sollen in keiner Weise der Diskussion um die politische und institutionsmässige Entwicklung Europas Einhalt gebieten. Sie wollen sich nicht einmal zwischen « Empirie », « Realismus » oder « Dogmatik » entscheiden : der Verfasser begnügt sich, als neutraler Zuschauer zu berichten.

Die direkte Anwendung der Bestimmungen gewisser Richtlinien, von Yves CRETEN, Assistent der juristischen Abteilung des Europa-Kollegs Seite 231

Kann sich eine Richtlinie der Kommission oder des EWG-Ministerrats in direkter Weise auf die Beziehungen zwischen der Staatsgewalt und den Staatsbürgern auswirken ? Können sich die Bürger vor ihrer nationalen Rechtsprechung auf eine solche Richtlinie berufen, um ein Gesetz, einen Erlass oder eine verwaltungsmässige Vorschrift ausser Kraft zu setzen, die dieser Richtlinie zuwiderlaufen ?

Beim Urteil in der Angelegenheit S.p.a. S.A.C.E. von Bergamo am 17. Dezember 1970 sprach der Gerichtshof einer Direktive der Gemeinschaft diese Auswirkung zu. Die Diskussion ist jedoch längst nicht abgeschlossen.

Die Tätigkeit des europäischen Parlaments im Jahre 1970, von Jean FEIDT .. Seite 238

Das Jahr 1970 brachte eine gewisse Wende für die politische Lage des europäischen Parlaments.

Im Anschluss an die Den Haager Gipfelkonferenz erschien angesichts der notwendigen « Vollendung der Gemeinschaft » eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft als unmöglich, ohne dass die Frage einer parlamentarischen Kontrolle gelöst wird. In diesem Zusammenhang erwies sich auch als erforderlich, dass die Massnahmen zur Konsolidierung der Gemeinschaft — insbesondere auf dem Agrarsektor — die weitere Gestaltung des europäischen Parlaments, vor allem was das Budget betrifft, nachhaltig beeinflussen müssen.

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWESEN IN DER E.W.G. :

Juristische Aspekte der E.W.G.-Politik für das Fischerei-Wesen, von P. GUEBEN und M. KELLER-NOELLET, Verwalter beim Generalsekretariat des Rates des Europäischen Gemeinschaften Seite 246

Warum betreiben die E.W.G.-Staaten eine gemeinsame Politik im Fischereiwesen ? Die Antwort auf diese Frage erscheint einfacher, wenn man zunächst den Inhalt dieser Politik beleuchtet und von hier aus auf die einzelnen Begründungen und damit auf die Gesamtursache der gemeinsamen Fischerei-Politik zurückschliesst. Vielleicht ist es auf diese Weise auch möglich, die wichtigsten Folgen, die sich aus diesen eingeführten Bestimmungen ergeben können, vorherzusehen.

AKTUALITÄT UND DOKUMENTIERUNG :

Das Leben des Gemeinsamen Markts und der anderen europäischen Einrichtungen Seite 259

Für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Studien sind nur deren Verfasser, nicht jedoch die Organismen, Dienste oder Unternehmen, denen sie angehören, verantwortlich.

Summary of the main questions dealt with in the present number

PROBLEMS OF THE DAY :

The Decision of March 31, 1971 page 211

Europe afloat page 214

INSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS :

Institutional Europe, some thoughts by a witness, by Maurice LAGRANGE, Councillor of State (Honorary), former Attorney General in the Courts of Justice of the European Community page 216

These reflections do not in the least attempt to close the debate on the development of Europe on the political and institutional level, neither even to take sides between « empirism », « realism » or « dogmatism » from which inspiration should appropriately be derived ; they are merely intended to place a testimonial on the record.

Direct application of the dispositions of some rulings, by Yves CRETEN, Assistant Professor in the Legal Department of the College of Europe page 231

Can a ruling by the Commission or the Council of the E.E.C. have direct effects in the relations between the recipient State and the subjects under its jurisdiction ? Can it generate for the latter such rights that avail could be taken therefrom before their national jurisdictions for such a purpose as, for instance, denying any compulsory effect to a national law, ruling or administrative decision that might be contrary to an E.E.C. ruling ?

The Decision rendered on December 17, 1970 in the case of S.p.a S.A.C.I.E. of Bergamo has given the Court an opportunity for conferring such an effect to a ruling by the Community. The debate is nevertheless still open, and the Author is attempting here to delineate its terms and to present a few reflections which this decision has inspired him.

Activities of the European Parliament in 1970, by Jean FEIDT page 238

The year 1970 has in a way marked a turning point in the political situation of the European Parliament.

Following the La Haye Conference, the needs for the « completion of the Community » have made it obvious that it was no longer possible to let the communitarian aggregate develop itself without being raised the problem of parliamentary control and without the measures taken to consolidate the Community — specially in agricultural matters — having repercussions on the development of the powers of the European Parliament, most particularly in the budgetary domain.

ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS IN THE COMMON MARKET :

Legal aspects of the E.E.C. policy in fishing matters, by P. GUEBEN and M. KELLER-NOELLET, Administrators at the General Secretariat of the Council of the European Communities page 246

While the first question that comes to the mind appears indeed to be that of knowing why the Community has provided itself with a common policy on fishing, it will seem more convenient to attempt in a first phase to investigate the contents of this policy and, from this, to elucidate beyond the particular motivations an explanation for the first question and, perhaps, to grasp the main consequences that could possibly result from the machinery which has been set up.

CURRENT EVENTS AND DOCUMENTS :

The life of the Common Market and of the other European Institutions page 259

Responsability for the studies published in this Review belong to the authors alone ; the organisations, services or undertakings to which they may belong are in no way involved.

COMITÉ DE PATRONAGE

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;
M. Maurice BOULADOUX, Président de la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens ;
M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;
M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;
M. Paul HUVELIN, Président du Conseil National du Patronat Français ;
M. André MALTERRE, Président de la Confédération Générale des Cadres ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de la Chambre de Commerce de Paris et de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce de France et de l'Union Française ;
M. Pierre MASSÉ, Président du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;
M. François-Xavier ORTOLI, Ministre du Développement industriel et scientifique.
M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;
M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

FONDATEUR : Edmond EPSTEIN

COMITÉ DE RÉDACTION

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC
Patrice LEROY-JAY
Jacques MAYOUX
Jacques MÉGRET

Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉS

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, PARIS-5^e. Tél. 033-23-42

Abonnement annuel

France 85 F Etranger 92 F

Paiement par chèque de banque sur Paris, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :
L'Institut Publicitaire, 4, rue du Port. — CH. 1211 Genève 3. Tél. : (022) 26-15-65.

REPERTOIRE DES ANNONCEURS

Bons du Trésor, p. IV couv. — Cahiers fiscaux européens, p. III. — Communauté Européenne : « 30 jours d'Europe », p. I. — Contrepoint, p. II. — Kompass, p. IV. — Librairies Techniques, p. I. — Syndicat des Textiles synthétiques et artificiels français, p. II couv. — Société Générale, p. III couv. — Hôtel Terminus, p. I. — Ouvrage Claude Willard : Stratégie en face d'une demande cléctoire, p. III couv.

L'ARRÊT DU 31 MARS 1971

SANS doute est-ce en une forme très nuancée que la Cour de Justice a rendu le 31 mars 1971 un arrêt qui pourrait toutefois être lourd de conséquences pour le développement des Communautés européennes dans leurs relations extérieures. Jusqu'à ce jour l'action de celles-là avait surtout été poursuivie vers la construction de leur ordre interne, d'abord par l'élimination des obstacles (au sens très large) aux échanges entre États membres, puis pour l'organisation commune de leurs marchés agricoles ; dans les autres domaines internes, seules des études avaient été menées et l'on butait sur la définition des options principales. Quant aux relations extérieures, les réalisations étaient plus limitées : dans le domaine tarifaire, qui constitue le volet externe du régime des échanges, la Communauté exerçait aux termes de l'article 113 et en raison de la mise en place du tarif extérieur commun une compétence non contestée en pouvant négocier le niveau de ce tarif ; pour le surplus, si la Communauté avait conclu de nombreux accords d'association, ceux-ci avaient avant tout un contenu sinon tarifaire du moins étroitement lié au régime des échanges — ce qui revenait à la compétence exercée en vertu de l'article 113 — ; accessoirement, dans la mesure où ces

accords concernaient d'autres domaines, comme le droit d'établissement ou une aide financière au pays associé, ils avaient en général été simultanément à la Communauté signés par les États membres, et cela avait permis de ne pas reconnaître expressément l'existence d'une compétence externe de la Communauté, puisque hors le tarifaire, on ne lui accordait ainsi pas d'autonomie de négociations. Cette pratique — dite des accords mixtes — était fortement désapprouvée dans certains milieux parce qu'elle restreignait exagérément selon ses détracteurs, la compétence de négociation de la Communauté. La France était spécialement attachée à cette pratique qu'en fait aucun des autres États membres ne répudiait véritablement, tout attachés qu'ils étaient à un tel compromis qui réalisait un heureux partage entre compétence des États membres et compétence communautaire.

L'arrêt du 31 mars en renversant ce principe cherche à élargir dans le domaine extérieur les pouvoirs de la Communauté.

On rappellera qu'à l'occasion de négociations relatives aux transports routiers menées au sein de la Commission économique pour l'Europe et ayant abouti à la signature d'un Accord euro-

péen relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route, désigné communément par le sigle A.E.T.R., les Six s'étaient contentés de se coordonner et n'avaient pas voulu confier à la Commission des Communautés européennes le pouvoir ni de les représenter ni de traiter au nom de la Communauté. C'est leur délibération que la Cour censure en employant la méthode classique de donner tort au demandeur c'est-à-dire à la Commission dans le dispositif de l'arrêt mais en disant dans les considérants que celle-ci avait en fait eu raison. En effet dans une longue motivation — qui frise la surabondance — et qui est vouée à définir la compétence extérieure de la Communauté, l'argumentation va très loin ; au cas d'espèce — dans le dispositif — la Cour devient toutefois très nuancée.

Reconnaissons — pour excuser cet illogisme — qu'il était difficile à la Cour de désavouer ce qui avait été fait : condamner le Conseil et les Etats membres eut pour effet, à l'extrême, d'annuler l'accord qu'ils avaient donné à Genève, à tout le moins d'étaler à l'extérieur ce qui pouvait sembler une querelle de boutique. Aussi la Cour rejette la requête de la Commission en expliquant que les négociations de Genève étant antérieures au début de l'action communautaire, les Etats membres avaient pu continuer à agir comme ci-devant. Il s'agit-là de la partie la plus légère de l'arrêt, subtile à l'extrême, mais n'ayant pas d'autre incidence que d'empêcher l'exportation de la querelle.

Autrement plus importante est l'argumentation théorique de la Cour sur la compétence de négociation — examinée par elle comme une question préalable à la recevabilité — et au sujet de laquelle elle expose que, dès que « des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du Traité » dans un domaine, « les Etats membres ne peuvent hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles, d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée ». Certes ceci ne paraît nullement révolutionnaire, en n'étant que l'application de l'article 5 du Traité, mais la Cour déclare par ailleurs — ce qui paraît plus hardi et même discutable — que « au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la Communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'Etats tiers ». Il en résulte que chaque fois que la Communauté est intervenue dans une matière pour régler le

problème sur le plan intracommunautaire, ce n'est plus pour les rapports extérieurs concernant cette matière qu'une compétence résiduelle, que les Etats membres peuvent exercer, obligés qu'ils seront sinon de passer la main à la Communauté, du moins de ne rien faire qu'après avoir dégagé une position commune. Ce parallélisme quasi-absolu de l'intracommunautaire et de l'international ne semble aucunement évident et sur le plan des textes, aucun argument ne vient étayer ce raisonnement qui relève d'une pétition de principe reposant elle-même sur une option institutionnelle.

On relèvera que plus encore qu'à enterrer la pratique de l'accord mixte, le raisonnement de l'arrêt aboutit à faire tomber dans l'escarcelle communautaire la compétence de négocier dans toute matière dès lors que le Traité ou le droit dérivé la réglemente dans l'ordre interne aux Communautés. Si l'on réfléchit à cette conséquence — et même en tenant compte du caractère nuancé de l'arrêt, de ce que son argumentation figure dans des considérants susceptibles d'interprétation et n'ayant en tout cas pas force de chose jugée —, l'arrêt de la Cour semble dans l'ordre institutionnel — et véritablement il est exact de parler pour la haute juridiction de « juges qui gouvernent » — un des caps importants franchis par les Communautés depuis 1958, en évitant de « séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures » et en paraissant donc permettre le développement harmonieux de celle-là.

Toutefois, les conséquences de l'arrêt de 1971 laissent certains pleins d'inquiétude — voir le journal *Le Monde* du 27 avril — pendant que ceux qui avaient redouté qu'en 1966 on ait atrophie l'équilibre de la Communauté célèbrent le dynamisme qui vient d'être reconnu à celle-ci. Avec les premiers on peut néanmoins appréhender que la Communauté ne soit pas apte à exercer les compétences qu'elle se voit reconnaître, alors que non reconnue par de nombreux Etats, elle ne peut faire entendre sa voix dans la plupart des grandes organisations internationales, alors surtout que sa responsabilité n'existe que dans le domaine économique et que dans la société internationale, plus qu'ailleurs, l'homme ne vit pas que de pain. Pour être clair, on se demande comment se fera dans une négociation internationale l'arbitrage entre un intérêt économique, qui devrait désormais être communautairement résolu et un intérêt politique, resté national ? Sur quelles bases, au nom de quels principes, les Etats membres qui

forment le Conseil trancheront-ils ? Au mythe de l'inséparabilité dans toute matière de l'intracommunautaire et de l'international, il est permis de préférer celui de la non-dissociation possible des relations extérieures et de l'Europe politique. Il est à espérer qu'un juridisme excessif n'aboutira pas tant que celle-ci ne sera pas réalisée à communautariser imprudemment toutes les relations avec l'extérieur, quel que soit l'intérêt qu'un Etat membre aurait à une solution tenant compte de leur caractère politique. On veut à ce sujet se souvenir de l'utilité qu'avait présentée la théorie jurisprudentielle de l'acte de gouvernement pour protéger l'exécutif contre les empiètements susceptibles d'entraver la conduite des relations extérieures. Par ailleurs on veut rappeler qu'alors qu'il n'existe dans la Communauté qu'un « contrôle consultatif » de l'Assemblée, les Parlements nationaux vont se

trouver, par le fait de la communautarisation des relations extérieures, déchargés de tout pouvoir d'intervention. On veut enfin rappeler que la procédure des négociations internationales de la Communauté est insuffisamment précisée dans le Traité et que la pratique utilisée jusqu'ici est loin d'avoir recueilli un satisfecit général.

On nous reprochera dans les lignes qui précèdent de nous être montrés insuffisamment communautaires, d'avoir douté des vertus de la fuite en avant, d'avoir préféré l'inachèvement de l'Europe et le scepticisme à la confiance en la sagesse de la Commission et au credo de la lutte contre les égoïsmes nationaux. Nombreux sont néanmoins ceux que l'arrêt du 31 mars laisse pleins d'incertitude tant quant à son opportunité que quant à son exactitude.

D. O.

L'EUROPE QUI FLOTTE

Elle flotte et il y a toute raison de croire qu'elle va lentement à la dérive vers les côtes britanniques. On saura du moins quelle direction l'Europe a finalement empruntée !

Que reste-t-il en effet de cette Communauté, déjà assez fortement ébranlée, après les décisions prises par la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas de laisser flotter leurs monnaies et celles arrêtées ensuite par les Six pour parer aux déséquilibres qui en découlaient dans le secteur agricole ? Pas grand-chose, il faut l'admettre.

L'unique décision importante qui devait être prise par les Banques centrales à la mi-juin de cette année, comme suite à l'accord des 8 et 9 février 1971 relatif à la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire, à savoir celle d'un rétrécissement des marges de fluctuation des monnaies européennes, est désormais compromise, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas ayant été autorisés à prendre des décisions monétaires qui vont dans un sens tout à fait contraire à celui,

qui, il y a à peine trois mois, avait été unanimement souhaité.

Encore plus graves apparaissent les conséquences de cet ensemble de décisions dans le secteur agricole où l'on continue à parler de « politique agricole commune », bien qu'un système de montants compensatoires dans les échanges des Etats membres ait dû être instauré, ce système aboutit en fait à un cloisonnement du marché agricole commun, et ceci sans que l'on puisse connaître quelle sera la durée de ces dispositions dérogatoires, les mesures prises dans le secteur monétaire et qui sont à l'origine de celles arrêtées dans le domaine agricole devant durer quelques semaines selon certains Etats membres, quelques mois selon d'autres. Aucune disposition ne contraint d'ailleurs l'Etat membre concerné à revenir aux conditions normales au cas où la situation ne justifierait plus ces mesures.

Le seul acquis de la Communauté reste donc cette union douanière, plus ou moins perfectionnée, dont la réalisation était achevée déjà en 1968.



Tout ceci ne doit pas déplaire aux Anglais et peut, en grande partie, expliquer le spectaculaire revirement de leur délégation ainsi que les progrès enregistrés les 12 et 14 mai, au cours de la négociation d'adhésion qui a suivi de très près l'événement monétaire. Les Anglais n'ont pas en effet

beaucoup à craindre de ce qui se passera en 1978 si les Six ont déjà fait preuve de leur incapacité à s'en tenir à un accord dont un premier élément devait être applicable à la mi-juin de cette année.

On voit donc un peu plus clair dans ce cumul d'« insincérités » et de contradictions dont ont fait

preuve les Six au cours de ces dernières années et surtout de ces derniers jours. Comment en effet peut-on vouloir une véritable Communauté économique et monétaire et faire comme si elle était réalisable par une simple coordination entre gouvernements pleinement souverains ? Comment cette Europe qui aspire à une union toujours plus étroite peut-elle admettre de nouveaux partenaires qui jamais — et eux au moins sont conséquents avec eux-mêmes — ne pourraient accepter cet idéal ? Comment enfin peut-on se réclamer de l'Europe ou réclamer l'Europe et réagir de façon purement nationale dès qu'une situation de crise survient ?

Ceci a été particulièrement clair ces derniers temps ; à aucun moment en effet au cours de la négociation monétaire un compromis n'a été possible. Les Six, arrivés à Bruxelles chacun avec des conceptions parfaitement contradictoires sur la solution à trouver pour parer à la spéculation sur le DM n'ont même pas tenté d'aborder le fond du problème — comme d'habitude, ils l'ont plutôt esquivé — et se sont quittés sur un constat de désaccord que l'on a appelé « résolution commune », pour respecter dans la forme une unité démentie par le contenu.

En fait le véritable contenu qui se dégage à travers ces contradictions et ces affrontements est plutôt la révélation des rapports de force qui se sont installés entre les Six.

La première constatation qui s'impose c'est en effet que la technique française du « c'est à prendre ou à laisser », n'a pu jouer dans une telle circonstance qui traduisait clairement l'importance réelle des économies des Etats membres. Il est évident que maintenant le relais a été pris outre-Rhin ; outre-Rhin on a à cette occasion montré qu'on n'hésitait pas à utiliser cette technique et cela malgré les engagements pris il y a à peine trois mois de réaliser l'Europe économique et monétaire.

Par ailleurs, l'assouplissement soudain de la position française vis-à-vis de l'adhésion britannique montre bien la prise de conscience de ce nouvel état de fait et que l'entrée de la Grande-Bretagne est examinée à la lumière de cette nouvelle conjoncture politique.

L'événement du 8 mai 1971 aura donc marqué une capitulation de la Communauté assez révélatrice tant de sa situation réelle que des rapports de force qui existent en son sein.

C.B.

PROBLÈMES INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES

L'EUROPE INSTITUTIONNELLE, RÉFLEXIONS D'UN TÉMOIN

par Maurice LAGRANGE

*Conseiller d'Etat honoraire
Ancien Avocat général à la Cour de Justice
des Communautés européennes*

LES idées exposées par M. le Président de la République, au cours de sa conférence de presse du 21 janvier, sur l'Europe et la manière dont il envisage son développement au plan politique et institutionnel ont remis au premier plan de l'actualité les oppositions et querelles qui divisent depuis si longtemps l'opinion sur ce sujet sensible : national et supranational, Europe des patries et patrie européenne, Fédération et Confédération, toutes formules qui expriment des tendances ou reflètent un état d'esprit plutôt qu'elles ne traduisent une adhésion clairvoyante à un système juridique donné. Les divergences n'en sont pas moins sérieuses et, comme elles mettent en cause les fondements de l'Etat et l'avenir même de la Nation, elles se manifestent naturellement par des controverses de caractère doctrinal tout en se cristallisant sur le terrain politique : de ce fait, elles sont difficiles à surmonter (*).

(*) Ces lignes étaient écrites lorsqu'a éclaté la récente crise monétaire, dont chacun déplore qu'elle n'ait pu être résolue dans un sens vraiment communautaire. N'est-il pas évident que la cause d'un tel échec est due essentiellement à l'absence ou à l'insuffisance de règles et de procédures communautaires dans ce domaine ? Le pragmatisme ne doit pas exclure la prévision et les mécanismes doivent être mis en place avant que ne surgissent les difficultés que ces mécanismes auront précisément pour objet de résoudre.

Les quelques réflexions qui suivent n'ont nullement la prétention de trancher le débat, ni même de prendre parti entre l'« empirisme », le « réalisme » ou le « dogmatisme » dont il conviendrait de s'inspirer en la matière : elles se contentent de verser au dossier un *témoignage*, celui de quelqu'un qui, après avoir participé aux négociations du Traité de Paris instituant la C.E.C.A. a été associé à son application et, le moment venu, à l'application du Traité de Rome par l'exercice pendant 12 années de hautes fonctions au service d'une Institution communautaire, et enfin, revenu dans son corps d'origine, a eu l'occasion de prendre contact avec l'aspect national des problèmes.

Une telle expérience aide à mieux comprendre l'évolution des institutions européennes, car elle permet de confronter les idées qui avaient inspiré la création de la première Communauté, celle du charbon et de l'acier, avec les résultats de l'application du Traité, puis de voir en quoi ces résultats eux-mêmes ont influencé la genèse et les structures du Traité de Rome et, enfin, d'apprécier, compte tenu des réalités, dans quelle mesure l'application du Traité de Rome à son tour a répondu aux intentions de ses auteurs. Les enseignements tirés d'une pareille évolution devraient faciliter le choix des orientations qu'impose la nouvelle étape qui s'ouvre aujourd'hui.

I. — LA C.E.C.A. : LE TRAITE DE PARIS ET SON APPLICATION

A. — LA GENÈSE DU TRAITÉ : LE PLAN SCHUMAN.

Ce n'est pas le lieu ici de retracer l'histoire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), ce qu'on appelait alors le « Plan Schuman ». Bornons-nous à rappeler que le but poursuivi par ses promoteurs était de rompre le véritable *cercle vicieux* dans lequel se trouvaient enfermés les efforts d'unification tentés aussi bien sur le plan politique, avec le Conseil de l'Europe, que sur le plan économique, avec l'O.E.C.E. Cette dernière n'obtenait que des résultats limités du fait que son organe exécutif, composé de représentants des gouvernements, ne pouvait en règle générale prendre ses décisions qu'à l'unanimité selon l'usage international, tandis que les essais de création d'un pouvoir politique de caractère fédéral, qui aurait permis précisément d'imposer dans le domaine économique des solutions conformes à l'intérêt commun, s'avéraient de toute évidence trop ambitieux à l'époque (ne le sont-ils pas encore aujourd'hui ?).

L'idée vint alors de *combinaison* en quelque sorte les deux méthodes, c'est-à-dire, d'une part de limiter l'effort à un secteur économique déterminé, mais essentiel, établissant ainsi une « solidarité de fait » entre les Etats participants et, d'autre part, de créer pour gérer ce secteur une autorité indépendante de ces mêmes Etats quoique émanant d'eux. D'où cette « Haute Autorité », de caractère « supranational », titulaire d'une « délégation de souveraineté » consentie par les Etats — toutes expressions d'un contenu juridique assez imprécis mais destinées (ce à quoi elles ont réussi) à provoquer un choc dans l'opinion : ce fut la fameuse déclaration du 9 mai 1950, dont l'anniversaire, la « Saint Schuman », comme on l'appelle familièrement, est encore régulièrement célébré, avec discrétion mais non sans ferveur, au siège des organismes communautaires.

En réalité, qu'en était-il ? Il ne pouvait évidemment être question pour les Etats de consentir, même dans un domaine limité, à l'abandon d'une part de leur souveraineté au profit d'une autorité irresponsable dotée, quant à elle, de pouvoirs illimités. C'est donc au sein d'une « organisation », comme le spécifiait d'ailleurs la déclaration du 9 mai, que la Haute Autorité devrait être appelée à agir. Tout le problème, au point de vue institu-

tionnel, était alors de mettre sur pied un *mécanisme* comportant, en même temps que l'attribution à cette Haute Autorité des compétences nécessaires pour réaliser les objectifs du Traité (et de celles là seulement), les garanties assurant que ces compétences s'exercent légalement, c'est-à-dire conformément au Traité, et sous un contrôle démocratique de type parlementaire : d'où la création d'une Cour de Justice, dotée du pouvoir d'annuler les décisions illégales de la Haute Autorité, et d'une Assemblée dotée du pouvoir de la censurer. La Haute Autorité, dans cette optique, n'apparaissait plus comme l'organe « délégataire de souveraineté », mais comme *une des Institutions* d'une entité plus large, seule investie de la personnalité juridique, à laquelle fut donné le nom de « Communauté européenne du charbon et de l'acier ». Élément moteur de l'organisation, la Haute Autorité devenait *l'exécutif* de ce microcosme étatique qu'on avait en vue et qui devait préfigurer la future fédération européenne.

Une difficulté demeurait cependant ; elle tenait au caractère partiel de l'intégration et à l'interdépendance évidente des problèmes spécifiques du marché commun du charbon et de l'acier et des problèmes de politique économique générale — voire de politique tout court — qui demeuraient de la compétence des Etats. Cette difficulté était même si considérable aux yeux de certains qu'elle leur paraissait constituer le signe même d'une contradiction insurmontable : qu'est-ce donc que cet « Etat du charbon et de l'acier » qui prétend régner isolément dans six pays demeurés indépendants pour le reste ? L'ironie et même les sarcasmes ne manquaient pas !

La solution, on le sait, fut trouvée par la création d'une quatrième institution, dénommée « conseil spécial de ministres », composée de représentants des gouvernements des Etats membres et appelée dans un certain nombre de cas à donner son avis à la Haute Autorité avant que celle-ci ne prenne sa décision : lorsque la décision était de nature, soit par ses effets, soit même seulement par son importance, à déborder le cadre strict du marché commun du charbon et de l'acier, le Traité exigeait un avis conforme du Conseil et, parfois même, un avis conforme pris à une majorité qualifiée ou même à l'unanimité. Mais le

caractère « supranational », c'est-à-dire indépendant, de la Haute Autorité demeurait sauf, le Conseil, malgré sa composition, étant une Institution de la Communauté, investie, comme les autres, de compétences strictement définies par les textes, et non, comme certains l'avaient envisagé au début, une sorte « d'instance d'appel » contre les décisions de la Haute Autorité. Ainsi put être établi l'équilibre institutionnel de l'organisation fondé sur l'attribution au profit de chaque institution de pouvoirs exercés dans des conditions de forme et dans des limites bien précises, sous le contrôle d'un juge, la Cour de Justice.

B. — LA NÉGOCIATION DU TRAITÉ.

Avant d'examiner comment le système a fonctionné, c'est-à-dire comment il a subi l'épreuve des réalités, il convient d'attirer l'attention sur certains traits originaux des négociations.

Celles-ci, en effet — et M. Robert Schuman se plaisait à le rappeler par la suite — se sont déroulées d'une manière profondément différente de celle qui marque les tractations diplomatiques habituelles. Alors que, normalement, chaque délégation nationale à une conférence chargée d'établir un traité est parfaitement informée des résultats que son pays désire atteindre et reçoit, à cet effet, des « instructions » comportant une « marge de manœuvre » et, éventuellement, des « replis sur des positions préparées d'avance », l'accord recherché devant être atteint par un compromis plus ou moins satisfaisant — la rédaction du Traité destiné à mettre en œuvre le « plan Schuman » a été le résultat d'un *travail en commun* poursuivi d'un bout à l'autre à l'initiative de la délégation française dirigée par l'animateur exceptionnel qu'est M. Jean Monnet. Il n'était pas question de discuter sur un projet, en bonne et due forme, appuyé sur un dossier, pour la simple raison qu'il n'existait au départ ni projet ni dossier. Il n'y avait rien d'autre que la déclaration du 9 mai et un mémorandum exposant en termes généraux les grandes lignes de l'objectif à atteindre.

Ce fut donc une *œuvre d'imagination*, une création continue au cours de laquelle des solutions adéquates devaient être trouvées aux problèmes concrets à mesure que ceux-ci apparaissaient eux-mêmes d'un contour plus précis : l'accord finalement réalisé sur chacun de ces problèmes n'était donc pas le résultat d'un compromis entre plusieurs positions divergentes, mais la solution reconnue par tous comme répondant le mieux, ou répondant

seule, à l'objectif poursuivi, tout en respectant les intérêts essentiels des Etats participants. Qu'il s'agit de problèmes juridiques, institutionnels ou économiques — et ils étaient aussi nombreux que difficiles — tous ont été résolus dans cet esprit et, jusqu'au dernier moment, nul n'a été sûr de parvenir au but : c'est seulement lorsque la dernière pierre de la construction a été posée et que l'édifice est apparu comme tenant debout, que le projet de Traité a été paraphé puis, après une brève conférence à l'échelon des ministres, signé à Paris le 18 avril 1951.

Comment un tel résultat a-t-il pu être obtenu et dans des délais aussi rapides ? On ne peut, certes, passer sous silence le vif intérêt que les Etats-Unis ont tout de suite manifesté à l'égard du projet et le soutien qu'ils lui ont apporté. Notons cependant qu'à l'exception des dispositions « anti-cartel » du Traité (art. 65 et 66), fortement inspirées de la législation américaine et qui visaient essentiellement la décartellisation de la Ruhr, les divers mécanismes institutionnels mis sur pied par le Traité, tout comme les bases de la législation économique qu'il contient, sont une œuvre originale dont les inspirations ont été directement puisées dans le droit, les traditions et la philosophie politique des Etats de l'Europe occidentale et continentale. C'est souvent avec une agréable surprise que les juristes, pour leur part, ont découvert, à travers des doctrines d'apparence opposées, un véritable « fonds commun » permettant de tomber d'accord sur la règle reconnue juste par tous, tout en trouvant sa place dans un système cohérent.

Mais, à vrai dire, l'élément de réussite le plus important, l'élément décisif même, fut le véritable enthousiasme, raisonné certes, mais profond, avec lequel la déclaration du 9 mai avait été accueillie par l'opinion dans nos pays et par la jeunesse en particulier. Les négociateurs se sont sentis vraiment portés par cette opinion et décidés à tout faire pour ne pas la décevoir. Ce soutien de l'opinion s'est d'ailleurs fait sentir à tous les échelons et, notamment, aux Parlements des divers Etats lorsque vint l'heure de la ratification.

Enfin, il faut dire, sans vaine gloriole, que le rôle de « leadership » reconnu à la France par nos partenaires a été déterminant : sans rien abandonner de ce qui leur paraissait essentiel dans la défense de leurs intérêts et de leurs conceptions, ils nous ont fait confiance. Aucun d'eux n'aurait pris la responsabilité d'un échec dès lors qu'objec-

tivement une solution raisonnable avait été trouvée à tous les problèmes.

Au point de vue institutionnel, en particulier, les mécanismes mis sur pied ont été largement inspirés de l'expérience française, placée ainsi au service de l'organisation commune proposée par la France. Un signe de cet hommage rendu à notre pays, signe qui a sa valeur lorsqu'on connaît les habitudes internationales, n'est-il pas la signature d'un Traité rédigé exclusivement en français ?

C. — LA COMMUNAUTÉ EN ACTION.

Voilà donc la Haute Autorité qui « tient sa première réunion le 10 août 1952 à Luxembourg », suivant la décision prise quinze jours auparavant par les gouvernements des Etats membres faute d'avoir pu se mettre d'accord sur la désignation officielle du siège des institutions de la Communauté. Elle s'installe, 2, place de Metz, dans les locaux des chemins de fer luxembourgeois, précipitamment évacués par leurs occupants. L'organe parlementaire, dénommé « assemblée commune », établit aussi son secrétariat à Luxembourg, mais décide de tenir ses séances à Strasbourg où il est l'hôte de l'Assemblée du Conseil de l'Europe. Un peu plus tard, le 10 décembre 1952, la Cour de Justice, dont les membres viennent de prêter serment à l'hôtel de ville de la capitale grand-ducale, prend possession d'une villa mise à sa disposition par la ville de Luxembourg. Quant au « Conseil spécial de ministres », un modeste local lui est affecté, permettant à six ministres de prendre place autour du traditionnel tapis vert : on se trouvait à cet égard tout à fait dans la « ligne » du Traité, le Conseil, formé de ministres représentant chacun son gouvernement et personnellement présents, n'étant appelé qu'à se réunir épisodiquement pour émettre les avis exigés par le Traité.

Or, quelques mois plus tard, une réunion normale du Conseil comportait la présence d'une centaine de personnes et devait se tenir dans un des grands bâtiments officiels de la ville spécialement aménagés à cet effet. Il est évident qu'une transformation aussi soudaine ne peut s'expliquer seulement par les simples difficultés matérielles inhérentes à toute installation improvisée. Elle traduisait en réalité une profonde et rapide évolution des rapports entre la Haute Autorité et le Conseil, c'est-à-dire entre l'organe indépendant et l'organe intergouvernemental : nous voici au cœur de notre sujet.

a) *Rapports Haute Autorité-Conseil.*

La nature même des problèmes à résoudre, leur complexité et leur technicité rendaient nécessaire une *préparation* des réunions du Conseil. Il était normal qu'avant de se rendre à Luxembourg, les ministres fissent étudier les dossiers par leurs administrations et tout aussi normal qu'ils se fissent accompagner à la réunion par leurs principaux collaborateurs. D'autre part, ils éprouvaient le désir d'être informés le plus possible à l'avance de la manière dont les problèmes étaient vus dans les autres pays de la Communauté et de la position que leurs collègues pourraient être amenés à prendre lors de la délibération. C'est ainsi que naquit dès 1953 un nouvel organisme, non prévu par le Traité, la « Commission de coordination », familièrement appelée la « COCOR » : instituée par le règlement intérieur du Conseil et siégeant à Luxembourg, elle était composée de fonctionnaires nationaux et chargée de préparer les sessions du Conseil.

Loïn de voir d'un mauvais œil apparaître cette « cinquième institution », la Haute Autorité chercha et réussit assez vite à entrer en rapports directs avec elle, en se faisant représenter à ses réunions. Il y allait, très certainement, de son intérêt, comme de celui du Conseil. En effet, la Haute Autorité était ainsi informée de l'aspect national des problèmes et, de leur côté, les fonctionnaires nationaux trouvaient auprès d'elle et de ses services, particulièrement bien placés pour servir de « plaque tournante », les informations nécessaires à leurs travaux. De la sorte, une *véritable collaboration* s'établit à l'échelon des fonctionnaires entre les deux Institutions, alors qu'à l'échelon le plus élevé, la Haute Autorité et le Conseil prirent l'habitude d'établir entre eux des « échanges de vues » sur les divers problèmes d'actualité, comme les y invitait d'ailleurs l'article 26 du Traité. Le résultat de cette méthode, c'est que la plupart des décisions prises par la Haute Autorité furent en réalité le fruit d'un *accord* entre les deux Institutions, même lorsque, formellement, un avis conforme du Conseil n'était pas exigé ou même lorsqu'aucun avis de sa part n'était nécessaire.

Cette expérience est d'un grand intérêt dans l'histoire de l'Europe institutionnelle. Elle a donné tort aux doctrinaires des deux bords, aussi bien aux partisans intransigeants d'un fédéralisme brutalement imposé qu'aux nostalgiques de la souveraineté étatique sans partage. La vérité semble avoir été trouvée dans un système faisant appel à une collaboration étroite et *organique* entre deux insti-

tutions dont l'une représente les intérêts nationaux et l'autre l'intérêt commun, chacune d'elles étant investie de pouvoirs précis au service d'objectifs définis avec soin.

On voit donc, d'après cette première expérience, combien est fautive l'idée qui consiste à *opposer*, dans une organisation européenne, le pouvoir politique, qui devrait être l'apanage exclusif des autorités gouvernementales, et les fonctions techniques qui devraient demeurer purement préparatoires et consultatives, sous peine de voir surgir une « technocratie », œuvre d'experts plus ou moins dénationalisés et irresponsables. Ces soi-disant experts, souvent personnalités de premier plan, désignés d'ailleurs par les gouvernements, étaient en réalité investis d'une haute mission, celle de réaliser les objectifs ambitieux du Traité, et ils ne pouvaient la mener à bien que dans le cadre d'une « politique », tenant nécessairement compte des réalités nationales, mais dont ils demeuraient en définitive responsables. Quant aux fonctionnaires de l'institution, c'est leur faire injure que de les qualifier, comme il est arrivé, de « technocrates apatrides », alors que, pénétrés eux aussi de la noblesse d'une tâche qui résulte de la volonté commune de leurs pays respectifs, ils collaborent avec leurs dirigeants tout comme, dans l'ordre national, les fonctionnaires collaborent avec leur ministre. Notons même qu'à cet égard, le « pouvoir », dans les exécutifs communautaires, reste beaucoup plus concentré que dans l'ordre interne, toutes les décisions étant prises « en collège », et non par délégation.

Ainsi, loin d'être isolée dans une tour d'ivoire, la Haute Autorité a pu, non sans difficultés parfois et même en accusant certains échecs, accomplir sa mission grâce à cette collaboration permanente entretenue avec le Conseil, tant à l'échelon administratif qu'à l'échelon le plus élevé. Cependant — et ceci est essentiel — les rapports entre les deux institutions, quelque étroits qu'ils aient pu être, ne se sont jamais confondus avec une véritable négociation diplomatique du type traditionnel, et encore moins avec une soumission de la Haute Autorité au Conseil, car l'existence même des pouvoirs de la Haute Autorité conduisait le plus souvent le Conseil à se ranger à des solutions conformes au Traité et à l'intérêt général de la Communauté ; il savait que le dernier mot appartiendrait à la Haute Autorité et, éventuellement, à la Cour de Justice. On ne doit pas oublier non plus le rôle joué dans la préparation des décisions par le

Comité consultatif, sorte de « conseil économique » de la Communauté, et les associations d'entreprises.

b) *Rapports Haute Autorité-Assemblée.*

Non moins intéressante est l'histoire des rapports entre la Haute Autorité et l'Assemblée.

Celle-ci, d'après le Traité, n'était en rien associée à l'élaboration des décisions de la Haute Autorité. Était seulement prévue l'obligation pour cette dernière d'établir annuellement un rapport général qui, accompagné de l'état prévisionnel (budget des dépenses), devait servir de base à l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur l'action de l'exécutif et, éventuellement, de voter une motion de censure.

Cependant, dès le début, la Haute Autorité a pris l'initiative d'établir des rapports suivis avec l'Assemblée et ses commissions. Elle l'a tenue régulièrement informée des grandes lignes de ses projets et de sa politique dans les différents domaines de son activité : investissements, transports, etc., sans pour autant lui demander officiellement le moindre avis. Elle a accepté de répondre par la voie du *Journal Officiel* aux questions posées par les membres de l'Assemblée, pratique qui a pris rapidement un important développement. Cette attitude provenait d'une intention délibérée de la Haute Autorité et, notamment, de son président, M. Monnet, qui la jugeait indispensable pour établir un certain esprit démocratique dans le fonctionnement de la Communauté et provoquer dans la mesure du possible l'intérêt de l'opinion publique à l'action communautaire : il fallait éviter le reproche de « technocratie » si souvent adressé à la Haute Autorité.

On peut dire que cette politique a été dans l'ensemble bénéfique : certains rapports de commissions de l'Assemblée constituent des documents d'une valeur indiscutable qui ont été d'une réelle utilité pour la Communauté. Que l'on songe, entre bien d'autres, par exemple au rapport de M. Kapteyn sur les transports ou au rapport de M. Alain Poher sur les fraudes en matière de ferraille. Dans ces deux cas, se posaient des problèmes délicats : suppression des tarifs de transport discriminatoires du charbon pour l'approvisionnement des centres sidérurgiques en France et en Allemagne ; établissement des responsabilités administratives dans le fonctionnement défectueux d'un mécanisme de péréquation des ferrailles importées. Des litiges étaient nés, opposant devant la Cour de Justice la Haute Autorité, les entreprises intéres-

sées ainsi que, dans l'affaire des transports, deux des États membres et même plusieurs Länder de la République fédérale. Or, les travaux « en profondeur » menés par l'Assemblée et ses commissions ont contribué pour une large part à éclaircir ces problèmes et, dans le premier cas (celui des transports), à les résoudre. Ainsi a pu se développer une fructueuse collaboration entre les Institutions, agissant chacune dans le cadre de ses compétences, pour la poursuite de l'objectif commun.

Il est donc certain que l'Assemblée commune de la C.E.C.A., sans outrepasser ses compétences, a joué un rôle plus important que prévu. Mais il faut bien voir que, si elle l'a pu, c'est parce qu'elle était dotée par le *Traité d'un pouvoir*, celui de censurer la Haute Autorité par un vote (à une majorité qualifiée) entraînant la démission collective des membres de l'exécutif. Sans doute une telle éventualité n'a-t-elle jamais été, en fait, sérieusement envisagée, mais le *pouvoir existait* et c'est autour de lui que s'est développée toute l'action de l'Assemblée ; c'est grâce à lui que les membres de cette assemblée ont « pris au sérieux » leur mission, sentant qu'ils avaient une responsabilité dans la mise en œuvre du *Traité*, et se sont vraiment intéressés à la vie de la Communauté. Qu'il suffise à cet égard de comparer le rôle de l'Assemblée commune de la C.E.C.A. avec celui de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, composée pourtant en grande partie (pour ce qui est des Six) des mêmes représentants, mais démunie de tous pouvoirs.

D. — L'ASSEMBLÉE « AD HOC ».

Peut-être est-ce le lieu de rappeler aussi une phase, bien oubliée aujourd'hui, des efforts de construction européenne : c'est la tentative de création d'une « Communauté politique », dont l'article 38 du *Traité* instituant la Communauté européenne de défense (C.E.D.) avait prévu l'instauration. Les gouvernements eurent l'idée, en septembre 1952, de confier à la nouvelle assemblée commune de la C.E.C.A., qui allait se réunir, la mission d'établir un projet de *Traité* de Communauté politique.

Quelque peu surpris tout d'abord, les délégués de l'Assemblée commune acceptèrent la proposition et se mirent à l'ouvrage avec cœur, et même avec enthousiasme. Ils se constituèrent à cet effet en assemblée qu'un curieux manque d'imagination fit dénommer « ad hoc », laquelle mit sur pied un projet préparé par une commission spéciale, la

« commission constitutionnelle », et adopté définitivement le 10 mars 1953. Ce projet ne put évidemment survivre à la crise entraînée par le rejet du *Traité* C.E.D. Deux enseignements, toutefois, se dégagent de cette expérience : tout d'abord, la parfaite conscience que, dès cette époque, avaient les gouvernements de la fragilité, à long terme, de la méthode d'intégration partielle et de la nécessité de déboucher au niveau de la politique générale, nécessité rendue, à vrai dire, plus urgente dans la perspective d'une intégration portant sur la défense. En second lieu — et ceci est un résultat qui resta acquis malgré l'échec de la C.E.D., un échec que personne, sans doute, ne regrette aujourd'hui — l'expérience de l'Assemblée « ad hoc » a puissamment contribué à « roder » la nouvelle institution avant même que celle-ci n'ait commencé à exercer ses attributions dans le cadre de la C.E.C.A.

Voici ce que dit, à cet égard, un opuscule naguère édité par le Parlement européen au sujet des membres de l'Assemblée « ad hoc » :

« Ils ne travaillèrent pas en vain. A défaut d'une œuvre qui dure — et son insuccès objectif ne dépendit pas d'eux — ils firent un apprentissage qui devait se révéler extrêmement précieux. Les débats auxquels participèrent les membres de l'Assemblée commune, presque dès leur nomination, sur un terrain qui était véritablement le leur, le terrain politique, constituèrent un remarquable banc d'essai pour le parlementarisme européen. C'est sans doute à la commission constitutionnelle et à l'Assemblée « ad hoc » que des parlementaires venus d'assemblées nationales si différentes par l'esprit et les traditions purent s'exercer si vite à la discussion en commun et à l'examen des problèmes dans une dimension et dans une atmosphère nouvelles, celles de l'Europe. Qu'on se reporte par la pensée quinze ans en arrière et l'on s'apercevra que c'était peut-être moins facile qu'il n'y paraît maintenant ! L'impulsion donnée par les ministres des Affaires étrangères en septembre 1952, quand ils invitèrent l'Assemblée commune à entamer aussitôt un travail politique de grande ampleur, fut un remarquable service rendu aux parlementaires européens ».

Voilà donc ce qu'on peut obtenir d'une assemblée parlementaire lorsqu'on lui confie un pouvoir, même limité, ou, comme pour l'assemblée « ad hoc », une mission consultative, certes, mais aussi exaltante et adaptée que peut l'être la rédaction d'un projet de constitution politique européenne.

II. — DU TRAITE DE PARIS AU TRAITE DE ROME

A. — LES RAISONS D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES POUVOIRS.

Nous n'entendons pas refaire l'histoire — bien connue — des événements qui ont suivi la mise en application du Traité instituant la C.E.C.A. et qui sont marqués par l'échec de la politique d'intégration « par secteurs » : pool vert, pool des transports et, surtout, échec de la C.E.D., rejetée par le Parlement français, puis, après un moment de pessimisme, la « relance de Messine » qui a abouti au Marché Commun.

Ce qui est intéressant du point de vue institutionnel est de voir, par comparaison avec la C.E.C.A., pourquoi et comment a été mis sur pied, dans le Traité de Rome, un *nouvel équilibre des pouvoirs* au sein de la Communauté.

Quelles raisons ont conduit à une modification de cet équilibre ? On peut en distinguer trois.

La *première raison* tient à la *différence* que chacun des deux Traités comporte, par rapport à l'autre, *quant à sa nature et à son objet*. L'objet du Traité C.E.C.A. est une intégration partielle, limitée à un secteur déterminé de l'économie, mais profonde. L'objet du Traité C.E.E. (Communauté économique européenne) est l'institution d'un marché commun généralisé embrassant l'ensemble de l'activité économique. Cette différence fondamentale de l'objet entraîne une autre relative à la nature : tandis que le Traité de Paris contient une véritable *législation économique* complète pour ce qui concerne le charbon et l'acier, le Traité de Rome n'a pu, sauf quelques exceptions, d'ailleurs importantes (par ex. la législation anti-cartel des articles 85 et suivants), que définir les objectifs à atteindre et fixer les conditions de délai et de procédure dans lesquelles ils devraient être réalisés. Comme on l'a souvent observé, le premier est un *Traité-règle*, le second un *Traité-cadre*. Or le pouvoir de « remplir le cadre » est évidemment d'une toute autre nature que celui qui consiste à appliquer une loi entièrement élaborée et se suffisant à elle-même : il ne pouvait être question de confier l'essentiel de ce pouvoir à l'exécutif indépendant. Il fallait trouver autre chose.

La *deuxième raison* tient à l'*expérience du fonctionnement de la C.E.C.A.* Cette expérience, nous l'avons vu, avait montré la nécessité d'une collaboration étroite entre l'exécutif indépendant et

l'organe intergouvernemental pour définir les orientations de la politique de la Communauté et, par voie de conséquence, pour élaborer les décisions destinées à mettre en œuvre cette politique : ce qui s'était révélé nécessaire pour l'application d'un Traité de caractère aussi « intégrationniste » que le Traité C.E.C.A. devait l'être bien davantage pour une Communauté comportant un degré moindre d'intégration. De même, l'idée d'associer organiquement l'assemblée parlementaire à la préparation des décisions a pu trouver naissance dans la pratique de la C.E.C.A. où l'Assemblée contribuait par différents moyens, et au moins indirectement, à l'élaboration de certaines décisions importantes.

Quant à la *troisième raison*, elle a trait à des *considérations de caractère politique* qui sont bien connues. D'une part, les vicissitudes de la construction européenne, notamment l'échec de la C.E.D. et l'échec de la tentative d'établissement d'une Communauté politique qui en avait été la conséquence, avaient quelque peu émoussé l'enthousiasme suscité en 1950 par le plan Schuman et l'idée « supranationale » considérée comme un « abandon de souveraineté » au profit d'une autorité complètement indépendante des Etats : parmi les juristes, même les plus attachés à l'idée européenne (et qui ont, d'ailleurs, pour leur part, toujours préféré parler de « transferts de compétence » plutôt que d'abandons ou de délégations de souveraineté), la nécessité d'une certaine mise au point se faisait jour. Et, surtout, le fossé se creusait de plus en plus entre les partisans d'un développement de la Communauté dans l'esprit qui avait présidé à sa création, c'est-à-dire dans le sens d'une évolution vers la Fédération européenne, et les partisans d'une simple « coopération » entre Etats demeurant pleinement souverains.

Il s'agissait donc de donner à l'équilibre institutionnel une *présentation* de nature à ne pas trop effaroucher les adversaires de l'intégrationnisme dit « supranational ». C'est évidemment dans ce but que l'exécutif indépendant s'est vu qualifier du titre modeste de « Commission » et non plus de « Haute Autorité », que le Traité ne le mentionne plus qu'en troisième position, après l'Assemblée et le Conseil, et qu'au contraire le Conseil apparaît comme l'institution principale, dotée de l'essentiel des pouvoirs. Quant au terme « supranational » (qui, à

vrai dire, ne figure qu'incidemment dans le Traité C.E.C.A.), il disparaît entièrement du Traité de Rome. En fait, comme on le sait, ces habiletés de présentation n'ont pas suffi à rallier les « anti-supranationaux » et c'est ainsi qu'en France, notamment, leurs représentants au Parlement ont voté contre le projet de ratification.

B. — COMMENT LE NOUVEL ÉQUILIBRE EST CONÇU.

Abstraction faite de ces questions de présentation, quel est donc ce nouvel équilibre institutionnel établi par le Traité de Rome ? En mettant à part le rôle de la Cour de Justice, on peut dire que l'agencement des pouvoirs entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen (dénomination que l'Assemblée s'est donnée elle-même) se présente sous trois aspects, complémentaires les uns des autres.

Le premier est la *prééminence du Conseil*, c'est-à-dire de l'organe intergouvernemental. L'expression significative de « Conseil spécial de ministres » a volontairement disparu. Le Conseil demeure, bien entendu, une des institutions de la Communauté, soumise, comme les autres, aux règles du Traité et il est doté, à cet égard, de compétences déterminées. Mais ces compétences sont très larges et comportent l'essentiel du pouvoir normatif : tantôt il s'agit d'édicter, par des « règlements », directement applicables dans toute la Communauté, la législation secondaire qu'exige la mise en œuvre du Traité, tantôt d'adresser aux Etats membres des « directives » obligeant ces Etats à modifier leur propre législation en vue de se conformer aux dispositions, souvent très précises, que ces directives contiennent. Quant à la mission générale du Conseil, elle est définie à l'art. 145 par cette formule ambitieuse : « assurer la coordination des politiques économiques générales des Etats membres ». Le Conseil est assisté d'un Comité dit des « représentants permanents » formé de représentants des Etats membres (art. 151 du Traité) et qui a, de toute évidence, son origine dans la « COCOR » de la C.E.C.A.

Le deuxième aspect est l'*association organique* de l'exécutif indépendant et de l'organe parlementaire à l'élaboration des décisions du Conseil. Si le Conseil est investi de l'essentiel du pouvoir, il ne l'exerce pas seul ni arbitrairement. Non seulement ses décisions doivent respecter les dispositions du Traité (et il est soumis, à cet égard, au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice), mais, dans la plupart des cas importants, il ne

peut se prononcer que sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen. De plus, la Commission peut exercer certains pouvoirs, même réglementaires, par délégation du Conseil.

Quant au troisième aspect, moins souvent mis en lumière alors cependant qu'il est essentiel, il concerne le domaine des *pouvoirs propres de la Commission*. Il s'agit là de *pouvoirs autonomes* attribués à la Commission par le Traité lui-même. Les cas les plus importants sont ceux où la Commission est dotée d'un *pouvoir d'autorisation à l'égard des Etats membres*. Tantôt, il s'agit d'un mécanisme permanent destiné à garantir que certaines mesures ressortissant à la compétence des Etats respectent les règles du Traité (par exemple l'article 80 en matière de transports, qui soumet les tarifs dits « de soutien » ou « de protection » à l'autorisation de la Commission), tantôt il s'agit d'un véritable pouvoir de sanction ou de rétorsion à l'égard d'un Etat membre (ex. art. 107 en matière de taux de change), tantôt enfin l'autorisation a pour but de permettre à un Etat membre de prendre, au moins temporairement, des mesures dérogatoires au Traité lorsque cet Etat se trouve en difficulté : ex. l'art. 73 en matière de mouvements de capitaux, et surtout l'art. 226 qui donne à la Commission pendant la durée de la période de transition, le pouvoir d'autoriser un Etat membre à prendre des mesures de sauvegarde « en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale ». Il s'agit là d'un pouvoir considérable, puisque la Commission est seule juge de l'existence et du caractère de gravité de la situation en cause et qu'elle a le droit d'autoriser des mesures comportant dérogation aux règles du Traité (par ex., le rétablissement temporaire d'un droit de douane). Elle doit également « choisir par priorité les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun », ce qui lui donne un véritable pouvoir d'arbitrage entre les intérêts généraux de la Communauté et les intérêts propres d'un Etat membre.

Enfin la Commission jouit du pouvoir (dont elle a usé assez souvent) de saisir la Cour de Justice si elle estime qu'un Etat membre « a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité » (art. 169), en demandant à la Cour de « constater » le manquement, auquel cas « cet Etat est tenu de prendre les mesures que

comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice « (art. 171).

On voit ainsi que si le pouvoir appartient au Conseil dans le domaine normatif et pour ce qui concerne l'élaboration des politiques communes, la Commission y étant d'ailleurs largement associée, la Commission retrouve toutes ses prérogatives d'institution indépendante aussi bien quand il s'agit de veiller à l'application du Traité que lorsqu'il y a lieu de faire face aux difficultés de fonctionnement du marché commun.

C. — COMMENT LE NOUVEL ÉQUILIBRE S'EST-IL ÉTABLI DANS LA RÉALITÉ ?

On peut noter, tout d'abord, *l'accentuation du rôle politique du Conseil*, auquel on pouvait d'ailleurs s'attendre, du moins dans les domaines, tels que l'agriculture, où le Traité ne contient pas de règles précises, et où l'élaboration des règlements doit traduire la mise en œuvre d'une *politique commune* à définir : d'où les fameux « marathons » donnant assez l'image d'une négociation diplomatique de type classique dans laquelle le succès ne dépend que de la volonté commune d'aboutir.

Un deuxième trait, inséparable du premier, est *l'accentuation de la collaboration entre la Commission et le Conseil*, collaboration expressément prévue par le Traité, ne l'oublions pas (art. 162). La Commission a eu une tendance de plus en plus marquée à rechercher d'abord (on le lui a d'ailleurs reproché) l'accord des administrations nationales, soit par les contacts directs entretenus avec celles-ci par ses services, soit par l'intermédiaire des « représentants permanents » du Conseil. Si bien que l'élaboration des décisions s'est trouvée être, en réalité, le fruit d'une collaboration intime entre la Commission et le Conseil aussi bien à l'échelon des fonctionnaires qu'à l'échelon gouvernemental. L'influence de la Commission sur les décisions du Conseil est donc importante du fait de cette méthode de préparation. Mais elle l'est aussi parce que la collaboration entre les deux institutions se poursuit au stade des réunions ultimes entre les ministres et que la Commission cherche — et réussit le plus souvent — en modifiant au besoin ses propositions initiales, à trouver des solutions de nature à obtenir l'accord de tous les membres du Conseil. Elle joue à cet égard un rôle *conciliateur* auquel tous les gouvernements se plaisent à rendre hommage, encore que certains d'entre eux voudraient qu'elle n'en sorte pas.

Tout cela est parfaitement exact. Mais on oublie trop souvent que ce succès du rôle de la Commission est dû aussi au Traité lui-même.

L'expérience montre, en effet, qu'en cas de divergences sérieuses entre les gouvernements, ce sont presque toujours les solutions communautaires qui prévalent, celles qui, non seulement ne sont pas contraires à la lettre du Traité, mais sont conformes à ses objectifs et à son esprit. Par « solution communautaire », il faut entendre une solution inspirée sans doute de l'intérêt général de la Communauté, mais ne lésant pas d'une manière injuste ou excessive les intérêts d'un Etat membre, car tel est bien l'esprit communautaire. Ainsi la commission demeure la gardienne du Traité tout en étant l'élément moteur de sa mise en œuvre.

Le troisième trait à signaler est, en regard de cette accentuation de la collaboration Conseil-Commission, *un affaiblissement corrélatif du rôle du Parlement européen*. Les deux phénomènes sont en effet liés, ce qui s'explique aisément ; la Commission, sans doute, a eu tendance à s'appuyer sur le Parlement en tenant celui-ci informé de ses projets avant de les soumettre au Conseil, cherchant ainsi à renforcer sa position vis-à-vis de ce dernier (cela aussi lui a été reproché). Cependant, le but essentiel de la Commission a toujours été, et devait être de préparer des solutions non seulement conformes au Traité mais susceptibles en outre d'être acceptées par le Conseil, détenteur du pouvoir : c'est dans cette perspective, nous l'avons vu, que se déroule la phase préparatoire d'élaboration des décisions en liaison étroite avec les administrations nationales et les représentants permanents. Dans ces conditions, lorsque le Parlement est officiellement consulté sur une proposition de la Commission, adressée au Conseil, il n'est pas en présence d'un projet vraiment autonome et « spontané » en quelque sorte de la Commission, sur lequel il aura à émettre un avis susceptible d'éclairer utilement le Conseil et de peser sur la décision finale de ce dernier : à ce stade, *les jeux sont faits* ; le Parlement se trouve en réalité devant un projet consacrant *par avance*, au moins dans une large mesure, l'accord entre le Conseil et la Commission, sauf bien entendu sur les points les plus difficiles où la décision est réservée aux ministres eux-mêmes. Mais, sur ces problèmes difficiles, l'autorité du Parlement européen est beaucoup trop faible pour peser réellement : son influence, sans être négligeable, ne peut être décisive ni même prépondérante.

Voilà qui explique la rupture d'équilibre qui s'est produite dans la C.E.E. au détriment de l'organe parlementaire. Traditionnellement, dans un régime démocratique, le Parlement a deux pouvoirs : faire la loi et contrôler l'exécutif. Or le Parlement européen ne possède ni l'un ni l'autre.

Pas plus que l'Assemblée commune de la C.E.C.A., il ne détient le pouvoir législatif et, quant au pouvoir de contrôle, il ne le possède qu'à l'égard d'une institution (la Commission) qui, malgré son influence et la part qu'elle prend à l'élaboration des décisions, ne mérite pas vraiment le nom d'« exécutif » qu'on a coutume de lui donner. *Le pouvoir est ailleurs* : il est entre les mains

de l'organe intergouvernemental sur lequel le Parlement européen est sans prise. Alors que, dans la C.E.C.A., le droit de censure reconnu à l'Assemblée à l'encontre de la Haute Autorité, quelque théorique qu'il pût se présenter en fait, constituait, nous l'avons vu, la justification de son activité et lui a permis de jouer un rôle efficace, il ne saurait en être de même dans la C.E.E. : à moins de circonstances difficilement imaginables, et qui ne se sont pas présentées, une motion de censure dirigée contre la Commission ne peut avoir une réelle signification politique. Ajoutons que le contrôle général du Parlement européen sur la seule action de la Commission est lui-même difficile, tant il est malaisé d'isoler cette action de celle du Conseil.

III. — PERSPECTIVES D'AVENIR : LE TRAITÉ DE ROME ET LA FUTURE EUROPE POLITIQUE

Quels enseignements peut-on tirer pour l'avenir, au point de vue institutionnel, de l'évolution que nous venons de retracer? *En droit*, il est indispensable de distinguer ce qui relève de l'application du Traité de Rome et ce qui va au-delà. Néanmoins il est certain que les deux problèmes sont liés, car l'expérience montre qu'au même moment, alors que l'établissement du marché commun est loin d'être achevé (malgré l'expiration officielle de la période transitoire le 1^{er} janvier 1971), les progrès déjà accomplis dans l'intégration économique rendent nécessaire de dépasser le Traité dans certains domaines (le domaine monétaire par exemple) et même de définir une orientation vers la Communauté politique. Or il est évident qu'un pareil dépassement et une telle orientation ne sauraient s'accommoder de l'application pure et simple du Traité de Rome. De nouvelles compétences ne peuvent être attribuées à la Communauté sans que soient précisés, à leur égard, les pouvoirs respectifs des Institutions et les règles de majorité au sein du Conseil : la règle de l'unanimité devrait sans doute être largement admise, des procédures de consultation organisées, etc.

Il y a plus : ce qu'on pourrait appeler les « grands dépassements » (politique extérieure, défense nationale) ne peuvent s'accomplir par un simple élargissement du Traité de Rome dont ils feraient éclater le cadre. Ils exigent une solution constitutionnelle, de type confédéral ou fédéral ou « évolutive » : nous n'entendons pas aborder ici ce problème.

Celui qui nous intéresse a trait aux rapports à établir, dans les mois ou les années qui viennent, entre le fonctionnement institutionnel du Traité de Rome et celui des nouveaux mécanismes qui viendraient à être créés en vue de faire face à l'élargissement projeté. Or nous pensons que ces rapports doivent être fondés sur une double attitude : la première est de poursuivre l'achèvement du marché commun et l'application du Traité dans les conditions prévues par celui-ci, sans arrière-pensée et sans chercher à le vider plus ou moins de sa substance sous prétexte que d'autres procédés seraient envisagés pour progresser vers la Communauté politique et que tous les problèmes sont interdépendants. Se laisser séduire par une telle tentation constituerait une déplorable régression par rapport aux méthodes du Traité de Rome qui ont fait leurs preuves. La Communauté est aujourd'hui une réalité politique, juridique, sociale, puissante : c'est en son sein, suivant les règles qu'elle comporte et selon l'esprit qui l'anime, que doit être parachevé l'établissement du marché commun et assuré son fonctionnement.

La deuxième attitude consiste, non seulement à ne pas opposer les nouvelles institutions ou organismes créés en vue de tel ou tel « élargissement » et les institutions communautaires, mais de les unir ou les coordonner dans toute la mesure du possible. Beaucoup sans doute peut être fait sans même modifier le Traité de Rome. Dans d'autres cas on peut se borner à le compléter. Même pour ce qui ressortit

fondamentalement au domaine politique et nécessite une réforme constitutionnelle, il est hautement souhaitable de tenir compte de l'expérience des institutions européennes et des *virtualités* que cette expérience comporte.

La poursuite de l'application du Traité de Rome doit se faire, nous l'avons dit, conformément à ses règles et à son esprit. A cet égard, cependant, se posent certains problèmes. Le premier, auquel il a déjà été fait allusion, tient à ce que l'établissement du marché commun n'a pas été entièrement réalisé pendant la période transitoire, non prolongée au-delà du 31 décembre 1969 comme elle aurait pu l'être. Il y a là une difficulté sérieuse sur le terrain juridique, car du rapprochement des textes on peut fort bien tirer la conclusion que les pouvoirs expressément accordés aux Institutions, au Conseil notamment, pour établir le marché commun sont devenus caducs du fait de l'expiration de la période transitoire. Désormais, les intéressés seraient donc en droit d'exiger à leur profit le plein exercice des libertés que le Traité leur a garanties pour la période définitive : tout avocat pourrait s'inscrire à l'un des barreaux des Etats membres, etc.

Nous pensons qu'une telle thèse, malgré le fondement qu'elle peut trouver dans les textes, aurait bien peu de chances de triompher judiciairement, tant elle est irréaliste. Mais il y a là une raison particulière de *hâter* dans toute la mesure possible l'achèvement du travail en cours, alors qu'on se trouve encore loin de compte dans certains domaines, tels que le droit d'établissement ou la libre prestation des services : bien que beaucoup ait été fait, il existe des secteurs où l'on en est encore aux *travaux préliminaires* à la *préparation* des *propositions* de la Commission ! Seule une *volonté politique* de la part du Conseil, accompagnée de calendriers précis et respectés, est susceptible de mener à bien ces derniers travaux dans un délai raisonnable. Il faut éviter qu'à la faveur de développements importants dans d'autres domaines où l'on « dépasserait » le Traité, on laisse s'enliser plus ou moins définitivement les réalisations que le Traité a lui-même décidées et dont personne ne conteste l'utilité. Tel est l'inconvénient de la disparition de ce stimulant que constitue un délai : on a bien vu, pour ne citer qu'un exemple, tout le parti que la France a tiré de la durée de la période transitoire pour faire aboutir avant son expiration la politique agricole commune.

Le deuxième problème, de caractère plus général, nous fait retrouver les questions d'équilibre institutionnel. Ce problème a trait à la période définitive, dans la mesure où elle l'est vraiment, ce qui est tout de même largement le cas : il s'agit de savoir comment va être exercé désormais le *pouvoir législatif* dans la Communauté. Nous avons évoqué ce problème dans un « libres opinions » publié dans *le Monde* du 17 novembre 1969 sous le titre « La Communauté européenne a besoin d'un législateur », auquel nous nous permettons de renvoyer le lecteur. Rappelons seulement qu'autant le Traité est précis pour tout ce qui concerne l'œuvre à accomplir pendant la période transitoire, où il fixe les objectifs à atteindre, les délais à observer et les procédures à suivre, autant il est discret au sujet de la période définitive. A ce moment, en effet, le marché commun est réputé réalisé, c'est-à-dire que les obstacles nationaux s'opposant à son fonctionnement doivent avoir été abolis.

La Communauté ayant atteint sa vitesse de croisière, il ne s'agit plus que de poursuivre ce que le Traité appelle une « politique commune » dans les différents secteurs : agriculture, transports, accords commerciaux, etc.

Or il est bien certain que la mise en application de ces politiques communes ne peut être l'œuvre exclusive de règlements ou de directives du Conseil, lequel, ne l'oublions pas, est un organe *intergouvernemental* : elle doit se traduire par des normes dont certaines, par leur nature ou leur importance, relèvent du pouvoir législatif. Mais alors se pose la question de savoir qui va exercer ce pouvoir : les Parlements nationaux ne le peuvent plus, ayant été dessaisis par l'effet même du Traité, et le Parlement européen pas davantage puisqu'il ne possède que des attributions consultatives. La recherche d'un nouvel équilibre s'impose donc si l'on désire que l'ordre juridique communautaire soit imprégné d'un minimum de démocratie. La seule solution admissible consiste à envisager *dès maintenant* l'octroi de certains pouvoirs législatifs au Parlement européen, comme on a commencé à le faire pour le pouvoir budgétaire.

Il est vrai que le Parlement de la Communauté n'est élu qu'au suffrage indirect et peut, de ce fait, ne pas être considéré comme suffisamment représentatif pour assumer un véritable pouvoir législatif européen. A cela il est facile de répondre qu'il en serait autrement si le Conseil, statuant à l'unanimité, avait donné suite en temps utile, comme l'y invitait l'article 138 du Traité, au projet adopté

le 17 mai 1960 par le Parlement européen en vue de permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct.

En tout cas, on ne peut *en même temps* s'opposer à cette élection au suffrage universel direct, par la raison que le Parlement européen n'est pas doté des responsabilités et des pouvoirs seuls susceptibles de justifier un tel mode de désignation, et lui refuser tout pouvoir sous prétexte qu'il n'est pas suffisamment représentatif.

Dans sa conférence de presse, M. le Président de la République, parlant de l'assemblée parlementaire européenne, a déclaré : « On ne peut imaginer d'accroître considérablement ces pouvoirs que lorsqu'il y aura l'apparition d'un véritable pouvoir exécutif en face d'elle ». Sans doute, l'orateur faisait-il allusion à la future « Confédération » nécessairement dotée d'un gouvernement européen. Mais, en réalité, *ce pouvoir exécutif existe déjà au sein de la Communauté*. C'est ce qu'observait fort justement M. Pierre Drouin dans son commentaire du *Monde* du 23 janvier : « Si le pouvoir de décision émane du Conseil, celui-ci *n'est pas une conférence internationale des ministres mais une institution communautaire* qui doit s'efforcer d'arbitrer au plus haut niveau concevable les différends portant sur les orientations ou les intérêts des Etats membres ».

Donc l'évolution envisagée vers une communauté politique ne justifie nullement un ajournement du problème des pouvoirs du Parlement européen, puisque ce problème se pose dans le cadre même du Traité de Rome. Quant à la future Europe politique, certes elle ne sortira pas toute seule du marché commun et nécessitera un nouveau Traité. Mais si l'on veut éviter tout antagonisme entre la Communauté économique actuelle et la Communauté politique à venir, si l'on désire même que l'expérience de l'une profite aux premiers pas de l'autre, il faut dès maintenant favoriser l'évolution institutionnelle dans le sens des structures qui s'avèreront nécessaires au stade ultérieur.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'il convient, sans plus attendre, d'accroître les pouvoirs de l'Assemblée européenne, non pas peut-être « considérablement », mais substantiellement, en lui attribuant certaines compétences législatives dans des conditions à déterminer. Si ces conditions sont raisonnables et prudentes, sans être toutefois paralysantes, l'expérience réussira et pourra se poursuivre : l'histoire de l'Europe des Six est là pour donner confiance. Ce qu'il faut, c'est *ne pas avoir peur*.

Pour en revenir à la seule application du Traité de Rome, on doit enfin attirer l'attention sur l'un des inconvénients du déséquilibre institutionnel que nous déplorons : il réside dans le risque d'une *extension excessive et dangereuse du pouvoir judiciaire dans la Communauté*. Dès lors qu'en l'absence d'attribution du pouvoir législatif à une assemblée parlementaire, la réalité du pouvoir est aux mains de l'exécutif et que celui-ci n'est plus lié par aucune règle précise (ce qui est le cas dans la période définitive), le juge de la Communauté se trouve nécessairement dans une situation difficile. Tenu de sauvegarder les droits individuels face à l'omnipotence gouvernementale, il risque ou de faillir à sa mission, ou d'aboutir à ce qu'on appelle le « gouvernement des juges ».

C'est qu'en effet, l'ordre juridique communautaire en est arrivé à un stade qui dépasse de loin celui des organisations internationales classiques. Il ne s'agit plus essentiellement, ni même principalement, de rapports interétatiques, mais d'un ensemble de droits et d'obligations au profit ou à la charge des *ressortissants* des Etats membres, droits et obligations nés soit directement du Traité, soit des règlements communautaires incorporés au droit national et que les juges internes sont tenus d'observer. La Cour de Justice a un rôle essentiel à jouer à cet égard puisqu'il lui appartient non seulement d'assurer l'unité d'interprétation du Traité et des normes communautaires, mais de veiller à ce que ces dernières demeurent conformes au Traité : c'est un *contrôle de légalité* qui s'exerce selon diverses procédures dont certaines sont prévues en faveur des justiciables eux-mêmes et non pas seulement des Etats.

Ce système est satisfaisant tant que le juge trouve dans le texte du Traité des dispositions relativement précises, ou au moins l'énoncé d'objectifs suffisamment définis, permettant de dégager une *règle de droit* à laquelle il devient alors possible de confronter les actes de l'exécutif argués d'illégalité. Il ne le sera plus le jour où le Conseil deviendra le véritable et seul législateur de la Communauté n'ayant de comptes à rendre à personne. La seule protection dont les justiciables pourront encore se réclamer devant la Cour sera celle des « principes généraux du droit » considérés comme applicables même sans texte. Quelle qu'en soit la valeur, une telle protection est insuffisante.

Nous retrouvons donc ici un problème de nature constitutionnelle et des plus classiques : celui des trois pouvoirs de Montesquieu. Cette vieille leçon

n'est pas aussi périmée que d'aucuns l'imaginent, et il n'est pas bon, en particulier, que le même organe exerce le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, car le pouvoir judiciaire n'est pas apte, de son côté, à remplir le vide.

Peu importe, à cet égard, que les décisions importantes du Conseil soient prises ou non à l'unanimité, car les ministres, même unanimement, peuvent porter atteinte à des intérêts légitimes et dignes de protection. Seule la loi est capable d'établir les règles générales assurant cette protection et dont la méconnaissance puisse être sanctionnée par un juge. Or la loi ne peut être faite par ceux dont la mission est de l'appliquer.

L'omnipotence du Conseil pendant la période définitive ne présente pas seulement de graves inconvénients pour la protection des droits individuels et des intérêts légitimes des ressortissants des Etats membres ; elle est également dangereuse pour la cohésion même de la Communauté. En effet, si le Conseil n'est pas responsable devant le Parlement européen (et il est difficile d'envisager prématurément qu'il le devienne), sans subir le contrepoids d'un pouvoir législatif communautaire, ce sera nécessairement *sur le plan national* qu'il devra rendre des comptes. Cela signifie que chacun des gouvernements devra justifier devant son propre Parlement l'action et l'attitude de ses représentants au Conseil. Telle est l'opinion qui a été défendue au cours d'un congrès tenu à Dublin en octobre 1970 pour traiter des problèmes institutionnels posés par l'entrée des quatre pays candidats dans le Marché Commun. Certains orateurs britanniques, en particulier, ont demandé que les délibérations du Conseil deviennent publiques, de manière à permettre un contrôle de l'opinion aussi bien sur le plan général que sur le plan parlementaire. On comprend parfaitement cette réaction de la part de nos amis d'outre-Manche en raison de leur conception de la démocratie. Mais on ne voit aussi que trop le puissant ferment de désintégration que comporterait un tel système dans lequel le Conseil cesserait, en fait, d'être une institution communautaire.

Nous pensons, ici encore, que la solution consiste à doter l'Assemblée parlementaire de la Communauté de certains pouvoirs législatifs, car, à l'occasion des sessions tenues pour la discussion des textes, le Conseil, sans être encore politiquement responsable devant l'Assemblée, serait amené à fournir à celle-ci des éclaircissements sur sa politique et les conditions dans lesquelles le projet a été établi. Ces informations et explications reflèteraient la

position *du Conseil* et non celle (ou celles) de ses membres. Par cette voie, une certaine publicité serait instaurée, sans cependant porter atteinte au caractère d'institution de la Communauté que doit conserver le Conseil.

Telle est, en définitive, l'orientation que devrait prendre dès maintenant l'agencement du nouvel équilibre institutionnel de la Communauté, aussi bien pour les besoins d'une application correcte du Traité pendant la période définitive, y compris dans les domaines qui seraient l'objet d'une extension, que pour commencer à préparer la Communauté politique.

Pour partager les quelques idées qui viennent d'être exposées, il est évidemment nécessaire d'éprouver un minimum de confiance dans la valeur propre des institutions. Or beaucoup d'esprits sont plus ou moins sceptiques à cet égard, certains même franchement hostiles, prétendant que les rapports internationaux, même dans le cadre d'accords aussi « contraignants » que ceux qui unissent l'Europe des Six, ne peuvent être fondés que sur la *coopération* entre les Etats et *une volonté politique commune* de leur part.

En vérité, nous pensons qu'il n'y a pas d'opposition entre ces deux thèses mais bien au contraire qu'elles se complètent, comme le prouve l'expérience même des Communautés européennes telle que nous avons cherché à l'évoquer dans sa réalité.

Il est tout à fait vrai que sans volonté politique de la part des responsables de chaque pays, aucun résultat ne peut être acquis, les mécanismes mis sur pied, si perfectionnés soient-ils, risquant alors de tourner à vide. Si, par exemple, la France n'avait pas, dès les débuts de la V^e République, entrepris et réussi l'effort de redressement économique et financier qui s'imposait, notre pays eût éprouvé les plus grandes difficultés à affronter les exigences du Traité de Rome dont nous n'aurions probablement connu que les « clauses de sauvegarde », en passant notre temps à tirer la sonnette d'alarme ; le fait a été bien souvent souligné et il est parfaitement exact.

Mais on doit reconnaître aussi que cette volonté politique de redressement a trouvé un stimulant dans l'acceptation du Traité, de ses objectifs, de ses procédures. On a décidé de « jouer le jeu » et, dès lors, les mécanismes institutionnels ont rempli leur rôle, permettant à la Communauté d'entreprendre la réalisation progressive du marché commun et de poursuivre une marche très vite considérée comme irréversible. Certains pensent peut-être

qu'une simple coopération de type classique aurait pu parvenir aux mêmes résultats. Rien n'est plus douteux cependant et, ce qui est sûr, c'est que la méthode institutionnelle a fait ses preuves en réussissant.

Un autre exemple, bien frappant lui aussi, de succès de la méthode combinant la volonté politique et le jeu des mécanismes du Traité est l'aboutissement de la politique agricole commune. Enfin peut-on oublier, dans un domaine qui, celui-là, ne concerne pas seulement notre pays, le remarquable succès de ce qu'on a appelé le « Kennedy round » et le rôle déterminant joué à cet égard par la Commission, agissant comme mandataire des Etats membres et selon les directives du Conseil. Lorsqu'on lit l'article 111 du Traité, relatif aux négociations tarifaires avec les pays tiers, on découvre combien est subtil le partage des compétences entre les gouvernements des Etats membres, le Conseil et la Commission. En fait, il n'y a rien de commun entre le rôle joué par la Commission dans ce domaine et celui qui aurait été imparti, dans une négociation classique, à de simples experts gouvernementaux. Cela est dû sans nul doute non seulement à la remarquable valeur personnelle des négociateurs, mais aussi à l'autorité morale déjà acquise par la Commission dans l'application du Traité et à la confiance que les gouvernements lui ont manifestée pour arbitrer leurs propres divergences et présenter un « front commun » devant les partenaires. Ici encore, nous voyons les résultats que procure une collaboration organique entre la Commission et le Conseil, appuyée sur une volonté politique des Etats membres.

Il apparaît donc bien, à l'expérience, à quel point est fructueuse la méthode consistant à « couler » en quelque sorte l'action politique dans un moule institutionnel dans lequel les Etats ne sont plus directement face à face, mais tenus d'observer des procédures et de se plier à des règles dont le jeu subtil émousse les divergences et les susceptibilités au bénéfice de l'intérêt commun.

A vrai dire, pour que cette méthode réussisse, il faut être en présence d'un Traité qui ne se borne pas, comme c'est trop souvent le cas des accords internationaux, à indiquer d'une manière plus ou moins vague les résultats à atteindre sans établir les règles permettant de les obtenir. Comportement d'ailleurs largement répandu de nos jours : « il faut faire en sorte que... » ; voilà ce que nous entendons sans cesse, et pas seulement dans la propagande électorale. On est chaque fois tenté de

répliquer : « oui, mais comment ». Le Traité de Rome, quant à lui, répond à une telle question, tout en gardant une juste mesure entre la précision et la souplesse, permettant ainsi aux institutions de jouer leur rôle et aux Etats d'accepter ce jeu.

Les avantages de la méthode institutionnelle par rapport à la simple coopération interétatique se révèlent également dans le domaine contentieux. Sans doute, le rôle de la Cour de Justice est-il largement orienté, en collaboration d'ailleurs avec les tribunaux nationaux, vers la protection directe des droits des personnes, physiques ou morales, autres que les Etats, ce qui distingue fondamentalement le juge communautaire d'une juridiction internationale telle que la Cour de La Haye. Mais, même lorsque le litige met en cause un Etat membre, il ne se déroule jamais, au moins pratiquement, entre cet Etat et un autre, la partie adverse étant toujours en fait une Institution de la Communauté, la Commission le plus souvent : psychologiquement, c'est là un élément favorable, surtout lorsque (comme il arrive parfois) le litige, en réalité, oppose deux Etats.

Ce fut le cas, pour ne citer qu'un exemple, de l'affaire dite des *réfrigérateurs* qui opposa en 1962 la France et l'Italie et eut un certain retentissement à l'époque. L'industrie française des réfrigérateurs se vit subitement concurrencer d'une manière dramatique par une augmentation considérable des importations d'appareils italiens. Nos voisins furent accusés de dumping, ce dont ils se défendirent avec force. L'affaire menaçait de s'envenimer. Or elle se régla très pacifiquement par le simple jeu des procédures communautaires : le gouvernement français demanda à la Commission l'application des mesures de sauvegarde prévues par le Traité. La Commission, faisant droit à cette demande en vertu des pouvoirs qu'elle détenait de l'art. 226, autorisa la France à rétablir un droit de douane pendant six mois sur les importations de réfrigérateurs en provenance de l'Italie et le gouvernement italien demanda alors à la Cour de Justice l'annulation de cette décision comme illégale. Le recours fut rejeté et tout finalement rentra dans l'ordre, la mesure prise ayant permis à l'industrie française de se réorganiser tout en maintenant un courant normal d'importations des appareils italiens. Mais ce qu'il faut souligner, c'est que les deux parties au procès étaient le gouvernement italien, demandeur, et la Commission, défenderesse, la question à juger étant de savoir si la Commission avait excédé ses pouvoirs ou, au contraire, fait une application correcte de ceux-ci ; le gouverne-

ment français, quant à lui, n'était pas partie au procès. Voilà comment les mécanismes du Traité permettent de régler de tels litiges, avec sérieux et objectivité, dans un cadre juridique précis et selon des procédures procurant toutes garanties, sans mettre directement en présence devant le juge deux Etats « souverains ».

Quant à l'exécution par les Etats des décisions de justice rendues par la Cour, elle n'est pas seulement l'effet de l'obligation juridique que comporte l'arrêt, mais sans doute plus encore de l'*autorité morale* qu'a rapidement acquise le juge communautaire et qui n'a cessé de s'affirmer.

Il s'agit donc bien, en définitive, d'une question de *confiance*, cette confiance que, par leur fonctionnement même, les institutions communautaires ont su inspirer, ce qui prouve, d'ailleurs, que les créateurs du système avaient vu juste ou, au moins, que s'ils ont fait un pari, ils l'ont gagné. Pourquoi, dès lors, ne pas persévérer dans la même voie, avec bien entendu toutes les adaptations et même les « novations » nécessaires ?

Nous pensons que les véritables raisons des réticences ou des hésitations d'un grand nombre, voire du refus de certains, à aller franchement de l'avant sont en réalité d'ordre sentimental. Beaucoup de ceux qui se déclarent acquis à l'idée d'une organisation politique de l'Europe craignent, sans toujours l'avouer ou peut-être sans se l'avouer à eux-mêmes, qu'une évolution trop rapide engage notre pays dans un processus de désagrégation dont le terme serait tout simplement la fin de la nation française. L'« intégration » européenne n'a-t-elle pas pour corollaire la « désintégration » de ses composantes ? Un tel état d'esprit entraîne tout normalement des réflexes de résistance. L'Europe, oui, bien sûr, mais le plus tard possible...

Sur un pareil plan, on ne peut pas ne pas tenir compte des tendances de l'opinion. Or celle-ci, dans sa majorité, est depuis longtemps acquise à l'idée européenne, et c'est pourquoi, d'ailleurs, rares sont ceux, parmi nos dirigeants, qui déclarent ouvertement s'y opposer.

Cependant, cette opinion est le reflet de motivations souvent très différentes, suivant qu'elles émanent de tel ou tel milieu social et, surtout, de telle ou telle génération. Il est certain que les jeunes d'aujourd'hui n'ont plus la même notion de certaines valeurs comme le sentiment national ou la patrie, que beaucoup de leurs aînés ; on a même souvent l'impression que ce sont là pour eux des mots vides de sens, au moins dans la mesure où ces

mots leur semblent évoquer un chauvinisme d'un autre âge. Or la jeunesse a besoin d'idéal et il a été souvent noté que, dans notre « société de consommation », la construction européenne était à peu près le seul élément capable de susciter et d'entretenir un idéal autre que celui qui est fondé sur la destruction, la violence ou la révolution. Décevoir ce sentiment serait non seulement injuste mais irréaliste.

Le problème est plus difficile pour ceux que leur âge ou leur éducation laissent attachés plus ou moins profondément aux valeurs nationales que nous venons d'évoquer. Néanmoins, l'expérience du fonctionnement des institutions européennes, à laquelle nous nous référons une fois encore, montre qu'un tel problème peut être résolu sans choix pénibles ni « révisions déchirantes ». En effet, l'accomplissement par les membres des organismes communautaires de leur tâche quotidienne constitue, à lui seul, un puissant facteur de ce qu'on pourrait appeler une « intégration sans douleur ». Au service d'une œuvre commune, à laquelle chacun apporte le meilleur de lui-même, ils sont tout naturellement amenés à mieux comprendre leurs collègues des autres pays, à réviser certaines de leurs conceptions, à modifier leur comportement en face de bien des problèmes. Des préjugés tombent, des ignorances se dissipent, des comparaisons plus justes s'établissent. Il se produit, en somme, un phénomène comparable à celui que provoquent les échanges culturels, mais bien plus puissant et d'une portée plus profonde, car il n'est pas seulement le résultat d'échanges d'idées et de contacts personnels ; il se traduit par des réalisations concrètes.

Et cependant, loin de constituer une sorte de brassage des mentalités dans lequel se dissoudrait plus ou moins la personnalité des acteurs, l'accomplissement de la tâche commune entraîne en retour, chez chaque participant, une prise de conscience claire et souvent aiguë des valeurs nationales qu'il a en lui-même et qu'il a mises au service de la Communauté. Le sentiment de fierté qu'il en éprouve est parfaitement légitime. Peut-être peut-on le comparer à celui qui anime — ou devrait animer — les Jeux Olympiques...

Ainsi le sentiment national ne s'émousse pas. Il devient plus pur et plus authentique. Il est transcendé et son rayonnement n'en est que plus grand. N'y a-t-il pas là, dans notre monde actuel, un idéal digne de la France ? Si on le pense, il faut poursuivre l'œuvre entreprise afin que le rêve qui l'inspire soit dès maintenant une réalité.

L'APPLICATION DIRECTE DES DISPOSITIONS DE CERTAINES DIRECTIVES

par Yves CRETIEU

Assistant à la Section Juridique
du Collège d'Europe

Une directive de la Commission ou du Conseil de la C.E.E. peut-elle produire des effets directs dans les relations entre l'Etat destinataire et ses justiciables ? Peut-elle engendrer pour ces derniers des droits dont ils pourront se prévaloir devant leurs juridictions nationales pour, par exemple, dénier tout effet obligatoire à une loi, un règlement ou un acte administratif national qui contredirait la directive ?

Une prise de position de la Cour sur la question si souvent posée et débattue en doctrine (1) de l'applicabilité directe en droit interne de dispositions de *directives* était fort attendue.

(1) Parmi une très abondante littérature : SCHATZ, Zur rechtlichen Bedeutung von Art. 189 Abs. 3 EWGV für die Rechtsangleichung durch Richtlinien, NJW 1967, 1964 ss. ; Discussions du Troisième Congrès de la FIDE (Paris, novembre 1965) avec le compte rendu de GILSDORF, Eur. 1966, 162 ss. ; DUMON, L'afflux européen dans les droits et les institutions des Etats membres des Communautés européennes, Cahiers de droit européen, 1965, 29 ss. ; exposé de DUMON à la Semaine de Bruges 195, 156 ss. ; DESMET, Les Deux directives du Conseil de la CEE concernant la police des étrangers, Cahiers de Droit européen 1966, 155 ss. ; DUMON, La notion de disposition directement applicable en droit européen, Cahiers de droit européen 1968, 369 ss. ; FUSS, Die Richtlinie des Europäischen Gemeinschaftsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt, 1965, p. 378 ; KOOLJMAN, De Richtlijn in het Europees Gemeenschapsrecht, functie en rechtsgevolg, SEW 1967. L'excellent ouvrage de M. CONSTANTINESCO, L'applicabilité directe dans le droit de la CEE, LGDJ 1970, essentiellement 65 ss. et les auteurs cités.

L'arrêt du 17 décembre 1970 rendu dans l'affaire S.p.a S.A.C.E. de Bergame a été l'occasion pour la Cour de conférer un tel effet à une directive communautaire. Le débat n'est pas clos pour autant. Il y a fort à penser qu'il en sera au contraire relancé. Nous voudrions ici tenter d'en circonscrire les termes et de faire part de quelques réflexions que nous inspire cet arrêt.

L'article 189, article-clef dans le Traité de Rome, n'est pas de ceux qui rassurent le juriste européen. Sous une apparente clarté se cachent de fondamentales et graves incertitudes apparues au fil des années et que la C.J.C.E. a cherché, sans toujours y parvenir, à dissiper par sa jurisprudence. La finalité de l'article 189 est la définition des différentes « normes » que peuvent prendre les institutions européennes pour la mise en œuvre et l'exécution du Traité.

« Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre.

La directive lie tout Etat membre quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

Les recommandations et les avis ne lient pas. »

Certains auteurs (2), sur la base de ce texte, ont nié la possibilité de l'applicabilité directe des dispositions d'une directive en droit interne. D'autres auteurs, représentant certainement la doctrine dominante (3), sont arrivés à des conclusions différentes.

La jurisprudence nationale ne s'est occupée que rarement du problème et a, de manière générale, refusé l'application directe. L'attitude des juridictions allemandes est, à cet égard, pour le moins restrictive (4). La jurisprudence française n'a pas encore, à notre connaissance, été saisie de cette question. S'il est fort probable que le Conseil d'Etat français adopterait une position restrictive, il semble, par contre, qu'il n'en serait pas de même pour les juridictions de l'ordre judiciaire et particulièrement les juridictions répressives (5).

Le Conseil d'Etat belge est, jusqu'à présent, la seule juridiction (6) à avoir abordé le problème en donnant à une directive communautaire la prééminence sur un texte réglementaire national, en l'occurrence un arrêté ministériel (Affaire Dame Corveleyn c. Etat belge ; Arrêt du 7 oct. 1968) (7). En réalité, le Conseil d'Etat, dans ses motifs, ne parle pas expressément d'applicabilité directe du texte de la directive invoquée dans cette affaire (8).

(2) CATALANO, Manuel de droit des Communautés européennes, Paris Dalloz-Sirey, 2^e éd. 1965, p. 135-136 ; GAUDET, Aspects juridiques de la liberté d'établissement dans le Marché Commun, SEW 1961, 64 ss. ; EVERLING, Gemeinschaftsrecht, NJW 1967, p. 467 ; WOHLFARTH et SCHLOH, in Droit des Communautés européennes, Bruxelles, 1969, n° 1158 ss. ; RAMBOW, L'exécution des directives de la CEE en République fédérale d'Allemagne, Cahiers de droit européen, 1970, n° 4, p. 383.

(3) En ce sens OPHULS, Les règlements et les directives dans les Traités de Rome, et son intervention orale au troisième Colloque FIDE, WAELBROECK, The application of EEC Law by national Courts, Stanford Law Review, 1967, p. 1248 ; et les auteurs cités en (2).

(4) Cf. Par ex. Verwaltungsgericht de Berlin, 26-10-1962, Common Market Law Reports, 1964, p. 5 ; Verwaltungsgericht de Bade-Würtemberg, 9-9-1964, Deutsches Verwaltungsblatt, 1965, p. 405.

(5) Cf. Sur cet aspect de droit national : TALLON, KOVAR et LACARDE, L'exécution des directives de la CEE en France, Cahiers de droit européen 1970, n° 1, p. 274 ss.

(6) On cite également un arrêt du 17-12-1965 de la Cour Constitutionnelle de Mannheim, Deutsches Verwaltungsblatt, 1966, p. 647, dans le même sens ; mais, cet arrêt n'est pas particulièrement explicite et d'ailleurs la même juridiction a rendu en novembre 1969 une décision allant en sens inverse.

(7) Rapporté dans les Cahiers de droit européen 1969, p. 343 avec les observations de P. GICON.

(8) Art. 3 de la directive n° 64-22 du 25-2-1964 sur la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

L'interprétation de cet arrêt doit d'ailleurs être prudente : le Conseil d'Etat considère simplement que rien, ni dans la législation, ni la réglementation belge n'empêchait le Ministre de la Justice de se conformer à la directive en cause : il lui suffisait de s'abstenir de prendre une position allant à l'encontre des dispositions claires et précises de la directive (9).

L'Auditeur général, dans ses conclusions, avait habilement suggéré au Conseil un renvoi préjudiciel conformément à l'art. 177 du Traité dont l'objet aurait été de demander à la C.J.C.E. son interprétation de l'article 189 du même Traité sur le point de savoir si cette disposition doit s'interpréter comme excluant ou bien comme rendant possible qu'une directive soit, dans une certaine mesure, directement applicable. La haute instance administrative belge a estimé, à tort croyons-nous, ne pas devoir opérer ce renvoi qui seul aurait permis, en aboutissant à un arrêt de la C.J.C.E. assurant une solution unitaire, de mettre fin à la diversité des solutions nationales.

Néanmoins, l'occasion d'un tel renvoi s'est heureusement représentée peu après, dans l'affaire 33/70 (10).

Quels en sont les faits ? Une loi italienne de 1950 avait institué un droit de 0,50 % pour services administratifs sur certaines marchandises importées de l'étranger. Estimant qu'il s'agissait d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, la Commission a, conformément aux dispositions de l'article 13 § 2 du Traité C.E.E. (11) fixé par une directive du 22 décembre 1967 (n° 68/31) le rythme de suppression de la-dite taxe.

(9) Si le Conseil d'Etat belge se fonde sur le fait que la disposition est claire et précise, il ne manque pas de souligner aussi qu'à son avis elle a été exécutée par l'arrêté royal du 21-12-1965 aussi.

(10) L'affaire 33/70 doit être rapprochée de trois arrêts antérieurs ayant déclaré des décisions communautaires directement applicables. Ces arrêts ne concernaient pas vraiment le problème de l'applicabilité directe de directives. Il s'agit des affaires : 9/70 M. Franz Grad et Finanzamt de Traunstein (arrêt du 6-10-70) ; 20/70 Transport Lesage et Hauptzollamt de Fribourg (21-10-70) ; 23/70 M. Erich Haselhorst et Finanzamt de Düsseldorf (arrêt du 21-10-70). Voir le commentaire de Wägenbaur : Zur Wirkung von Entscheidungen und Richtlinien des EWG-Rechts, AWD 1970, p. 481 ss.

(11) Article 13 : I. Les droits de douane à l'importation, en vigueur entre les Etats membres, sont progressivement supprimés par eux, au cours de la période de transition, dans les conditions prévues aux articles 14 et 15.

2. Les taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation, en vigueur entre les Etats membres, sont progressivement supprimées par eux au cours de la période de transition. La Commission fixe, par voie de directives, le rythme de cette suppression...

Selon cette directive, le droit litigieux devait être entièrement aboli avant le premier juillet 1968. La République italienne ne respecta pas ce délai (12). La S.p.a. S.A.C.E. de Bergame qui, en septembre 1969 (soit plus d'un an après le délai prévu par la directive), avait importé au départ d'autres Etats membres des marchandises et avait dû payer, de ce chef, 60 000 livres pour services administratifs, a intenté, en juillet 1970, une action devant le président du Tribunal de Brescia visant à ce que lui soient remboursées les sommes indûment perçues par l'Etat italien. Le président estima à juste titre devoir surseoir à statuer en application de l'article 177. Il interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions de l'article 13 § 2 du Traité de Rome ou les dispositions de la directive sont immédiatement applicables dans l'ordre juridique italien ; « des droits individuels dont les juridictions nationales doivent tenir compte ont-ils été créés pour les particuliers à partir du 1^{er} juillet 1968 ? ». Le problème était ainsi clairement posé : la directive par laquelle, dans la limite de ses pouvoirs, la Commission a fixé, pour la suppression de la taxe d'effet équivalent, un délai plus rapproché que le délai fixé par le Traité dans l'article 13 § 2 (expiration de la période de transition) a-t-elle, en ce qui concerne l'applicabilité directe, le même effet qu'une fixation opérée par le Traité lui-même ?

La C.J.C.E. a répondu positivement. Mais avant d'en venir aux motifs mêmes de la Cour et à leur analyse, il nous semble utile, à ce stade, d'exposer brièvement les principaux arguments habituellement soulevés par la doctrine (et évidemment repris par les parties dans l'aff. 33/70) en faveur ou contre le principe de l'applicabilité directe des dispositions de certaines directives en droit interne.

Le Gouvernement allemand se fait, à l'occasion d'observations écrites qu'il avait tenu à présenter dans cette affaire, le « porte-parole » du courant doctrinal le plus restrictif. Les arguments sont incontestablement solides ; ils trouvent leur principal appui dans le texte du Traité. L'argument majeur de cette doctrine est celui tiré de l'article 189 : les directives, dit-on, n'ont que les Etats membres pour destinataires et, contrairement aux règlements, elles ne sont pas destinées à avoir des effets directs. Les directives ne seraient donc qu'une

source normative indirecte. Elles nécessitent, pour être applicables, une conversion en dispositions de droit national. C'est aux Etats membres qu'est expressément laissé le choix de la forme et des moyens de leur mise en œuvre. Ainsi, en l'espèce, estiment le Gouvernement allemand et le représentant du Gouvernement italien, la directive ne pourrait avoir pour conséquence de conférer, avant la date prévue, l'applicabilité directe à l'article 13 § 2. Ce qu'il aurait fallu, c'est que la fixation du délai soit, elle aussi, de nature à être directement applicable.

A ce raisonnement, les tenants d'une interprétation stricte joignent d'autres considérations allant dans le même sens :

— Le fait que le Traité impose, en certaines matières (par exemple : l'agriculture, les transports, la politique commerciale) de choisir la forme de la directive, soulignerait la portée de principe que les Etats signataires ont entendu conférer à la distinction entre les directives et les autres normes ; cette portée serait méconnue si la directive était pratiquement assimilée à un règlement.

— On insiste également sur le fait que les directives, sources normatives indirectes, ne sont pas nécessairement publiées au Journal Officiel des Communautés européennes, comme le sont les règlements en vertu de l'article 191 § 1. Si elles étaient directement applicables, une condition essentielle de sécurité juridique ferait défaut en ce sens qu'on ne peut admettre a priori que le juge soit informé d'actes juridiques non publiés.

Ces arguments sont de poids, sans nul doute. Néanmoins, d'autres leur sont opposés dans la doctrine dominante, dans les observations de la Commission C.E.E. et des parties, en faveur de l'applicabilité directe de certaines directives. Ils s'appuient plus sur une analyse cohérente de l'esprit et de l'évolution du droit communautaire et sur les principes fondamentaux de la jurisprudence de la C.J.C.E. que sur les arguments de texte.

Certes, fait-on remarquer, il est vrai que l'article 189 ne reconnaît expressément qu'au seul règlement un effet direct dans tout Etat membre. Il n'exclut cependant pas formellement la même solution pour les directives (ou les décisions). Il faut distinguer entre « applicabilité directe » au sens de l'article 189 et dispositions « propres à produire des effets directs dans les rapports juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables ». Le problème est fort délicat mais fondamental. Il s'agit en effet de s'entendre sur la signification à donner à l'expression

(12) Pour ne pas s'être mis en règle la République italienne a fait l'objet d'une procédure en manquement intentée par la Commission conformément à l'article 169. Cette procédure vient d'aboutir à la constatation par la CJCE (Aff. 8/70) de la violation par l'Italie de l'article 13 et 2 et de la directive précitée.

« directement applicables ». Dans l'article 189, l'expression signifie que la disposition n'exige pas un acte normatif interne pour lui conférer une valeur qu'elle possède déjà. Dans la jurisprudence de la Cour, par contre, la même expression signifie que la disposition est apte à produire des « effets directs » à l'égard des particuliers sans que soit nécessaire une loi interne reconnaissant aux particuliers les droits qui leur ont déjà été attribués par la disposition communautaire. Dans le cas de l'article 189, il est fait référence à l'aspect formel, alors que dans la jurisprudence de la Cour, l'accent est mis sur l'aspect substantiel.

En se référant de la même manière à cette jurisprudence, on souligne aussi que le caractère directement applicable d'une disposition communautaire doit s'apprécier non par le biais de l'intention des parties mais en vertu de la *nature* de l'obligation. Est ainsi directement applicable une disposition « complète et juridiquement parfaite » (13), ou une disposition qui « énonce une interdiction claire et inconditionnelle » qui « n'est assortie d'aucune réserve » et dont l'exécution « ne nécessite pas une intervention législative des Etats » ou des autorités communautaires, se prêtant donc, « par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables » (14).

L'utilisation par la Cour de tels critères, n'entrant dans le cadre d'aucune véritable argumentation textuelle, a évidemment amené de nombreux auteurs à affirmer qu'un tel raisonnement devait pouvoir s'appliquer aux dispositions des directives imposant à un Etat membre une obligation claire, précise et inconditionnelle, se suffisant à elle-même et éliminant ainsi pratiquement la « marge de manœuvre » de l'Etat dont l'intervention se borne, en somme, à une reprise du texte de la directive au mot à mot (15).

Il n'y a, fait-on remarquer, aucune différence de fond et il ne doit y avoir aucune différence d'effet entre une obligation de « standstill » telle que celle de l'article 12 du Traité enjoignant les Etats membres de s'abstenir d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à

l'exportation (et qui est selon la Cour directement applicable) et une directive imposant une même obligation de ne pas faire, par exemple la directive du 25 février 1964 disposant en son article 4 que les Etats ne peuvent introduire de nouveaux règlements plus restrictifs que ceux qui existent au jour de la notification de la directive.

Certains auteurs voudraient d'ailleurs limiter la possibilité d'application directe d'une directive à cette seule hypothèse d'une obligation de *ne pas faire* (obligation de standstill). D'autres estiment, par contre, qu'un tel effet peut tout aussi résulter d'une obligation de *faire* imposée dans une directive, si elle se révèle suffisamment claire et précise, « complète et juridiquement parfaite » (16). La jurisprudence de la C.J.C.E. est en ce sens pour les dispositions du Traité : ainsi, l'article 95 § 3 qui contient une obligation de faire a-t-il été déclaré directement applicable par la Cour. Dans la ligne de ce raisonnement, appliqué à l'affaire 33/70, il apparaîtra clairement que la directive adressée au Gouvernement italien, lui imposant une obligation claire et précise de supprimer la taxe litigieuse après une certaine date (obligation de faire) (17) était « ex natura rerum » directement applicable.

C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'aboutit l'avocat général M. Karl Roemer qui démontre habilement le caractère juridiquement complet et parfait de cette obligation qui ne laissait à l'Italie « aucune marge d'action pour un acte de transposition dans le droit interne » une fois dépassé le délai fixé par la directive. Il écarte également l'argument selon lequel les directives ne sont pas nécessairement publiées : la fonction de cette publication est essentiellement une fonction de protection et certes, lorsque la publication n'a pas eu lieu (18), il est impossible d'opposer l'acte en question à un individu concerné. Mais la situation est précisément inverse lorsqu'un particulier se réfère à un tel acte pour la défense de ses droits comme c'est le cas en l'espèce.

*
**

(13) Arrêt Lütticke (Aff. 57/65), Rec. XII, p. 294.

(14) Voir l'analyse des conditions essentielles pour qu'une disposition du Traité soit directement applicable faite par BEBR, les dispositions de droit communautaire directement applicables, Cahiers de droit européen 1970, n° 1, p. 15 ss et la jurisprudence qu'il cite.

(15) Dans ce cas, il n'y a plus de véritable « complément national ».

(16) Cf. Observations de l'Auditeur général dans l'affaire Corveleyn.

(17) Il serait également possible d'argumenter que la directive comporte en même temps une obligation de ne pas faire, en ce sens que le Gouvernement italien, passé le délai, devra s'abstenir de créer de nouvelles taxes. Nous pensons cependant que les dispositions de la directive 68/31 renferment avant tout une obligation de faire.

(18) Ce qui d'ailleurs est exceptionnel, même pour les directives.

Comment, concrètement, la Cour a-t-elle tranché le débat dans l'affaire 33/70 ? En premier lieu, le caractère directement applicable des articles 9 et 13 § 2 du Traité ne faisait pas problème et la C.J.C.E. a repris les termes désormais classiques de sa jurisprudence (19) : « l'interdiction claire et précise de percevoir des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation qu'ils contiennent se prête parfaitement, par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables ». Ces dispositions engendrent donc, pour les particuliers, « des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

En ce qui concerne l'effet de la directive 68/31, il doit, selon la Cour être apprécié à la lumière des articles 9 et 13 § 2 du Traité. La directive 68/31, dont l'objet est de fixer à un Etat membre une date limite pour l'exécution d'une obligation communautaire, n'intéresse pas seulement les rapports entre la Commission et cet Etat, mais entraîne aussi des conséquences juridiques dont peuvent se prévaloir, et les autres Etats eux-mêmes, intéressés à son exécution, et les particuliers, lorsque, par sa nature même, la disposition qui édicte cette obligation est directement applicable comme il en est des articles 9 et 13 § 2 du Traité. L'attendu final est ainsi rédigé : « L'obligation d'éliminer le droit pour services administratifs, contenue dans la directive 68/31 de la Commission du 22 décembre 1967, combinée avec les articles 9 et 13 § 2 du Traité ainsi qu'avec la décision du Conseil n° 66/532, produit des effets directs dans les relations entre l'Etat membre, destinataire de la directive, et ses justiciables et engendre, en leur faveur, à partir du 1^{er} juillet 1968, des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

*
**

Ces attendus nous inspirent quelques réflexions :

1) En premier lieu, on ne peut manquer de souligner le souci qu'a la Cour d'envisager le problème de l'applicabilité directe de la directive en cause uniquement sous l'angle de la protection juridictionnelle : elle constate que la directive 68/31 entraîne des conséquences juridiques directes pour les particuliers qui doivent pouvoir s'en prévaloir devant leurs juridictions nationales.

Ce souci fondamental d'élargir la portée du droit communautaire qu'elle veut voir viser « au-delà des gouvernements, les peuples » est, dans la jurisprudence de la C.J.C.E., une attitude constante et une ligne directrice majeure dont les principes ont été vigoureusement énoncés dans l'important arrêt Van Gend en Loos du 5 février 1963 (Aff. 26/62) (20) et souvent repris par la suite : les sujets de cet « ordre juridique nouveau » fondé par le traité, sont « non seulement les Etats membres mais aussi leurs ressortissants ». La Cour cherche donc à éliminer autant que possible l'écran étatique qui permet de séparer l'ordre communautaire de l'ordre interne. Le fait qu'une disposition du traité soit formellement adressée aux Etats membres n'exclut pas a priori son application directe : désigner « les Etats membres comme sujets de l'obligation de s'abstenir n'implique pas que leurs ressortissants ne puissent en être les bénéficiaires ».

Les critères utilisés dans l'arrêt Van Gend en Loos et la jurisprudence postérieure ont eu pour conséquence principale l'augmentation du nombre des dispositions directement applicables (21), celles dont la pénétration en droit interne est automatique. L'arrêt S.A.C.E. de Bergame s'inscrit bien évidemment dans le cadre de cette jurisprudence « intégrationniste » et soucieuse du renforcement de la protection juridictionnelle des particuliers et à ce titre on ne peut que s'en féliciter tant il est vrai que cette protection dans le droit de la C.E.E. apparaît pour l'essentiel nettement insuffisante.

2) Nous noterons d'autre part qu'un tel élargissement de la catégorie des actes produisant des effets directs, et cela en particulier pour certaines directives, exercera peut-être sur les autorités nationales une saine pression, les contraignant à remplir leurs engagements communautaires à temps, à mettre en œuvre dans leur droit certaines directives communautaires de façon plus attentive et diligente et ainsi de lutter contre une certaine négligence que l'on n'a pas manqué de critiquer, dans la doctrine et dans les services de la Commission.

En ce sens, la conséquence ne peut être que bénéfique pour le droit européen ; reconnaître aux particuliers les droits directs plus larges, c'est « détruire l'intérêt à temporiser » et ainsi rendre

(19) Ont ainsi déjà été jugés directement applicables outre ces deux articles, les articles : 12 ; 31 § 1 ; 32 § 1 ; 37-2° ; 53 ; 95 § 1, 2 et 3.

(20) Rec. IX, p. 5 ss.

(21) CONSTANTINESCO, Loc. cit., p. 59. BEBR, Cahiers de droit européen 1970, p. 16 ss.

inutile l'inexécution de la part des Etats membres (22).

3) Il faut pourtant se garder de donner à l'arrêt S.A.C.E. de Bergame une portée exagérée. Il constitue certainement une étape dans une évolution heureuse de la jurisprudence communautaire renforçant la protection juridictionnelle des particuliers. Mais, de toute façon, et même si le nombre des directives claires, précises et « juridiquement parfaites » tend et tendra toujours, compte tenu des « tendances normatives » actuelles des institutions de la C.E.E., à augmenter fortement (23), il n'en reste pas moins que la non-applicabilité directe des directives communautaires reste le principe et leur applicabilité directe, l'exception. En réalité, les directives les plus importantes en matière de liberté d'établissement, de libre circulation des services et des capitaux, d'harmonisation fiscale par exemple pourront rarement être directement applicables. D'ailleurs, la lecture attentive de l'arrêt ne peut que nous renforcer dans cette opinion : la directive 68/31 demeure un acte de nature exceptionnelle, au corps de directive et à l'âme de règlement. Les termes utilisés par la Cour et la façon de présenter les choses sont significatifs : l'effet de la directive est lié très étroitement « combiné », à celui des articles 9 et 13 ; elle n'aurait donc aucune indépendance par rapport à des textes dont elle ne constituerait en somme qu'un simple élément additionnel (24). Ainsi, le caractère directement applicable des textes « de support » semble être la condition de celui de la directive.

En définitive, une grande prudence émane des attendus de la Cour. Il apparaît clairement que les juges n'ont voulu formuler aucun principe : il s'agira d'une jurisprudence d'espèce. Dans chaque cas, la Cour autopsiera la nature, la structure et le contenu de la disposition en cause avant de se

prononcer sur son caractère directement applicable et elle ne le fera à notre avis que lorsqu'elle pourra rattacher la directive à un texte de support (article du traité ou règlement) lui-même directement applicable. Certains reconnaîtront dans cette attitude la Sagesse proverbiale du Juge, d'autres y discerneront le souci de la Cour d'éviter la réaction des Etats qu'entraînerait certainement une jurisprudence allant dans le sens d'une « dénationalisation » des directives, une telle réaction pouvant consister pour le Conseil des Ministres à prendre soin de rédiger ses directives de telle sorte qu'elles ne puissent en aucune façon devenir directement applicables.

Nous pensons en tout cas que la prudence de la Cour aura pour résultat de prévenir la naissance d'un grand nombre de recours internes de particuliers invoquant trop facilement des dispositions favorables de directives communautaires non encore exécutées pour combler les lacunes de leur droit national. Ce qui multiplierait d'autant les renvois préjudiciels à la C.J.C.E., mais surtout risquerait de gêner la mise en œuvre en droit interne du droit communautaire dont les structures sont différentes. L'intervention du particulier n'est pas souhaitable dans ce cadre.

4) Si la portée pratique de l'arrêt S.A.C.E. de Bergame se révélera relativement faible, ses incidences théoriques ne sont pas négligeables. La notion de directive n'en ressort pas plus claire pour le juriste. La directive, est, dans le système normatif communautaire, un instrument juridique pour le moins curieux, à nature hybride, communautaire dans sa substance et national par sa forme, fruit de ce compromis politique « communautaire-national » qui n'est que rarement absent dans le Traité de Rome. Notre arrêt ajoute en fait à l'insaisissabilité de la notion. La directive est une norme aux contours flous et aux formes changeantes, tantôt acte « politique » de coopération internationale, ressemblant tantôt à un règlement par ses effets, tantôt à une décision adressée à un Etat. Une telle imprécision porte en elle le germe de réelles difficultés d'interprétation et donc d'insécurité juridique. Il n'est pas douteux que l'arrêt S.A.C.E. de Bergame ne satisfera pas pleinement certaines juridictions nationales et l'on peut s'attendre, dans les prochains mois, à une série de renvois préjudiciels visant des directives et tendant à ce que la C.J.C.E. précise sa jurisprudence à cet égard.

(22) CONSTANTINESCO, *Loc. cit.*, p. 63 ; WAGENBAUR, *Zur Wirkung von Entscheidungen und Richtlinien des EWG-Rechts Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters* 1970, p. 481 ss. WAGENBAUR : *Recent developments in Community law*. Cours donné le 5 janvier 1971 à la Conférence annuelle de l'Association universitaire pour les études européennes, Université de Reading.

(23) Cela est surtout frappant en matière d'harmonisation des législations où les directives sont souvent très précises et complètes, ne laissant pour ainsi dire aucune liberté aux Etats ; Voir LELEUX, *Le rapprochement des législations dans la CEE*, *Cahiers de droit européen* 1968, p. 152 ss. ; SCHATZ, *précité*.

(24) En fait, il n'est peut-être pas certain que cette combinaison fût nécessaire ; à notre avis, la directive en cause est par elle-même directement applicable sans qu'une référence à des textes « de support » s'impose vraiment.

(25) Voir note 10.

La tendance majeure de la jurisprudence de la C.J.C.E. est à l'heure actuelle de chercher à accroître l'applicabilité directe du droit communautaire. Avant même que ne soit reconnue l'applicabilité directe d'une directive, il a été admis par la Cour dans les affaires 9, 10 et 23/70 que des décisions adressées à des Etats membres étaient susceptibles de produire des effets directs entre les Etats membres et leurs justiciables (25). L'affaire 33/70 doit en être bien évidemment rapprochée ; elle s'inscrit avec elles, dans le cadre d'une jurisprudence profondément cohérente et logique dont nous avons montré qu'elle remontait à l'arrêt Van Gend en Loos. C'est une jurisprudence fondamentalement intégrationniste dont il serait vain de chercher les sources dans le Traité de Rome qu'elle transcende pour effacer ce qu'il est convenu d'appeler l'écran étatique, pour atteindre autant que possible les particuliers, les citoyens de l'Europe, les entreprises

européennes. Il n'est plus besoin de démontrer l'inadaptation du traité instituant la C.E.E. pour assurer la protection juridictionnelle des particuliers (26). Elle est regrettable et beaucoup souhaitent une révision des dispositions du traité sur ce point car il est bien certain que le maintien, dans une mesure plus grande que les textes le prévoyaient, de l'influence étatique au sein de la Communauté y rend plus nécessaire qu'il n'avait paru, la protection judiciaire des personnes privées. Contre des textes restrictifs les armes de la Cour sont faibles. Mais les précédents encourageants que nous apporte l'évolution jurisprudentielle laissent un espoir.

(26) TORELLI, *L'individu et le droit de la CEE*, Montréal, 1970 ; CRÉTIEN, *la recevabilité des recours en annulation des particuliers en CEE*, analyse de la jurisprudence de la CJCE, Collège d'Europe, 1970, et la bibliographie citée.

L'ACTIVITÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN EN 1970

par Jean FEIDT

L'année 1970 a marqué en quelque sorte un tournant dans la situation politique du Parlement Européen.

A la suite de la conférence de La Haye, les nécessités de « l'achèvement de la Communauté » ont mis en évidence qu'il n'était plus possible de laisser se développer l'ensemble communautaire sans que se pose le problème du contrôle parlementaire et sans que les mesures prises pour consolider la Communauté — notamment en matière agricole — n'aient de répercussion sur le développement des pouvoirs du Parlement Européen, tout particulièrement dans le domaine budgétaire.

Les conséquences de la conférence de La Haye et de « l'achèvement » sur le rôle et la situation du Parlement

Européen sont évidentes. Elles ont trouvé partiellement leur concrétisation dans l'accord du 21 avril 1970 conclu entre les Etats membres.

Compte tenu des problèmes multiples que connaît la Communauté, il est bien évident que le Parlement Européen a eu aussi à délibérer des problèmes que posent l'élargissement de la Communauté ainsi que les relations extérieures qu'elle peut être amenée à entretenir du fait du potentiel économique, voire politique, qu'elle représente.

Enfin, conformément à ses compétences, le Parlement Européen a eu à juger l'évolution interne de la Communauté et à donner de multiples avis sur les nombreuses propositions de règlements ou de directives que requiert la mise en œuvre des dispositions des traités.

I. — CONSEQUENCES DE L'ACCORD DU 21 AVRIL 1970 SUR LES POUVOIRS ET LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPEEN

La Commission des Communautés Européennes avait fait, dans le courant de l'année 1969, des propositions relatives à l'institution de ressources propres aux Communautés et à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen.

Le 10 décembre 1969, le Parlement Européen fixait au cours d'un débat sa doctrine en la matière. Il indiquait, en particulier, que l'objectif final de la réforme budgétaire devait être l'autonomie financière complète de la Communauté, c'est-à-dire la couverture intégrale des besoins communautaires par des ressources propres et le pouvoir pour les Communautés d'adapter les ressources communes aux nécessités de leur fonctionnement et au développement de leur politique.

En ce qui concerne l'accroissement de ses pouvoirs budgétaires, le Parlement faisait remarquer que, afin de garantir son autonomie, aucune modification qu'il n'était pas prêt à accepter ne devait être apportée à son état prévisionnel des recettes et des dépenses. Il demandait

également que, en conformité avec les principes constitutionnels des Etats membres, ce soit le Parlement Européen qui statue en dernier ressort dès que l'autonomie financière est réalisée, et que les ressources communes échappent à tout autre contrôle parlementaire.

La résolution votée était ainsi libellée :

Le Parlement Européen,

«
demande instamment que la période dérogatoire prenne fin, en toute hypothèse, au 1^{er} janvier 1974, quelles que soient, à cette date, la nature et l'origine des ressources du budget commun et même si, à cette date, ce budget n'est pas intégralement financé par des ressources propres ;
estime que le comité de conciliation proposé par la Commission des Communautés ralentit inutilement la procédure budgétaire ;

considère que la double condition de majorité requise de l'Assemblée — les deux tiers des suffrages exprimés et la majorité des membres la composant — pour arrêter

le budget est excessive dans la période définitive : la majorité des membres qui la composent et les trois cinquièmes des suffrages exprimés sont des exigences normales et suffisantes ;

estime que, au cours de la phase dérogatoire, le Conseil, pour écarter les modifications arrêtées par l'Assemblée, dans le sens proposé par la Commission, doit statuer à la majorité qualifiée exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres ;

Il est bien évident que ce problème allait faire l'objet de nombreux débats au sein du Parlement Européen.

Le 3 février 1970, le Parlement Européen affirmait encore que si les positions fondamentales définies dans sa Résolution du 10 décembre 1969 n'étaient pas retenues par le Conseil, il se trouverait dès lors hors d'état de conseiller aux Parlements nationaux de ratifier les propositions qui leur seraient soumises. Il utiliserait alors tous les moyens en son pouvoir pour obtenir le respect de ces positions.

Suivant avec beaucoup de vigilance l'évolution des discussions au sein du Conseil, le Parlement déclarait, le 11 mars, qu'il estimait essentiel que dans la période définitive, le Parlement Européen ait le droit en fin de procédure et en cas d'objection grave de rejeter globalement le projet de budget aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires.

Les dispositions qui seront arrêtées par le Conseil ne pourront être tenues pour intangibles. Cette première réalisation marquerait en effet seulement le début d'une période évolutive vers l'autonomie financière complète des Communautés et l'extension des pouvoirs du Parlement.

Au cours d'un important débat qui se déroulait le 13 mai, le Parlement Européen se prononçait sur les dispositions arrêtées par le Conseil des Communautés, relatives au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés et à la modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés Européennes.

Dans la Résolution qu'il a adoptée, le Parlement Européen se prononçait en ces termes :

Le Parlement Européen,

A — Autonomie financière des Communautés

constate que l'autonomie financière des Communautés n'est pas, à long terme, pleinement assurée puisqu'il n'est pas prévu, au-delà de 1975, le moyen d'adapter, par des procédures communautaires, le niveau des ressources communes aux besoins des politiques communes et qu'il sera donc nécessaire de modifier un jour l'article 201 du traité C.E.E.

B — Accroissement des pouvoirs du Parlement Européen

— pour la période dérogatoire :

rappelle qu'il avait demandé que, dès la période dérogatoire, le Conseil statuât à la majorité qualifiée, exprimant le vote favorable de 4 membres pour écarter — et non pour approuver — les modifications arrêtées par l'Assemblée dans le sens proposé par la Commission ;

constate que c'est la règle inverse qui est retenue lorsque le Parlement propose un accroissement des dépenses budgétaires d'une institution, ce qui permet à une minorité

du Conseil de faire échec aux propositions soutenues à la fois par le Parlement, la Commission et une majorité non qualifiée au Conseil même ;

souligne que, par voie de conséquence, le Conseil risque de se trouver en difficulté lorsqu'il doit arrêter le budget, si les membres qui approuvent les modifications proposées par l'Assemblée maintiennent leur position, le budget devant être arrêté à la majorité qualifiée du Conseil ;

— pour la période définitive :

rappelle qu'il a toujours réclamé « un pouvoir de décision final en matière d'affectation des crédits et de contrôle des dépenses », dès la création de ressources propres aux Communautés ;

proclame que s'il a pu, dans un esprit de très grande conciliation, consentir provisoirement à cet égard certaines concessions, il ne peut renoncer à disposer, à tout le moins, d'un pouvoir effectif de négociation dans l'élaboration du budget ;

proclame que les dispositions arrêtées par le Conseil ne peuvent être tenues pour intangibles, cette première réalisation marquant seulement le début d'une période évolutive pour l'extension des pouvoirs du Parlement Européen, dans l'esprit de la conférence de La Haye ;

considère notamment que, pour la politique d'intégration future, il sera absolument nécessaire qu'il puisse disposer de pouvoirs législatifs dans le cadre communautaire ;

prend acte, en outre, de la déclaration du Conseil, du 21 avril 1970, selon laquelle la Commission déposera, au plus tard dans un délai de deux ans, des propositions concernant les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen, ainsi que de l'engagement du Conseil d'examiner ces propositions « conformément à la procédure de l'article 236 du traité, à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des Etats membres, de l'évolution de la situation européenne, et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté » ;

constate, avec la Commission des Communautés, que, en toute hypothèse, le paragraphe 6 du nouvel article 203 de la C.E.E. (et les paragraphes et articles correspondants des autres traités) lui donne le pouvoir de refuser d'arrêter le budget, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires, et déclare qu'il inscrira dans son règlement intérieur les règles de procédure appropriées ;

Le 8 juillet 1970, le Parlement Européen, qui venait d'approuver son état prévisionnel des recettes et des dépenses pour 1971, prenait acte de la Résolution du Conseil du 21 avril 1970 s'engageant à ne pas modifier l'état prévisionnel des dépenses de l'Assemblée pour autant que cet état prévisionnel ne portait pas atteinte aux dispositions communautaires en ce qui concerne le statut des fonctionnaires ainsi que le siège des Institutions. Il estimait, ce faisant, que, jouissant de l'autonomie financière, il devait rester dans la ligne de modération qu'il s'était toujours imposée par le passé, en procédant toutefois à certains ajustements structurels afin de faire face aux exigences découlant d'une activité allant toujours croissant.

Dès la fin de 1970 le Parlement Européen, alors même que l'accord du 21 avril n'était pas encore entré en vigueur, marquait sa volonté d'examiner le projet de budget des Communautés pour l'exercice 1971 selon les procédures convenues dans l'accord précité. A cette occasion, il constatait avec satisfaction que la volonté manifestée par le Conseil lors de la signature des accords d'avril 1970 d'éta-

Le Parlement rappelait que les préférences généralisées ne sont pas incompatibles avec les préférences régionales prévues par les accords d'association entre la CEE et les pays africains et malgache, et que ces préférences régionales jouent principalement pour les produits de base qui ne sont pas concernés par les préférences généralisées.

A diverses reprises, le Parlement Européen s'est prononcé pour que la Communauté vienne en aide à certains pays frappés par des catastrophes naturelles.

Il en est allé ainsi pour la Roumanie, la Hongrie, le Pérou et le Pakistan.

Dans un ordre d'idées un peu différent, le Parlement Européen s'est prononcé contre la piraterie aérienne et a invité les gouvernements des Etats membres ainsi que les Institutions de la Communauté à promouvoir toute initiative

III. — L'ÉVOLUTION INTERNE DE LA COMMUNAUTE

En octobre 1970 le Parlement Européen a tenu un débat sur l'avenir politique de la Communauté. Dans la Résolution y faisant suite, le Parlement exprime l'avis que le processus d'union économique et monétaire, qui se poursuit dans la Communauté, constitue un des éléments essentiels qui doit accélérer l'unification politique ;

invite les Ministres des Affaires étrangères à définir d'urgence le rôle concret que peut et doit jouer dans le monde une Europe démocratique et indépendante ;

estime que la coopération prévue devrait être étendue également à la politique de défense et de sécurité ;

prend note de ce que les Ministres des Affaires étrangères lui rendront compte régulièrement des progrès réalisés dans la voie de l'union politique ;

demande d'ores et déjà un mécanisme plus efficace pour assurer la coopération nécessaire ;

demande aux chefs d'Etats et de gouvernement d'étudier, dès maintenant les moyens de rapprocher les mécanismes de coopération en matière de politique étrangère et les structures de la Communauté ;

demande instamment d'assurer en tout état de cause la participation active de la Commission des Communautés au processus de l'union politique européenne ;

Il faut reconnaître que certains points de cette Résolution ont depuis lors reçu un commencement d'application, ne serait-ce que par le fait qu'à l'issue de la dernière réunion des Ministres des Affaires étrangères qui s'est tenue à Munich en décembre, le Président du Conseil est venu rendre compte des délibérations devant la Commission politique du Parlement Européen.

L'année 1970 a été aussi marquée, sur le plan communautaire, par d'importants débats sur la situation économique de la Communauté et sur le développement économique et monétaire, à la fois à la suite des propositions du groupe de travail présidé par M. Werner et des propositions faites par la Commission des Communautés Euro-

qui puisse garantir la normalisation du trafic aérien international et assurer la vie et la sécurité des citoyens.

Comme on peut le voir, aussi bien le problème de l'élargissement que celui des relations extérieures de la Communauté ont suscité d'abondants débats au sein du Parlement Européen.

Ce faisant, le Parlement a voulu marquer sa volonté de voir la Communauté ouverte sur le monde extérieur illustrant par là le fait que, contrairement à ce qui est répandu dans certains secteurs de l'opinion publique internationale, la Communauté européenne n'est en aucun cas un ensemble replié sur lui-même.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette préoccupation s'est également exprimée dans les prises de position du Parlement Européen concernant l'évolution interne de la Communauté.

peennes aussi bien pour ce qui regarde la politique monétaire que pour la politique économique à moyen terme ;

En avril 1970, le Parlement Européen estimait qu'en vue de réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande il pourrait se révéler indispensable de prendre, dans le courant de l'année, des mesures capables d'assurer à très bref délai la réduction des dépenses dans le secteur public et dans le secteur privé.

Il constatait également que le passage, effectué sous un régime monétaire fondé sur des parités de change fixes, d'une union douanière à une union économique est une opération délicate et complexe qui ne peut être mise en œuvre si elle ne s'accompagne d'un programme nettement défini prévoyant une coopération étroite dans le domaine de la politique économique, monétaire et sociale.

Pour ce qui est de l'harmonisation des politiques économiques et monétaires, à son avis, le système de soutien monétaire à court terme, sur lequel les Présidents des Banques centrales s'étaient mis d'accord, est surtout important du point de vue politique et psychologique en raison de la volonté qui y est pour la première fois exprimée de chercher une solution communautaire aux problèmes de balancé des paiements.

Le Parlement estimait en outre que l'introduction de taux de change flexibles signifierait que la volonté politique de réaliser une union monétaire fait défaut. Il considère qu'il serait funeste pour le problème d'intégration que les partisans de taux de change plus flexibles obtiennent une audience politique. De son point de vue, une harmonisation des politiques économiques des Etats membres n'entraîne que dans une première appréciation une perte d'autonomie nationale dans le domaine de la politique économique, et que cette perte apparente est amplement compensée par la croissance et la stabilité inhérentes à l'harmonisation.

Le 10 juillet 1970, le Parlement Européen attirait à nouveau l'attention sur la nécessité de combattre de manière plus efficace la hausse des prix. Il constatait que les politiques conjoncturelles des Etats membres perdent leur efficacité à la suite de l'intégration économique et

qu'il importait, dès lors, qu'une politique conjoncturelle commune soit développée.

Les Etats membres devraient utiliser davantage leurs instruments de politique conjoncturelle en fonction des besoins communautaires. Dans la perspective d'une action commune, les gouvernements des Etats membres auraient dû être autorisés à appliquer, outre les moyens de la politique budgétaire, monétaire et du crédit, l'instrument de la politique fiscale dans des limites restreintes, de façon à modifier de manière sélective les taux de certaines taxes, et à prendre en même temps les mesures fiscales sélectives dans le domaine des investissements.

A la fin de l'année, le Parlement Européen s'est prononcé à la fois sur les problèmes de l'union économique et monétaire et sur les problèmes du concours financier à moyen terme.

Pour ce qui est de la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire de la Communauté, l'Assemblée estimait que l'achèvement de l'union économique et la création d'une union monétaire constituent l'aboutissement logique et nécessaire des réalisations à leur stade actuel, et vont dans le sens du renforcement souhaité par les chefs d'Etat et de gouvernement.

Dans sa Résolution, votée le 3 décembre, le Parlement :

souligne qu'une monnaie européenne constituera un élément essentiel dans les échanges internationaux de marchandises et de capitaux et permettra à la Communauté d'affirmer, dans les organismes internationaux et vis-à-vis du monde extérieur, ses propres objectifs de politique économique et monétaire ;

est d'avis que les dispositions du traité de Rome permettent à la Communauté de progresser sur la voie de l'harmonisation de la politique économique et monétaire des Etats membres, mais que la réalisation de l'union économique et monétaire implique que le traité soit complété ; à cet effet, des études devront être entreprises avant la fin de la première étape ;

considère que les mesures tendant au renforcement de l'intégration monétaire dans la Communauté devront être fondées sur une évolution convergente des économies des Etats membres — notamment sur une politique budgétaire harmonisée — étant entendu par ailleurs qu'un certain parallélisme dans l'harmonisation des politiques monétaires et économiques doit être maintenu ;

souhaite à relativement court terme une réduction des marges de fluctuation des cours de change entre les monnaies des Etats de la Communauté ;

souligne que les mesures d'harmonisation et de centralisation de la politique économique et monétaire des Etats membres doivent être accompagnées d'une politique sociale, régionale et structurelle d'envergure ;

compte que la Commission lui présentera à bref délai un programme visant à une harmonisation de la fiscalité indispensable au bon fonctionnement d'une union économique et monétaire ;

insiste pour que les restrictions qui subsistent sur le marché des changes soient levées dans un proche avenir et souligne une fois de plus la nécessité de libéraliser totalement et à court terme la circulation des capitaux ;

estime souhaitable que les pays qui ont demandé à adhérer à la Communauté soient tenus pleinement informés de l'élaboration détaillée du plan de création d'une union

économique et monétaire, qu'il soit largement tenu compte de leurs intérêts dans l'établissement de ce plan et que, dans le même esprit, puissent être tenus informés les pays qui ont manifesté ou qui manifesteront l'intention d'avoir des rapports spécifiques avec la Communauté ;

attire l'attention sur le fait que la Communauté, en cas de succès des négociations sur l'élargissement, devra trouver une solution aux problèmes posés par la fonction de monnaie de réserve de la livre sterling ;

souligne la nécessité de mener à bien, au cours de la première étape, les différentes actions proposées par la Commission dans son projet de résolution et qui ont trait :

— au renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme et notamment de la politique budgétaire ;

— à l'abaissement des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté, et notamment au rapprochement des taux et de l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée et des accises ;

— à la suppression totale des contrôles des particuliers aux frontières intracommunautaires ;

— à la libre circulation des capitaux ;

— à la politique régionale et structurelle ;

— et enfin, aux premières mesures visant à l'instauration d'un régime de change spécifique à la Communauté ;

souhaite que soit accélérée l'étude demandée par le Conseil à la Commission en vue de parvenir à l'harmonisation des unités de compte utilisées dans la Communauté ;

considère que le renforcement accru de la coordination des politiques économiques des Etats membres et l'intensification de la collaboration entre les banques centrales sont des éléments essentiels de la première étape du plan pour la réalisation de l'union économique et monétaire ;

Pour ce qui est de la mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme, le Parlement Européen, estime avec la Commission que cette décision doit servir les finalités du traité en matière de politique conjoncturelle commune et les propositions à en déduire, mais ne peut approuver la décision qu'à condition que le Conseil établisse un lien indissoluble entre le mécanisme de concours financier à moyen terme à mettre en place et les instruments de politique économique existants ou à créer en vue de la réalisation de la politique économique à moyen terme et de l'union économique et monétaire ;

souhaite que soient formulées les orientations à respecter quant aux engagements de politique économique à souscrire par les Etats membres bénéficiaires et dont la décision fait état, et aux conditions générales de crédit, en tenant compte des conditions et principes régissant les activités du Fonds Monétaire International et des conditions respectives du marché financier, et que ces orientations soient présentées pour avis au Parlement Européen ;

insiste sur l'importance politique des consultations à mener au sein de la Communauté avant tout appel au crédit international et en vue d'une action concertée au sein des organisations financières internationales ;

considère que les dispositions relatives aux différentes mesures prévues sont suffisamment souples pour qu'elles

puissent être applicables sans heurt dans le cadre envisagé ;

souligne que le système communautaire doit s'inscrire, sans donner lieu à aucune perturbation, dans le cadre de la coopération monétaire au sein des organisations financières internationales et notamment du Fonds Monétaire International ;

attend du Conseil qu'il décide dans le plus bref délai possible de la coopération qui s'impose au sein du F.M.I. et des consultations à organiser en vue de la coordination des aides financières ;

estime indispensable que les pays candidats à l'adhésion soient informés de cette décision ;

C'est au cours de la session de juin 1970 que le Parlement Européen a fait connaître ses vues en matière de politique sociale. Il a, à cette occasion, rappelé la nécessité :

« d'obtenir que la formation des jeunes soit assurée de manière à répondre aux exigences découlant des profondes transformations en cours ;

de prendre garde que cette formation revête un caractère polyvalent pour permettre aux jeunes de s'orienter vers d'autres secteurs au cas où il y aurait apparition de chômage dans la profession choisie ;

d'organiser des centres d'orientation capables de fournir aux jeunes toutes informations, tant sur les caractères des activités vers lesquelles ils désirent s'orienter que sur les prévisions d'emploi dans les divers secteurs ;

d'observer attentivement le taux de régression de la population active civile, qui est celui de la Communauté, et d'étudier si les faits vérifient ce phénomène dans d'autres pays hautement industrialisés ;

d'examiner en particulier si l'on ne pourrait éliminer certaines causes de la baisse du taux d'activité propre au secteur féminin, en accordant une attention particulière au régime de la fiscalité, au renforcement et à la création de services sociaux, à la protection de la maternité et au statut de la femme qui travaille, en lui assurant en même temps la possibilité d'assumer les obligations découlant de sa mission au sein de la famille ;

de pallier par des mesures appropriées l'exode rural consécutif à l'évolution technique et à la restructuration de l'agriculture, afin d'assurer aux travailleurs abandonnant la terre une intégration adéquate dans d'autres activités productives en leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie et, dans la mesure du possible, de demeurer dans leur milieu grâce à une politique de décentralisation propre à rapprocher l'usine des travailleurs ;

En octobre, le Parlement prenait position sur les corrélations entre la politique sociale et les autres politiques de la Communauté.

Il soulignait notamment à cette occasion qu'il importait de prendre d'urgence des mesures efficaces de politique sociale dans le cadre de la réforme de l'agriculture afin d'aboutir dans ce domaine à une amélioration substantielle des revenus ainsi que des conditions de vie et de travail.

Il demandait à l'Exécutif d'insister auprès des parties aux conventions collectives sur la conclusion à l'échelon européen d'accords-cadres en vue de l'harmonisation des salaires non seulement dans l'agriculture, mais encore dans les autres secteurs de l'économie.

Ayant eu à se prononcer sur les résultats de la session des ministres du Travail et des Affaires sociales qui s'était tenue les 25 et 26 mai 1970, le Parlement Européen se félicitait, en juillet 1970, de la création d'un Comité permanent de l'emploi qui, à son avis, devrait être organisé de telle façon qu'un véritable dialogue soit assuré entre chacune des parties qui y serait représentée.

Le Parlement Européen s'est prononcé également sur les problèmes que posent le fonctionnement et la réforme du Fonds social européen. Il a insisté tout particulièrement pour que celui-ci reçoive des moyens et un cadre d'action qui lui permettent à la fois d'accélérer ses interventions et de les rendre beaucoup plus efficaces.

En mars 1970, le Parlement Européen a tenu un débat sur l'état de réalisation de la politique commune des transports. Il a, une fois de plus, déploré le retard que connaît cette politique dans sa réalisation pratique, et il a invité le Conseil à mettre au point un programme de travail adéquat qui contienne une liste des décisions politiques à prendre selon un échéancier détaillé.

Au cours de la session de mars 1970, le Parlement s'est prononcé sur la politique commune de l'énergie. Il a rappelé à cette occasion les objectifs et les principes d'une politique commune de l'énergie qui, compte tenu de tous les aspects sociaux à prendre en considération, doivent servir de base à cette politique :

— approvisionnement à bon marché, approvisionnement assuré, développement harmonieux des substitutions entre les sources d'énergie, stabilité à long terme de l'approvisionnement, libre choix des consommateurs, unité du marché commun.

De son point de vue, une politique économique commune ne pourra être véritablement réalisée que si le Conseil instaure une politique commune de l'énergie s'appuyant sur les positions de la Commission des Communautés Européennes.

Dans le domaine de la recherche scientifique, le Parlement Européen a tenu à marquer ses positions aussi bien lors de la discussion des budgets d'Euratom que dans des débats spécifiques.

Il a exprimé très fermement sa volonté de voir la Communauté engagée dans un effort de recherche scientifique à adapter aux nécessités de l'évolution industrielle et technologique du monde moderne.

Il a souligné aussi, à maintes reprises, qu'il n'était pas question pour lui d'accepter que le Traité d'Euratom soit vidé de son contenu et il a protesté contre le fait que les instances exécutives de la Communauté n'avaient pas encore été en mesure de lui présenter des programmes de recherche pluriannuels pour les centres de recherche de la Communauté.

Devant cette situation, le Parlement Européen, lors de sa session de décembre 1970, a refusé le projet de budget de recherche et d'investissements d'Euratom pour l'exercice 1971.

Il faut encore souligner que le Parlement Européen a eu à donner son avis, à de très nombreuses reprises, sur des propositions de directive ou de règlement qui lui ont été soumises par le Conseil. Il n'y a pratiquement pas de session où le Parlement ne soit amené à se prononcer sur des règlements concernant la politique agricole commune.

Tout au long de 1970, le Parlement Européen a ainsi pris position sur divers règlements concernant la viticulture, les pêcheries, les primes pour l'arrachage des arbres

fruitiers ou pour l'abattage des vaches laitières, ou encore pour la non-commercialisation du lait.

Sa commission de l'agriculture a longuement délibéré sur les problèmes de la réforme de l'agriculture communautaire et, en février 1971, le Parlement doit prendre position sur cette importante question.

Bien évidemment, compte tenu du nombre des consultations demandées au Parlement Européen — l'énumération qui précède ne donne qu'un aperçu de l'activité de l'Institution parlementaire de l'Europe du marché commun — le développement du processus d'intégration communautaire a amené le Parlement Européen à prévoir pour 1971 un nombre de sessions beaucoup plus important que par le passé. Cette seule indication suffit à éclairer le développement des travaux de l'Assemblée.

Un exemple limité, mais significatif, montrera à quel point le Parlement Européen, par l'intermédiaire de ses membres,

participe à la fois au contrôle et au développement de l'intégration européenne : au cours de 1970, les membres du Parlement ont posé à la Commission et au Conseil des Communautés Européennes 517 questions écrites.

Il est intéressant de relever également que le nombre des questions orales avec débat inscrites à l'ordre du jour des sessions du Parlement s'est considérablement accru par rapport aux années précédentes, la « question » étant par excellence un moyen d'assurer à la fois un contrôle du Parlement sur les autres Institutions et une information rapide des parlementaires.

Il est à prévoir que, dans les années qui viennent, et notamment si la délicate question de l'extension des pouvoirs connaît de nouveaux développements, et si les parlementaires finissent par être élus au suffrage universel direct, le Parlement Européen verra son rôle s'amplifier encore.

L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL DANS LE MARCHÉ COMMUN

ASPECTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PÊCHE

par P. GUEBEN et M. KELLER-NOELLET

*Administrateurs au Secrétariat Général
du Conseil des Communautés Européennes*

*Quae homines... navigant...
virtuti omnia parent (Salluste).*

*Il faut faire les plus petites choses pour
les plus grands motifs et voir dans les
plus petits objets les plus grands rap-
ports (Joubert).*

Le 13 décembre 1968 paraissaient au journal Officiel des Communautés européennes (1) trois propositions de la Commission ayant trait respectivement à l'établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, à l'établissement d'une organisation commune des marchés pour les produits de ce secteur et, enfin, à la suspension des droits applicables aux importations de certains poissons. Le 27 octobre 1970 le même journal officiel (2) publiait les règlements du Conseil n° 2 141/70 et 2 142/70, portant l'un établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, l'autre, organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche. Il aura donc fallu plus de deux ans au Conseil pour clore un dossier pourtant remarquablement bien préparé par la Commission et dont la nature, au-delà de certaines particularités techniques dont l'aridité ne laisse pas de rebuter le profane, ne permettait pas de prévoir tous les problèmes que son étude allait mettre en évidence.

Le présent article n'exprime que l'opinion de ses auteurs et ne peut être regardé comme reflétant le point de vue des autorités communautaires.

(1) Cf. J.O.C.E., n° C 91, pp. 1 à 19.

(2) Cf. J.O.C.E., n° L 136, pp. 1 à 20.

Si la première question qui vient à l'esprit des curieux de la chose européenne paraît bien être celle de savoir pourquoi la Communauté s'est dotée d'une politique commune de la pêche, il apparaît plus commode de tenter, dans un premier temps, de voir en quoi elle consiste et, à partir de là, de dégager au-delà des motivations de détail une explication pour la première question et peut-être d'appréhender les principales conséquences que pourront emporter les mécanismes mis en place.

L'étude de ces mécanismes met d'emblée deux points particuliers en relief : l'inclusion de la politique de la pêche dans la politique agricole commune, d'autre part la définition simultanée d'une réglementation des marchés et d'une politique des structures.

D'évidence la définition des produits agricoles que porte l'article 38 § 1 du Traité est une définition de convenance qui, dès lors qu'elle assimile à ces produits ceux qui proviennent de la mer ou des eaux douces, permet d'en organiser les marchés et de mettre en œuvre une politique commune des structures, au sens des articles 38 § 4 et 40 § 2c) du Traité. Au cours des travaux préparatoires à l'adoption de la nouvelle réglementation, deux

ordres d'objections ont toutefois été opposées à cette façon de voir. Les premières émanaient de ceux qui estimaient superflu, voire néfaste, d'appliquer au secteur de la pêche d'autre règle que celle qui constitue l'essence du Marché Commun, à savoir libre circulation à l'intérieur et protection uniforme à la frontière extérieure, la mise en œuvre de l'article 38 § 4 du Traité pouvant, à leur avis, dans le cas d'espèce, être assurée par le simple énoncé de quelques règles communes en matière de concurrence ou encore par une coordination des organisations nationales de marché, mais non par une organisation européenne des marchés, comme le permet l'article 40 § 2c) du Traité. La seconde série d'objections provenaient de ceux qui, se fondant sur une interprétation étroite de l'article 38 § 1, considéraient que dans le secteur de la pêche le marché commun même accompagné de l'établissement d'une politique commune, ne pouvait porter que sur le commerce des produits de ce secteur et non sur l'exercice de la pêche, en particulier dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres. Dès lors s'opposaient-ils à certaines dispositions des propositions de la Commission qui prévoyaient précisément, pour les pêcheurs de la Communauté, la liberté d'accès et d'exploitation des eaux territoriales et des eaux réservées des États membres. Ces deux ordres d'objections, qui ont été à l'origine du retard pris à doter le secteur de la pêche d'une réglementation communautaire, bien que différentes dans leur expression et leur portée, étaient de nature politique. Certains États membres, qui avaient bien organisé au plan national leurs activités de pêche, craignaient non seulement de voir leur organisation se diluer dans le grand « machin » communautaire mais encore de devoir consentir des efforts financiers importants pour y parvenir tandis qu'un autre, allergique à toute idée de libération, se réfugiait dans le juridisme pour maintenir une protection d'autant plus désuète qu'elle n'avait pu assurer jusque-là une vraie promotion sociale de ses quelque quarante mille pêcheurs.

L'adoption simultanée d'une organisation commune de marché et d'une politique commune des structures constitue pour sa part un fait nouveau. En effet, jusqu'alors la Communauté n'avait jamais défini de façon précise de règles communes en matière de structures pour les produits ou les groupes de produits qu'elle plaçait sous organisation commune de marché. Tout au plus existe-t-il quelques textes de caractère tout à fait général et dont

la portée ne dépasse guère l'information mutuelle en matière de politiques structurelles nationales ou le financement partiel par la Communauté de certaines actions menées en ce domaine par les États membres (*). Il convient ici, par parenthèses, de souligner combien cette lacune, sinon cette carence, a servi d'argument aux membres du Conseil pour justifier un immobilisme commode devant les propositions dont la Commission les avait saisis et qui visaient, au moins dans un premier temps, à rétablir l'équilibre dans certains secteurs excédentaires par la mise en œuvre de seules mesures concernant les prix et leur soutien. Une telle lacune ne sera pas possible dans le secteur de la pêche dès lors qu'il a été décidé qu'une politique commune des structures et une organisation commune de marché constitueraient les deux éléments indissociables et complémentaires de la politique commune dans ce secteur.

Le premier élément de cet ensemble — la politique des structures — est constitué de deux grands volets : d'une part l'énoncé des principes fondamentaux sur lesquels se construira un régime commun pour l'exercice de la pêche en particulier dans les eaux maritimes des États membres (Cf. articles 2 à 5 du règlement n° 2141/70), d'autre part la définition de dispositions-cadre pour une politique structurelle proprement dite (articles 6 à 14). L'article premier du règlement « Structures » détermine d'ailleurs lui-même ces deux volets, en même temps que la double finalité de la réglementation : assurer un développement harmonieux du secteur de la pêche au plan économique et veiller à la préservation des fonds de pêche par une exploitation rationnelle des ressources de la mer.

Les articles 2 à 5 du règlement « Structures » peuvent être considérés, dans l'économie de la politique commune de la pêche, comme des dispositions-clé dans la mesure où, d'une part elles constituent une novation complète en matière d'exercice de la pêche, l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds dans des eaux jusque là strictement réservées étant désormais reconnue pour tous les pêcheurs de la Communauté, et où, d'autre part elles prévoient le transfert conséquent des compétences nationales au plan communautaire pour l'aménagement et la mise en œuvre de

(*) Cet article a été écrit en janvier 1971 ; depuis certains développements importants sont intervenus en matière de politique structurelle commune.

ce droit nouveau, y compris les dérogations qui peuvent y être apportées.

La règle du libre accès a soulevé, et soulève encore, aux plans juridique et politique, trois prin-

cipaux problèmes qui concernent ses relations avec respectivement le Traité, des droits nationaux et le droit des gens.

*
**

Le premier, relatif à sa validité au regard du Traité, recouvre en fait deux ordres de questions complémentaires : celle de la légitimité du recours aux dispositions du Traité en général au regard notamment de son champ d'application territorial et celle de la détermination des articles susceptibles de fonder juridiquement le libre accès. Au cours des travaux préparatoires, l'opinion a en effet été soutenue que, dans le cadre et au titre d'une politique commune des structures, une réglementation commune de l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des Etats membres, se fonderait sur une interprétation contestable des articles 38 à 43 du Traité et aboutirait à de nombreuses difficultés trouvant leur origine dans la disparité des règles nationales gouvernant l'exercice de la pêche. Le caractère contestable de l'interprétation des dispositions du Traité retenues par la Commission comme base de sa proposition découlait, pour certains, du sens même de l'article 38, lequel disposant que le « marché commun s'étend... au commerce des produits... de la pêche » semblerait exclure que les dispositions agricoles du Traité puissent couvrir l'activité de production elle-même. Il paraissait dès lors plus rationnel pour les tenants de cette thèse de prendre comme point de départ les différents statuts des eaux maritimes des Etats membres et de définir les dispositions communes à prendre en vue de l'exercice de la pêche en fonction de ces différences de statut. C'est ainsi que pour les eaux territoriales il était envisagé d'en subordonner l'accès à l'établissement dans l'Etat riverain et à une libération des prestations de service tandis que pour les eaux relevant de la juridiction des Etats membres il était proposé, dès lors que ces eaux ne paraissaient pas tomber dans le champ d'application territorial du Traité, d'en réglementer l'accès, non point selon les mécanismes institutionnels de la Communauté mais aux termes d'un accord entre les gouvernements des Etats membres. Toute autre solution paraissait devoir ou bien conduire à des situations discriminatoires difficilement acceptables ou bien exiger des délais de mise en œuvre trop longs liés à une nécessaire harmonisation préalable des législations

nationales relatives à l'exercice du droit de pêche, à la sécurité, aux armements, etc. Ce point de vue n'a pas été partagé par le Conseil qui a considéré que les articles 42 et 43 du Traité constituaient une base juridique nécessaire mais peut-être insuffisante pour la réglementation commune du droit de pêche dans les eaux maritimes des Etats membres. Aussi, par mesure de prudence, y a-t-il adjoint les articles 7 et 235 du Traité, en excluant donc les dispositions concernant l'établissement (art. 52 à 58) et la prestation des services (art. 59 à 66).

Cette solution appelle certaines considérations dont les premières ont trait au point de savoir si, de façon générale, le Traité peut être invoqué pour réglementer l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres. Si, à cette question, la Commission avait pu donner en 1966, dans son rapport sur les principes de base pour une politique commune dans le secteur de la pêche (3), une réponse implicite affirmative qui s'appuyait sur le caractère indissociable des divers éléments de cette politique commune et sur l'impossibilité conséquente de traiter isolément le problème de l'exercice de la pêche l'on conviendrait aisément qu'une telle réponse n'est pas entièrement satisfaisante au point de vue juridique et qu'elle procède plutôt de considérations d'opportunité. En effet, sur le strict plan du droit, la question revient à déterminer le champ d'application du Traité dans le cas d'espèce et deux voies paraissent à cet égard possibles. L'une, difficile, consisterait à partir de la notion de territoire et à examiner si les eaux maritimes des Etats membres peuvent, à ce titre, entrer dans le champ d'application *ratione loci* du Traité. Si, pour les eaux territoriales, une telle assertion semble presque un jeu de mots sinon une pétition de principe, la question se complique pour la zone contiguë, bien que cette zone semble appelée à perdre son caractère juridique propre et à se confondre, à terme, avec la mer territoriale. La seconde voie paraît moins douteuse, qui consiste à écarter la

(3) Cf. J.O.C.E., n° 58/67, pp. 862 et ss.

notion de territoire pour définir le champ d'application du Traité et à retenir les dispositions de son article 227 § 1 qui, en prévoyant que le Traité s'applique aux Etats membres semblent indiquer par là qu'il s'applique aux compétences que ceux-ci exercent en quelque lieu que ce soit, pour autant que ces compétences concernent des domaines susceptibles de faire l'objet d'une réglementation communautaire. S'agissant du droit de la pêche, ces compétences nationales portent tant sur les eaux territoriales que sur la zone contiguë puisque, depuis la Convention de Londres (9 mars 1964), dont les Etats membres sont parties, l'Etat riverain a un droit exclusif de pêche dans la zone de douze milles calculés à partir de la ligne de base de la mer territoriale, sous réserve de certains droits acquis. Ainsi donc, à la vocation normale des Etats membres d'exercer des compétences en dehors de leur territoire stricto sensu, peut correspondre — et tel est le cas en l'occurrence — une sphère d'application du Traité débordant le domaine terrestre de la Communauté.

La thèse selon laquelle une réglementation de l'accès à la zone contiguë en vue de la pêche ne pouvait se concevoir qu'aux termes d'un accord entre les Gouvernements des Etats membres se trouvant ainsi infirmée, il reste à examiner dans quelle mesure la compétence des Etats en matière de pêche dans leurs eaux maritimes peut être exercée par la Communauté ou, en d'autres termes, quelles dispositions du Traité peuvent être invoquées pour fonder une réglementation commune en la matière. Le Conseil, on l'a vu, n'a pas retenu les articles 52 à 58 (établissement) ni les articles 59 à 66 (prestation de services), bien que de telles bases aient été évoquées et même demandées au cours des travaux préparatoires. L'attitude du Conseil peut se concevoir dès lors que l'établissement couvre une notion, l'installation permanente, étrangère à l'activité de pêche dans les eaux d'un Etat membre par des navires battant pavillon d'un autre Etat membre ; si elle avait subordonné l'accès aux eaux maritimes d'un Etat membre à l'établissement dans cet Etat, la Communauté aurait pris une mesure de caractère moins général que celle de l'article 2 du règlement « Structures » et qui, en tout cas, n'aurait pu conduire à une certaine communautarisation des eaux sous souveraineté ou sous juridiction nationales. Quant aux dispositions relatives aux prestations de services, on voit mal comment elles auraient pu fonder le libre accès des eaux maritimes puisque l'article 59 du Traité implique que les restrictions à la libre prestation des

services ne sont supprimées que dans la mesure où leur suppression permet qu'un service soit rendu à une personne établie dans un Etat membre par un prestataire établi dans un autre Etat membre. Tel n'est sûrement pas le cas du navire débarquant dans un port du pays dont il bat pavillon la prise effectuée dans les eaux d'un autre pays.

A cette décision négative du Conseil — rejet des articles 52 à 58 et 59 à 66 du Traité en tant que fondement de la réglementation arrêtée — correspond la décision positive de retenir une triple base : le principe général de prohibition de toute discrimination en raison de la nationalité (art. 7), les dispositions agricoles du Traité (art. 42 et 43) et la clause passe-partout (art. 235). Une telle abondance peut étonner et, à la réflexion, paraître inutile. Pourquoi, en effet, avoir retenu l'article 7 du Traité alors que l'article 2 du règlement « Structures » a, entre autres, pour objet de rappeler la règle que pose ledit article 7 et de l'appliquer à un cas précis, mettant ainsi clairement en évidence l'incompatibilité avec le Traité de toutes les lois nationales (4) aux termes desquelles l'exercice de la pêche dans les eaux sous souveraineté ou sous juridiction est réservé aux nationaux et interdit aux étrangers. Si le recours à l'article 7 peut paraître superfétatoire, au moins n'est-il pas gênant. Tel ne semble pas le cas du recours à l'article 235 car ce faisant, le Conseil a non seulement exprimé l'avis que d'autres dispositions du Traité ne prévoyaient pas les pouvoirs d'actions requis, ce qui semble assez paradoxalement accréditer la thèse écartée lors des travaux préparatoires, selon laquelle les dispositions des articles 38 à 43 étaient insuffisantes pour fonder en droit le libre accès, mais a également admis que toute modification du règlement « Structures » — au moins en ce qui concerne la règle du libre accès — ne pourrait intervenir qu'aux termes d'une décision prise à l'unanimité, alors que les autres règlements agricoles peuvent à présent, en droit sinon en fait, être modifiés à la majorité qualifiée. Un tel déséquilibre dans les procédures de vote n'a sans doute pas été voulu et aurait en tout cas pu être évité si à une interprétation étroite des articles 38 et suivants avait pu se substituer une interprétation souple d'autant plus concevable que jusqu'à présent le Conseil a plus d'une fois interprété largement ces

(4) Cf. par exemple pour la France article 1^{er} de la loi du 1^{er} mars 1888 modifiée en dernier lieu par le décret du 7 juin 1967 ; pour la Belgique, l'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1891 ; pour les Pays-Bas, l'article 5 § 1^{er} de la loi du 30 mai 1963 modifiée par la loi du 28 août 1969.

dispositions. Sans que cela exige un grand effort d'interprétation, l'article 38 peut en effet être considéré, dans son cadre propre, comme une disposition de caractère général et ne peut, partant, dans ce cadre, souffrir d'interprétation restrictive. Posant la règle de l'extension du marché commun à l'agriculture et au commerce des produits agricoles et définissant ceux-ci de façon large par inclusion des produits de la pêche, cet article couvre la production des denrées agricoles y compris celle des produits de la pêche. Cette production peut donc être réglementée sur la base des articles 42 à 43 de même que l'ont été jusqu'à présent par exemple celles des céréales, des fruits et légumes, des viandes, etc. A ce titre, l'accès non discri-

minatoire aux eaux maritimes des Etats membres constitué, certes dans une faible mesure mais de façon non contestable, l'un des éléments d'une politique commune de production et ce n'est que très localement, donc subsidiairement au regard de l'ensemble, que cet accès concerne les conditions d'exercice de la profession du pêcheur. L'on rejoint ainsi l'argumentation première de la Commission qui, partant du point de vue que les articles 38 et suivants du Traité permettaient d'arrêter des mesures structurelles en matière de pêche, ils permettaient ipso jure d'arrêter des mesures relatives à l'utilisation du milieu naturel de production, celles-ci n'étant pas dissociables de celles-là.

*
**

Le second problème de caractère juridique que posent les dispositions des articles 2 à 5 du règlement portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche concerne les rapports qui vont s'établir entre les normes ainsi définies par la Communauté, en particulier celle qui prescrit la liberté d'accès, et les droits nationaux qui jusqu'à présent régissaient le domaine de la pêche maritime. La portée de cette question qui trouve son origine dans le fait que les dispositions communautaires se limitent à prévoir que « le régime appliqué par chacun des Etats membres à l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction ne peut entraîner des différences de traitement à l'égard des autres Etats membres » (article 2 § 1 1^{er} alinéa) sans pour autant définir un véritable régime commun, n'a pas échappé aux rédacteurs du règlement. En effet celui-ci, d'une part, prescrit aux Etats membres de se communiquer mutuellement ainsi qu'à la Commission les dispositions d'ordre législatif, réglementaire et administratif concernant l'exercice de la pêche dans les zones précitées (Cf. art. 2 § 2) et d'autre part précise que lesdites zones sont celles ainsi désignées par les lois en vigueur dans chaque Etat membre (Cf. art. 2 § 3). Ainsi le règlement, contrairement à ce que laisseraient supposer les termes de l'article 1^{er} suivant lesquels « il est établi un régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes » se borne en quelque sorte à rendre communautaire l'application de régimes nationaux qui par ailleurs demeurent en

l'état (5), tant en ce qui concerne leur contenu (définitions, dispositions relatives à la sécurité, aux engins, etc) que leur champ d'application. Dès lors il paraît indiqué de rechercher au regard de ces deux aspects — champ d'application et contenu — le droit positif actuel de chaque Etat membre, dans le domaine de la pêche maritime et, au vu de cet inventaire, de voir quelles difficultés éventuelles pourraient naître d'une juxtaposition sans harmonisation préalable.

La première référence faite dans le règlement aux législations nationales concerne le champ d'application du régime commun qui, aux termes de l'article 2 § 3 comprend les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres telles qu'elles sont ainsi désignées par les lois en vigueur dans chaque Etat. Cette disposition, claire en soi, semble postuler pour son application pratique que chaque Etat membre ayant une façade maritime ait défini avec précision, ce qui suppose l'emploi d'une terminologie identique, la zone maritime qu'il entend considérer comme relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction.

Or, il apparaît si l'on s'en tient tout d'abord au droit national stricto sensu que l'expression « eaux sous souveraineté ou sous juridiction » ne figure dans aucun texte émanant des autorités législatives, administratives ou réglementaires des

(5) Exception faite des modifications à introduire pour la suppression des discriminations à l'égard des pêcheurs des autres pays membres.

Etats membres qui, par contre, font droit à un certain nombre d'autres notions. Ainsi la loi belge du 19 août 1891, relative à la pêche maritime dans les eaux territoriales (*Moniteur* 29 août 1891), fixe, dans son article 1^{er}, la limite de celles-ci à un rayon de trois milles comptés à partir de la laisse de basse mer ; aux Pays-Bas, la loi sur la pêche du 30 mai 1963, modifiée en dernier lieu par la loi du 18 août 1969, définit dans son article 1^{er} § 4a) la zone de pêche comme étant « une zone de trois milles marins mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale des Pays-Bas, ou si les Pays-Bas établissent le régime décrit dans les articles 2 à 6 du Traité concernant la pêche (6) les zones définies dans les articles 2 à 3 de ce Traité ». En Allemagne, la pratique renvoie au droit international et à ce titre, il est admis que la mer territoriale s'étend sur une zone de trois milles à partir de la ligne de base. Enfin en France, sans préjudice des dispositions concernant la mer territoriale proprement dite qui a une largeur de 3 milles sur la façade atlantique et de 6 milles en Méditerranée, la loi du 1^{er} mars 1888 modifiée par le décret du 7 juin 1967 dispose que la pêche est interdite aux navires étrangers dans une zone de 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale. Mer territoriale, zone de pêche, zone de pêche exclusive, éventuellement eaux maritimes intérieures, une terminologie aussi variée semble donc conférer un caractère assez flou aux dispositions du règlement communautaire visant les eaux sous souveraineté ou sous juridiction comme étant celles ainsi dénommées dans les législations nationales.

Mais avant de conclure sur ce point, il convient d'examiner si, au-delà des législations nationales stricto sensu, les rédacteurs de l'article 2 n'ont pas entendu viser certaines règles de droit international, figurant notamment dans des conventions multilatérales et susceptibles d'être prises en considération dans la mesure où les Etats membres de la Communauté seraient parties aux dites conventions (7).

(6) Il s'agit de la Convention de Londres (Cf. infra).

(7) Il sera fait remarquer très sommairement à ce sujet que la possibilité de considérer un acte juridique international de nature conventionnelle comme source de droit interne, sans préjudice de certaines incertitudes découlant de la valeur respective du traité et de la loi dans la hiérarchie constitutionnelle, dépend de la réalisation d'un certain nombre de conditions : ratification ou approbation, entrée en vigueur de l'acte ; en outre cette possibilité semble limitée dans tous les cas par le fait qu'un acte juridique international, même multilatéral n'emporte des effets qu'en

Deux traités doivent principalement être étudiés à cet égard : la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë (avril 1958) et la Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1969 (8). S'agissant de la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë si elle pose clairement le principe dans son article 1^{er} § 1^{er} que les eaux maritimes sous souveraineté doivent être entendues comme celles de la mer territoriale (9) tranchant par là une controverse doctrinale classique sur la nature des droits de l'Etat riverain sur cette partie de la mer, elle semble par contre, dans la définition qu'elle donne de la zone contiguë (art. 24 § 1) exclure la faculté pour l'Etat d'y projeter ses compétences juridictionnelles, en dehors de celles relatives à la police sanitaire, douanière, fiscale ou d'immigration, et par la même condamner l'idée d'un monopole de pêche au-delà de la limite des eaux territoriales (10).

Cependant si l'on se rapporte maintenant à la Convention de Londres de 1964 il est loisible de constater que cette thèse n'a pas été retenue puisque cette convention stipule dans son article 2 et l'on retrouve ici une certaine similitude avec la terminologie communautaire, que « l'Etat riverain a le droit exclusif de pêche et juridiction exclusive en matière de pêche dans la zone de six milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale » et dans son article 3 que « dans la zone comprise entre six et douze milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale, le droit de pêche n'est exercé que par l'Etat riverain ainsi que par les autres parties contractantes dont les navires de pêche ont habituellement pratiqué la pêche dans cette zone entre le 1^{er} janvier 1953 et le 31 décembre 1962 ».

Au terme de cette brève analyse du droit national ou international susceptible d'éclairer l'appli-

tre les parties contractantes et peut difficilement dès lors être considéré comme une expression du droit positif national au sens de l'article 2 § 3 du règlement (C.E.E.) n° 2141/70.

(8) La Convention de Londres en vigueur depuis le 15 mars 1966 a été approuvée par la loi belge du 11 janvier 1966 (*Moniteur* 5 mars 1966), publiée en France par le décret n° 66346 du 26 mai 1966, ratifiée par l'Allemagne aux termes de la loi du 15 septembre 1969 ; cette convention n'a pas été ratifiée par l'Italie et est en instance de ratification aux Pays-Bas.

(9) Cf. infra le cas des eaux maritimes intérieures.

(10) Cf. sur ce point O. de FERRON *Le droit international de la mer*, tome 1, page 68.

cation des dispositions de l'article 2 du règlement « Structures » une constatation et une réflexion s'imposent. La constatation est que le champ d'application du régime commun pour l'exercice de la pêche, à s'en tenir aux termes mêmes du règlement, n'est pas défini avec précision dans les législations des États membres. La réflexion conduit à penser que la notion d'eaux sous souveraineté ou sous juridiction, par delà les subtilités terminologiques, semble recouvrir trois zones distinctes. Il s'agit en fait des eaux maritimes intérieures sur lesquelles s'exerce sans conteste la souveraineté de l'État (11), de la mer territoriale, objet aussi de l'exercice d'une souveraineté et enfin d'une partie de la haute mer, de la nature d'une zone contiguë, où l'État a réservé, unilatéralement ou par voie conventionnelle, le monopole de la pêche à ses nationaux et par là même se reconnaît un droit de juridiction dans ce domaine précis. L'espace maritime ainsi défini comporte donc une double limite, d'une part celle qui sépare la zone de pêche exclusive de la haute mer et d'autre part la côte ou, à l'embouchure des fleuves, la ligne séparant les eaux maritimes intérieures des eaux fluviales.

S'agissant de la limite extérieure, celle de la zone de pêche exclusive (eaux sous juridiction), il semble qu'elle n'ait qu'une importance secondaire puisqu'aussi bien aux termes du règlement le régime applicable entre les États membres dans les deux zones de part et d'autre de cette limite devient désormais identique, du moins en ce qui concerne l'essentiel, c'est-à-dire la liberté d'accès. Mais il importe de souligner d'ores et déjà que les dispositions communautaires se bornant en matière de régime commun à poser la règle de la non-discrimination, les réglementations nationales de caractère technique continueront à s'appliquer dans les eaux sous juridiction et que dès lors l'intérêt de leur délimitation précise est évident (12).

Quant à la limite intérieure, elle est constituée par la laisse de basse mer, que la côte soit rectiligne ou échancrée, puisque dans le second cas les zones comprises entre le littoral et la ligne de base de la mer territoriale, étant considérées comme des eaux

maritimes intérieures (13), tombent dans le champ d'application du régime commun. La seule question qui subsiste concerne la limite à l'embouchure des fleuves entre les eaux intérieures maritimes et les eaux intérieures fluviales : celle-ci est définie par les réglementations nationales qui retiennent en général le critère de la salure (14).

En conclusion, si au premier abord la notion d'eaux sous souveraineté ou sous juridiction figurant à l'article 2 § 1^{er} du règlement « Structures » paraissait devoir susciter quelques difficultés, il s'avère que malgré une incertitude non contestable dans les termes, l'interprétation de ces dispositions, conformément à la volonté du législateur communautaire qui a entendu supprimer toute discrimination entre les pêcheurs des États membres, doit conduire à considérer que le régime commun sera d'application dans toutes les zones maritimes où jusque-là la liberté de pêche était entravée. L'unicité du régime juridique de la mer étant ainsi établie entre les Six, du moins en ce qui concerne le droit de pêche, la question de la délimitation des zones sous souveraineté ou sous juridiction semble revêtir une acuité moins grande (15) ; il sera fait observer toutefois qu'à un double titre — champ d'application des régimes nationaux de caractère technique et champ d'application d'un éventuel régime communautaire (Cf. article 5 § 2 du règlement « Structures ») — une délimitation précise néanmoins sera requise.

La seconde référence faite dans le règlement aux législations nationales découle indirectement de l'absence de définition d'un véritable régime communautaire pour l'exercice de la pêche. Il va de soi que dans ces conditions ce sont les régimes nationaux actuellement en vigueur qui continueront à s'appliquer, étant entendu que dans certains domaines, la Communauté sera appelée à intervenir sur la base notamment de l'article 5 § 2 du règlement « Structures ». Le principe de leur validité étant ainsi posé, l'application de ces lois, règlements et textes administratifs divers qui

(13) Cf. à ce sujet l'article 5 § 1^{er} de la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë.

(14) Cf. à ce sujet pour la France l'article 3 de la loi du 15 février 1829 qui dispose que, considéré sous l'angle de la pêche, l'espace maritime s'arrête en amont de la ligne de la salure ; pour les Pays-Bas, la décision ministérielle du 21 avril 1970 (Stb. 176).

(15) Le seul problème demeurant à cet égard est celui de la limite entre les eaux maritimes intérieures et les eaux fluviales dont la fixation pourrait conduire à certaines discriminations.

(11) Il sera fait remarquer que les eaux maritimes intérieures, de même que le sol et le sous-sol de la mer territoriale peuvent faire partie du domaine public national ; c'est le cas en France notamment (Cf. loi du 28 novembre 1963).

(12) Il semble toutefois que cette délimitation ne soulèvera pas de difficultés particulières dans la mesure où l'on se référera à la règle des 12 milles posée par la Convention de Londres.

réglement sur le plan national l'activité des pêcheurs ne semble pas susciter de problèmes particuliers. Toutefois, d'une part il est évident que la multiplicité de ces textes (16), souvent leur complexité, nécessiteront une information réciproque des Etats membres dont la réalisation n'ira pas sans difficultés, d'autre part il n'est pas exclu que la faculté laissée aux pouvoirs nationaux de légiférer unilatéralement soit à l'origine de certaines discriminations dont la constatation et la sanction relèveront des procédures de droit commun prévues à cet égard par le Traité de Rome. On peut citer à titre d'exemple dès à présent certaines réglementations relatives à la puissance des moteurs des navires, dont la propension à être discriminatoire est évidente ainsi que les difficultés susceptibles de découler de définitions non concordantes de l'activité de pêche. Ainsi en France cette définition figure dans le décret du 9 janvier 1852 modifié en dernier lieu par la loi du 31 décembre 1970 et prévoit que « l'exercice de la pêche maritime consiste en la capture des animaux et la récolte des végétaux marins en mer et dans la partie des fleuves, rivières, étangs ou canaux où les eaux sont salées » ; en

Belgique cette définition figure dans la loi du 19 avril 1891 aux termes de laquelle sont considérées comme faits de pêche :

« 1. la capture ou la tentative de capture de tout poisson mollusque ou crustacé ;

2. la destruction ou l'enlèvement du frai, du fretin et du naissin ».

Aux Pays-Bas enfin la loi du 30 mai 1963 dispose dans son article 1^{er} § 3 que sont considérées comme activités de pêche d'une part la capture des poissons (17), d'autre part l'élevage des huîtres et des moules.

Ces exemples suffisent à montrer que la notion de pêche recouvre des réalités sensiblement différentes suivant les Etats membres et qu'ainsi, en France le champ de cette activité est plus large qu'en Belgique et aux Pays-Bas dans la mesure où il recouvre la récolte des végétaux marins dont l'intérêt économique, actuellement relativement limité, peut revêtir à plus ou moins long terme une importance certaine aux dires de spécialistes de l'océanographie.

*
**

Aux problèmes que pose au regard du Traité et des droits nationaux la norme nouvelle du libre accès se joignent enfin les problèmes qu'elle pose au regard du droit des gens. Il serait présomptueux de les vouloir recenser tous dans le cadre de cet article dont l'ambition se bornera à en évoquer deux qui trouvent leur origine dans une évolution récente des conceptions en matière de droit de la mer.

Si la notion de « mare quod omnibus natura patet » remonte à l'antiquité, ce n'est qu'au XVI^e siècle que l'idée est apparue d'une nécessaire réglementation de l'exercice de cette liberté en même

temps que celle, déjà limitative du principe, de l'extension à une portion de la mer de la souveraineté de l'Etat riverain. Pendant plusieurs siècles cette conception a généralement prévalu, la territorialité de certaines eaux, quoique non contestée, ayant même été considérée par certains auteurs comme une exception au principe de la liberté des mers, à telle enseigne qu'ils ont avancé l'opinion que la souveraineté exercée par l'Etat riverain sur sa mer territoriale ne pouvait se comparer à l'impérialisme de cet Etat sur son domaine terrestre. Quoi qu'il en soit — souveraineté plénière ou faisceau de compétences — s'agissant de l'exercice de la pêche, la doctrine ni le droit positif n'ont jamais contesté le droit pour l'Etat riverain de réserver à ses nationaux l'exploitation de sa mer territoriale, la liberté de pêche en haute mer continuant pour sa part à être considérée comme un corollaire de la liberté des mers. D'entière à l'origine, cette liberté de pêche voit son caractère absolu s'atténuer au fur et à mesure que la Communauté des nations prend conscience des limites des ressources de la mer et des dangers que leur exploitation sans frein ris-

(16) On peut citer parmi les principaux textes :

- pour la Belgique :
 - la loi du 27 mars 1882 (*Moniteur*, 29 mars 1882) ;
 - l'arrêté du 20 octobre 1945 (*Moniteur*, 3-4 déc. 1945) ;
 - l'arrêté royal du 3 janvier 1964 ;
- pour la France :
 - le décret du 9 janvier 1952 sur l'exercice de la pêche côtière ;
 - le décret du 5 novembre 1891 ;
 - l'arrêté du 5 juillet 1963 ;
 - l'arrêté du 19 octobre 1964 ;
- pour les Pays-Bas :
 - Cf. dans la collection « *Nederlandse Staatswetten* » (édition Schuurman en Jordens) : *Visserijwet*, 1963, par M. R. K. Wigboldus.

(17) La liste des poissons tombant dans le champ d'application de cette disposition figure dans la décision ministérielle du 6 mai 1964 (*Stert*. 94).

que de comporter. Pour les Etats d'Europe occidentale, riverains ou voisins de la mer du Nord, cette prise de conscience s'est manifestée pour la première fois dans la Convention internationale pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord en dehors des eaux territoriales. Cette Convention signée à La Haye le 6 mai 1882 et entrée en vigueur le 15 mars 1884 après échange des ratifications, consacrait la règle du monopole de pêche dans les eaux territoriales, son article 2 portant notamment que « les pêcheurs nationaux jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles, à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes de leurs pays respectifs, ainsi que des îles et des bancs qui en dépendent ». Ce régime auquel l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas avaient souscrit s'est maintenu jusqu'à nos jours, faisant coïncider, conformément à la pratique internationale, les limites de la souveraineté des Etats sur une partie de la mer et celles de leur monopole de pêche. Si les Etats-Unis ont été les premiers à la fin du XVIII^e siècle à énoncer la règle des trois milles comme largeur de la mer territoriale, ils ont été les premiers également sinon à la mettre en cause, au moins à lui apporter des aménagements tels que bientôt cette règle allait devenir l'exception (18). Il ne paraît pas exagéré de situer dans la proclamation du Président Truman sur le plateau continental la source de la tendance actuelle de nombreux Etats d'étendre considérablement leurs eaux territoriales et, partant, leur monopole de pêche même si, à l'origine, cette tendance se fondait sur des considérations économiques et politiques sans grand rapport avec l'exercice de la pêche. Même si la revendication d'une mer territoriale de plus en plus large est à présent le fait de nombreux Etats, il s'en faut que tous aient adopté la même politique. Tous ont toutefois ressenti la nécessité, à défaut d'étendre leur mer territoriale, de projeter vers la haute mer une partie des compétences qu'ils exercent dans la zone sous souveraineté, ne fût-ce qu'à l'effet d'en mieux assurer la protection. Parallèlement se sont donc développées deux grandes orientations : extension de la mer territoriale ou maintien de cette mer dans des limites étroites, ce maintien étant alors assorti d'une extension de certaines compétences au-delà de ces limites. La synthèse de ce double mouvement

a été tentée à Genève en 1958 mais n'a pu aboutir sinon à un paradoxe : aucune limite n'est assignée à la mer territoriale tandis que la zone contiguë ne peut dépasser douze milles à partir de la ligne de base ; en outre, les compétences de l'Etat riverain dans la zone contiguë sont limitées et ne comportent en aucune façon le droit d'exclusivité de pêche. En 1960, toujours à Genève, dans le cadre d'une nouvelle conférence sur le droit de la mer, la proposition a été faite, mais est restée sans suite, de prévoir pour tout Etat le droit d'établir une zone de pêche contiguë à sa mer territoriale, s'étendant jusqu'à un maximum de douze milles, dans laquelle il aurait exercé les mêmes compétences que dans sa mer territoriale pour ce qui concerne la pêche. Cette idée, à défaut de se transformer à l'époque en règle de droit international, a été reprise dans la Convention signée à Londres le 9 mars 1964 par différents Etats d'Europe occidentale, dont les six Etats membres de la Communauté Economique Européenne. Cette Convention prévoit en effet pour l'Etat riverain outre le droit exclusif de pêche dans la zone de six milles mesurés à partir de la ligne de base, le droit de pêche dans la zone de six à douze milles, ce droit étant concurremment exercé par les autres parties contractantes ayant habituellement pratiqué la pêche dans cette zone au cours des dix années antérieures. En dehors de ces dispositions, importantes dans la mesure où elles constituent le premier exemple d'établissement par un accord multilatéral d'un régime préférentiel en matière d'accès aux fonds de pêche, la Convention de Londres prévoit l'extension automatique à toutes les parties contractantes de l'octroi à l'une d'entre elles d'un droit de pêche dans une zone où cette partie n'aurait joui d'aucun droit acquis (art. 8 § 2). Une telle stipulation eut normalement entraîné, après l'adoption de l'article 2 du règlement « Structures », une libération générale de l'accès aux zones contiguës des Etats membres de la C.E.E. n'eût été l'article 10 de la Convention qui prévoit précisément que celle-ci ne peut faire obstacle à l'instauration d'un régime particulier entre les Etats membres de la C.E.E.

Ce bref rappel historique des phases principales de l'évolution du droit de la mer considéré sous l'angle de l'exercice de la pêche met en évidence deux points particuliers dont l'analyse permet de se demander si d'une part certaines règles du droit international régional issu de la Convention de Londres ne vont se trouver altérées ou rendues difficiles dans leur application en raison

(18) En 1960, 20 Etats sur 69 observaient la règle des trois milles.

de l'existence même d'une réglementation communautaire en la matière et si, d'autre part, le fait nouveau que constitue la communautarisation des eaux maritimes des Etats membres de la C.E.E. — à ce stade encore limitée mais apparemment appelée à se parfaire au cours des prochaines années — ne va pas entraîner sinon une modification du droit de la mer dans cette partie de l'Europe au moins des innovations dans les procédures et la doctrine.

Le champ d'application de la Convention de Londres est sensiblement plus vaste que celui de la réglementation communautaire et l'englobe entièrement. (19) De ce fait les eaux territoriales et les zones contiguës des Etats membres de la C.E.E. se trouvent soumises à deux régimes différents. Certes la Convention avait prévu une telle possibilité puisqu'elle annonçait elle-même en son article 10 qu'elle ne pouvait faire obstacle à l'institution d'un régime particulier entre les Etats membres de la C.E.E. Avait-elle prévu que la réciproque n'était pas nécessairement vraie ? Ainsi il a déjà été fait observer que l'article 8 de la Convention voyait sa portée sensiblement limitée par l'instauration du régime communautaire. De même la portée de son article 5 risque de s'en trouver profondément modifiée. Cet article stipule en effet que l'Etat riverain, moyennant communication préalable aux autres parties contractantes qui peuvent demander à être consultées, peut réglementer la pêche dans la zone comprise entre six et douze milles et y faire respecter cette réglementation, à condition qu'il n'en résulte pas de discrimination pour les autres parties contractantes. Or dans le cas où la Communauté estimerait nécessaire de faire recours à l'article 5 du règlement « Structures » qui prévoit la possibilité, lorsque l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des Etats membres expose certaines de leurs ressources aux risques d'une exploitation trop intensive, d'arrêter les mesures nécessaires à leur conservation, il y aurait en fait application d'une disposition analogue à celle de l'article 5 de la Convention sans possibilité pour les parties contractantes intéressées de demander à être consultées et de donner leur avis puisque aussi bien la Communauté agirait au seul titre des compétences qu'elle tient du Traité de Rome et des procédures que ce Traité a prévues. A cette impossibilité pour les parties contractantes d'exercer certains des droits qu'elles tiennent de la Convention peut répondre une même impossibilité

pour les Etats membres de la C.E.E. C'est ainsi par exemple qu'ils ne seront plus en mesure désormais de recourir à l'article 11 de la Convention pour réserver à la population locale, si celle-ci dépend essentiellement de la pêche côtière, le droit de pêche dans la zone contiguë puisque le règlement « Structures » en son article 4 ne prévoit, à titre temporaire d'ailleurs, une possibilité de dérogation à la règle du libre accès que dans la zone située en deçà d'une limite de trois milles calculée à partir de la ligne de base, c'est-à-dire en pratique, dans les seules eaux territoriales.

Ces considérations, nonobstant leur caractère schématique, débouchent sur une réflexion de caractère plus général. Dès lors que les eaux maritimes des Etats membres ont déjà été rendues communautaires, a fortiori dès lors que le régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes, prévu à l'article 1^{er} du règlement « Structures » aura été entièrement établi, il en déroulera apparemment une double conséquence. D'autre part les Etats membres ne seront plus libres de réglementer unilatéralement l'exercice de la pêche dans les eaux sous leur souveraineté ou sous leur juridiction. D'autre part on peut se demander si de ce fait ils pourront encore souscrire individuellement à des accords internationaux relatifs à l'exercice de la pêche en haute mer. En effet, il semble qu'une renonciation même partielle à exercer certaines compétences en ce qui concerne la réglementation de l'exercice de la pêche dans les eaux sous souveraineté ait logiquement pour conséquence l'abandon de ces mêmes compétences s'agissant de la haute mer. A ce titre, même à défaut de considérer qu'il puisse y avoir en la matière d'une part abandon de souveraineté d'autre part perte de la qualité de sujet actif de droit international, force est d'admettre au moins que le pouvoir des Etats membres ne pourra s'exercer qu'en commun au travers des institutions dont ils se sont dotés et que leur Communauté, dans le concert des nations, se substituera naturellement à eux en tant que nouveau sujet de droit international. La réglementation communautaire est muette sur ce point et ce silence peut d'autant plus étonner que la Commission dans sa proposition du 13 septembre 1968 (20) préconisait une action commune impliquant d'une part l'élaboration d'une doctrine uniforme à l'endroit des questions concernant tant les droits de pêche en haute mer que l'amélioration ou la conservation des ressources de la mer,

(19) Si l'on excepte les eaux maritimes intérieures.

(20) Cf. J.O.C.E., n° C 91/1968, pages 1 à 5.

d'autre part la préparation selon des procédures communautaires des conventions internationales relatives à ces questions. La proposition de la Commission comportait en effet un article 6 qu'il paraît intéressant de reproduire ici tant il met clairement en lumière la modification des procédures découlant du transfert des compétences voulu par le Traité de Rome et par son droit dérivé.

Article 6

1. — *En vue de contribuer, dans l'intérêt commun à l'instauration d'une politique d'exploitation rationnelle des océans, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du Traité, définit, avant le 1^{er} mars 1970, les principes et les modalités d'une action commune à mener dans le domaine des relations internationales, pour tous les problèmes relatifs au droit et à l'exercice de la pêche en mer et notamment en matière d'accès aux fonds de pêche, d'exploitation et de conservation des ressources biologiques de la mer.*

2. — *Dans le cadre des principes visés au paragraphe 1, la Commission présente au Conseil ses recommandations en vue d'entamer avec les pays tiers les négociations utiles à la réalisation des objectifs visés au même paragraphe.*

3. — *Les Etats membres se consultent mutuellement et avec la Commission au sein du Comité permanent des structures de la pêche, visé à l'article 13 en vue de coordonner leur action lors de l'élaboration et de l'application de toute convention internationale couvrant les domaines visés au paragraphe 1. La Commission entretient toutes les liaisons utiles avec les organismes compétents.*

La disparition d'une telle disposition dans la réglementation définitive, si elle peut sans doute s'expliquer par une réticence naturelle des Etats membres à faire l'aveu explicite d'un rôle individuel moindre dans les enceintes internationales, peut aussi se regretter. D'abord parce qu'il n'est pas certain que la Communauté trouve, sans grand effort d'interprétation, dans l'arsenal que lui offre le Traité les moyens d'action propres et nécessaires en la matière (21). Ensuite parce que

(21) Il n'est pas évident, par exemple, que la conservation de ressources biologiques de la mer ressortisse au domaine de la politique commerciale et qu'à ce titre l'article 116 du Traité puisse être invoqué; quant à l'article 229 il ne semble pas constituer une base suffisante pour fonder l'action prévue à l'article 6 de la proposition de la Commission.

cette lacune affaiblira notablement la position que la Communauté aurait pu défendre, sur la base de sa propre expérience, dans les débats qui ne manqueront pas de s'engager pour définir de façon plus générale le statut juridique des espaces maritimes.

A ce sujet, il ne paraît pas hors de propos de considérer que, le droit de pêche en mer constituant l'un des éléments principaux du droit de la mer, toute évolution de la doctrine concernant celui-là aura une incidence sur celui-ci. Le fait pour une communauté d'Etats, et non des moindres aux plans économique et politique, susceptible de surcroît d'être élargie, d'avoir décidé de conférer un caractère commun à leurs eaux maritimes et d'appliquer en outre un régime commun pour l'exercice de la pêche en mer constituera sans nul doute un précédent et offrira, partant la possibilité d'un exemple, voire l'amorce, pour la Communauté internationale, d'une conception plus organique et moins dispersée de l'exploitation de cette res communis que constitue la haute mer, aux ressources nombreuses mais non infinies. Par ailleurs, en se dotant d'une réglementation en matière de droit de pêche, la Communauté Economique Européenne s'est constitué pour elle-même un précédent concernant le régime juridique du fond des mers, susceptible de préjuger la solution qu'elle pourra apporter pour ce qui la concerne au problème du plateau continental. En effet, comme la Convention de Genève qualifie le plateau continental de zone sous juridiction et bien qu'une telle identité dans les termes ne permette pas d'entendre la formule de l'article 2 du règlement « Structures » dans ce sens, il ne paraît pas aberrant de considérer que la solution retenue pour la pêche compte tenu du droit antérieur (exclusivité des Etats) implique à terme une solution de même nature, s'agissant du plateau continental, étant donné le droit actuel qui consacre également l'exclusivité des Etats, pour l'exploitation de cette partie de la mer. En fait il semble même, dans la logique de l'intégration économique, que l'exploitation non discriminatoire du plateau continental s'imposera avec au moins autant de force que s'est imposé le libre accès pour l'exercice de la pêche. Dans ce droit en gestation, l'intérêt qui s'attache à l'élaboration d'une doctrine commune mise en œuvre par des institutions et des procédures communautaires paraît difficile et contestable.

Au terme de ces quelques considérations sur les aspects plus proprement juridiques de l'instauration d'une réglementation communautaire en matière de pêche il n'est pas inutile de rappeler brièvement d'une part quelles sont les dispositions essentielles qui ont été retenues pour l'organisation du marché (règlement n° 2142/70), d'autre part les principaux éléments du contexte politique dans lequel le régime ainsi défini devra s'insérer.

En ce qui concerne l'organisation du marché, sa conception générale découle dans une large mesure de la situation du secteur des pêcheries dans la Communauté qui se caractérise par l'existence d'un déficit global important de l'ordre de 440 000 tonnes (22), une grande variété de la production tant en ce qui concerne les espèces que la valeur marchande des produits débarqués et par la présence, enfin, d'une organisation professionnelle relativement structurée si l'on excepte le cas de l'Italie. Compte tenu de ces caractéristiques, le règlement portant organisation commune de marché prévoit que le soutien de la production sera essentiellement assuré par l'action des organisations de producteurs qui s'appuiera, pour les produits frais, sur un système de prix de retrait fixés au niveau communautaire et déclenchant l'octroi de certaines compensations financières à charge du F.E.O.G.A. L'originalité de ce système, largement inspiré de l'organisation du marché des fruits et légumes, tient d'une part de la participation financière importante du producteur lui-même dans la régulation du marché, d'autre part à la mise en œuvre d'une réglementation stricte en matière de normes de qualité dont l'influence est déterminante en ce qui concerne tant le fonctionnement même des mécanismes de retrait que le niveau de la participation financière de la Communauté. En outre, s'agissant des sardines et des anchois, ce mécanisme de soutien est complété par un régime d'intervention directe de type classique ; s'agissant du thon, pour lequel la Communauté est largement déficitaire (taux d'auto-provisionnement : 40 %), il est remplacé

par un système permettant l'octroi de déficiences payments. Enfin le soutien du marché des produits congelés est assuré par la possibilité d'octroyer des aides pour le stockage privé.

Quant au régime des échanges avec les pays tiers, il est fondé sur la libération des échanges et l'application du tarif douanier commun étant entendu que pour les thons, morues et harengs les droits de ce tarif ont été totalement suspendus (23) ; pour les principaux poissons frais il est institué un régime de prix de référence assorti éventuellement de la perception d'une taxe compensatoire en conformité avec les engagements internationaux de la Communauté et enfin pour les conserves les dispositions nationales continuent à s'appliquer jusqu'à la définition de règles communes de protection.

Au terme de ce survol des principales modalités de l'organisation commune du marché des produits de la pêche, certains traits originaux méritent de retenir l'attention notamment dans la perspective de la réforme, à l'ordre du jour, de certains aspects de la politique agricole menée par la Communauté. A cet égard, le rôle prépondérant attribué aux organisations de producteurs dans la régulation du marché, dont la responsabilité financière leur incombe en partie, la volonté de rationalisation des mécanismes de soutien notamment par la prise en considération, de manière déterminante, de la qualité des produits, entendue comme leur conformité aux exigences du consommateur, de même enfin que le souci de définir dès à présent les grandes lignes d'une politique structurelle sont autant d'éléments plus ou moins novateurs propres à inspirer les recherches actuellement entreprises pour limiter l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion d'une économie agricole préalablement assainie.

Enfin, aux côtés des questions de caractère juridique qu'il pose, aux côtés des particularités qu'il présente au plan économique, le régime commun dans le secteur de la pêche exige pour une compréhension plus complète d'être examiné au regard de son fondement et de ses incidences politiques. Le fondement politique trouve d'évidence sa première source dans la volonté maintes fois exprimée et presque toujours traduite en droit de réaliser l'intégration économique de l'agriculture des États

(22) Taux d'auto-provisionnement de la Communauté (1963) :

- poissons frais : 84 % ;
- crustacés et mollusques : 90 % ;
- conserves : 71 %.

Et apports respectifs de chaque Etat membre :

- Italie : 13 % ;
- Allemagne : 30 % ;
- Pays-Bas : 19 % ;
- Belgique : 3 % ;
- France : 35 %.

(23) Il sera fait observer que cette suspension est la première à être fondée sur l'article 43 du Traité et non sur son article 28 et doit donc être considérée comme faisant partie intégrante de l'organisation de marché.

membres de la C.E.E. Dans le cas d'espèce elle eût pu se manifester autrement que par une réglementation technique relativement complexe, autrement surtout que par une mesure impliquant, au moins à terme mais de façon très nette, un abandon quasi complet de la souveraineté exercée en matière de pêche par les Etats sur les eaux territoriales. Cet aspect des choses permet de supposer qu'à côté de sa logique interne d'unification et de fusion de six marchés en un seul, de six organisations de marché en une seule, la Communauté a entendu, à propos d'une question qui, en définitive, ne revêt pas pour elle une importance économique majeure, prendre une position originale, en tout cas nouvelle en droit international, non seulement de nature à renforcer son rôle et son influence dans les enceintes où s'élaborent et parfois se fixent certains points du droit de la mer, mais aussi de se ménager une position de force dans les négociations en cours avec les Etats ayant demandé leur adhésion aux Communautés européennes. En effet, l'existence de la norme communautaire qui vient d'être plus spécialement étudiée permettra aux négociateurs des Six d'en discuter moins le fond que le rythme et les modalités que les pays candidats pourront respecter pour s'y adapter. Une telle vue des choses peut toutefois paraître naïve, voire un peu courte. Certes il serait difficile à la Communauté de revenir, au cours des négociations, sur la règle décisive du libre accès qui n'a été acceptée qu'au

terme de deux années de discussions ; il serait tout aussi difficile, semble-t-il, pour certains pays candidats, en particulier la Norvège, de l'accepter sans plus, même à terme, de l'accepter jamais. Comment, en effet, la Norvège, pour prendre l'exemple le plus significatif, pourrait-elle concevoir de mettre à la disposition de 9 autres Etats un bien propre d'autant plus important pour elle que son exploitation privative lui a permis jusqu'à présent non seulement d'assurer le revenu d'une part non négligeable de sa population active (24) mais également de mener une politique d'occupation d'une des régions côtières les plus importantes d'Europe et d'empêcher ainsi un processus de désertification dont les conséquences eussent été très graves à plus d'un titre ?

Il paraît douteux qu'en une matière aussi mouvante et controversée la loi dont la Communauté s'est dotée puisse naturellement s'opposer et s'imposer à tous ; mais les difficultés que l'on peut entrevoir à sa généralisation, voire le caractère invraisemblable de celle-ci n'enlève rien à la portée d'une expérience qui va au-delà de la logique de l'intégration économique des Six et par là même marque une certaine volonté de réagir contre la tendance manifestée par de nombreux Etats d'étendre leur monopole d'exploitation sur une partie toujours plus grande de la haute mer.

(24) Pour une production globale de la C.E.E. de l'ordre de 1 900 000 tonnes, celle de la Norvège s'élève à environ 3 200 000 tonnes.

LA VIE DU MARCHÉ COMMUN ET DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

I. — LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

NOMINATIONS

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

M. J.-C. Clavel a été nommé membre du Comité économique et social en remplacement de M. Bréart, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 22 août 1974.

COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

M. Carlo Lami a été nommé membre titulaire du Comité consultatif pour la formation professionnelle en remplacement de Mme Baduel Glorioso, démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 5 mars 1972.

COMITE DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

M. Mario Sepi, a été nommé membre suppléant du Comité du Fonds social européen en remplacement de Mme Baduel Glorioso, démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 octobre 1971.

TRAVAUX

RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LES PROBLEMES SUSCITES PAR LES TENDANCES INFLATIONNISTES ACTUELLES

Le rapport se divise en deux parties : la première analyse la portée et les causes des tendances observées et décrit ensuite les dangers que comporterait pour la Communauté un processus permanent d'inflation. La deuxième partie esquisse des lignes d'action à moyen et à court terme.

I. — Portée et causes du mouvement actuel de hausse des prix

1) Les tendances à l'augmentation des prix restent très marquées dans tous les pays de la Communauté et cette dernière aura connu, en 1970, les plus fortes hausses qui aient été enregistrées depuis sa création. D'après les estimations des services de la Commission l'indice des prix implicite du produit brut de la Communauté aura progressé de 6,5 % (7,5 % en Allemagne, 7 % au Luxembourg, 6,5 % en Italie, 6 % en France, 5,5 % aux Pays-Bas et 4,5 % en Belgique). Certes, la hausse des prix à la consommation, dans la Communauté considérée dans son ensemble, sera moins sensible ; les indices représentatifs nationaux n'en auront pas moins accusé, en comparaison annuelle, une augmentation de l'ordre de 5,5 % en France et au Luxembourg, 5 % en Italie, 4 % aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique.

Les perspectives d'évolution économique en 1971 donnent lieu de craindre que la hausse des prix ne se poursuive à un rythme rapide. L'indice des prix implicite du produit brut de la Communauté pourrait, selon les estimations des services de la Commission, s'élever d'environ 5 % en 1971, malgré les mesures prises par les gouvernements pour contenir le mouvement. Pareil taux dépasserait de beaucoup les orientations prévues pour l'augmentation annuelle moyenne des prix dans le troisième programme de politique économique à moyen terme pour la période 1971-1975.

2) Au cours des dernières années, les tendances inflationnistes ont, dans la plupart des pays membres, trouvé leur origine dans l'expansion de la demande globale. Dans un premier stade, l'élément moteur a été, selon les pays, soit une progression rapide de la demande

★ Proposition d'un règlement (C.E.E.) du conseil portant modification du système d'intervention prévu par le règlement n° 121/67/C.E.E. portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc (16 avril 1971).

★ Proposition d'un règlement (C.E.E.) du conseil modifiant le règlement (C.E.E.) n° 766/68 établissant les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation de sucre au sujet de l'ajustement de la restitution (19 avril 1971).

★ Proposition portant modification de la proposition de règlement du Conseil établissant les règles générales concernant les aides au stockage privé dans le secteur du lin et du chanvre (22 avril 1971).

★ Proposition de règlement du Conseil fixant le prix de base et le prix d'achat pour les choux-fleurs (20 avril 1971).

★ Proposition d'un règlement (C.E.E.) du Conseil modifiant les règlements (C.E.E.) n° 2455/70 et 166/71 portant fixation de normes communes de commercialisation dans le secteur de la pêche. (23 avril 1971).

★ Proposition modifiée d'un règlement du Conseil modifiant le règlement (C.E.E.) n° 204/69 établissant, pour certains produits agricoles exportés sous forme de marchandises ne relevant pas de l'annexe II du Traité, les

règles générales relatives à l'octroi des restitutions et les critères de fixation de leur montant. (27 avril 1971).

★ Proposition d'un règlement (C.E.E.) du Conseil fixant une indemnité compensatrice pour le seigle de qualité panifiable et le maïs en stock à la fin de la campagne 1970/1971 (29 avril 1971).

POLITIQUE INDUSTRIELLE

★ Proposition de directive du Conseil concernant l'organisation d'enquêtes annuelles coordonnées sur l'activité industrielle. (14 avril 1971).

TARIF DOUANIER COMMUN

★ Proposition d'un règlement (C.E.E.) du Conseil étendant à d'autres importations l'annexe du règlement (C.E.E.) n° 109/70 portant établissement d'un régime commun applicable aux importations de pays à commerce d'Etat. (13 avril 1971).

★ Proposition d'une décision (C.E.E.) du Conseil autorisant la tacite reconduction des accords sur le commerce des textiles de coton conclus par les Etats membres avec le Japon (13 avril 1971).

★ Proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction de certains accords commerciaux conclus par des Etats membres avec des pays tiers (19 avril 1971).

EN 1971 VOUS LIREZ

**TABLEAUX
FISCAUX
EUROPÉENS**

par Pierre FONTANEAU

TOME 1 - 180 TABLEAUX
IMPOTS SUR LE REVENU DES
PERSONNES PHYSIQUES

TOME 2 - 160 TABLEAUX
IMPOTS SUR LE REVENU DES
SOCIETES ET SUR LE CAPITAL

RELIURE CARTONNEE -
FEUILLETS MOBILES - MISE A
JOUR TRIMESTRIELLE

Chaque tableau (deux pages, format 27 × 21) comporte 6 colonnes.

A gauche : Belgique, France, Italie.

A droite : Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas.

Le plan très clair, rigoureusement le même pour chaque pays, permet de voir, d'un coup d'œil, dans quels pays existent quels impôts.

Cette extrême simplicité facilite les comparaisons, met la fiscalité européenne à la portée de tous et fait gagner un temps précieux aux spécialistes.

Editeur : « Les Cahiers Fiscaux Européens », 15, rue du Louvre, 75 - Paris-1^{er}. Tél. : 231.98.82.

Tome I : 115 F. - Tome 2 : 110 F. — Tomes I et II ensemble : 215 F. Frais d'expédition inclus.

10 % de réduction aux lecteurs de « La Revue du Marché Commun ».

QUI

- FABRIQUE QUOI
- EST CE FABRICANT
- REPRÉSENTE QUI
EN FRANCE



Trois questions si souvent posées qu'elles finissent par constituer une rengaine quotidienne chez tous ceux qui cherchent, soit des fournisseurs, soit des débouchés pour leurs productions. Plutôt que de vous attrister devant le temps perdu par vos collaborateurs à la recherche de réponses satisfaisantes, ayez sous la main le seul ouvrage qui vous livrera immédiatement les renseignements souhaités :

Les trois tomes du KOMPASS-FRANCE.

- 1° Qui fabrique (ou fournit) Quoi ? Une nomenclature traduite en quatre langues ; 37 sections industrielles ; 560 tableaux IBM pour 22 000 produits nomenclaturés.
- 2° Qui est ce fabricant, qu'e'les sont ses activités ? Pour chaque firme présente dans le Tome I, une fiche signalétique donne les renseignements administratifs, sociaux et commerciaux (classement géographique).
- 3° Qui Représente Qui en France ? Volume d'index : 22 000 produits (liste en 4 langues) ; 40 000 firmes

répertoriées ; 11 000 sociétés étrangères représentées en France.

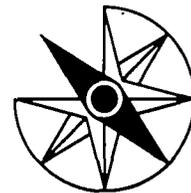
KOMPASS-FRANCE est le Répertoire Général de la Production Française.

Il existe, pour les utilisateurs, onze KOMPASS professionnels, « tirés à part » du KOMPASS général et donnant les mêmes renseignements pour des branches précises : Alimentation française ; Bâtiment, Travaux Publics ; Chaudronnerie, Constructions Métalliques ; Chimie, Plastiques, Caoutchouc ; Electricité, Electronique, Industrie Nucléaire ; Précision, Optique, Horlogerie ; Spécial Services ; Sidérurgie, Métallurgie, Fonderie ; Textile, Habillement ; Petite Métallurgie ; Machines-Outils, Soudage.

L'Organisation Internationale KOMPASS, à laquelle appartient KOMPASS-FRANCE, édite des KOMPASS Nationaux pour douze pays d'Europe : Autriche ; Belgique, Luxembourg ; Danemark ; Espagne ; Grande-Bretagne ; Hollande ; Italie ; Norvège ; Suède ; Suisse ; Allemagne (à paraître début 1972).

KOMPASS

KOMPASS-FRANCE
est édité par la S.N.E.I.
22, avenue Franklin-D.-Roosevelt,
PARIS-8°. Tél. 359-99-44





Société Générale

LA BANQUE DE NOTRE TEMPS

**1900 Guichets
à votre Service en France**

Filiales et Correspondants
dans le monde entier

AFRIQUE, ALLEMAGNE, ANGLETERRE, ARGENTINE, AUSTRALIE, BELGIQUE, ESPAGNE,
ETATS-UNIS, INDONESIE, ITALIE, JAPON, LUXEMBOURG, NOUVELLE-CALEDONIE, SUISSE.

Pour la Société Générale votre intérêt est capital

LES EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot, Paris-5° - 033-23-42 - C.C.P. PARIS 10737 10

A PARAÎTRE EN JUIN 1971

STRATÉGIE EN FACE D'UNE DEMANDE ALÉATOIRE

par **Claude WILLARD**

Docteur de l'Université de Paris
Conseiller en Recherche Opérationnelle
Office de Planification et de Développement du Québec

L'auteur, docteur de l'Université de Paris en Mathématiques Appliquées, tour à tour professeur, ingénieur-conseil, fonctionnaire international, a eu l'occasion de travailler et de publier dans de nombreux pays de traditions et d'idéologies différentes.

Cette expérience du monde lui a donné un souci particulier de clarté dans l'exposition et de rigueur dans le raisonnement.

Les théories présentées dans cet ouvrage sont récentes et purement originales. Elles sont susceptibles d'applications pratiques à de nombreux domaines : qu'il s'agisse de gouvernement ou d'entreprises il faut faire des prévisions, élaborer des politiques face à un avenir aléatoire.

L'auteur a réussi à distinguer plusieurs familles de problèmes, pour lesquels il présente des solutions mathématiques inédites, et une interprétation économique également originale. Ces problèmes appartiennent à la catégorie appelée **Programmation Mathématique en univers aléatoire**. Le lecteur lira avec intérêt cette « tête de pont » sur un terrain à peine exploré. Qu'il s'agisse d'un ingénieur, d'un mathématicien, d'un économiste, qu'il y recherche un supplément de culture générale ou un instrument de travail, il consultera un tel ouvrage avec profit.

112 pages. Format 15 x 21. Broché. — Prix : 50 F

BONS du TRÉSOR

1 an, 2 ans, 5 ans

je sais toujours
quoi faire
de mon argent...



photo Jean-Louis Guégan

BT. 20