

LIBRARY



L'accord cadre entre la C.E.E. et le Canada, M. BYWATER. — Les Communistes et l'élection du Parlement européen au suffrage universel, J.-L. BURBAN. — L'article 55 de la Constitution française du 4 novembre 1958 et le Traité C.E.E., F. ROHMER et F. TEITGEN. — La réglementation par la C.E.E. du secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, C. de VALLOIS. — La jurisprudence douanière de la Cour de Justice des Communautés européennes (1958-1975) (suite), P. DAILLIER.

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

N° 199 SEPTEMBRE 1976

L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

UN VOLUME RELIÉ }
FORMAT : 18 × 24 } Prix : 175 FF
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans ces Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un **commentaire détaillé, article par article**, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

- I ^o Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
 - Les négociations
 - La structure des Actes d'Adhésion
 - L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
- II • Le contenu des Actes d'Adhésion
 - Les principes
 - Les Institutions de la Communauté élargie
 - L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
 - L'Agriculture
 - Les autres aspects
- III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres
 - Les exigences communautaires

- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaires
- L'introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

- I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.
 - II • La décision relative à la C.E.C.A.
 - III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités
 - IV • L'Acte final
- Annexes
Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES
3, rue Soufflot - 75005 PARIS



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 199
Septembre 1976

sommaire

problèmes du jour

- 369 L'accord cadre entre la C.E.E. et le Canada, par Marion BYWATER.
- 373 Les Communistes et l'élection du Parlement européen au suffrage universel, par J.-L. BURBAN.

problèmes juridiques et institutionnels

- 381 L'Article 55 de la Constitution française du 4 novembre 1958 et le Traité C.E.E., par François ROHMER et Francis TEITGEN.

l'économique et le social dans le marché commun

- 396 La réglementation par la C.E.E. du secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, par Catherine de VALLOIS, attachée aux services de Price Waterhouse, Bruxelles.
- 399 La jurisprudence douanière de la Cour de Justice des Communautés européennes (1958-1975) (suite), par Patrick DAILLIÉ, Maître de Conférence agrégé, Université de Bretagne occidentale, Brest.

actualités et documents

- 415 Communautés européennes.

© 1976 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

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

Voir en page II les conditions d'abonnement ▶



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

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 ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

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

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 033-23-42

Abonnement 1976

France 198 F

Etranger 213 F

Paiement par chèque bancaire, 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, « Les Garettes », 1295 Mies, près Genève. Tél. : (022) 55.34.11

Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor, p. IV couv. — Editions Techniques et Economiques : L'Elargissement des Communautés Européennes, p. II couv. ; Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris-Sud, p. III couv.

L'ACCORD CADRE ENTRE LA C.E.E. ET LE CANADA

Par
Marion Bywater

« Nous ne prétendons pas avoir réinventé la roue ! » c'est en ces termes bien prudents que Marcel Cadieux, ambassadeur du Canada auprès des Communautés européennes, a essayé de mettre en son contexte le nouvel accord entre l'Europe et le Canada qui entrera en vigueur cet automne. Pourtant les discours qui ont accompagné la signature de l'accord à Ottawa le 6 juillet dernier ont tous souligné l'aspect novateur de ce que les Canadiens appellent le lien contractuel : il s'agit du premier accord de coopération économique et commerciale conclu par la Communauté donc de la première fois que les états membres ont cédé à la Commission européenne une part de responsabilité pour la coopération économique ; il est le premier

accord de son genre entre pays industrialisés destiné selon le ministre des affaires extérieures du Canada, Allan J. MacEachen, à donner une perspective à la fois nouvelle et innovatrice aux relations entre les deux zones. Pourquoi alors Marcel Cadieux a-t-il estimé nécessaire de souligner le fait que l'existence de l'accord en lui-même ne devrait pas réveiller trop d'espoirs ? Parce que des deux côtés de l'Atlantique cet accord-cadre de coopération économique et commerciale qui vise — pour citer MacEachen encore une fois — l'expansion et la diversification des échanges commerciaux, le développement des industries canadiennes et européennes, l'avancement technologique et scientifique et la protection et l'amélioration de l'environnement — a été accueilli avec une certaine réserve. Les sceptiques ne voient dans l'accord qu'un geste politique de mauvaise humeur vis-à-vis des Etats-Unis de la part du Canada, une occasion saisie par la Commission européenne pour élargir ses compétences théoriques. Ils soulignent que l'accord ne peut et ne doit pas remplacer les relations bilatérales. Parmi ces sceptiques se trouvent souvent les opérateurs économiques de qui en fin de compte dépendra le succès de cette nouvelle entreprise. Ils rechignent devant l'intervention gouvernementale dans leurs affaires qu'ils pressentent à travers l'accord et auraient trouvé beaucoup plus utile un accord qui en ce qui concerne les Canadiens faisait descendre les barrières tarifaires et en ce qui concerne les Européens apportait des modifications à la législation canadienne sur l'exploitation par les sociétés étrangères des matières premières, par exemple.

Or, pourquoi cet accord ? Il est le résultat du concours de deux circonstances : un réexamen par le gouvernement canadien au début de cette décennie de la position du Canada dans le monde et l'élargissement de la Communauté européenne, notamment l'entrée de la Grande-Bretagne, premier partenaire commercial du Canada en dehors du continent nord-américain.

Au terme du réexamen de la situation du Canada dans le monde, le gouvernement canadien était arrivé à la conclusion que trois voies lui étaient ouvertes : la première était que le maintien par le Canada de sa position actuelle vis-à-vis des Etats-Unis et des politiques commerciales et industrielles en vigueur à l'époque. Le risque en était cependant que ce chemin pragmatique mènerait le Canada de plus en plus à rentrer dans l'orbite économique américaine par la force des choses. La deuxième option était alors une intégration plus étroite avec les Etats-Unis — compenser les effets de l'intégration économique de la première option et de la position de faiblesse qui en résulterait inexorablement, par une union politique qui pourrait donner un maximum d'influence directe sur les décisions économiques. Ceci était politiquement



inacceptable. Restait alors la troisième option qui était d'œuvrer en sorte que la vulnérabilité de l'économie canadienne aux secousses extérieures, notamment celles en provenance des Etats-Unis, soit amoindrie par une ouverture vers le Japon et l'Europe qui renforcerait la position du Canada comme quatrième puissance commerciale du monde derrière l'Europe, le Japon et les Etats-Unis et qui viserait un meilleur équilibre dans les relations extérieures. C'est cette troisième option qui a été suivie. Ainsi, que l'a souligné le journaliste canadien, David Humphreys, dans le journal du Département des affaires extérieures canadiennes, *Perspectives Internationales* (1), pendant que Kissinger proclamait triomphalement l'Année de l'Europe en 1974 — dont la seule suite fut une déclaration banale sur l'identité européenne — les Canadiens bâtissaient lentement mais sûrement une nouvelle politique européenne qui a amené au lien contractuel et a fait que la troisième représentation diplomatique à être ouverte par la Communauté après celles de Washington et de Tokyo fut à Ottawa.

L'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun a aussi joué un rôle considérable. Le Canada dépend beaucoup plus que son voisin du Sud du commerce extérieur — le commerce extérieur représente 20 % de son produit national brut contre 7 % pour les USA (et 25 % pour la Communauté). Et dans ce commerce extérieur, les échanges avec le Royaume-Uni occupent toujours une place primordiale même si avec le fil des années, la diversification des débouchés canadiens et la réduction du pouvoir d'achat de l'économie britannique mènent à une diminution permanente du niveau des échanges — parfois en termes absolus aussi bien qu'en proportion du commerce total. Néanmoins, en 1975, année où les exportations canadiennes vers le Royaume Uni baissaient de 6,6 % (tandis que les exportations britanniques vers le Canada augmentaient de 8,4 %), les exportations en direction de Grande-Bretagne représentaient encore plus de 40 % des exportations canadiennes vers la Communauté, 16 % des exportations hors USA et presque 5 % des exportations totales. Les experts canadiens avaient calculé au moment de l'adhésion qu'environ un tiers des exportations vers la Grande-Bretagne allaient se trouver en face de barrières tarifaires entièrement nouvelles (situation en reconnaissance de laquelle le Canada reçut des compensations dans le cadre de concessions négociées au sein du GATT au titre de l'article XXIV/6).

En deçà de problèmes commerciaux anglo-canadiens, le Canada avait une autre impulsion commerciale : bien que ses exportations vers la Commu-

nauté augmentent régulièrement — et soit dit en passant que le Canada enregistre une balance commerciale nettement favorable dans ses relations avec la Communauté — le rythme de la progression est plus lent que celui avec les Etats-Unis et le Japon.

Ainsi naquit l'idée d'un accord. Bien sûr, le Canada avait déjà des liens assez poussés avec l'Europe. Une des raisons de la prudence de la déclaration de M. Cadieux citée en tête d'article était justement que les deux parties de l'accord partent déjà d'une bonne base de sorte que les grands sauts en avant ne sont plus nécessaires. Les relations entre le Canada et l'Europe sont fortes et importantes depuis longtemps comme l'a souligné Monsieur Cadieux, tant sur le plan de la sécurité que dans le domaine économique. Il existe un accord de coopération nucléaire entre le Canada et l'Euratom depuis 1959, qui — devenue lettre morte dans les années soixante — est en train de renaître et d'être mis à jour pour refléter les préoccupations du Canada en matière de sécurité nucléaire après leur mauvaise expérience avec l'Inde et les soucis européens en matière d'approvisionnement d'uranium.

Une première rencontre à haut niveau d'experts de la Commission et de l'administration canadienne eut lieu à Ottawa en 1969. On n'a pas attendu non plus la conclusion formelle de l'accord pour instaurer un système de consultations semi-annuelles à haut niveau à partir de novembre 1972 pour fournir un cadre pour un échange de vues sur les problèmes internationaux et bilatéraux. Un régime de contacts annuels entre le Parlement canadien et l'Assemblée de Strasbourg fut inauguré en novembre 1974.

L'organisation de missions sectorielles comme précurseurs de la coopération industrielle a commencé avec la visite de représentants de l'industrie forestière européenne au Canada en octobre 1974. Des échanges d'information sur les politiques d'environnement ont lieu à partir de 1975. Mais depuis deux ou trois ans toutes ces actions se réalignent sciemment contre un fond de toile sur lequel commence à s'esquisser une structure à l'intérieur de laquelle elles trouveront toutes, le moment venu, une place appropriée.

Les premières discussions sur une relation plus étroite encore entre le Canada et la Communauté ont lieu en juin 1972 à Bruxelles et sont accompagnées de contacts diplomatiques bilatéraux qui portent leur fruit dans l'engagement d'ouvrir un dialogue constructif avec le Canada contenu dans le communiqué publié après le Sommet de Paris d'octobre 1972. Le gouvernement canadien y a immédiatement donné suite sous la forme d'un aide-mémoire qui proposait que soient examinées les

(1) David HUMPHREYS : Linking Canada to Europe. *International Perspectives*, March-April 1976.

différentes formes d'accord avec la Communauté. Celui-ci fut déposé dès le mois de novembre 1972. Des consultations officieuses entre la Commission et le Canada à Ottawa s'ensuivent. Ottawa marqua son coup avec l'accréditation d'un ambassadeur auprès des Communautés uniquement (et non plus auprès de la Belgique en même temps) en décembre de la même année. Puis, l'idée commença à battre de l'aile. Les Six étaient en train de digérer les trois nouveaux Etats membres et l'accent dans les relations canadiennes était sur les négociations difficiles au GATT au titre de l'article XXIV/6.

Néanmoins à Ottawa au mois de novembre, le Commissaire des Relations Extérieures, Sir Christopher Soames, réaffirma l'intérêt que portait la Communauté pour le Canada en qui elle voyait un pays qui abordait les problèmes internationaux de la même manière et qui offrait des possibilités de coopération en matière de commerce et investissement. Six mois plus tard le Canada déposait un premier projet d'accord commercial. Ce projet se bornait essentiellement à répéter bilatéralement des engagements déjà faits dans le cadre du GATT. Aux yeux communautaires un tel accord risquait d'affaiblir le rôle du GATT. Certains Européens (et même certains Canadiens) critiquaient le manque d'imagination de la part du gouvernement canadien et le soupçon que le but canadien était plutôt politique qu'économique semblait justifié. En même temps des réticences commençaient à se faire sentir chez ceux des Etats membres ayant des relations très poussées au niveau bilatéral, tels la France et la Grande-Bretagne, qui craignaient que la Communauté souhaite remplacer ces relations. (C'est une des raisons pour lesquelles on a un moment envisagé un accord mixte signé et par les Etats membres et par la Communauté). Mais les Canadiens eux-mêmes firent pression et firent clairement comprendre qu'ils tenaient à l'accord avec la Communauté et nolens volens les Etats membres durent se plier. Néanmoins on a souligné à chaque stade de la négociation de l'accord que celui-ci était sensé compléter et non remplacer les relations bilatérales.

Suite à deux visites en six mois du Premier ministre canadien Pierre Elliot Trudeau (en octobre 1974 et en mars 1975) pour déblayer le terrain dans les neuf capitales, et suite à une série de conversations exploratoires, la Commission devait présenter un projet de mandat de négociations en mai 1975. L'accord qui a finalement été conclu en mai 1976 en un temps record après adoption du mandat par le Conseil en février 1976 ressemble fort à ce que la Commission avait proposé. Les mauvaises langues prétendent cependant que la rapidité de la négociation tient au fait que l'accord est vide de contenu — et notamment que la Communauté a dû battre en retraite sur son souhait, exprimé en par-

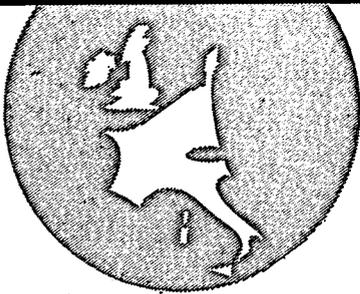
ticulier par le Danemark, d'obtenir un accès non-discriminatoire aux matières premières canadiennes à travers l'accord ; les bonnes langues estiment par contre qu'il s'agit d'un grand succès réalisé grâce au bon déblayage de terrain et à la communauté d'intérêts des deux parties.

Les principales caractéristiques de l'accord sont les suivantes :

Les deux parties s'engagent à s'accorder le traitement de la clause de la nation la plus favorisée selon les droits et les obligations du GATT, se munissant ainsi d'une police d'assurance si un jour le GATT devait se désintégrer. Ils s'engagent à promouvoir le développement réciproque et la diversification du commerce à plus haut niveau par une coopération internationale et bilatérale pour la solution de problèmes commerciaux d'intérêt commun, de s'accorder mutuellement les meilleures facilités pour les transactions commerciales, et de prendre en compte leurs intérêts respectifs en matière d'accès aux ressources et à leur transformation (allusion au fait qu'un des grands intérêts de l'accord pour les pays communautaires est l'accès aux matières premières canadiennes telle l'uranium et que les Canadiens convoitent des débouchés pour un plus grand nombre de produits transformés chez nous plutôt que d'exporter les matières premières sans valeur ajoutée). Ils s'engagent également à décourager en conformité avec leur législation, les restrictions de concurrence, y compris les pratiques de prix qui faussent la concurrence de leurs entreprises industrielles. Ils sont d'accord pour promouvoir la coopération économique dans tout domaine qui paraît apte, comme par exemple le développement et la prospérité de leurs industries, l'encouragement du progrès technologique et scientifique, l'ouverture de nouvelles sources d'approvisionnement et de nouveaux débouchés, créant ainsi de nouveaux emplois et œuvrant pour la réduction de disparités régionales, la protection et l'amélioration de l'environnement et le développement économique.

A ces fins ils entendent encourager et faciliter les liens industriels — notamment les entreprises communes —, une plus grande participation commerciale réciproque dans le développement industriel, augmenter les investissements, les échanges technologiques et scientifiques et des opérations conjointes de leurs entreprises dans les pays tiers. (A l'origine la Commission avait voulu citer à titre d'exemple dans cette partie de l'accord les industries de l'uranium, de la pâte à papier et des métaux non-ferreux mais le Conseil estima qu'il valait mieux ne laisser entendre aucune sélectivité et laisser le champ complètement ouvert).

L'accord précise que la facilité des Etats membres d'engager des activités bilatérales avec le Canada n'est pas en cause.



L'accord crée également un comité de coopération conjoint pour promouvoir et examiner les activités inaugurées selon l'accord par l'organisation de consultations à un niveau approprié. En général le comité se réunira au moins annuellement. Des sous-commissions seront également créées pour traiter les problèmes sectorielles.

Tout cela reste extrêmement vague, cependant. Il est évident que la coopération des opérateurs économiques est essentielle et pour l'instant ils sont imprégnés de beaucoup de scepticisme. Les industries de pays industrialisés, disent-ils, sont bien assez évoluées pour nouer contact toutes seules si elles le souhaitent et ne sont guère enthousiastes à l'idée d'intervention gouvernementale. Les gouvernements le savent bien. Le Président de la Commission a rappelé que « personne ne considère l'accord proposé comme un instrument destiné à l'extension dans le secteur industriel de politiques interventionnistes et dirigistes... dans de nombreux secteurs il appartiendra à l'industrie privée de susciter la coopération économique à laquelle l'accord envisagé fournira simplement un cadre ». Mais dans le cas d'entreprises de taille moyenne on pense quand même pouvoir intervenir utilement.

Jusqu'à présent, il y a eu échange de missions sectorielles dans les trois domaines cités ci-dessus : l'uranium, les métaux non-ferreux et les produits forestiers, sans qu'on puisse dire que les résultats aient été fulgurants. L'industrie de la pâte à papier s'intéresse surtout à un accès au marché à pied d'égalité avec ses principaux concurrents, les pays de l'AELE, qui jouissent de tarifs préférentiels à travers les accords de libre échange. Le gouvernement d'Ottawa voudrait les pousser — comme beaucoup des industries canadiennes plutôt à envisager la possibilité d'investissements directs en Europe où l'industrie — méfiante jusqu'ici — a grand besoin de rationalisation.

Mais les Canadiens n'ont de toute façon pas l'habitude des investissements à l'étranger — pour deux raisons : primo, pendant très longtemps on les poussait à développer ce pays nouveau qui était le leur ; secondo, très souvent les firmes canadiennes sont des filiales d'entreprises américaines et c'était à celles-ci qu'incombaient les décisions d'investissement. Ainsi, à fin 1973 les investissements directs du Canada à l'étranger se chiffraient à \$ 7 810 millions, dont \$ 1 230 millions en Europe essentiellement au Royaume-Uni (797 millions de dollars) qui se range nettement devant le deuxième pays, la France avec 116 millions de dollars. Les investissements directs des Neuf au Canada à la même époque étaient de 5 118 millions de dollars, sur un total toutes origines de 26 021 millions. Le Royaume-Uni avait de nouveau la part du lion : 3 124 millions suivi de la France avec 620 millions. Quant aux investissements européens au Canada

que pourrait promouvoir le nouvel accord les problèmes, si problèmes il y a, résident dans la distance, et le fait que c'est un marché relativement petit comparé à celui des Etats-Unis (23 millions de personnes éparpillés dans un pays dont le territoire n'est dépassé en grandeur que par celui de l'Union Soviétique) et dans une législation assez stricte en matière d'investissement. Ici on espère du côté communautaire que les contacts engendrés par le nouvel accord créeront un climat qui facilitera la solution de tels problèmes et fera en sorte que le gouvernement canadien use au maximum des pouvoirs discrétionnaires à sa disposition — et de son influence avec les provinces, qui sont presque aussi puissantes à certains égards que les Etats membres de la Communauté et qui ne sont pas directement concernées par l'accord pour favoriser ces investissements.

L'importance des contacts fréquents pour une bonne compréhension des problèmes dans le domaine économique rappelle une autre idée directrice dans les relations entre le Canada et la CEE, le rapprochement nécessaire entre deux pays industrialisés dans cette ère d'interdépendance croissante et d'apparition de la dimension nord/sud :

Il s'agit de ce qu'on appelle la nouvelle diplomatie, « d'un changement de la qualité de la diplomatie dont nous avons besoin » comme l'a dit le Président de la Commission européenne, François-Xavier Ortoli, lors d'un discours prononcé devant le Canadian Institute for International Affairs en février de cette année. Cette diplomatie il la faut, dit-il, pour sauvegarder la coopération économique transatlantique dans une période de récession qui engendre une confrontation potentielle quotidienne des politiques nationales. « Par conséquent, la diplomatie de la coopération économique sera l'art de la persuasion et du consensus. Chaque fois que cela sera possible, elle situera des problèmes, qui à première vue peuvent paraître controversés, à un niveau auquel ils pourront être résolus en fonction d'intérêts communs. Elle s'efforcera d'enclencher un processus de rapprochement au lieu d'essayer d'opposer des politiques établies. La nouvelle diplomatie n'essaiera pas de renégocier les situations héritées du passé, elle se fixera pour but d'élaborer le consensus de l'avenir... Je crois que dans cette coopération franche et fructueuse à laquelle notre destin commun nous convoque, nous n'avons pas à nous faire de reproches sur les points de désaccord, mais plutôt à nous féliciter de ce qui va bien et à nous efforcer de faire en sorte que tout aille mieux encore ».

Nul ne doute cependant qu'il s'agit d'un pari. Même ceux qui ont négocié l'accord n'osent pas dire que l'expérience est réussie. Ils se donnent jusqu'à 1980. Et s'ils réussissent ? Alors, l'Australie attend dans les coulisses.

LES COMMUNISTES ET L'ÉLECTION DU PARLEMENT EUROPÉEN AU SUFFRAGE UNIVERSEL

Par
J.-L. Burban

Pourquoi les communistes, notamment français, sont-ils depuis les origines hostiles à la construction européenne, et pourquoi cette hostilité de principe va-t-elle pour certains d'entre eux jusqu'à se méfier de l'élection du Parlement européen par les peuples ? La meilleure réponse à cette question a été donnée par François Mitterrand lorsqu'il déclarait en 1967 : « L'Europe a été conçue en un temps où les démocraties de l'Ouest participaient à la guerre froide dans le camp américain, j'ai voté les traités qui l'ont faite, mais je comprends qu'il reste de cette situation un réflexe de refus du côté communiste... » (1).

En fait, d'une part l'attitude des communistes d'Europe occidentale vis-à-vis de l'élection du Parlement européen au suffrage universel a évolué dans le temps, d'autre part, elle a évolué dans l'espace, obéissant à un certain nombre de clivages nationaux.

1) En Italie, le puissant parti communiste s'est très vite rallié à l'élection directe du Parlement européen, qu'il continue de réclamer plus que jamais en 1976. En Belgique, le parti communiste s'est prononcé sans arrière-pensée en faveur de l'élection immédiate du Parlement européen au suffrage universel. Au Luxembourg, le parti communiste, qui est le dernier parti communiste d'Europe occidentale d'obédience « stalinienne » (2), l'a paradoxalement précédé sur la même voie. En France, au contraire, après une période de refus global de l'Europe communautaire, le parti communiste a réclamé la « démocratisation des institutions européennes » — autre façon de dire l'élection du Parlement européen au suffrage universel — puis, brusquement, tandis qu'il abandonnait par ailleurs la notion de dictature du prolétariat (XII^e Congrès 1976), s'est cabré et a rejeté l'élection directe de ce « parlement étranger » (3) qu'est le Parlement européen.

2) Différente selon les pays, l'attitude des communistes a également évolué dans le temps. Pendant toute une période, les partis communistes ont vu dans l'élection du Parlement européen au suffrage universel le moyen d'être représentés à l'Assemblée européenne d'où ils étaient systématiquement exclus. Or, ce qui les empêchait d'être représentés à Strasbourg, c'est précisément le mode de désignation des membres du Parlement européen par les parlements nationaux. Il apparaît qu'une fois cette désignation acquise au sein des parle-

(1) In « L'Express » du 11 septembre 1967.

(2) Il approuva en 1968 l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie.

(3) Selon l'expression de M. Jean Kanapa ; cf. sa déclaration infra.



ments nationaux grâce à des renforcements de majorité (ce qui survint en 1969 en Italie et en 1973 en France) les communistes, en tout cas les Français, ne voient pas avec la même urgence l'utilité de l'élection directe et reviennent, dans une certaine mesure, à leur position idéologique de départ.

I. – Les communistes italiens et l'élection du Parlement européen

Gardons-nous des simplifications abusives et n'opposons pas systématiquement le parti communiste italien au parti communiste français. Le parti communiste italien n'était pas dès le départ en faveur de la construction européenne, ni même en faveur de l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

Mais il est vrai que c'est le parti communiste italien qui va le premier en Europe occidentale amorcer l'évolution qui, par la suite, s'étendra aux autres partis communistes européens.

D'après le président Hallstein, tel qu'il le déclara devant l'Assemblée européenne en septembre 1962, c'est sous l'influence des communistes italiens que Khrouchtchev a reconnu, dans un article de « La Pravda », le caractère de réalité économique et politique du Marché commun (4).

Deux ans plus tard Togliatti mourait, laissant un « testament » rédigé à Yalta quelques jours avant sa mort (5), dans lequel il est affirmé que la lutte syndicale ne peut plus être menée pays par pays et que le mouvement ouvrier ne peut se désintéresser de ce qui se passe à l'intérieur du Marché commun.

C'est au XI^e Congrès du parti communiste italien à Rome du 25 au 31 janvier 1966 que les choses se précipitent. Certes le rapport de M. Longo (6) commence par se prononcer « contre le renforcement d'une autorité supranationale qui puisse limiter l'autonomie de décision des parlements nationaux ». Mais il continue : « Qu'on ne dise pas que nous sommes adversaires de toute idée et de tout mouvement européens. Nous avons plusieurs fois reconnu le caractère objectif de la tendance vers des formes

nouvelles de collaboration et d'intégration économique internationales... Nous revendiquons encore une fois de façon très ferme notre droit et celui de tous les partis ouvriers, comme le P.S.I. et le P.S.I.U.P., d'avoir une représentation au Parlement de Strasbourg, et là nous voulons aussi développer nos positions unitaires sur les problèmes européens ».

C'est-à-dire qu'au début de 1966 le P.C.I. met fin au refus en bloc qu'il avait opposé à toute idée européenne, et demande à participer au processus communautaire.

Or, ce processus communautaire est reconnu expressément au mois de mai de la même année par les délégations du P.C.I. et du P.C.F., réunies à San Remo (7).

« Les communistes ont l'intention de lutter dans le cadre des institutions européennes... pour veiller à ce que le processus d'intégration ne puisse entraver les réformes de caractère démocratique désirées par tel ou tel pays... ».

Commentant la déclaration commune de San Remo, M. Longo ajoute (8) :

« A Strasbourg, nous voulons favoriser la recherche de points de convergence et d'entente entre toutes les forces de gauche et démocratiques de l'Europe occidentale : la position exprimée par notre parti et le P.C.F. dans la déclaration de San Remo tend à favoriser ces convergences et ces ententes avec les forces socialistes et catholiques ».

Enfin admis à siéger au Parlement européen en mars 1969, les communistes italiens (qui d'ailleurs sont représentés à Strasbourg par « l'aile droite » du parti) adoptèrent au départ une attitude prudente obéissant aux préoccupations tactiques initiales. Aussi continuèrent-ils de réclamer des élections européennes pour des raisons toutes tactiques. Prenant la parole à l'occasion de la résolution du Parlement européen sur l'avenir politique de la Communauté, le 7 octobre 1970 (9), M. Amendola aborde la question des élections européennes : « ... Ne nous berçons pas d'illusions, l'élection du Parlement européen n'est pas pour demain, car elle exige une loi électorale commune portant création d'un parlement doté d'une véritable souveraineté, et je ne vois pas comment nous parviendrons à élaborer ce texte dans une Europe divisée entre tant de systèmes politiques différents. Il est donc inutile de proclamer des espoirs qui ne pourront être réalisés. Nous avons dit que nous étions disposés à élire un Parlement européen au suffrage universel direct et proportionnel. De cette façon, on mettrait fin également à la discrimination en vertu de laquelle

(4) « Le Monde », 19 septembre 1962.

(5) Reproduit dans l'hebdomadaire « Rinascita » du 5 septembre 1964. Cette évolution du P.C.I. devait amener M. Saragat dans « L'Espresso » du 24 septembre 1964 à inviter les autres partis politiques italiens à faire cesser leur ostracisme à l'égard du P.C.I.

(6) Reproduit dans « L'Unita » du 26 janvier 1966.

(7) « L'Unita » du 6 mai 1966.

(8) Débats du Parlement européen. J.O.C.E. n° 129, p. 87.

(9) Débats du Parlement européen. J.O.C.E. n° 129, p. 87.

nos camarades communistes français sont tenus à l'écart de cette Assemblée, pour son plus grand préjudice, car ils nous apporteraient la contribution d'une partie importante d'un peuple qui tient une si grande place sur notre continent ».

En mars 1973, les communistes français sont enfin admis eux aussi à siéger au Parlement européen, d'abord par l'Assemblée nationale qui délègue trois communistes, puis l'année suivante par le Sénat qui délègue une communiste (Mme Goutmann, devenue depuis président du groupe communiste au Sénat d'ailleurs). L'élection directe des membres du Parlement européen n'est donc plus tactiquement indispensable pour permettre aux communistes français d'être délégués.

Or, les communistes italiens, loin de revenir sur leur position favorable aux élections directes, vont au contraire accentuer cette attitude.

Lorsque, en janvier 1975, le Parlement européen examine un nouveau projet d'élections européennes qui remplace le projet Dehousse de 1960, le porte-parole du groupe communiste, l'Italien d'Angelosante, est on ne peut plus affirmatif : « Nous avons toujours considéré que l'élection directe de notre Parlement constituait un pas très important vers la démocratisation de la Communauté et vers sa transformation en un organe sensible aux revendications sociales, économiques et politiques des travailleurs et des forces démocratiques de l'Europe » (10).

M. d'Angelosante va plus loin encore : « Nous estimons toutefois qu'à cet égard l'élection directe des membres du Parlement européen constitue un pas important. Nous lui attribuons une valeur autonome en soi, comme nous l'avons du reste toujours fait dans des occasions semblables. En effet, nous avons toujours estimé que le fonctionnement d'un système démocratique valable avait un effet positif et dynamique, même en présence de structures politiques sociales et économiques arriérées, et que, de plus, c'était un moyen important pour lutter contre ces structures. C'est ainsi que nous nous sommes toujours battus pour la défense de la représentation proportionnelle, de la décentralisation, de centres puissants et démocratiques de pouvoir local » (11).

C'est alors que l'orateur attaque les modalités du projet « Patijn » et y voit un recul par rapport aux dispositions du projet Dehousse. C'est à ce titre que finalement M. d'Angelosante annonce que le groupe tout entier (Italiens et Français donc) s'abstiendra dans le vote.

Quoi qu'il en soit, aucune réserve sur le plan des principes n'aura à aucun moment été soulevée par les communistes italiens.

En février 1976, alors qu'entre-temps le Conseil européen a décidé de procéder aux élections européennes en 1978 et que les élections européennes ne sont plus une perspective utopique, la vice-présidente communiste de la Chambre des députés italienne, Mme Iotti, assiste au Congrès de l'Europe de Bruxelles (12). Les communistes français sont absents de ce Congrès. Mme Iotti déclare que les élections européennes représentent un « saut qualitatif », et réaffirme que selon les communistes elles doivent se faire à la proportionnelle.

Enfin, lorsqu'en mars 1976, le Parlement européen réuni à Strasbourg examine une proposition de résolution invitant les chefs d'Etat et de Gouvernement à se prononcer sur le projet « Patijn » d'élections européennes, les 1^{er} et 2 avril à Luxembourg, M. Sandri, au nom des communistes italiens, apporte son soutien à l'élection du Parlement européen tandis que Mme Goutmann, au nom des communistes français, rappelle l'hostilité du P.C.F., non certes au suffrage universel, mais à la « supranationalité » et, par conséquent, en définitive à l'élection du Parlement européen.

Bien entendu, la candidature quelques mois plus tard, aux élections anticipées du 20 juin, de M. Spinelli sur les listes du P.C.I. infléchit encore le ralliement de ce parti à l'édification institutionnelle de l'Europe. M. Spinelli n'a jamais marchandé ses professions de foi en faveur des élections européennes : « Les communistes italiens ont compris que l'unité européenne est la condition de notre indépendance, que, si la perspective européenne échoue, l'autre terme de l'alternative n'est pas une parcellisation en pays refermés sur eux-mêmes mais une Europe unie malgré elle par l'empire américain. C'est pour prouver sa bonne foi européenne que le P.C.I. m'a sollicité » déclare-t-il au « Nouvel Observateur » après l'annonce de sa candidature (13).

(10) J.O.C.E. Débats du Parlement européen, n° 185, p. 53 et 54.

(11) J.O.C.E. Débats du Parlement européen, n° 185, p. 54.

(12) 5-6 février 1976. Dans l'esprit de ses organisateurs, ce Congrès de l'Europe devrait être, à 28 ans d'intervalle, un nouveau Congrès de La Haye de 1948. Effectivement, une foule de personnalités politiques ou autres de premier plan devait y assister (Willy Brandt, François Mitterrand, Helmut Kohl, Andreotti, etc.).

(13) « Nouvel Observateur », 31 mai-6 juin 1976, p. 45.



II. — Les communistes français et l'élection du Parlement européen

Pendant longtemps, les communistes français n'ont pas abordé directement le problème de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, d'une part parce que la question n'était pas très urgente, d'autre part parce que leur préoccupation dans un premier temps était d'obtenir enfin une représentation à Strasbourg au niveau du Parlement français — ce qui, nous l'avons vu, ne leur fut accordé qu'en 1973.

Pendant toute cette période où il sera absent du Parlement européen, on peut dire que le problème de l'élection directe du Parlement européen n'est pas abordé à proprement parler, sauf par le biais de ce que le P.C.F. appelle la « démocratisation » des Communautés européennes. Mais cette expression de démocratisation peut faire allusion aussi bien au contenu (l'Europe des travailleurs) qu'aux moyens (les Institutions).

En fait, en se gardant de prendre position catégoriquement et explicitement pour ou contre les élections directes, le P.C.F. se réservait la faculté d'évoluer dans l'un ou l'autre sens : mettre l'accent sur la démocratisation des Institutions ou sur celle des politiques.

Dans les années 1970 et jusqu'en 1975, on pouvait penser au vu des déclarations du P.C.F. qu'il évoluait en faveur de l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Or brusquement, à partir de 1975, on assiste à l'évolution inverse : le P.C.F. part en guerre contre l'élection « supranationale » et, du même coup, se trouve, sur ce point, en complet désaccord avec le P.C.I.

a) Il est un document qui permet d'affirmer que dans les années 60 le P.C.F., sans s'engager trop avant en faveur de l'élection au suffrage universel, inclinait cependant vers cette solution : c'est la Déclaration commune de la Fédération de la Gauche démocrate et socialiste et du parti communiste du 20 février 1968, signée à un moment où les deux formations avaient noué des contacts étroits en vue d'élaborer un programme commun de gouvernement.

Certes, malgré la bonne volonté mise de part et d'autre, l'Europe est un point sur lequel les deux formations n'ont pu se mettre tout à fait d'accord, hormis sur le « fait que le Marché commun — qui est aujourd'hui une *réalité* — est actuellement dominé par les cartels, les trusts et les groupes de pression internationaux ». Ce postulat admis, les

deux partis se séparent. Le P.C.F. « réaffirme son hostilité à l'instauration d'une autorité supranationale créée et dominée par le grand capital, qui accentuerait les conséquences néfastes de la politique actuelle du Marché commun pour les travailleurs et mettrait la politique démocratique voulue par le peuple français à la merci de gouvernements étrangers dominés par la réaction ». Alors que la F.G.D.S. « se prononce pour la création d'un *pouvoir politique commun comportant notamment un parlement européen élu au suffrage universel* ».

Cela dit, P.C.F. et F.G.D.S. parviennent à la fin de la déclaration commune à s'entendre sur un certain nombre de choses qui pourraient être entreprises ensemble au sein d'un gouvernement de coalition. Les deux partis, est-il dit, estiment nécessaire « de donner un contenu économique et social nouveau, profondément différent, qui soit en harmonie avec les intérêts des travailleurs, au Marché commun.

« Le P.C.F. propose de faire disparaître le *caractère technocratique* des institutions qui régissent le Marché commun en les *démocratisant* ».

« La F.G.D.S. entend faire disparaître, en les démocratisant, le *caractère technocratique* que prennent peu à peu les institutions qui régissent le Marché commun, faute de la création d'un *pouvoir politique* ;

— d'assurer la représentation des organisations syndicales, ouvrières et agricoles dans les organismes du Marché commun, avec des droits réels ;

— d'assurer la *représentation exclusive des partis politiques présents dans les parlements nationaux* ».

Dans cette déclaration, on voit clairement que le P.C.F. réclame la démocratisation des institutions et là le doute n'est pas permis : il s'agit bien d'une allusion à l'élection directe de ce Parlement européen, où d'ailleurs le P.C.F. n'est toujours pas représenté.

Cette interprétation se trouve renforcée lorsque le 22 juin 1971 le groupe communiste à l'Assemblée nationale dépose une proposition de loi « tendant à modifier l'article 2 de la loi n° 58-239 du 8 mars 1958 concernant la désignation des membres français à l'Assemblée unique des Communautés européennes » (14), proposition dont l'article unique énonce : « l'élection a lieu suivant la règle de la proportionnalité, sans qu'un groupe déclaré puisse avoir moins d'un représentant ». Certes la proposition en soi ne vise que le problème de la représentation communiste à Strasbourg, sans parler d'élection au suffrage universel. Mais l'exposé des motifs qui accompagne la proposition relève au passage

(14) Proposition de loi n° 1910, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 1971.

que « l'Assemblée unique des Communautés ne dispose pas du pouvoir législatif et se trouve démunie de tout pouvoir réel de contrôle sur l'exécutif des Communautés ». N'est-ce pas là, a contrario, souhaiter un renforcement de l'institution démocratique de la Communauté, le Parlement ?

Tout aussi intéressante est la première déclaration de la part des communistes français faite à Strasbourg après la désignation de trois d'entre eux par l'Assemblée nationale en juillet 1973. C'est M. Ansart qui fait entendre pour la première fois la voix du P.C.F., le 4 juillet 1973, à propos d'un débat sur la visite du président Nixon en Europe et la conférence d'Helsinki. Dans ce discours « virginal » (15), M. Ansart bien entendu expose la position des communistes français vis-à-vis du Parlement où ils viennent d'être admis. Or que dit M. Ansart : « C'est un fait que la Communauté économique européenne est dominée par les grandes sociétés financières et multinationales... Nous entendons donc lutter contre le caractère technocratique des institutions du Marché commun. Nous estimons qu'il est indispensable de retirer au Conseil des ministres et à la Commission des Communautés les pouvoirs exorbitants qui sont les leurs et qui en font un super-conseil d'administration omnipotent du capital financier ouest-européen.

Notre action au Parlement européen est inséparable de notre lutte en France sur la base du programme commun aux partis communiste, socialiste et des radicaux de gauche pour une démocratie nouvelle ouvrant la voie au socialisme. De concert avec les forces démocratiques qui mènent le combat chacune dans son pays, ces forces, en France, se trouvent désormais placées devant une grande tâche commune : engager l'Europe occidentale dans la voie d'une Communauté démocratique, apporter la contribution spécifique et déterminante des travailleurs à la construction de l'Europe des peuples, à l'essor du progrès social et au socialisme » (16).

Dans cette déclaration encore, tout donne à penser que la démocratisation des institutions n'est autre chose que l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

Mais d'autres déclarations, dans les années 70 également, viennent nuancer cette interprétation de la notion de « démocratisation des institutions » utilisée par les communistes français. C'est ainsi que lorsque le 29 juin 1970 le traité dit « de Luxembourg » portant accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen et création des ressources propres de la Communauté vient en dis-

cussion devant le Sénat aux fins de ratification, la plupart des orateurs en profitent pour aborder le problème des élections européennes. Or, que dit le porte-parole du groupe communiste, M. Boucheny ? Après s'être refusé à « hypothéquer les moyens d'action d'une France démocratique en remettant une partie de ses prérogatives aux mains d'organismes supranationaux qui pourraient mettre en cause les conquêtes de notre peuple », M. Boucheny ajoute : « L'élection au suffrage universel direct d'un Parlement européen ne serait nullement de nature à circonscrire une telle menace, car la représentation démocratique française aurait toutes les chances de s'y heurter à une majorité qui pourrait adopter des mesures contraires à l'intérêt de notre pays ». Et M. Boucheny de conclure : « La fidélité aux idéaux de progrès et de paix entre les peuples exige la révision du traité de Rome dans un sens démocratique et antimonopoliste. Nous sommes partisans d'une coopération économique, scientifique et technique de plus en plus étroite entre tous les pays européens dans le respect de l'indépendance nationale » (17).

b) Si jusqu'en 1974 la position des communistes français pouvait, encore prêter à confusion, ou du moins laisser place à un doute quant à son évolution pour ou contre les élections européennes, on peut dire qu'à partir du moment où, en décembre 1974, le sommet de Paris réuni par le président français va se prononcer pour la réalisation de l'élection directe dès 1978, le P.C.F. va infléchir sa position très nettement vers le refus.

En 1975, on a d'abord assisté au refus de la part de M. Marchais de recevoir le Premier belge, M. Tindemans, venu à Paris consulter les leaders politiques français de tous horizons en vue de son rapport. De son côté, M. Berlinguer acceptait la rencontre et insistait précisément au cours de cette rencontre sur l'élection directe du Parlement européen. Puis en janvier 1976, ce fut une série de déclarations des responsables communistes, hostiles à l'élection directe.

Pour M. Georges Marchais : « Telles que les choses sont présentées, nous sommes résolument opposés à l'élection du Parlement européen au suffrage universel, pour la raison bien simple qu'il s'agit, dans l'esprit de la majorité (...), de faire une Europe supra-nationale, une Europe avec une nouvelle Communauté européenne de défense : nous y sommes résolument opposés parce que c'est la

(15) Débats du Parlement européen. Séance du 4 juillet 1973. J.O. Annexe n° 164, p. 111, édition française.

(16) Débats du Parlement européen. Séance du 4 juillet 1973, J.O. Annexe n° 164, p. 111, édition française.

(17) J.O. Débats du 30 juin 1970, n° 3515, p. 1260 et suivantes. A l'Assemblée nationale, le porte-parole du groupe communiste, M. Odru, qui avait posé la question préalable, n'a pas abordé dans son discours la question des élections européennes. La ratification a été approuvée au Sénat par 261 voix contre 18 (les communistes) et à l'Assemblée nationale par 420 voix contre 34 (les communistes) et 4 abstentions.



mise en cause de notre indépendance nationale » (18).

Pour M. Kanapa, « il s'agit-là d'un alibi démocratique ou plus exactement démagogique à l'abandon du principe de la souveraineté nationale... Cela signifie concrètement que 71 députés allemands pourront, avec d'autres étrangers, imposer leurs vues et leurs décrets à 66 députés français. C'est un *monstrueux projet* contre la souveraineté française !... Ainsi, depuis 18 mois, Giscard d'Estaing s'emploie à démolir pas après pas l'indépendance de notre pays » (19).

Pour Pierre Juquin, à la question : « Vous êtes partisan du Parlement européen tel qu'il est. Vous êtes aussi partisan du suffrage universel. Et vous vous insurgez contre l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Au nom de quelle logique ? », la réponse est : « Pour Giscard, le suffrage universel n'est qu'un maquillage démocratique pour faire passer son grand projet. Il est clair que le président veut accroître les pouvoirs du Parlement européen, mettre sur pied un gouvernement supranational et faire disparaître l'idée d'une opposition de caractère national. Notre parti ne le laissera pas faire, parce qu'il n'accepte pas que dans quelques années, par exemple, la France n'ait plus de siège à l'O.N.U. » (20).

Dès le 17 décembre au Sénat, où un grand débat de politique européenne avait été institué, Mme Goutmann, présidente du groupe communiste, déclarait : « ...Vous avez aussi un autre objectif : créer les conditions de votre propre maintien, et cela pour des raisons d'autant plus pressantes qu'en 1974 49 % des Françaises et des Français ont exprimé clairement leur volonté de changement. Il en est de même dans d'autres pays de la Communauté économique européenne. Vous comptez — c'est de plus en plus évident — sur les institutions politiques et militaires supranationales pour faire pression sur notre peuple, car vous êtes prêt à tout pour empêcher l'instauration par les travailleurs de notre pays d'un régime démocratique... »

Et ce n'est pas l'élection du Parlement européen au suffrage universel qui empêchera une telle orientation.

En effet, ce qui saute aux yeux, c'est que les décisions essentielles ne sont pas prises au Parlement, et encore moins au Parlement européen. Elles ne le sont même plus dans les instances communautaires officielles. C'est le Conseil des Neuf, produit de la méditation élyséenne, après consultation et accord de la Maison-Blanche...

(18) « Le Monde » du 17 février 1976, p. 7.

(19) « Agence Europe » du 5 décembre 1975, p. 3.

(20) « Le Nouvel Observateur » du 8 mars 1976, p. 31.

C'est pourquoi aujourd'hui, les abandons de souveraineté, tant sur le plan économique que politique, ne se comptent plus. Le troisième Conseil des Neuf, dont on a tant parlé dans ce débat, montre bien cette orientation délibérée.

Mais ni la supranationalité, ni le resserrement des liens impérialistes, ne peuvent apporter de solution à la crise. Au contraire, cela répercute avec encore plus de force les effets et le prix de la crise et de la restructuration du grand capital sur les travailleurs et sur les couches victimes des grands monopoles, ici comme dans les autres pays.

Ainsi s'aggravent, à une échelle encore jamais atteinte, les contradictions interimpérialistes, les contradictions entre impérialismes et pays en voie de développement, les contradictions entre différents pouvoirs monopolistes et une masse croissante de la population dans les pays industrialisés.

Il n'est pas un domaine où le pouvoir ne s'efforce d'enfoncer davantage la France dans l'intégration supranationale européenne, dans le bloc des pays en crise de plus en plus soumis à la République fédérale allemande, aux Etats-Unis et aux grandes sociétés multinationales.

C'est une toute autre politique qu'il faut pour la France et pour l'Europe ; une grande politique européenne, plus juste et plus démocratique. C'est possible, et même nécessaire, pour l'ensemble de notre population.

Notre refus de la supranationalité est exploité par ceux qui nous accusent de vouloir le repliement national. Rien n'est plus faux car, à notre époque, un pays comme la France ne peut vivre replié sur lui-même » (21).

Mais c'est quelques mois plus tard qu'intervient, du 4 au 8 février 1976, l'un des congrès les plus importants de l'histoire du P.C.F., le XXI^e Congrès, où brusquement, sous les regards incrédules du monde politique, le parti communiste français prend le virage idéologique que l'on sait : abandon de la notion de dictature du prolétariat notamment. Pour les observateurs, ce Congrès apparaît comme une sorte d'« italianisation » du P.C.F. Les déclarations du secrétaire général, M. Georges Marchais, par la suite à propos du parti communiste soviétique et de l'U.R.S.S., confirmeront avec éclat la nouvelle orientation du parti. Or, que dit le document officiel du Congrès — diffusé à près d'un million d'exemplaires sous le titre « Le socialisme pour la France » — à propos de l'Europe et du Parlement européen ?

Au paragraphe intitulé « Une France indépendante et active dans le monde », on ne trouve rien d'hostile à l'élection du Parlement européen au suf-

(21) J.O.R.F. Sénat. Séance du 16 décembre 1975, p. 4660.

frage universel. Mieux, le passage consacré aux rapports de la France avec les pays ouest-européens déclare explicitement que le P.C.F. ne remet absolument pas en cause les « politiques communes dans certains domaines » : « La France s'inspirera de ces principes dans ses rapports avec les pays ouest-européens auxquels d'étroits liens économiques l'attachent désormais. Ne mettant en cause ni ces liens ni la possibilité de politiques communes dans certains domaines dès lors que serait préservée sa souveraineté de décision, elle s'emploiera à donner aux uns et aux autres une orientation conforme aux intérêts populaires et nationaux. Alors que la grande bourgeoisie capitaliste fait de l'Europe occidentale une « région » de l'empire américain, nous voulons que notre pays travaille hardiment à la construction d'une Europe démocratique, pacifique et indépendante, d'une Europe des travailleurs ». (22).

En fait, il semble que le P.C.F. laisse pour l'instant la porte ouverte en ce qui concerne les élections européennes, malgré certaines déclarations apparemment non-équivoques contre ces dernières. Il est difficile au P.C.F., dans un document doctrinal, de rejeter purement et simplement le *suffrage universel européen*, même au nom de la souveraineté nationale. La souveraineté nationale elle aussi s'exerce au moyen du suffrage universel et le suffrage universel est toujours un hommage rendu au peuple souverain.

Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle le futur Parlement européen élu directement sera un « parlement allemand » perd beaucoup de sa crédibilité dès lors que le nombre des parlementaires français dans ce Parlement est le même que celui de l'Allemagne. Or, c'est là le sens de la décision des Neuf le 11 juillet 1976 à Bruxelles sur la pondération des sièges. En décidant que les 4 « grands » disposeraient de 81 sièges chacun, l'argument psychologique selon lequel les Français seraient « dominés » par les Allemands devient caduc. En retour, on peut considérer que les déclarations des communistes français auront contribué indirectement à ce que la France obtienne à l'Assemblée européenne le même nombre de sièges que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, pourtant plus peuplées !

C'est pourquoi, en définitive, il n'est pas impossible que l'attitude du P.C.F., qui s'était brusquement durcie début 1976, évolue vers plus de souplesse dans l'avenir (23).

(22) « Le socialisme pour la France », éditions sociales, Paris, 1976, p. 181.

(23) Au lendemain de l'accord de Bruxelles du 11 juillet, M. Kanapa déclare au micro de France-Inter : « Nous pensons que c'est une décision grave. Elle a l'apparence de la démocratie puisqu'il s'agit de recourir au suffrage universel, mais en réalité, par ce moyen-là, on cherche

III. – Le parti communiste belge

Parmi les partis communistes d'Europe de l'Ouest, le P.C.B., à l'instar du P.C.F., passe plutôt pour un parti « dur ». Son influence électorale n'a aucune commune mesure avec celle du P.C.F. et, en 1976, le parti communiste n'a que quatre députés à la Chambre (les élections se font à la proportionnelle et sont donc représentatives) et 1 sénateur (le mode de désignation du Sénat par contre défavorise les communistes).

Pourtant, le parti communiste belge n'a jamais ménagé ses professions de foi en faveur non seulement de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, mais même de l'accroissement simultané des pouvoirs de ce dernier. C'est lors du débat de ratification du traité de Luxembourg de 1970 que les représentants du P.C.B. ont le plus clairement pris position en faveur des élections européennes. Écoutons le député communiste, M. Moulin, porte-parole des communistes belges dans le débat de ratification : « Vous dites, M. Radoux, qu'il faudra remettre sur le métier le projet d'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen, notamment dans la perspective de l'élargissement des Communautés aux pays candidats, et accorder au Parlement européen des pouvoirs réels. Là-dessus, nous sommes d'accord, et j'ai eu l'occasion de dire à M. Nothomb que je regrette qu'il n'ait pas soumis à notre signature sa proposition de loi de suffrage universel pour le Parlement européen. Car là-dessus aussi nous sommes d'accord.

Mais dans la situation actuelle, où l'on nous demande aujourd'hui de ratifier un accord qui consiste à donner au Marché commun, c'est-à-dire à la Commission, des prélèvements sur nos taxes et nos impôts sans moyens de contrôle amélioré, je prétends que cela n'est pas acceptable et que c'est d'autant moins acceptable que la Commission européenne ne représente rien d'autre que le pouvoir technocratique d'un rassemblement de personnages dont la compétence reste encore à démontrer...

à donner à cette assemblée une autorité et des pouvoirs plus étendus qu'actuellement. Et au bout de ce chemin, une majorité étrangère, et de surcroît réactionnaire, pourrait imposer sa volonté à la France. Il y a là une atteinte inadmissible à la souveraineté de la France. En tout état de cause, a conclu Jean Kanapa, le parti communiste, je peux vous l'assurer, continuera à faire entendre, au Parlement européen comme ailleurs, la voix des travailleurs de la France ». Ce n'est plus tout à fait l'allusion directe « aux 71 députés allemands qui pourront imposer leurs vues à 66 députés français... » de sa déclaration de décembre 1975 — et pour cause !



Il ne serait que juste qu'en même temps que le projet que vous nous soumettez relativement à la fiscalité, on nous propose aussi de transformer le parlement des marionnettes de Strasbourg en un parlement disposant des pouvoirs nécessaires pour décider et pour contrôler ce que l'on fera des deniers qu'il nous est demandé de verser à partir du 1^{er} janvier prochain dans cette caisse gérée par des technocrates incapables.

Nous sommes — et j'attire l'attention de M. Nothomb à ce sujet — nous, communistes, favorables à la proposition du suffrage universel pour la désignation des membres du Parlement européen (24).

Nous, communistes, nous désirons en faire partie, ne serait-ce que pour assurer un contrôle plus sérieux que celui que vous êtes incapables d'exercer. »

IV. — Le parti communiste luxembourgeois

C'est dès 1969 que le parti communiste luxembourgeois, réputé stalinien — le seul parti communiste d'Europe qui ait approuvé l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie —, dépose à la Chambre des députés du Grand-Duché une motion ainsi rédigée : « La Chambre invite le Gouvernement à déposer un projet de loi prévoyant l'élection des représentants de notre pays dans les instances supranationales par le peuple, selon les règles de notre loi sur les élections législatives ». On remarque évidemment l'expression utilisée pour désigner les instances européennes, « les instances supranationales », qui, prise au pied de la lettre, tendrait à montrer que le P.C.L. adopte la notion même de supranationalité. L'orateur communiste qui défend la motion ce 24 avril 1969 insiste sur la situation de fait et de droit « antidémocratique » qui caractérise la désignation des délégués luxembourgeois à l'Assemblée des Six, à celle du Conseil de l'Europe, voire à celle de l'Union de l'Europe Occidentale.

(24) M. Nothomb avait en effet, avec M. Chabert, déposé une proposition de loi demandant que la Belgique élise sa délégation au Parlement européen au suffrage universel unilatéralement, et ce même si les autres Etats membres ne suivaient pas cet exemple (notamment la France de de Gaulle et de Pompidou, résolument hostile aux élections européennes) (note de l'auteur).

Mais les socialistes, qui ont déposé immédiatement une contre-motion, font remarquer que l'expression d'« instance supranationale » englobe en fait toutes les organisations internationales, l'OTAN, l'U.E.O., non seulement dans leur aspect parlementaire, mais aussi exécutif (la Commission de la C.E.E., par exemple, qui apparaît bien elle aussi comme une « instance internationale »). Or, note l'orateur socialiste, seul le Traité de Rome prévoit l'élection d'une Assemblée européenne au suffrage universel.

Quoi qu'il en soit, et bien qu'en définitive ce soit la motion socialiste qui soit adoptée, la motion déposée par le P.C.L. donne la mesure du chemin parcouru, depuis le temps où il feignait d'ignorer complètement la construction européenne.

Conclusion

Plus que pour tout autre type de partis politiques, la stratégie des partis communistes ne peut être qu'internationale. Or, on assiste précisément à l'heure actuelle à une évolution importante au sein du monde communiste : l'apparition d'un « eurocommunisme » face au communisme russe et au communisme chinois. Bien entendu, cet eurocommunisme n'est pas encore « schismatique » comme peut l'être le communisme chinois par rapport à son aîné le communisme soviétique. La conférence de juin 1976 des partis communistes d'Europe a en quelque sorte marqué la naissance de cet « eurocommunisme » dont le leader paraît être le glorieux chef du parti communiste italien, M. Berlinguer. Dans quelle mesure cet eurocommunisme ne se définit-il pas en partie par son acceptation du phénomène communautaire à travers sa démocratisation par l'élection du Parlement européen au suffrage universel ? En ce qui concerne le P.C.I., cela ne fait plus guère de doute. Quant au P.C.F., qui évolue si vite depuis quelques mois (abandon de la dictature du prolétariat, appel aux chrétiens, etc.), lui emboîtera-t-il le pas ? Pour leur part, les petits partis communistes de Belgique et du Luxembourg ont en tout cas compris que seules les élections européennes, qui se feront forcément à la proportionnelle, leur donneront la représentation parlementaire qui leur est jusqu'ici refusée, comme elle est refusée en France même au parti communiste français.

L'ARTICLE 55 DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE DU 4 NOVEMBRE 1958 ET LE TRAITÉ C.E.E.

Par
François Rohmer
et
Francis Teitgen

Introduction

L'objet de la présente étude est ainsi formulé :
l'Article 55 et le Traité CEE (1)

Ce libellé pose explicitement le problème de la coexistence de normes relevant d'ordonnements juridiques différents, l'ordre interne français et l'ordre communautaire (2). C'est plus précisément du problème de l'intégration du droit communautaire qu'il s'agit. Or, on sait qu'ici la question de fond, celle que le juriste entrevoit immédiatement, est celle d'un éventuel conflit entre la norme communautaire et la norme interne. Un tel conflit appelle nécessairement la recherche d'une solution.

En quels termes peut se poser le conflit

On les connaît qu'il se pose entre deux normes relevant du même ordre juridique.

Sont-ils différents si le conflit oppose deux normes relevant d'ordres juridiques distincts ?

En effet, deux principes gouvernent la solution du conflit interne :

— au conflit né de l'opposition de deux normes de valeur juridique inégale correspond une « solution hiérarchique » ; la norme supérieure l'emporte sur la norme inférieure ;

— au conflit né de l'opposition de deux normes de même valeur correspond une « solution chronologique » ; on applique en ce cas l'adage « *lex posterior priori derogat* ».

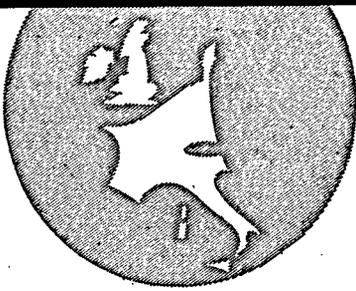
La simplicité de ces solutions s'explique aisément : un seul ordre juridique est ici concerné, sa cohérence n'est altérée par aucun élément étranger.

En revanche, en présence d'un conflit mettant aux prises des normes relevant d'ordres juridiques distincts, on peut supposer qu'on ne retrouvera pas la même cohérence. Il faut alors se demander si les solutions examinées plus haut seront là encore opérantes.

Mais avant d'aller plus loin, il convient de préciser les conflits mettant en jeu ou semblant mettre en jeu des normes relevant d'ordres juridiques différents. Un premier type de conflit oppose deux normes relevant d'ordres juridiques nationaux dif-

(1) Nous limitons cette étude au traité CEE, étant entendu que le problème ne se pose pas différemment concernant les traités CECA et EURATOM.

(2) Il faut entendre par là le droit originel (Traités) et le droit dérivé.



férents. Il trouve sa solution dans le droit international privé. Mais dans ces hypothèses c'est une norme relevant d'un ordre juridique interne qu'applique le juge : il s'agira en effet de la *lex fori* et de la loi nationale désignée par la règle de conflit.

Et d'ailleurs, ne parle-t-on pas de droit international privé français, allemand ou bolivien ?

Un second type de conflit met en présence un droit national et une norme relevant du droit international public général. Les solutions applicables en droit interne sont-elles ici satisfaisantes ?

— Est-il possible de se fonder sur le critère tiré de la valeur respective de chacune des deux normes ? Cela semble difficile. En effet la valeur de chaque norme est déduite par référence au système juridique auquel elle appartient. Aucun principe unique ne vient hiérarchiser des normes relevant de deux ordres juridiques distincts. La doctrine qui affirmait la suprématie du droit international sur le droit interne reposait plus sur une volonté politique que sur des arguments juridiques.

— Quant à la solution chronologique, elle est a priori inapplicable ; en effet, elle suppose l'égalité des normes en présence. Or, nous venons de constater l'impossibilité d'établir un système de valeur entre ces normes.

Les solutions du conflit interne ne sont donc pas transposables. En droit français, c'est l'article 55 de la Constitution qui permet de sortir de cette impasse. Il stipule : « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Cet article fixe donc la valeur juridique du traité international en lui assignant un rang dans la hiérarchie des normes internes, l'article 55 fournit ainsi une solution au conflit entre la norme interne et le traité international.

En est-il de même du traité CEE ? La question se pose en raison de la spécificité de ce traité par rapport aux traités classiques.

Pour y répondre, deux approches sont concevables ; il est possible, en premier lieu, de partir de l'article 55 pour rechercher s'il est ou non applicable au traité de Rome. Cette manière d'aborder le problème présente un inconvénient majeur : cela revient en effet à raisonner en termes de droit interne, qui n'est peut-être pas susceptible de rendre compte des caractères propres du Traité de Rome. Aussi semble-t-il préférable de recourir à une seconde approche consistant à partir du droit communautaire lui-même, ce qui permettra de mieux faire ressortir sa spécificité et son autonomie.

Nous essaierons de montrer dans une première partie que l'article 55 se révèle inadéquat à l'application du Traité de Rome, en raison des difficultés juridiques qui en naîtraient. Il conviendra donc de dégager un principe de solution tiré de la spécificité du droit communautaire.

Mais on sait que les juridictions françaises ont appliqué l'article 55 au Traité de Rome. Il faudra donc dresser le bilan de cette jurisprudence, et chercher si son évolution récente ouvre de nouvelles perspectives.

I^{ère} Partie – L'inadéquation de l'article 55 au Traité de Rome

L'objet de cette partie sera de rechercher si le Traité de Rome est, à l'égard de l'application de l'article 55, à considérer comme tout autre traité relevant du Droit International Public.

Nous essaierons de montrer que l'application de l'article 55 du Traité CEE soulève des difficultés juridiques (Section I).

Il conviendra donc de dégager un principe de solution (Section II).

I. — LES DIFFICULTÉS JURIDIQUES NÉES DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 AU TRAITÉ CEE

Appliquer l'article 55 au Traité CEE entraîne, selon nous, une triple difficulté juridique.

1) Le renversement de la primauté

On sait que la norme communautaire prime la norme nationale contraire (3). Le Traité relevant du Droit International Public, s'il est régulièrement ratifié, a, lui aussi, une autorité supérieure à celle des lois. Nous sommes donc, dans les deux cas, en présence de normes primant la règle interne contraire. Or, toute la question est de savoir s'il s'agit dans les deux hypothèses, de la même acception de la notion de primauté.

La règle conventionnelle internationale ne l'emporte sur la règle interne contraire qu'en vertu de

(3) P. H. TEITGEN : Droit Institutionnel Communautaire (1973/1974). *Cours polycopié*, p. 253 et suiv.

V. également : CJCE, 15 juillet 1964, aff. 6/64. *Rec. 1964*, p. 1141. *Costa contre Enel. Rec. vol. 10*, p. 1141.

l'article 55. Fonder la primauté de la règle communautaire sur cette base juridique, équivaut à l'assimilation pure et simple du Traité de Rome à un Traité classique. Mais une telle démarche aboutit à méconnaître gravement le caractère sui generis de la primauté de la règle communautaire.

En effet, il n'appartient pas à la norme interne de décider de la force juridique de la règle communautaire. Celle-ci tire sa valeur d'elle-même (4). N'en pas tenir compte consacrerait en réalité la primauté du droit interne puisque c'est à la règle constitutionnelle seule que le Traité de Rome devrait sa place privilégiée.

Cela reviendrait donc à opérer un renversement des primautés.

2) Un risque d'incohérence dans l'application du droit communautaire

Les dispositions de l'article 55 de la Constitution ont longtemps été saluées par les internationalistes français comme mettant un terme définitif au protectionnisme juridique (5). Ce satisfecit semblait d'autant plus fondé qu'il était accordé par comparaison avec les solutions dualistes consacrées par certaines constitutions (6).

Pourtant, si l'on pousse plus loin l'analyse, ce jugement appelle certaines réserves, notamment en ce qui concerne l'application du Traité de Rome.

En effet, si le recours à l'article 55 est de nature à favoriser l'application en France des traités internationaux de type classique, il nous faut signaler un second aspect de son inadéquation au Traité de Rome.

Faire dépendre l'application de la norme communautaire d'une disposition constitutionnelle interne, aussi bonne soit-elle, c'est implicitement autoriser chaque Etat membre à user de la même faculté. On entrevoit aussitôt les risques d'incohérence qui pourraient en découler. Quelques exemples suffiront à montrer la réalité de ce problème.

Aux Pays-Bas, la solution du conflit entre droit international et droit interne est a priori fournie par la Constitution. En effet, l'article 66 prévoit expressément de la prééminence des traités sur la loi même postérieure. De plus, l'article 67 consacre la même

solution pour le droit communautaire dérivé. Cette disposition est parfaitement satisfaisante quant à son résultat. Mais si le juge hollandais fonde la primauté du droit communautaire sur sa propre constitution, les juges des autres Etats-membres pourront faire de même. Examinons le résultat d'une telle démarche en Allemagne et en Italie.

En Allemagne, l'article 25 de la Loi fondamentale dispose : « les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral, elles priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral ».

Cet article semble résoudre clairement le conflit entre la norme interne et la norme communautaire. Mais cette référence à l'article 25 oblige le juge allemand à tenir compte de toutes les dispositions constitutionnelles fédérales.

Le droit allemand consacrant encore des solutions dualistes, le traité, ratifié par une loi ordinaire, n'aurait en droit interne que la force juridique de cette loi. En conséquence, il ne saurait contrevir aux principes fondamentaux de la Grundgesetz.

La validité de la norme communautaire dépendrait donc de sa conformité aux dispositions de la Loi Fondamentale. C'est bien à cette analyse qu'a longtemps souscrit le juge allemand.

Le Tribunal de Rhénanie-Palatinat avait cru devoir contester la validité d'un règlement communautaire en se fondant sur l'article 80 de la loi fondamentale (7). Aux termes de cet article, l'Etat allemand n'a pas le droit de déléguer le pouvoir législatif à des autorités exécutives. Il a fallu attendre l'arrêt du Bundesfinanzhof du 25 avril 1967 pour que ce problème soit tranché (8). Un terme définitif a été mis à ces hésitations par l'ordonnance rendue le 9 juin 1971 par la Cour Constitutionnelle fédérale allemande (9). C'est en effet à cette occasion que la Cour suprême a exclu tout recours à la norme constitutionnelle interne : « il faut que les juridictions allemandes appliquent également les règles de droit qui, tout en étant l'œuvre d'un pouvoir souverain autonome autre que celui de l'Etat, déploient néanmoins, compte tenu de l'interprétation qu'en a donnée la Cour de Justice des Communautés européennes, des effets directs sur le droit national et évincent en s'y superposant les

(4) Cf. page 21 et suivantes. *Cours polycopié*. P. H. TEITGEN.

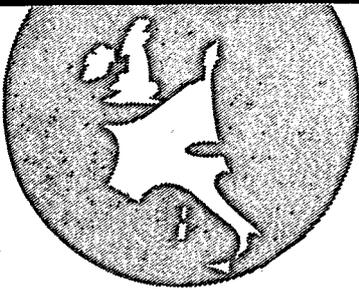
(5) Cf. cependant l'article 26 de la Constitution française de 1946.

(6) Sur les solutions monistes et dualistes, cf. Claude Albert Colliard. *Institutions des relations internationales*. Précis Dalloz, 6^e édition, 1974, p. 253.

(7) Jugement du Tribunal des Finances de Rhénanie-Palatinat du 14 novembre 1963.

(8) Arrêt du Bundesfinanzhof, 25 avril 1967. *Gazette du Palais*, 30 juillet 1968.

(9) 9 juin 1971. *Europarecht*, 1972, n° 1, pp. 57-59.



dispositions du droit national qui sont en opposition avec elles » (10).

La référence à la norme constitutionnelle interne entraîne en Italie aussi des conséquences très préjudiciables à l'application uniforme du Traité de Rome. Le rappel de la célèbre affaire Costa c/ E.n.e.l. permet de mesurer l'étendue du problème.

Consacrant la traditionnelle solution dualiste, la Cour Constitutionnelle italienne, dans son arrêt du 24 février 1964 (11) n'a reconnu au Traité de Rome que la force que lui conférait la loi de ratification.

« Reçue » dans l'ordre interne par une loi ordinaire, le Traité n'avait aux yeux du juge italien que la valeur d'une loi ordinaire. Ainsi tout conflit entre le Traité et une loi interne devait être résolu par la règle de la succession des lois dans le temps.

Là encore, en raison des difficultés insurmontables, la Cour Constitutionnelle italienne a dû renoncer à sa jurisprudence antérieure dans un arrêt du 18 décembre 1973 (12) : « Il est conforme à la logique du système communautaire que les règlements de la CEE ne doivent pas, en tant que source

immédiate de droits et d'obligations, soit pour les Etats, soit pour les citoyens, considérés comme sujets de Communauté, faire l'objet de mesures étatiques à caractère reproductif, complémentaire ou exécutif, susceptibles d'en modifier ou d'en conditionner de manière quelconque l'entrée en vigueur, et moins encore de s'y substituer, d'y déroger ou de les abroger même partiellement ».

On voit donc à quelle incohérence dans l'application du droit communautaire on s'expose si l'on se fonde sur la norme constitutionnelle. Les solutions nationales diffèrent selon les Etats-membres, et donc les jurisprudences divergent d'un pays à l'autre. Mais qui plus est, la même disposition interne est parfois susceptible de plusieurs interprétations à l'échelon national. Ce sera notamment le cas lorsque, comme en France, il existe deux ordres juridictionnels distincts. Nous verrons que c'est là une raison supplémentaire d'écartier l'application de l'article 55 de la Constitution française au Traité de Rome (13).

3) L'impossible réciprocité

L'application de l'article 55 au Traité de Rome soulève une troisième difficulté, l'impossible mise en œuvre de la condition de réciprocité qu'il prévoit. On sait qu'il existe, concernant l'application des traités relevant du droit international public général, une possibilité d'« extinction d'un traité ou de suspension de son application comme conséquence de sa violation » (14). C'est la transposition au plan international de l'exceptio non adimpleti contractus, que connaît le droit privé.

L'article 55 de la Constitution française consacre expressément ce principe du droit des gens. Comment concilier cette exigence de réciprocité avec le mécanisme instauré par l'article 170 du Traité de Rome ?

Celui-ci stipule en effet dans son premier alinéa : « chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité » (15).

(13) Cf. infra 2^e partie, section 1.

(14) Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 60.

(15) Cf. sur ce point les conclusions de M. TOUFFAIT, Procureur général, dans l'affaire soumise à la Chambre Mixte de la Cour de Cassation, le 23 mai 1975 (Société Cafés J. Vabre). (D. 1975, p. 497).

« Le troisième moyen reproché à l'arrêt de la C.A. de Paris d'avoir appliqué l'article 55 de la Constitution sans avoir examiné si la condition de réciprocité exigée par cet article se trouvait réalisée. Ce moyen pourrait appeler une discussion de principe : celle de savoir si l'exigence

(10) Néanmoins, dans un arrêt du 29 mai 1974, le Bundesverfassungsgericht (Cour Constitutionnelle fédérale Allemande) a exprimé une réserve sur cette position.

« Il résulte des considérations ci-dessus (rapports entre droits communautaire et interne. Le catalogue des principes fondamentaux garantis par la Constitution et dont l'ordre communautaire est dépourvu...) que le Bundesverfassungsgericht ne statue jamais sur la validité ou l'absence de validité d'une disposition du Droit communautaire. Il peut à la rigueur aboutir à la conclusion qu'une disposition communautaire ne peut pas être appliquée par les autorités ou juridictions de la R.F.A., en tant qu'elle heurte un droit fondamental consacré par la loi fondamentale ».

Mais on doit s'interroger sur les motivations qui ont amené la Cour Constitutionnelle à adopter une telle réserve. Il ressort clairement de l'ensemble de l'arrêt (notamment § 2 et § 4) qu'il s'agit d'une position d'ordre conjoncturel relative à « l'état actuel de l'intégration de la communauté ». C'est donc sur un plan purement politique que se place la Cour : elle souhaiterait que l'ordre communautaire fût pourvu d'un catalogue de Droits fondamentaux « dont le contenu serait aussi éprouvé et aussi peu ambigu pour l'avenir que celui contenu dans la loi fondamentale... ». Or, selon le juge suprême allemand, l'adoption d'un tel catalogue ne pourrait être le fait que du Parlement Européen, ce qui postule son élection au suffrage universel. En effet ne lit-on pas dans l'arrêt : « A cet égard... il manque encore à la Communauté un Parlement légitime désigné directement, de manière démocratique, issu d'élections générales, qui aurait des attributions législatives, et à l'égard duquel les organes communautaires compétents pour légiférer seraient entièrement responsables politiquement ».

(11) Cour Constitutionnelle italienne. Arrêt du 24 février 1964.

(12) Frontini c/Administrazione dell Finanze dello Stato. *Gazette du Palais*, 1974, 1, 114.

La faculté d'invoquer l'exceptio no adimpleti contractus en droit international public s'explique aisément. En effet, d'après l'article 36 du statut de la Cour Internationale de Justice (16), « la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les Parties lui soumettront (...). Les Etats parties au présent statut pourront à n'importe quel moment déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat-membre acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour.

L'Etat qui a manqué à ses obligations aura donc la possibilité de décliner la compétence de la Cour. En l'absence de toute sanction contentieuse, l'Etat cocontractant se fera alors justice lui-même en invoquant la réciprocité. Le traité verra aussi son application suspendue.

Le mécanisme institutionnel créé par le Traité de Rome est bien différent ; l'article 170 précité ne prévoit en faveur de l'Etat ayant manqué à ses obligations aucune possibilité de rejeter la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes. En un mot, la compétence de la Cour de Luxembourg est obligatoire. C'est elle, et elle seule, qui est habilitée à statuer sur le manquement invoqué et éventuellement à y mettre fin.

Cela interdit à tout Etat-membre de se dégager de ses obligations au nom d'une quelconque réciprocité (17). La condition de réciprocité édictée par l'article 55 de la Constitution française devient donc sans objet et même d'application impossible à l'égard du Traité de Rome.

A ce stade du raisonnement, il faut tirer les conclusions qui s'imposent : nous venons de voir que la condition de mise en œuvre de l'article 55, l'exigence de réciprocité, est incompatible avec le

de réciprocité que formule l'article 55 de notre Constitution vise seulement les traités bilatéraux pour lesquels elle se comprend mais aussi les traités multilatéraux auxquels elle serait difficilement applicable et celle de savoir plus précisément si cette exigence vaut pour les traités instituant la CEE. Mais en ce qui concerne ceux-ci, selon la Cour de Justice des Communautés Européennes, le fait que dans l'ordre juridique communautaire tout Etat membre à ses obligations peut en saisir la Cour de Justice (article 170 du traité de Rome) pour qu'elle mette fin à ce manquement, interdit à l'Etat dont il s'agit de se faire justice à lui-même au nom d'une quelconque réciprocité. (Arrêt du 13 novembre 1964. Affaires 50 à 91/63. Commission contre Luxembourg et Belgique).

Le moyen ne peut donc être accueilli puisque l'exception tirée du défaut de réciprocité ne peut être invoqué devant les juridictions nationales ».

(16) Statut signé à San Francisco le 26 juin 1945.

(17) Cf. d'ailleurs en ce sens, arrêt de la CJCE du 13 novembre 1964, aff. 90 et 91/63, Commission contre Luxembourg et Belgique. *Rec. 1964, vol. X, p. 1217.*

Traité de Rome. Dès lors, comment tenir compte de la règle matérielle de l'article 55, à savoir la supériorité du traité sur la loi interne, sans pouvoir tenir compte de sa condition d'applicabilité elle-même ?

Au demeurant, et ceci indépendamment de la question de réciprocité, on a vu les graves conséquences qu'implique le recours à l'article 55. Partir de ce fondement juridique pour appliquer le Traité de Rome, c'est en méconnaître l'esprit : cela aboutit, nous l'avons vu, à sacrifier la primauté du droit communautaire et à encourir le risque d'une incohérence dans son application.

Tous ces arguments démontrent à l'évidence l'inadéquation de l'article 55 de la Constitution française au Traité de Rome.

Cette constatation débouche-t-elle sur un vide juridique ?

L'inadéquation de l'article 55 et l'inapplicabilité des règles du droit international public général nous invitent à rechercher dans l'ordre communautaire lui-même le principe de solution.

2. — RECHERCHE D'UN PRINCIPE DE SOLUTION : LA SPÉCIFICITÉ DU TRAITÉ CEE REND INUTILE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55

Nous ne retiendrons ici de la spécificité du droit communautaire que les aspects concernant son application dans les Etats-membres ; en effet, bien qu'intégrée dans le droit interne, la norme communautaire reste autonome. C'est dans cette originalité que réside le principe de solution du conflit entre la norme interne et la norme communautaire.

Remarque : s'agissant de rechercher les caractères relatifs à la spécificité de l'intégration du droit communautaire, il nous faut faire une remarque d'ordre méthodologique. En effet, à quelle source doit-on se référer pour dégager ces caractères ?

Aux termes de l'article 164 du Traité CEE, la Cour de Justice des Communautés européennes « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité ».

Les Etats signataires ont transféré à la Cour de Justice toutes compétences en matière d'interprétation du traité CEE. On sait que le juge interne est juge de droit commun pour l'application du traité.

D'ailleurs, l'article 177 du Traité autorise ou contraint, selon les cas, les juridictions internes à lui soumettre toute question d'interprétation du droit communautaire.



C'est donc exclusivement sur la jurisprudence de la Cour de Luxembourg qu'il faut se fonder.

1) Le traité CEE est intégré dans le droit interne des Etats membres

La coexistence de deux ordres juridiques distincts : l'ordre juridique interne et l'ordre communautaire, suppose la définition des relations qui peuvent s'instaurer entre eux.

Selon une formule bien établie, le droit communautaire est intégré dans l'ordre juridique des Etats membres. Il faut préciser ce que recouvre cette notion d'intégration.

Tout d'abord, il convient de rechercher le critère permettant de définir ce concept. Ce critère est simple : c'est la faculté pour les ressortissants eux-mêmes des Etats membres d'invoquer devant le juge national des dispositions communautaires leur conférant des droits ou des obligations : c'est ce qu'on appelle l'applicabilité directe.

En droit international public général les simples particuliers n'étant pas sujets de droit, une telle faculté ne leur est pas reconnue, sauf exception (18). La solution est toute différente en ce qui concerne le droit communautaire. En effet la Cour de Justice des Communautés européennes a estimé que les règles posées par le Traité CEE sont en principe créatrices de droits ou d'obligations.

Pour plus de clarté, nous analyserons successivement le droit originel (Traité proprement dit) et le droit dérivé (actes des autorités communautaires).

En ce qui concerne l'applicabilité directe des dispositions du traité communautaire, il faut distinguer celles d'entre elles qui visent les particuliers et engendrent directement pour eux des droits et des obligations de celles qui, destinées aux Etats, sont également susceptibles de concerner leurs ressortissants. A la première catégorie appartiennent par exemple les dispositions des articles 85 et 86. Ce sont là des règles de concurrence applicables aux entreprises, destinées à régir directement et même éventuellement à sanctionner leur comportement à l'intérieur du Marché Commun.

La seconde catégorie comprend des dispositions destinées aux Etats membres, mais telles que leur application modifie la situation juridique des particuliers. En effet, une obligation imposée à un Etat membre peut faire naître directement des droits au profit des particuliers. Il est donc nécessaire

(18) Cf. l'Avis n° 15 du 3 mars 1928, de la CPJI, rendu à la demande du gouvernement de la ville libre de Dantzig.

que ceux-ci puissent les invoquer devant le juge national.

La Cour de Justice a distingué trois types de situations :

— Dans l'arrêt Van Gend et Loos (19), il s'agissait de savoir si une société commerciale pouvait se prévaloir des dispositions de l'article 12 du Traité. Celui-ci est ainsi libellé : « les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles ».

Cet article destiné aux seuls Etats, leur impose une obligation inconditionnelle de ne pas faire. Néanmoins, la Cour de Justice dit pour droit que « l'article 12 du Traité instituant la CEE produit des effets immédiats et engendre dans le chef des justiciables des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

— Dans l'arrêt Lütticke (20) la Cour a jugé dans le même sens à propos d'une obligation imposée aux Etats membres à l'expiration d'un certain délai. Passé ce délai, elle estime que les particuliers peuvent s'en prévaloir directement (21).

— Enfin, la même jurisprudence a été adoptée pour les dispositions du Traité CEE qui imposent aux Etats membres une obligation de faire sans leur laisser pour son exécution aucune liberté d'appréciation (22).

En ce qui concerne l'applicabilité directe du droit communautaire dérivé, la Cour adopte le même raisonnement, fondé sur les termes de l'article 189. Une analyse complète de l'applicabilité directe ne rentrant pas dans le cadre de cette étude, nous nous bornerons à renvoyer aux arrêts fondamentaux (23).

Ayant rappelé les principes de l'applicabilité directe au droit communautaire, une question reste à résoudre : le juge interne, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, devra-t-il

(19) Aff. 26/62, CJCE, 5 février 1963. *Rec.* 63, vol. 9, p. 7.

(20) Aff. 57/65, CJCE, 16 juin 1966. *Rec.* vol. 12, p. 302.

(21) Cf. dans le même sens : aff. 2/74, CJCE, 21 juin 1974. Reyners.

(22) Aff. 13/68, CJCE, 19 décembre 1968, Sté Salgoil. *Rec.* vol. 14, p. 674.

(23) Applicabilité directe des règlements : aff. 93/71, CJCE, 17 mai 1972. Leonasio. *Rec.* vol. 18, n° 3, p. 287.

Directives : aff. 9/70, CJCE, 6 octobre 1970. Franz Grad et aff. 41/74, CJCE, 4 décembre 1974. Y. Van Dvyn et le Home Office.

résoudre le conflit opposant la norme communautaire et la norme interne en appliquant les solutions propres au droit interne ?

2) L'ordre juridique communautaire reste autonome

Il faut se demander si l'intégration de la norme communautaire par l'applicabilité directe la rend équivalente à une norme de droit interne. Pour ce faire, essayons d'appliquer à un éventuel conflit entre les deux normes, les solutions dégagées en droit interne. En premier lieu, analysons la solution résultant de l'application du principe de la succession des lois dans le temps.

Certains auteurs ont considéré que le conflit ne faisait difficultés que dans l'hypothèse où le traité était contredit par une loi postérieure.

En effet, ils résolvaient le conflit entre le Traité et la loi antérieure en appliquant l'adage : *lex posterior priori derogat*. En revanche, lorsque le conflit opposait le traité à une loi postérieure, ils invoquaient l'article 55 de la Constitution, en raison du caractère inadmissible de la solution aboutissant à donner à la loi la primauté sur le traité.

Un tel raisonnement peut sembler illogique.

D'une part, l'application du principe de la succession des lois dans le temps revient, dans le conflit qui nous occupe, à assimiler les Traités à la loi interne. Cela semble déjà inadmissible. En outre, la logique juridique voudrait que le même principe de solution fût appliqué aux termes du conflit, c'est-à-dire même lorsque la loi est postérieure au Traité.

D'autre part, changer de fondement juridique au vu du résultat à obtenir dans la solution du conflit équivaut, si l'image nous est permise, à atteler la charrette avant les bœufs. Une telle démarche relève, à notre avis, d'une méthode extra-juridique.

Force est de constater que l'application au conflit entre la norme communautaire et la norme interne de la « solution chronologique » est inopérante.

En conséquence, analysons la solution résultant de l'application du principe de la hiérarchie des normes. Ce principe ne peut être opérant que si, précisément, existe une hiérarchie.

La valeur de chaque norme doit être déterminée par référence à la valeur de toutes les autres normes relevant du même système juridique. L'applicabilité directe de la norme communautaire n'a pas pour effet d'assigner à celle-ci un rang déterminé dans la hiérarchie des normes internes. L'intégration du Traité n'a pas eu comme conséquence la création d'un nouvel échelon permettant d'appliquer au conflit la solution hiérarchique.

Les solutions du droit interne étaient inefficaces pour résoudre le conflit entre la norme communautaire et la règle interne, on doit conclure à l'irréd-

uctibilité de la première à la seconde. Ainsi, bien qu'intégré, le droit communautaire n'en demeure pas moins autonome.

N'existe-t-il donc aucune solution juridique à un éventuel conflit opposant la norme communautaire à la norme interne ?

3) Le principe de solution découle de la spécificité du droit communautaire

En présence d'un ordre juridique intégré en droit interne, mais néanmoins autonome, un risque de compétences concurrentes est nécessairement encouru.

Quelle position le juge français devra-t-il adopter, quelle norme devra-t-il faire prévaloir sur l'autre ? Pour répondre concrètement à cette question, il faut une fois encore se référer à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Cellè-ci a constamment affirmé la primauté du droit communautaire sur le droit interne en toutes hypothèses (24).

L'argumentation particulièrement percutante de la Cour doit emporter la conviction, car elle se justifie à plusieurs titres.

C'est, en effet sur la combinaison des deux notions d'applicabilité directe et de primauté que repose toute la spécificité du droit communautaire. C'est elle aussi qui permettra d'atteindre les objectifs prévus par le Traité de Rome.

Concrètement, la primauté est le pivot des relations entre droit communautaire et droit interne. Pour comprendre la notion de primauté, il faut se référer à trois données essentielles du droit communautaire, constamment rappelées par la Cour : la nature juridique propre de la Communauté européenne, l'effet utile du Traité, et le transfert de compétences consenti par les Etats. La Cour définit ainsi la nature juridique des Communautés : « en instituant une communauté de durée illimitée dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale, et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

(24) — Primauté sur la règle constitutionnelle d'un Etat membre : aff. 11/70 « Internationale Handelsgesellschaft MbH, CJCE, 17 décembre 1970. *Rec. 1970, vol. XVI*, p. 1125. Aff. 4/73 ». J. Nold. CJCE, 14 mai 1974.

— Primauté sur la loi nationale : aff. 6/64 *Costa c/Enel*, CJCE, 15 juillet 1964. *Rec. vol. 10*, p. 1141. Aff. 14/68 *Walt Wilhelm*. *Rec. vol. 15*, p. 1.



Cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable ».

Ainsi la primauté est-elle à la fois cause et conséquence de la nature juridique propre des Communautés. Et c'est en tant que telle qu'on la retrouvera comme fondant l'interprétation du Traité selon son effet utile :

« La force du droit communautaire ne saurait en effet varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures sans mettre en péril la réalisation des buts du Traité visés à l'article 5 alinéa 2, ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ».

C'est encore la primauté du droit communautaire qui sanctionne de façon irréversible le transfert de compétences consenti par les Etats : « Le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et des obligations correspondant aux dispositions du Traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral postérieur incompatible avec la notion de Communauté » (25).

Ainsi le conflit entre norme interne et norme communautaire trouve-t-il sa solution définitive. Cette solution relève de la spécificité du droit communautaire : quelle que soit la norme interne, constitutionnelle, législative ou réglementaire, antérieure ou postérieure, contraire à la norme communautaire, c'est celle-ci qui l'emporte.

Menons le raisonnement à son terme : le conflit entre la norme interne et la norme communautaire n'existe pas.

En effet, dans les matières qui relèvent du droit communautaire, les Etats membres perdent toute compétence normative. Le conflit devient donc impossible puisque la norme interne antérieure contraire est abrogée de plano et qu'en principe aucune norme ultérieure contraire ne peut être édictée.

Si toutefois un Etat membre passait outre à cette interdiction, le juge interne sera contraint de refuser toute application à la norme interne postérieure contraire. Ainsi le conflit, à peine formulé, est-il résolu par l'application du principe de solution tiré de la spécificité du droit communautaire et inversement, dans les domaines échappant à la compé-

tence du droit communautaire, le juge interne n'aura point à trancher de conflit, puisque par hypothèse il n'y aura pas de norme communautaire ; la norme interne trouvera donc une application normale.

En conséquence, est-il indispensable de rappeler l'inutilité du recours à une norme constitutionnelle interne telle que l'article 55 de la Constitution française, que ce soit pour résoudre un prétendu conflit ou pour fonder la primauté du droit communautaire sur le droit interne ?

Aux termes de cette première partie un constat peut être dressé ; il a été montré pourquoi l'article 55 devait être écarté en matière d'application du traité CEE. La spécificité du droit communautaire ne peut en effet s'accommoder d'une disposition constitutionnelle destinée aux traités relevant du droit international public général.

Les difficultés juridiques qui résulteraient d'une telle démarche aboutiraient sans nul doute à méconnaître gravement cette spécificité dont nous avons essayé de montrer les caractères.

C'est donc logiquement dans le droit communautaire lui-même qu'il convenait de chercher le mécanisme de son intégration dans les droits internes des Etats membres.

On pourra sans doute objecter que cette analyse demeure théorique et qu'elle ne répond pas à la réalité jurisprudentielle ; c'est sur l'article 55 en effet que se fondent les juridictions françaises pour déterminer les relations entre le droit communautaire et le droit interne. Mais qui songerait aujourd'hui à nier les imperfections d'une jurisprudence qui se cherche encore ?

Qu'il nous soit permis de supposer que les hésitations de la jurisprudence française résultent d'un recours au moins partiel à l'article 55. L'objet de la seconde partie sera de vérifier le bien-fondé de cette idée.

II^e Partie – Bilan et perspectives de l'application de l'article 55 au traité CEE par les juridictions françaises

L'application de l'article 55 au traité de Rome par les juridictions françaises soulève d'autant plus de difficultés que les deux juges administratif et judiciaire n'en tirent pas les mêmes conséquences.

(25) Arrêt Costa/Enel. précité.

Il convient donc de procéder à une analyse de la position des juridictions françaises (Section I). Toutefois, on peut se demander si l'évolution récente de la jurisprudence n'ouvre pas de nouvelles perspectives (Section II).

SECTION I. — ANALYSE CRITIQUE DE LA POSITION DES JURIDICTIONS FRANÇAISES

1) Les divergences d'interprétation des juridictions françaises quant à l'application de l'article 55

Ces divergences n'existent qu'à propos du conflit opposant la norme communautaire à la norme interne postérieure. En effet, il est unanimement admis que l'entrée en vigueur du Traité a abrogé de plano les dispositions internes contraires.

Le Conseil d'Etat n'a eu à trancher qu'en une seule occasion un conflit opposant une norme communautaire (il s'agissait du règlement n° 29 du 4 avril 1962) à une norme interne postérieure (en l'occurrence une ordonnance ayant valeur législative du 19 septembre 1962) (26).

En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que « les dispositions précitées de l'ordonnance du 19 septembre 1962 *font obstacle* à ce que ce prélèvement (prévu par le règlement n° 19) soit opéré... ». Il a donc appliqué la norme interne postérieure contraire au règlement communautaire. Cet arrêt, rendu conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement, a été très vivement critiqué par la doctrine (27).

En effet, « le Conseil d'Etat a tranché le conflit en faveur de la loi nationale en écartant *implicitement* l'article 55 de la Constitution, non pas avec les formules du demandeur, insérées dans sa réplique, mais d'une façon voilée, sans poser de principe ni parler d'inconstitutionnalité, comme un cas d'espèce particulier concernant les relations d'un Etat-membre avec une partie de son territoire devenue Etat indépendant ».

Sans vouloir exagérer la portée de cet arrêt, il faut cependant se référer aux conclusions de Mme Questiaux, Commissaire du Gouvernement, pour

(26) Ce 1^{er} mars 1968, Syndicat Général des Fabricants de Semoule de France. Concl. N. QUESTIAUX : AJDA, avril 1968, p. 235.

(27) Cf. G. VEDEL : « Droit Administratif ». THEMIS, 5^e éd., p. 124.
Note M. LAGRANGE. *Dalloz*, 1968, Jurisp. p. 285.
Note C. MEGRET. *Ride*, 1968, p. 388.

(28) Conclusions de M. TOUFFAIT, Procureur Général, Cour de Cassation chambre mixte, 23 mai 1975, Sté Cafés J. Vabre. *JCP*, 3 décembre 1975, 18180 bis.

rendre compte de la doctrine de la Haute Assemblée. Citons les passages les plus significatifs : « Vous ne pouvez pas, croyons-nous, contrôler dans cette hypothèse la conformité de l'ordonnance avec le Traité.

Certes, selon l'article 55 de la Constitution, tout traité régulièrement ratifié a dès sa publication une autorité supérieure à celle des lois. La constitution affirme ainsi une prééminence du droit international sur la loi interne et de nombreuses voix (la quasi-unanimité de la doctrine) s'élèvent pour que ne demeure pas lettre morte une disposition qui fait de notre constitution une des plus accueillantes à un ordre juridique international.

Mais le juge administratif ne peut faire l'effort qui lui est demandé sans modifier de sa seule volonté sa place dans les institutions.

Il ne peut ni censurer ni méconnaître une loi. Cette considération l'a toujours conduit à refuser d'examiner les moyens tirés de l'inconstitutionnalité d'une loi (...) ou les moyens tirés d'une violation de la constitution dirigés contre une décision prise pour l'application d'une loi et légale en vertu de cette loi. Et ce qui est vrai du contrôle d'une loi par rapport aux règles, en principe supérieures, contenues dans la Constitution, l'est également par rapport à tout texte dont il serait dit expressément comme du traité international qu'il a valeur supérieure à la loi (...).

Et il ne peut se fonder sur l'obligation d'appliquer un texte dit de valeur supérieure pour ignorer en quelque sorte la loi postérieure (...).

Mais si le législateur a manifesté une volonté précise, si la loi nationale s'insère comme un intermédiaire nécessaire entre le Traité et l'application qui en est demandée, aucune disposition de la Constitution, et l'article 55 en particulier ne dispense le juge de respecter cette volonté ».

La doctrine ainsi exposée ne fait aucun cas de la spécificité de l'ordre juridique communautaire. En effet, le règlement CEE est soumis à un régime exactement analogue à celui de toute disposition relevant du droit international public général.

Néanmoins, ce n'est pas sur ce point que doit se fonder l'essentiel de la critique, le commissaire du Gouvernement rappelant à juste titre l'interdiction absolue faite au juge de contrôler la constitutionnalité de la loi. Mais, à notre avis, il ne s'agit pas en l'occurrence d'opérer un tel contrôle.

En effet, il est demandé au juge administratif d'apprécier la compatibilité de la loi avec le Traité.

Il ne s'agit donc pas d'un contrôle de constitutionnalité : celui-ci impliquerait un contrôle de la conformité de la loi à la constitution elle-même.



En l'espèce, il s'agissait de l'application de l'article 55 dont la finalité est de faire prévaloir la loi sur le traité. La démarche suivie dans cette affaire a abouti à la solution inverse, c'est par une limitation de la portée de l'article 55 que son esprit a pu être méconnu. En effet, cet article ne permet pas de distinguer selon que la loi est antérieure ou postérieure au traité.

Quant à l'argument tiré de ce que l'article 55 ne dispense pas le juge de respecter la volonté claire du législateur, il demande à être précisé. En effet, comment une loi prise en application d'une disposition communautaire pourrait-elle contredire cette disposition elle-même ?

La jurisprudence des juridictions civiles ne s'est d'ailleurs pas, en la matière heurtée à ces obstacles (29). En effet, le juge judiciaire n'a pas cru devoir s'arrêter au problème du contrôle de la constitutionnalité de la loi.

Ainsi, pour lui, « il ne s'agit nullement de confronter la loi interne avec la constitution, mais au contraire en vertu de cette constitution de comparer cette disposition interne au traité, or d'après l'article 55 de la Constitution, les traités ont une autorité supérieure à celle des lois, il en résulte que les dispositions du traité de Rome, directement applicables dans l'ordre juridique interne (...) de chaque membre, priment les dispositions législatives même postérieures au traité.

Et loin de se faire juge de la constitutionnalité de la loi, le tribunal n'est appelé qu'à constater que la loi nationale a eu ses effets arrêtés dans la mesure où ils sont incompatibles avec les dispositions du traité.

En somme il s'agit d'un conflit entre deux normes juridiques de valeur hiérarchique différente en contradiction l'une avec l'autre et de le résoudre en appliquant la règle supérieure » (30).

Pouvait-on trouver meilleure réponse aux arguments développés par le Conseil d'Etat ?

Le juge judiciaire fait prévaloir depuis longtemps le traité sur la loi postérieure (31). Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 il se fonde, pour ce faire, sur l'article 55. La cour de Cassation a ainsi jugé le 22 octobre 1970 dans l'Arrêt Ramel

(29) Cela étant, faut-il voir dans l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de renvoi préjudiciel à la Cour de Justice des Communautés (Art. 177) l'amorce d'une nouvelle position à venir sur l'ensemble des problèmes du droit communautaire ?

(30) Tribunal de Pontoise. 21 juin 1950. J.C., 1950, II, 5706.

(31) Cour d'Aix. 10 novembre 1947. S., 1948, II, 83. Cour de Lyon, 16 février 1953. D., 1953, 801.

(32) : « Attendu qu'en l'état de ces textes, c'est par exacte application de l'article 55 de la Constitution que les juges d'appel ont estimé ne pas devoir faire application aux vins importés des dispositions de l'article 4 du Code du Vin et à Ramel des pénalités prévues par les articles 3 de la loi du 1^{er} août 1905 et 443, 444 et 445 du Code général des Impôts, le principe de territorialité de la loi fiscale ne pouvant tenir en échec la règle internationale dont la puissance s'impose en vertu de la loi constitutionnelle... ».

Plus nettement encore, la Cour de Paris (33) considère « que même en admettant que la Loi du 14 décembre 1966 ait donné une valeur législative à l'ensemble de l'article 265 du Code des douanes, le Tribunal d'Instance n'en était pas moins compétent pour apprécier, non pas si cette loi est ou non constitutionnelle, ce qui ne lui était pas demandé et ce qu'il n'a d'ailleurs pas fait, mais si elle cessait d'avoir en effet dans la mesure où elle était incompatible avec l'article 95 du traité de Rome ; considérant que selon l'article 55 de la constitution du 4 octobre 1958, les traités régulièrement ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois, qu'il en résulte que les dispositions du Traité de Rome priment les dispositions législatives même postérieures à ce traité... ».

La Cour de Cassation a statué dans cette même affaire : nous analyserons (cf. infra) quelle a été sa position. Concernant l'application qu'elle fait de l'article 55 et l'efficacité conférée au droit communautaire, cette jurisprudence est parfaitement satisfaisante.

Cependant elle fonde la primauté du traité de Rome sur une disposition constitutionnelle interne. Nous avons vu plus haut les inconvénients qu'engendrent une telle démarche.

Les divergences qui opposent les juges judiciaire et administratif français concernant l'application de l'article 55 au traité de Rome ressortent clairement. La position du Conseil d'Etat semble contestable tant du point de vue de son fondement que du résultat auquel elle aboutit. Si la jurisprudence du juge judiciaire n'encourt pas ce second reproche, elle n'est pourtant pas totalement conforme à l'esprit du droit communautaire. Existe-t-il un fondement juridique permettant que soient évitées de telles imprécisions ?

(32) *Semaine Juridique*, 1971, II, Jp. n° 16, 671.

(33) Cour d'Appel de Paris, 9 juillet 1973. Administration des Douanes contre Société des cafés Jacques Vabre. *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, juillet/septembre 1973, p. 511.

**2) Une proposition pour éviter ces incertitudes :
L'application du principe de solution tiré de la
spécificité du droit communautaire**

On a vu comment le recours à une norme constitutionnelle interne entraînait des divergences entre les jurisprudences des différents Etats membres. Par ailleurs, en France, l'application de l'article 55 du traité CEE entraîne des divergences entre les jurisprudences des deux ordres juridictionnels internes.

Or, il n'est pas douteux que la réalisation des objectifs du Traité de Rome suppose nécessairement une unité absolue dans l'interprétation et l'application du droit communautaire. Et c'est bien à cela que répond la spécificité du droit communautaire.

Cette unité dans l'interprétation et l'application du droit communautaire est parfaitement possible.

En effet, la Cour de Justice, juridiction d'attribution, a seule compétence pour donner du droit communautaire une interprétation qui s'impose aux juridictions nationales. Celles-ci, se fondant sur cette source unique, peuvent donc sans difficulté appliquer de la même façon la norme communautaire. Mais pour ce faire, il est évident qu'elles doivent exclure tout recours à leur propre constitution. Et en tout état de cause, ce recours nous l'avons vu est inutile puisque la primauté de la norme communautaire relève de l'ordre juridique même dont elle est issue.

L'application de ce principe de solution est rendue possible par l'existence de diverses procédures contentieuses qu'il nous faut rapidement citer ici.

Supposons qu'un problème d'interprétation de la norme communautaire soit soulevé devant une juridiction nationale. Celle-ci aura la faculté, et même le devoir si elle statue en dernier ressort, de demander à la Cour de justice « l'interprétation officielle » de la norme communautaire en cause (Art. 177).

Les juridictions internes peuvent toutefois écarter le renvoi préjudiciel en recourant à la théorie dite de l'acte clair (34).

En outre, « si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ces observations.

(34) Cf. aff. 28 à 30/62, Arrêt de la CJ du 23 mars 1963. *Rec. vol. IX*, 1, page 59. Sur les problèmes que pose l'application de cette théorie, voir : Conseil d'Etat, 19 juin 1964. Société des Pétroles Shell Berre. *Rec. 1964*, p. 844.

— P. H. TEITGEN : *Cours polycopié*, page 449 et suivantes.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice » (Art. 169).

La même faculté est d'ailleurs ouverte à chacun des Etats membres (Art. 170).

Nous sommes donc, on le voit en présence d'un système complet de recours contentieux qui permet de préserver l'intégrité du Droit communautaire, droit commun à neuf Etats membres.

Ainsi, comment résoudre le prétendu conflit entre la norme communautaire et la norme interne ? Guidés par la jurisprudence de la Cour de Justice, les juges internes doivent accorder la primauté à la première, de façon uniforme dans les 9 Etats membres, c'est-à-dire en appliquant un principe de solution unique, celui qui est tiré de la spécificité de l'ordre communautaire. N'est-ce pas dans ce sens que va l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Cassation française ?

**II. — L'ÉVOLUTION RÉCENTE
DE LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE
OUVRE-T-ELLE DE NOUVELLES PERSPECTIVES**

Nous avons brièvement rendu compte plus haut, de la décision de la Cour d'Appel de Paris rendue à propos de l'Affaire Jacques Vabre. La Cour de Cassation a statué dans la même affaire. La Chambre mixte, en cette occasion, a adopté une position qui nous semble particulièrement novatrice, en ce qu'elle annonce peut-être un déclin de l'article 55 en matière d'application du traité CEE.

1) L'arrêt de la Chambre mixte de la Cour de Cassation du 23 mai 1975 (35)

En premier lieu, il convient de remarquer que le premier Président a réuni la Cour de Cassation pour la circonstance en Chambre mixte.

Il faut en déduire que la question du conflit entre la norme communautaire et la norme interne intéresse les magistrats de toutes les chambres. Est-ce déjà un premier signe de l'unification à venir de la jurisprudence civile française en la matière ? En tout état de cause, c'est la marque de l'importance fondamentale de la question en jeu.

En second lieu, nous voudrions rappeler les faits de l'espèce.

La Société Jacques Vabre achetait aux Pays-Bas depuis longtemps le café soluble qu'elle vendait en France. Son commissionnaire en Douane, la Sarl Weigel procédait pour chaque importation au

(35) *Recueil Dalloz-Sirez*, 1975. Jp. p. 497.



dédouanement de la marchandise et acquittait une taxe intérieure de consommation. Celle-ci est en effet prévue par l'Article 265 du Code des Douanes dont la rédaction résulte de la loi du 14 décembre 1966. Il en résultait que l'imposition qui frappait le café soluble importé des Pays-Bas, Etat membre de la CEE, était supérieure à celle attachée au même produit provenant de France. Les deux Sociétés ont estimé que cette inégalité de traitement fiscal constituait une infraction aux dispositions de l'article 95. Celui-ci stipule en effet qu'« aucun Etat membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires ».

En outre, aucun Etat membre ne frappe les produits des autres Etats-membres d'impositions intérieures, de nature à protéger indirectement d'autres productions. Les deux Sociétés, en conséquence, ont assigné l'Administration des Douanes. La Société Weigel visait à obtenir le remboursement des taxes qu'elle avait acquittées. La Société Jacques Vabre demandait l'indemnisation du préjudice qu'elle avait subi en se voyant privée des fonds que son Commissionnaire avait versés au titre de cette taxe.

Pour le juge, la question est claire : faut-il appliquer l'article 95 du Traité ou la loi interne postérieure du 14 décembre 1966 ?

Au demeurant, notons que dans cette affaire, les deux normes étaient absolument contradictoires. La Cour ne pouvait donc se réfugier dans les méandres de l'interprétation des textes. Ici aucune des échappatoires classiques ne lui était offerte : elle ne pouvait pas invoquer la « réserve nécessaire » du législateur concernant l'hypothèse du traité antérieur auquel il ne peut déroger en vertu de l'adage *pacta sunt servanda* (36); elle ne pouvait guère plus se retrancher derrière une « interprétation conciliatrice » (37) de la loi lui permettant d'éviter une solution radicale.

La Cour a fait droit aux prétentions des Sociétés demanderesse. Mais avant d'exposer en quels termes nous voudrions commenter les idées les plus importantes développées dans les conclusions du procureur général A. Touffait. Cela nous permettra en effet de mieux cerner le problème.

En un premier temps, le Procureur général pose les termes du conflit : il y avait en effet un doute

(36) La doctrine mise en lumière par Cass. civ. 4 février 1936. *Revue de droit International privé*, 1936, p. 457.

(37) Selon l'excellente formule de Gérard DRUESNE in « La primauté du Droit Communautaire sur le droit interne ». *Revue du Marché Commun*, 1975, p. 379.

sur la qualification juridique de l'article 265 du code des douanes. Sa nature législative est démontrée : la question soumise à la juridiction suprême est donc bien celle d'un conflit opposant l'article 95 du Traité instituant la CEE à une loi interne postérieure. Au conflit ainsi posé répond en premier lieu la notion de primauté. M. Touffait cite, en conséquence la note préliminaire de la deuxième partie du code français des douanes. On y lit notamment « les règlements communautaires d'une portée générale sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Il importe en conséquence, en vue de garder au Code des Douanes, toute sa valeur juridique et pratique, d'y insérer ceux des règlements qui intéressent la législation douanière. Dans le cas où les deux réglementations sont applicables, la valeur juridique du règlement prime celle de la loi nationale correspondante ».

M. Touffait souhaiterait voir ajoutés les mots « même postérieures » à ce texte, ce qui pose sa doctrine et éviterait toute ambiguïté.

Il fallait ensuite expliquer pourquoi un renvoi préjudiciel fondé sur l'article 177 ne s'imposait pas.

Enfin, apparaît le faux problème du risque de contrôle de la constitutionnalité de la loi.

Le procureur général de la République se fonde, entre autres, sur un argument qui nous semble capital et qui est tiré de l'interprétation de la décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975 (38).

Le Conseil décline compétence en décidant que : « l'article 61 de la constitution lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la constitution des lois déferées à son examen, que si les dispositions de l'article 55 de la constitution confèrent aux Traités une autorité supérieure à celle des lois, elles n'impliquent pas que le respect de ce principe doive être sanctionné par le Conseil Constitutionnel ». C'est mettre le juge dans l'obligation de trancher le conflit lui-même, sans se retrancher derrière un prétendu contrôle de constitutionnalité que personne ne songe d'ailleurs à lui confier.

Et il est clair qu'à ce point du raisonnement, c'est bien le recours même à l'article 55 qui est choquant. Et c'est sur ce point que conclut M. Touffait, consacrant la spécificité de l'ordre communautaire, il montre comment sa primauté s'impose d'elle-même. « La force du droit communautaire ne saurait en effet varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures sans mettre en

(38) Conseil Constitutionnel. Décision du 15 janvier 1975. *AJDA*, mars-avril 1975. Noté J. RIVERO.

péril la réalisation des buts du traité. De tous ces principes non discutables, je pense qu'il faudra que vous en tiriez une conséquence pour la motivation de votre arrêt. Il vous serait possible, pour faire prévaloir l'application de l'article 95 du traité de Rome sur la loi postérieure de vous appuyer sur l'article 55 de notre constitution, mais personnellement je vous demande de ne pas le faire mentionner pour ne fonder votre argumentation que sur la nature même de l'ordre juridique institué par le Traité de Rome ».

En vérité, on ne pouvait mieux dire.

Il faut à présent voir dans quelle mesure la Cour de Cassation a répondu au souhait ainsi exprimé. L'attendu qui nous intéresse est rédigé dans les termes suivants :

« Mais attendu que le Traité du 23 mars 1957 qui en vertu de l'article susvisé de la Constitution (art. 55) a une autorité supérieure à celle des lois, institue un ordre juridique propre intégré à celui des Etats membres qu'en raison de cette spécificité l'ordre juridique qu'il a créé est directement applicable aux ressortissants de ces Etats et s'imposent à leurs juridictions ; que dès lors c'est à bon droit, et sans excéder ses pouvoirs que la Cour d'Appel a décidé que l'article 95 du Traité devait être appliqué en l'espèce, à l'exclusion de l'article 265 du Code des Douanes, bien que ce dernier texte fût postérieur ».

Ainsi, si la Cour de Cassation invoque la spécificité du droit communautaire pour fonder sa primauté sur la norme interne postérieure, elle fait néanmoins référence à l'article 55 de la Constitution.

Pour apprécier la portée exacte de cet arrêt, il est nécessaire d'interpréter cet attendu, celui-ci n'annonce-t-il pas en effet un déclin de l'article 55 en matière d'application du traité de Rome ?

2) Vers un déclin de l'article 55 en matière d'application du traité CEE

A première vue il pourrait sembler que le double fondement de la primauté du droit communautaire, sur l'article 55 et sur la spécificité de l'ordre juridique communautaire ne soit pas aussi novateur qu'il ne paraît.

En effet, un arrêt de la Cour de Paris (39) contenait l'attendu suivant : « Considérant que les dispositions du traité de Rome s'imposent dans le droit interne en application de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi que celles des règlements communautaires en raison de la nature

même de l'ordre juridique institué par le Traité et plus spécialement par ses articles 5, 189 alinéas 2 et 219... ».

Le commentateur de cet arrêt (40) regrette à juste titre « l'imperfection ou plutôt peut-être la timidité de la rédaction (...) ainsi eût-il mieux valu écrire : Considérant que les dispositions du Traité de Rome et celles du règlement communautaire s'imposent dans le droit interne en application de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi qu'en raison de la nature même de l'ordre juridique institué par le traité... ». Une telle rédaction aurait en effet évité une injustifiable dichotomie que l'arrêt semble introduire entre les dispositions du Traité d'une part et celles du droit communautaire dérivé d'autre part.

Quoi qu'il en soit, l'arrêt de 1975 innove par rapport à celui de 1965. En effet, mais ceci n'est qu'accessoire, la distinction entre droit originel et droit dérivé n'est plus évoquée.

Cela dit, et c'est là le point fondamental, la rédaction de l'arrêt rendu par la Chambre mixte diffère sensiblement de celle de l'arrêt de 1965.

Et d'ailleurs, cette rédaction est susceptible de deux interprétations. La portée de l'arrêt variera du tout au tout selon qu'on se ralliera à l'une ou à l'autre.

En premier lieu, on peut comprendre l'attendu précité comme ne faisant que privilégier la spécificité du droit communautaire par rapport à l'article 55 pour fonder la primauté de la norme communautaire sur la norme interne. Si l'on adopte cette interprétation, force est de constater qu'il y a certes un progrès, mais que celui-ci reste faible.

Mais une analyse plus poussée des termes de l'attendu invite à choisir une autre solution.

Qu'il nous soit permis de détailler le raisonnement de la Cour, afin de déterminer la portée de la proposition relative « ... qui en vertu de l'article susvisé de la Constitution a une autorité supérieure à celle des lois »...

La structure globale du texte ne permet en aucun cas de faire de cette proposition relative le fondement des deux autres membres de phrase de l'attendu.

En effet, il faut lire : « le traité du 23 mars 1957 (...) institue un ordre juridique propre » ; et c'est bien « en raison de cette spécificité (que) l'ordre juridique qu'il a créé est directement applicable aux ressortissants de ces Etats et s'impose à leurs juridictions ».

Et c'est bien sur ce fondement que dès lors c'est à bon droit et sans excéder ses pouvoirs que la

(39) 1^{re} ch., 7 juillet 1965. *Revue Droit Social*, n° 910, p. 483, Sté La Technique minière c/Sté Maschinenbau.

(40) P. H. TEITGEN. *Revue Droit Social*, n° 910, p. 491.



Cour d'appel a décidé que l'article 95 du traité devait être appliqué en l'espèce, à l'exclusion de l'article 265 du Code des Douanes, bien que ce dernier texte fût postérieur ».

Cette interprétation semble difficilement contestable. La référence à l'article 55 doit donc être considérée comme une incidente.

Pour mieux asseoir cette argumentation, il faut expliquer la présence de cette mention de l'article 55. En effet, on peut s'en étonner dans la mesure où c'est ici le Traité de Rome qui est en cause ; sa primauté ne résultant que de l'ordre juridique qu'il institue, le recours à l'Article 55 est inutile.

Il est cependant facilement explicable. C'est, en effet par un scrupule internationaliste que la Cour mentionne ici l'Article 55 : la spécificité du droit communautaire ne doit pas nuire à l'application en France des Traités relevant du droit international public général. Le juge confirme qu'ils reçoivent toujours une autorité supérieure à celle des lois en vertu de l'article 55.

La Cour de Cassation pose donc in fine un principe très simple : le Traité de Rome et les dispositions du droit communautaire dérivé priment la loi interne postérieure en raison de la spécificité de l'ordre juridique qu'il institue. Le Traité relevant du droit international public général prime la loi postérieure en vertu de l'article 55 de la Constitution française.

Les commentateurs se sont demandés si l'avenir confirmerait le déclin de l'article 55 en matière d'application du Traité de Rome. Or le 15 décembre 1975 la troisième Chambre civile de la Cour de Cassation était amenée à se prononcer sur une affaire intéressant les relations entre la norme communautaire et la norme interne, à propos du droit d'établissement (41).

Les faits étaient les suivants : un agriculteur allemand, M. Van Kempis, avait acquis un domaine rural sis en France. Les fermiers français n'avaient pas en cette occasion exercé leur droit de préemption. Un acte extra-judiciaire du 2 mars 1972 donnait congé à ceux-ci pour le 1^{er} novembre 1973, soit dix-huit mois avant la fin du bail. M. Van Kempis en effet comptait reprendre l'exploitation à titre personnel, conformément au statut du fermage lui donnant un droit de reprise en application de l'article 845 du Code rural.

Or le décret n° 54.72 du 20 janvier 1954 et les dispositions de l'arrêté du 30 mars 1955 pris pour son application astreignent l'étranger qui désire

exploiter une entreprise agricole à y être autorisé par les soins du Ministère de l'Agriculture. Les époux Geldorf, demandeurs à l'instance, opposèrent à leur adversaire qu'il n'était pas en possession de cette autorisation et qu'en conséquence il ne pourrait bénéficier de ce droit de reprise.

C'est de ces faits qu'eut à connaître le Tribunal paritaire des baux ruraux de Melun, qui rendit son jugement le 15 juin 1973, dans les termes suivants : « les décrets des 20 janvier 1954 et 10 octobre 1963 qui soumettent à autorisation administrative le droit de devenir exploitants en France ont été implicitement abrogés en ce qui concerne les membres de la CEE, par l'ordonnance n° 69 819 du 28 août 1969, devenue le deuxième alinéa de l'article 869 du Code rural, édictant que les exploitants agricoles ressortissants des Etats membres de la CEE bénéficient des mêmes droits que les Français en matière de statuts du fermage ».

Ce jugement a été censuré par un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 12 mars 1974 qui décide non sans une certaine incohérence que l'article 869 § 2 du Code rural ne bénéficie au ressortissant d'un Etat membre qu'à la condition que celui-ci soit titulaire d'une autorisation administrative d'exploiter.

C'est contre cet arrêt que M. Van Kempis a formé un pourvoi en cassation.

La troisième Chambre civile a entériné sa position en reprenant pour une large part la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg sur la liberté d'établissement (42).

Ce qui nous intéresse ici au premier chef — et au-delà de la solution de fond — c'est le principe de solution qu'a adopté la Cour de Cassation pour trancher le conflit qui lui était soumis. En effet, il n'est à aucun moment fait mention de l'article 55 de la Constitution française.

L'arrêt de la Cour d'appel de Paris est cassé au « vu (de) l'article 52 du traité du 23 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne ».

Pour la première fois en matière d'application des traités communautaires, l'article 55 de la Constitution française n'est pas même visé.

L'attendu fondamental de cet arrêt est ainsi rédigé : « attendu qu'en statuant ainsi, alors que, depuis la fin de la période de transition, survenue le 1^{er} janvier 1970, l'article 52 du Traité du 23 mars 1957, qui est directement applicable aux ressortissants des Etats membres de la CEE et qui s'impose à leurs juridictions, interdit toute restriction à la

(41) Cass. Civ., 15 décembre 1975. Arrêt n° 1329, Van Kempis.

(42) Aff. 2/74, CJCE, 21 juin 1974. Reyners. Précité.

liberté d'établissement de ces ressortissants en France et que dès lors les dispositions du droit interne français qui imposaient une autorisation administrative à ceux qui désiraient exploiter une entreprise agricole en France, ont cessé de leur être applicables, la Cour d'appel a violé le texte susvisé ; par ces motifs, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur le second moyen, casse et annule... ».

La généralité des termes employés incite à penser qu'il s'agit là de la position de principe du juge suprême français. Celui-ci, sans mentionner l'article 55 de la Constitution fait primer la norme communautaire directement applicable sur la norme interne contraire.

Il convient donc de s'interroger sur le principe qui permet d'aboutir à une telle solution : l'attendu de la Cour de Cassation est particulièrement clair sur ce point ; c'est en effet parce qu'elle est direc-

tement applicable que la norme communautaire prime la norme interne, et c'est à ce titre que les juridictions nationales sont tenues d'en sanctionner tous les effets.

Ainsi c'est donc bien le principe de solution tiré de la spécificité du droit communautaire qui permet de résoudre le conflit entre la norme interne et la norme communautaire.

On comprendra aisément que l'adoption d'un tel principe de solution rend inutile tout recours à une quelconque disposition constitutionnelle interne. Cette démarche est certainement la seule susceptible de permettre une application uniforme du droit communautaire dans les neuf Etats membres. En outre elle éviterait que ne persistent en France les divergences qui opposent les juridictions administratives et judiciaires en matière d'application du droit communautaire.

LA RÉGLEMENTATION PAR LA C.E.E. DU SECTEUR DES MATÉRIAUX ET OBJETS DESTINÉS A ENTRER EN CONTACT AVEC DES DENRÉES ALIMENTAIRES (1)

Par
Catherine de Vallois

*Attachée aux services de Price Waterhouse,
Bruxelles*

La réglementation des produits alimentaires répond dans tous les pays à un souci de protection du consommateur. Le champ d'application de cette réglementation est d'ailleurs parfois extrêmement vaste puisque au-delà des denrées alimentaires elles-mêmes, il comprend non seulement les emballages mais également les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec ces denrées.

Il s'agit en effet d'éviter que de tels matériaux (verre, plastique, faïence...) ne transmettent à l'occasion d'un contact certaines substances pouvant être nocives, ou encore que ces matériaux n'altèrent le goût des denrées ou ne leur fassent perdre leurs caractéristiques essentielles.

Un tour d'horizon des législations nationales des 9 Etats membres dans ce domaine spécifique, permet de constater que dans tous ces pays une réglementation plus ou moins détaillée a vu le jour (très détaillée dans les pays latins : Italie ; beaucoup plus générale dans les pays anglo-saxons : Grande-Bretagne).

Pourquoi une réglementation communautaire ?

Malgré la suppression des droits de douane entre les six pays originaires de la Communauté Européenne (elle sera complètement réalisée en juillet 1977 pour les 9 pays), de nombreux obstacles s'opposent encore actuellement à la libre circulation des produits dans la Communauté : notamment les entraves techniques aux échanges ou l'absence d'harmonisation entre les normes techniques nationales auxquelles doivent se conformer de nombreux produits pour pouvoir être commercialisés sur un marché déterminé. Sans doute un fabricant établi dans la Communauté qui cherche à commercialiser sa production sur le marché communautaire bénéficie-t-il désormais de la suppression des droits de douane, il lui faut toutefois toujours tenir compte des normes techniques nationales en vigueur dans chaque Etat membre.

La Commission Européenne est partagée entre le désir de satisfaire, en éliminant ces entraves afin de réaliser un véritable marché communautaire, les desiderata de l'industrie européenne, et d'autre part la nécessité de protéger les consommateurs intéressés essentiellement par la qualité et la garantie des produits offerts.

(1) Réf. COM (74) 1168 final.

En ce qui concerne la future réglementation communautaire des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, la protection du consommateur a prévalu. La directive-cadre et les directives d'application prévoient une harmonisation totale des règles nationales. Les règles techniques établies dans ces directives ayant pour finalité essentielle la protection de la santé publique et la garantie de la non-dégradation du produit alimentaire, devront être observées dans tous les Etats membres (2).

Historique de la directive cadre

L'harmonisation des législations régissant le secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires figure pour la première fois dans la résolution du Conseil des ministres du 17 décembre 1973 sur la politique industrielle (3).

A la suite de cette résolution, une proposition de directive-cadre était transmise par la Commission au Conseil en juillet 1974. Cette proposition pourrait être adoptée prochainement.

A la mise au point de cette proposition a collaboré un sous-groupe de groupe de travail « législation des denrées alimentaires » composé d'experts gouvernementaux spécialistes en cette matière. De même ont été consultées les organisations professionnelles intéressées ainsi que les représentants des consommateurs (4).

(2) Une autre forme possible d'harmonisation est l'harmonisation optionnelle. Dans ce cas, les règles nationales peuvent subsister, malgré l'adoption des nouvelles règles C.E.E., mais alors seuls les produits conformes aux règles C.E.E. peuvent circuler librement dans la Communauté.

(3) J.O.C. 212 du 11-10-1974.

(4) Depuis lors la Commission Européenne a créé un comité consultatif des denrées alimentaires regroupant les représentants de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et des syndicats. La création de ce comité s'est avérée un succès en contribuant largement au rapprochement des mentalités des divers groupes aux intérêts variés sinon opposés. Depuis la publication de la directive cadre, la commission a également créé à la fin de 1974 un comité scientifique de l'alimentation. Ce comité composé d'hommes de science hautement qualifiés dans les domaines ayant trait à la médecine, à la nutrition, à la toxicologie, à la biologie, à la chimie et autres disciplines similaires, peut être consulté par la Commission sur tous les problèmes relatifs à la protection de la santé et

Règles de base établies par la directive cadre

La directive-cadre a un champ d'application très étendu puisqu'elle couvre tous les matériaux et objets entrant en contact avec des denrées alimentaires : objets céramiques, matières plastiques, verre, papier et carton, etc.

Ne sont exclues que les conduites destinées à la distribution publique d'eau potable.

La directive établit plusieurs règles de base pour les futures directives d'application :

1) les matériaux ou objets en contact avec les produits alimentaires ne devront transférer à ces produits des substances pouvant présenter un danger pour la santé humaine, ni altérer les caractéristiques propres de ces denrées ;

2) le consommateur devra en outre être correctement informé. A cette fin, les matériaux offerts sur le marché devront, en règle générale, porter la mention « pour contact alimentaire » ou autre symbole.

Il devra être fait mention de toutes restrictions à l'usage de ces matériaux.

De plus, le nom (ou la raison sociale), l'adresse (ou le siège social) du fabricant, transformateur ou vendeur établi dans la Communauté devront également figurer sur l'étiquetage. Ainsi, dans l'hypothèse de matériaux ou objets défectueux, non conformes aux normes, il sera possible de faire jouer les règles prévues en matière de responsabilité du fait des produits (communautaires ou nationales).

Les principes établis par la directive-cadre seront détaillés dans les directives d'application spécifiques à chaque type de matériaux. Une proposition de directive d'application relative aux objets céramiques a déjà été publiée et transmise par la Commission Européenne au Conseil des ministres. Outre cette première directive d'application, la Commission met actuellement au point plusieurs propositions concernant les objets en matière plastique, le verre et la pellicule cellulosique.

En règle générale, les directives d'application fixeront par secteur particulier :

— les matériaux ou objets compris dans leur champ d'application ;

de la vie des personnes dans le domaine de la consommation alimentaire. Ce comité sera sans doute également appelé à donner de nombreux avis lors de l'élaboration par la Commission des futures propositions de directives d'application.



— une liste des substances et matières dont l'emploi est autorisé ;

— les taux limites de migration globale dans ou sur les denrées alimentaires des constituants de matériaux ou objets ;

— les taux limites de migration spécifique dans ou sur les denrées alimentaires des constituants de matériaux ou objets ;

— les critères de pureté de certaines substances autorisées dans la fabrication des matériaux et objets ;

— les méthodes d'essai à effectuer par les laboratoires ainsi que les règles relatives à la préparation des échantillons.

Tout matériau ou objet satisfaisant aux conditions prescrites par la directive d'application dont il relève sera admis à la libre circulation sur le marché communautaire. Les autorités compétentes des Etats membres veilleront à faire respecter les dispositions de la directive.

Les règles arrêtées dans les directives d'application ne seront pas rigides. Une procédure (5) souple d'adaptation des prescriptions techniques sera également prévue. Le Comité des denrées alimentaires créé par une décision du Conseil en 1969, composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission, sera chargé, en collaboration avec la Commission, d'assumer cette tâche d'application et d'adaptation de la directive aux nécessités techniques. La procédure envisagée permettra d'éviter l'intervention du Conseil des ministres en cas de concordance de vues entre la Commission et le Comité. En cas de désaccord, le projet de mesures à prendre sera soumis au Conseil qui sera alors appelé à statuer à la majorité qualifiée.

Si le Conseil ne statue pas dans les 3 mois de sa saisine, la Commission prendra la décision finale.

Avant la mise en œuvre de cette procédure, il sera toujours possible pour un Etat membre d'accorder une autorisation provisoire sur le plan national jusqu'à ce qu'une décision soit prise au niveau communautaire.

A l'inverse, un Etat pourra toujours s'opposer provisoirement à l'emploi d'un matériau ou objet conforme aux prescriptions de la directive, s'il estime ce matériau ou objet nocif pour la santé humaine. La décision finale, ou de modification ou de maintien des prescriptions de la directive arrêtée selon la procédure décrite ci-dessus, s'imposera à tous les Etats membres.

Conclusion

La proposition de directive-cadre présente deux aspects particulièrement intéressants :

— son vaste champ d'application ;

— mais également (au même titre d'ailleurs que les nombreuses directives dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques) elle permet de constater l'étroite et permanente collaboration au niveau européen des experts.

Si l'harmonisation des normes techniques semble effacées devant les succès ou échecs politiques communautaires, elle progresse, bien que lentement, toujours inéluctablement.

(5) Cette procédure est d'ailleurs fréquemment utilisée en matière d'harmonisation des normes techniques.

LA JURISPRUDENCE DOUANIÈRE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1958-1975) (*)

Par
Patrick Daillier

*Maître de Conférence agrégé,
Université de Bretagne occidentale, Brest*

D. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES INSTANCES COMMUNAUTAIRES ET LES AUTORITÉS NATIONALES EN MATIÈRE DOUANIÈRE

I. — LE PARTAGE DES TÂCHES DE RÉGLEMENTATION ET D'EXÉCUTION

La répartition des compétences entre organes communautaires et autorités gouvernementales ou administratives nationales varie dans le temps, avec le progrès de la politique tarifaire commune et de l'harmonisation des législations. Il pourrait donc paraître d'un intérêt médiocre de connaître les solutions jurisprudentielles sur ce point, dans la mesure où elles n'auraient qu'une valeur conjoncturelle.

D'autant que la CJCE s'est toujours refusée à trancher expressément la controverse sur l'existence et la portée de l'éventuelle « souveraineté douanière » de la Communauté, sur la possibilité ou non d'envisager un transfert de cet élément de la souveraineté étatique. Tout au plus, n'a-t-elle pas récusé l'argumentation de l'avocat général K. Roemer qui, dans l'affaire 17-67, soutenait :

« Il n'existe aucune raison impérative de considérer comme impossible un transfert partiel... de la souveraineté douanière à la Communauté ; en d'autres termes, il est parfaitement concevable que la Communauté dispose dès maintenant de certains pouvoirs en matière fiscale ou douanière, même si, pour le reste de ce domaine, elle ne peut édicter des règles immédiatement applicables dans les Etats membres. Par conséquent, il importe seulement de montrer l'existence de dispositions du traité qui, interprétées d'une façon judicieuse, permettent de conclure à l'existence d'un tel pouvoir » (Rec. 1967, p. 602) (7).

Malgré le passage à la période définitive, cette présentation reste valable : le provisoire se prolonge. La Cour reste attachée à une vision pragmatique du problème de la répartition des tâches. La jurisprudence des années 60 conserve donc son intérêt, aussi longtemps que les autorités nationales ne sont pas totalement évincées de la mise en œuvre du droit douanier communautaire.

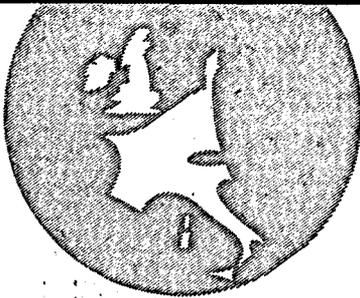
a) Champ d'application et portée de la compétence des organes communautaires

1) Compétence exclusive.

Jusqu'à la fin de la période transitoire, seule la politique agricole commune a suffisamment progres-

(*) Cette étude est répartie sur quatre numéros de la revue. Nous présentons dans ce numéro les chapitres D et E de la 1^{re} partie. Le sommaire complet de la présente étude se trouve à la page 291 du n° 197 de la « *Revue du Marché Commun* ».

(7) Un peu plus tard, le même avocat-général reconnaîtra qu'on ne peut mettre en doute la pertinence de la thèse selon laquelle « les Etats membres ont transféré leur souveraineté en matière tarifaire à la Communauté pour les marchandises relevant des organisations des marchés » (concl. sous l'aff. 40-69, Rec. 1970, p. 87).



sée pour qu'on rencontre des illustrations contentieuses de cette situation. Encore est-ce à propos de la gestion des mesures de sauvegarde et en vertu d'une disposition explicite du droit communautaire que la Cour expose : « La Commission seule est compétente pour apprécier la situation économique au vu de laquelle la décision concernant la délivrance des titres d'importation doit se justifier... les autorités nationales ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la délivrance des titres et aux conditions auxquelles il est donné suite aux demandes des intéressés... » (Aff. 41 à 44-70, Rec. 1971, p. 422, point 24-25).

L'interprétation de la Cour est plus dynamique à partir du moment où la réalisation de la politique commerciale commune est du ressort exclusif de la Communauté.

L'objectif à atteindre étant l'uniformité des obstacles opposés aux importations en provenance des pays tiers, seules les institutions communautaires sont habilitées à en hausser ou à en abaisser le niveau. Application est faite de ce principe aux taxes d'effet équivalent aux droits de douane qui frappent les produits importés des pays tiers :

« La définition des principes uniformes sur lesquels se fonde la politique commerciale commune implique, *comme le tarif douanier commun* lui-même, la suppression des disparités nationales fiscales et commerciales affectant les échanges avec les pays tiers. L'appréciation de ces exigences, tant au regard de l'établissement du tarif douanier commun que de la politique commerciale commune appartient, dans chaque cas, à la Commission et au Conseil » (aff. 37 et 38-73, Rec. 1973, p. 1623, points 16-17).

Plus concrètement, « l'égalisation des impositions autres que les droits de douane proprement dits pour tous les Etats membres, ou leur suppression, suppose une intervention de la Communauté ; en conséquence, la réduction ou la suppression des taxes existantes sur les importations en provenance directe de pays tiers relèvent des institutions de la Communauté » (id. p. 1624, point 24-25).

Dans le même sens, la Cour jugera que c'est en raison de leur compétence pour décider de l'affectation économique des contingents tarifaires communautaires — c'est-à-dire pour décider dans quels secteurs économiques et pour quelles finalités une certaine quantité de produits sera importée à des droits de douane réduits —, que les institutions communautaires sont maîtresses des modalités de leur gestion :

« Elles peuvent soit assurer le bénéfice d'un contingent à tout utilisateur, soit déterminer elles-mêmes son affectation, soit permettre aux Etats

membres d'en faire usage selon le critère de leurs propres intérêts » (Aff. 131-73, Rec. 1973, p. 1555).

Donc, même dans l'hypothèse d'une compétence exclusive de la Communauté pour la mise en œuvre d'un instrument douanier, les Etats membres peuvent retrouver un certain pouvoir de gestion, par délégation explicite des organes communautaires.

2) *Compétence subsidiaire.*

A l'inverse, les instances communautaires peuvent se voir reconnaître une compétence complémentaire de celle dont disposent les Etats membres.

Situation qui tend à devenir exceptionnelle, puisque les mécanismes douaniers des politiques communes ont été progressivement transférés aux Communautés. Mais il n'en a pas toujours été ainsi au cours de la période de transition. Les Etats membres ont, par exemple, disposé d'une certaine liberté d'appréciation dans l'octroi des restitutions pour les exportations des produits agricoles (règlement du Conseil n° 19 du 4 avril 1962 et règlement de la commission n° 162/64 du 29 octobre 1964, en cause dans l'affaire 6-71, arrêt du 27 octobre 1971) ; il s'agissait pour les autorités nationales d'une simple faculté, non d'une obligation.

La mise en œuvre de cette compétence reposait sur certains concepts, notamment la distinction entre exportation vers les pays tiers et exportation vers les Etats membres. Dès lors qu'il était reconnu à de tels concepts une « portée communautaire », l'exigence d'uniformité imposait une limitation de pouvoir d'appréciation des Etats et autorisait une intervention des organes communautaires en vue d'établir un minimum d'interprétation commune (aff. 6-71, Rec. 1971, p. 837, point 4).

3) *Compétences concurrentes.*

La jurisprudence communautaire en fournit une illustration, qui n'a plus qu'un intérêt historique, à propos de la fixation de prélèvements supplémentaires à l'importation de produits agricoles. Comme le rappelle la Cour dans l'affaire 17-67, le règlement 109/62 a organisé la procédure de fixation des montants de ces prélèvements « sur la base d'une compétence de l'Etat membre importateur, à laquelle s'ajoute la compétence de la Commission, ou, le cas échéant, du Conseil, pour les mesures à prendre en commun dans le cadre de l'article 17 du règlement n° 22 ». Elle en déduit que la compétence pour fixer ces montants est tantôt étatique, tantôt communautaire selon que la mesure prévoyant ce prélèvement est unilatérale ou commune (Rec. 1967, p. 590).

La situation générale aujourd'hui est caractérisée par une compétence exclusive de la Communauté pour la réglementation douanière, mais avec délégation

gation fréquente des pouvoirs d'exécution aux autorités nationales. La licéité de cette solution avait déjà été admise par la Cour de la C.E.C.A. à propos du système des certificats d'origine.

« Si la Haute Autorité laisse à l'autorité nationale le soin d'établir les certificats d'origine au lieu de s'en charger elle-même, il n'y a pas organisation défectueuse... lorsque cette tâche est confiée à une autorité supérieure — telle qu'un ministère — qui pourrait paraître la plus appropriée et la plus apte à offrir les meilleures garanties contre tout abus, et que la réglementation nationale prévoit une procédure minutieuse pour l'établissement des dits certificats » (aff. 23-59, Rec. 1958-1959, p. 505).

La Cour se contente toujours de prendre acte de la solution choisie par les autorités communautaires et d'en tirer les conclusions qui s'imposent logiquement :

« Aux termes des articles 1, 2 et 13 du règlement n° 271 du Conseil du 2 janvier 1971, pris en exécution de la décision du 21 avril 1970, la constatation de ces ressources (propres) et le contrôle de leur perception incombent en premier lieu aux services ou organismes compétents des Etats membres ; dès lors, les litiges visés par cette disposition (l'article 6 de la décision d'avril 1970) doivent être résolus en application du droit communautaire, par les autorités nationales... (aff. 96-71, Rec. 1972, p. 1015, point 6 et 7).

Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre du pouvoir normatif des organes communautaires a non seulement pour effet, mais également pour objet d'enfermer dans des limites de plus en plus étroites la fonction d'exécution des autorités nationales.

Le phénomène n'est pas encore général, en raison du retard des travaux d'harmonisation des législations douanières. Il peut cependant être observé dans le secteur « privilégié » des échanges de produits agricoles, comme la Cour l'observe dans l'affaire 3-74 :

« Le développement de la réglementation en matière de politique agricole se caractérise par un effort de précision et d'élucidation des notions principales, telles que celle d'importation, destinée à faciliter le remplacement des pratiques douanières divergentes des Etats membres par une pratique communautaire uniforme (Rec. 1974, p. 597).

b) Champ d'application et portée de la compétence douanière des Etats membres

La situation de fait est relativement complexe car il faut tenir compte du degré du transfert de compétences normatives des Etats à la Communauté, du degré de précision des prescriptions communautaires, de l'étendue du pouvoir de gestion

des procédures communes confié aux Etats par délégation des organes communautaires.

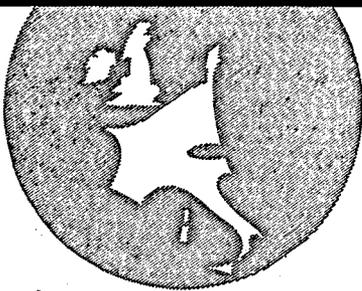
1) Un dessaisissement par degrés de la compétence normative des Etats.

Aussi longtemps qu'est seulement réalisé un « encadrement juridique » des législations nationales, le rapprochement se limitant à une harmonisation par voie de directives, les Etats restent compétents pour assurer la mise en œuvre des normes communes et en combler les lacunes éventuelles. Ce que rappelle la Cour dans l'affaire 35-71, où il s'agissait de savoir comment la mise en libre pratique d'une marchandise — c'est-à-dire, selon le traité, sa pénétration sur le marché communautaire en tant que marchandise dédouanée — résultait « irrévocablement » de sa sortie d'un entrepôt douanier : « il appartient à la législation de chaque Etat membre de préciser les circonstances de fait ou les formalités douanières qui réalisent cette condition », « la sortie de l'entrepôt » au sens juridique de l'expression (Rec. 19-71, p. 1084).

Lorsque les Etats acceptent d'établir une règle douanière commune, notamment pour l'exportation des produits agricoles, au cours de la période de transition, ils choisissent parfois de lui attribuer un caractère facultatif, d'en faire une simple faculté — non une obligation —. Dans cette hypothèse, les Etats restent libres d'ajouter aux exigences minimales du droit communautaire des conditions supplémentaires et de régler de manière autonome les moyens de preuve tendant à établir qu'il y a exportation vers un pays tiers. Aussi les opérateurs économiques qui désirent bénéficier d'un avantage — une restitution à l'exportation de produits agricoles — ne peuvent-ils arguer du silence de la réglementation communautaire pour tenter d'échapper à l'application des normes nationales plus sévères (aff. 6-71, Rec. 1971, p. 837, points 5 et 7).

Dans le même sens, il sera admis qu'une décision nationale, pour être complète et sortir tous ses effets, ne nécessite pas une intervention des autorités communautaires, dès lors qu'elle porte sur une question — par exemple, la notion de force majeure qui autorise la libération de la caution exigée des importateurs — pour laquelle les Etats membres disposaient d'une certaine faculté — par exemple, celle de reconnaître certaines circonstances comme des cas de force majeure (aff. 36-70, Rec. 1970, p. 1115, point 5).

Par contre, à partir du moment où la compétence normative est exclusivement communautaire, et où la procédure établie doit obligatoirement être mise en œuvre, la Cour va imposer une discipline très stricte aux Etats. L'exigence d'uniformité dans l'application du droit douanier communautaire, uniformité considérée comme une garantie pour les parti-



culiers, est aisée à justifier en matière tarifaire, car on dispose d'une base solide, le règlement de 1968 établissant le tarif douanier commun. Une extension progressive de ce principe peut être observée, sur la base de la connexité entre les procédures douanières et la taxation tarifaire.

Le point de départ de l'évolution apparaît dans l'affaire 40-69 où le principe est posé avec netteté : « Dans la mesure où les Etats membres ont attribué des pouvoirs normatifs en matière tarifaire à la Communauté, en vue de garantir un fonctionnement correct du marché commun agricole, ceux-ci n'ont plus le pouvoir d'édicter des dispositions normatives en ce domaine » (Rec. 1970, p. 69). Les mêmes termes sont repris dans l'affaire 74-69 (Rec. 1970, p. 452).

La Cour poursuit dans des considérants dont la portée dépasse largement les problèmes douaniers et la répartition des compétences en la matière.

« Les règlements communautaires étant directement applicables dans tous les Etats membres, il est donc, sauf disposition contraire, exclu que ceux-ci puissent, en vue d'en assurer l'application, prendre des mesures ayant pour objet d'en modifier la portée ou d'ajouter à leurs dispositions. Il en résulte que les Etats membres ne peuvent en cas de difficultés dans le classement tarifaire d'une marchandise, fixer eux-même (la) portée (des désignations des marchandises — ici, dans le règlement du Conseil n° 19) par voie d'interprétation. Si, dans pareil cas, l'administration nationale peut être amenée à prendre des mesures d'application et à élucider, à cette occasion, les doutes soulevés par la désignation d'un produit, elle ne peut le faire que dans le respect du droit communautaire, sans que les autorités nationales puissent édicter des règles d'interprétation ayant des effets obligatoires » (aff. 40-69, Rec. 1970, p. 80-81, points 4 à 9 ; aff. 74-69, Rec. 1970, p. 452).

On observera qu'ici le refus de tout pouvoir discrétionnaire aux Etats dans un domaine où le droit communautaire est « effectivement complet, sans lacune et self executing », ne tient pas compte du fait qu'« un ensemble de règles détaillées régissant le classement tarifaire des marchandises fasse défaut en droit communautaire » (concl. K. Roemer sous l'aff. 40-69, Rec. 1970, p. 88).

La problématique est donc exposée de façon complète par la Cour. Il reste à préciser de quels pouvoirs disposent en fait, les Etats — en particulier lorsque la réglementation commune soit présente des lacunes, soit confiée aux Etats la responsabilité de la mise en œuvre, hypothèse la plus fréquente en l'absence d'un corps de douaniers communautaires.

Un lien direct est bien établi par la jurisprudence entre cette limitation des prérogatives des Etats et la nouvelle répartition des compétences douanières. Ce qui était implicite dans l'extrait précédent, est reconnu de façon expresse dans un arrêt plus récent.

« Les règlements communautaires ayant conformément à l'article 189 du traité, une portée générale et étant obligatoires dans tous leurs éléments, il est exclu que les Etats membres puissent, en l'absence d'une disposition contraire du droit communautaire, recourir à des mesures internes susceptibles d'en altérer l'application... Dans le cas où l'importation de produits agricoles soumis au régime du prélèvement entraîne leur mise en libre pratique dans la Communauté, le fait pour un Etat membre de déroger, par voie de mesures internes, à l'application du prélèvement est contraire à la répartition de compétence entre les Etats membres et la Communauté » (aff. 18-72, Rec. 1972, p. 1172, point 16-17).

Le principe est posé avec fermeté par l'arrêt du 11 février 1971, aff. 39-70 :

« L'application uniforme des dispositions communautaires ne permet le recours aux règles nationales que dans la mesure nécessaire à l'exécution des règlements » (Rec. 1971, p. 58, point 4).

2) Les pouvoirs normatifs résiduels des Etats en matière douanière.

1) Ils sont réduits à néant, sur le plan normatif, dans tous les cas où la réglementation communautaire paraît cohérente et efficace.

« Lorsque la réglementation communautaire établissant un régime spécial à l'importation prévoit de manière complète les conditions d'admission à ce régime, ainsi que les moyens et modalités de garantie et de contrôle visant à éviter des fraudes, les autorités nationales ne peuvent soumettre les importateurs bénéficiant de ce régime spécial à des conditions supplémentaires dérivant du droit national notamment lorsque ces conditions sont incompatibles avec les critères se trouvant à la base de la réglementation communautaire ; il en est ainsi lorsque l'admission au bénéfice du régime est basée sur une appréciation subjective de la part de l'administration nationale » (aff. 39-70, Rec. 1971, sommaire p. 49 ; voir aussi p. 58-59, point 5 et 6).

Les implications directes de cette prise de position ont une portée considérable. Dans le cas d'espèce, il est porté atteinte à l'esprit même de la législation douanière allemande, donc à un ensemble de pratiques administratives ancrées dans une conception traditionnelle de l'interventionnisme administratif, des rapports de l'administration avec les assujettis. L'essentiel du débat dans cette affaire

portait sur le caractère suffisant des prescriptions communautaires pour lutter efficacement contre la fraude. Le gouvernement allemand répondait par la négative : il s'estimait donc en droit de prendre des mesures supplémentaires. La démonstration s'appuyait sur le fait que, dans un système où la charge de la preuve repose sur l'administration et où cette dernière est allergique aux contrôles physiques de la marchandise importée, la fraude ne peut être évitée que si les bénéficiaires du régime douanier considéré sont « dignes de confiance » aux yeux de l'administration douanière (article 55 du Code douanier de la RFA).

Un tel système opère une discrimination entre les « justes », les « méchants » et les « douteux », pour reprendre les termes de l'avocat général Dutheillet de Lamothe, et paraît contraire aux principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire (il remonte à une loi de 1939, qui répondait aux exigences d'une économie d'autarcie sinon même d'une économie de guerre). De plus toute sa logique s'effondre à partir du moment où est inversé le principe quant à la charge de la preuve. Or c'est bien ce qui a été réalisé par la réglementation communautaire. Commentant les dispositions du règlement communautaire en cause, l'avocat général concluait : « Cet article... implique nécessairement que l'administration douanière allemande devra pour l'application du règlement communautaire surmonter sa répugnance traditionnelle pour les contrôles physiques ». (Rec. 1971, p. 64). Implicitement, la Cour admet cette conclusion, en ne se laissant pas arrêter par l'argumentation du gouvernement allemand.

Il) Dans la même affaire, était posée la *question du pouvoir résiduel des Etats dans l'application des textes douaniers de la Communauté*.

La Cour reconnaît que :

« Dans les cas où la mise en œuvre d'un règlement communautaire incombe aux autorités nationales, il convient d'admettre qu'en principe, cette application se fasse dans le respect des formes et procédures du droit national ; cependant l'application uniforme des dispositions communautaires ne permet le recours aux règles nationales que dans la mesure nécessaire à l'exécution des règlements » (Aff. 39-70, Rec. 1971, p. 58, point 4).

— *Seulement dans la mesure nécessaire*. Ainsi, les Etats bénéficiant, en vertu des règlements 92/68 et 110/69, d'une délégation de pouvoir pour la gestion des contingents tarifaires acceptés par le Conseil, les textes pertinents prévoient que ce pouvoir sera exercé selon les dispositions « administratives » des Etats membres. Un tel renvoi à la réglementation nationale « ne saurait être compris comme dépassant le cadre des règles techniques

et procédurales destinées à assurer le respect des limites globales du contingent et de l'égalité de traitement des bénéficiaires. Ces dispositions n'autorisent pas les Etats à réglementer la destination des quantités qui leur sont attribuées », autrement dit, ne leur permettent pas de se substituer à l'autorité communautaire — qui, par hypothèse, n'avait pas jugé opportun d'exiger une utilisation économique précise des produits importés sous contingent — en limitant les débouchés de ces contingents sur le marché communautaire (aff. 131-73, Rec. 1973, p. 1555).

— *Mais dans toute la mesure nécessaire*. Par exemple, lorsque les Etats sont chargés de réglementer les moyens de preuve, ils ne doivent pas se contenter d'indices insuffisants (aff. 6-71, Rec. 1971, p. 838, point 8).

Ne conviendrait-il pas, pourtant, d'adopter une attitude plus nuancée et d'admettre par exemple que les pouvoirs de réglementation douanière des Etats sont plus larges lorsqu'il s'agit de poursuivre certains objectifs licites au plan communautaire ?

C'est ce qui était soutenu par l'avocat général dans l'affaire 39-70. Selon lui, les Etats devraient pouvoir non seulement prendre « toutes les mesures d'application nécessaires pour prévoir et réprimer l'utilisation frauduleuse par des particuliers des possibilités que leur offre la réglementation communautaire », mais également « certaines mesures d'aménagement des règlements communautaires lorsqu'il existe dans ces règlements une brèche dans laquelle la fraude pourrait s'engouffrer » (Rec. 1971, p. 62). Mais il s'empressait d'indiquer les limitations à apporter à l'exercice d'un tel « pouvoir d'adaptation » : existence d'une lacune grave dans la réglementation commune, stricte adéquation des mesures nationales à l'objectif recherché par le législateur communautaire, respect des principes généraux et des règles formelles du droit communautaire (id. p. 63). Il concluait qu'en l'espèce, ces limitations n'ayant pas été observées, la réglementation nationale constituait un manquement de l'Etat membre à ses obligations communautaires.

Il semble que la Cour admet l'essentiel de cette argumentation. En effet, c'est après avoir affirmé que le régime communautaire en cause présentait des garanties suffisantes pour éviter des fraudes, ce qui suffisait à résoudre le litige au fond, qu'elle estime opportun de prendre position dans le sens préconisé par son avocat général.

Elle affirme « qu'il est loisible aux autorités nationales de mettre en œuvre les moyens appropriés offerts par leur droit pour éviter des fraudes à la réglementation communautaire ». Mais elle précise immédiatement les limites de cette liberté laissée aux Etats membres. Ce pouvoir de réglementa-



tion n'est pas légitime, au regard du droit communautaire, « lorsque le droit interne s'inspire de critères qui ne s'harmonisent pas avec le système de garanties et de preuves établi par la réglementation communautaire » et, a fortiori, lorsque ces critères « laissent aux autorités nationales une marge d'appréciation trop étendue » (Rec. 1971, p. 58-59, point 5).

Sur le fond, les règles nationales d'exécution ne doivent pas affecter la portée des notions de droit communautaire, ni même — dans le cas particulier de la politique agricole commune — les règles communautaires de procédure douanière (aff. 40-69, 72 et 74-69, 14-70 et 39-70).

C'est donc une marge d'appréciation étroite qui reste à la disposition des Etats dans l'hypothèse la plus favorable à une interprétation extensive de leur pouvoir résiduel.

Encore faut-il, évidemment, qu'il y ait un risque réel d'empiètement sur la compétence exclusive de la Communauté. Ce risque n'existe que si la mesure nationale prétend, sur la base du droit interne, avoir un effet contraignant à l'égard des opérateurs économiques. Tel n'est pas le cas des actes juridiques qui, s'ils ne sont pas dépourvus d'effets juridiques en ce qu'ils s'imposent à l'administration, ne font pas « grief » aux particuliers, par exemple les « renseignements officiels » de l'administration douanière allemande.

« L'entrée en vigueur du tarif douanier commun n'affecte pas les effets juridiques des renseignements officiels liant l'administration au sens du paragraphe 23 de la loi douanière allemande » (aff. 30-71, Rec. 1971, p. 920).

Mais cette solution n'est admise qu'en s'entourant de précautions, de façon à ce que la compétence désormais exclusive des organes communautaires (Conseil, Commissions et Cour de Justice des Communautés européennes) en matière d'interprétation du tarif douanier commun ne soit pas concurrencée par les pouvoirs résiduels des Etats membres.

Dans les affaires 30-71 et 77-71, l'attention de la Cour est attirée sur plusieurs arguments de fait et de droit qui incitent à admettre la survivance temporaire de ces « renseignements officiels » de l'administration. Il s'agit d'une procédure avantageuse pour les opérateurs économiques : la convention douanière de Genève de 1923 admet explicitement son utilité. Le Conseil de coopération douanière de Bruxelles recommande son adoption. Or, tous les Etats sont parties à ces instruments conventionnels : ils ont donc unanimement manifesté une opinion favorable à cette institution juridique. Conclusion confirmée par le fait que, malgré les différences des législations douanières nationales — qui interdisent

une solution uniforme —, toutes ont permis l'adoption de pratiques similaires en la matière. C'est aussi un moyen efficace pour garantir le « principe de confiance et de loyauté » à l'égard des particuliers.

En outre, cette institution n'est pas en contradiction avec le principe de primauté du droit communautaire. Elle n'a pour objet, désormais, que d'éviter une solution de continuité dans le processus d'interprétation du tarif douanier commun : il ne peut s'agir que d'une interprétation « occasionnelle », subsidiaire par rapport à la réglementation communautaire ; ces renseignements cessent d'être en vigueur dès que sont adoptés les règlements explicatifs de la Communauté. Et si cette interprétation se révèle erronée, ses effets négatifs resteront d'ampleur limitée.

Encore que toute controverse sur la portée réelle de ces renseignements par rapport aux exigences du droit communautaire, ne soit pas apaisée par la jurisprudence communautaire, même la Commission — qui semble adopter, au niveau des principes, une attitude plus restrictive que l'avocat général et la Cour — admet que ce mécanisme ne porte pas préjudice au fonctionnement correct du TDC (concl. K. Roemer sous ces deux affaires, Rec. 1971, p. 943-945 et p. 1145 ; position de la Commission, p. 1136).

On comprend, dans ces conditions, que la licéité de telles pratiques administratives nationales aient été reconnue par la jurisprudence communautaire.

C'est l'idée d'application uniforme du droit communautaire, « pour éviter le traitement inégal des assujettis de la Communauté », qui interdit aux Etats membres de donner force contraignante aux mesures nationales d'application — licites en elles-mêmes — qui ne sont pas nécessairement impliquées par la législation communautaire.

La question s'est posée, en premier lieu, pour l'application de la nomenclature douanière, plus précisément à propos des interprétations administratives nationales pour le classement tarifaire des marchandises. Les Etats ne peuvent plus émettre que des « commentaires à usage interne en vue de faciliter le travail de leurs administrations » (concl. K. Roemer sous aff. 40-69, Rec. 1970, p. 89).

« L'article 1^{er} du règlement n° 22 du 4 avril 1962 du Conseil, énumérant certaines marchandises reprises au TDC, n'habilite pas les autorités nationales des Etats membres à édicter, pour l'application de ces désignations des règles d'interprétation ayant des effets obligatoires » (aff. 40-69, Rec. 1970, p. 70). Solution d'autant plus justifiée ici que les exigences d'uniformité dans l'application résultaient à la fois du TDC et du marché commun agricole.

La Cour n'hésite pas à étendre cette solution à toutes les hypothèses où est en cause l'application du TDC : « Même en l'absence d'une interprétation communautaire formelle, on ne saurait reconnaître aux notes explicatives relatives aux positions du TDC, arrêtées par les autorités nationales, l'effet d'une interprétation obligatoire des dites positions » (aff. 1-70, Rec. 1970, p. 1001). A l'encontre de la solution habituelle pour les politiques sectorielles communes, l'absence d'une règle communautaire n'opère pas transfert automatique aux Etats de l'exercice de la compétence « virtuellement » communautaire.

Un pas de plus est franchi dans l'extension du domaine d'application de ce principe dans l'arrêt rendu à propos de l'affaire 94-71 :

« Si les Etats membres peuvent, pour des motifs tenant à l'organisation de leurs services, imposer aux exportateurs d'introduire également une demande libellée dans les formes déterminées par le droit national, ils ne sauraient cependant sanctionner par la déchéance du droit à restitution, l'observation de cette obligation » (Rec. 1972, p. 320 point 11).

La Cour admet que, lorsqu'il existe des lacunes dans l'harmonisation des législations douanières, il n'est pas réaliste d'imposer des pratiques communes aux administrations douanières ; mais en refusant de faire bénéficier les exigences unilatérales des Etats des sanctions communautaires, elle exerce une pression sur eux en vue de les inciter à poursuivre l'œuvre de rapprochement des droits et d'uniformisation des pratiques administratives.

III) *Même lorsque les Etats disposent d'une compétence propre, son exercice ne sera pas discrétionnaire* : il devra encore respecter les exigences fondamentales de la politique douanière, une application uniforme et non discriminatoire.

Dans certains cas, les règlements communautaires reconnaissent aux Etats membres une certaine marge d'appréciation, par exemple pour la détermination des documents qui font preuve d'un droit, comme le droit à restitution ; ces textes « impliquent cependant l'obligation pour les Etats d'en assurer le paiement dans des délais raisonnables de façon à éviter un traitement inégal des exportateurs suivant la frontière par laquelle leurs produits sont exportés » (aff. 31-69, Rec. 1970, p. 34-35, point 5). Désormais, les Etats doivent donc garder à l'esprit, dans l'élaboration de la réglementation qui leur incombe, la dimension du territoire douanier étendu à l'ensemble de la Communauté.

De même, s'il est admis que les réglementations nationales en matière de dédouanement restent nécessaires et légitimes « aussi longtemps que les

frontières d'Etat conserveront leur importance », les effets restrictifs par rapport à la libre circulation, inhérente aux mesures nationales, « ne sont compatibles avec les règles du traité que pour autant qu'ils sont indispensables à la réalisation des objectifs visés par ces mesures » (concl. K. Roemer sous l'aff. 51 à 54-71, Rec. 1971, p. 1124).

3) *Que ce soit en vertu d'une compétence propre ou en vertu d'une délégation communautaire, le pouvoir d'exécution des Etats s'exerce selon les principes juridiques nationaux.*

« Dans les cas où la mise en œuvre d'un règlement communautaire incombe aux autorités nationales, il convient d'admettre qu'en principe, cette application se fasse dans le respect des formes et procédures du droit national » (aff. 39-70, Rec. 1971, p. 58, point 4).

Il en ira ainsi même lorsque ce pouvoir n'exclut pas un pouvoir concurrent des organes communautaires, par exemple en matière de constatation des « ressources propres » d'origine douanière et de contrôle de leur perception. Dès lors que les pouvoirs correspondants incombent « en premier lieu » aux administrations nationales, les litiges auxquels leur exercice peut donner lieu « doivent être résolus, en application du droit communautaire, par les autorités nationales et dans les formes prévues par le droit des Etats membres » (aff. 96-71, Rec. 1972, p. 1015, point 6-7).

Inutile donc de chercher dans le droit communautaire, notamment dans l'article 5 du traité CEE, des directives ou des limites quant au choix des modalités d'application des obligations qui pèsent sur les Etats. Dans l'affaire 51 à 54/71, International Fruit Company, relative au régime d'importation de produits agricoles en provenance de pays tiers, le juge néerlandais s'interrogeait sur le point de savoir si les « Etats » — plus exactement les gouvernements — pouvaient transférer les pouvoirs ou obligations résultant du droit communautaire autrement que par disposition explicite.

La Cour répond, en accord avec la thèse du gouvernement intéressé et de la Commission, que « lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les Etats à des organes internes déterminés, relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat ». (Rec. 1971, p. 1116, point 4).

Le particulier qui tente d'obtenir l'annulation ou une déclaration d'inopposabilité de la mesure d'exécution nationale en invoquant une irrégularité sub-



stantielle, devra donc démontrer l'existence d'une telle irrégularité au regard du droit interne de l'Etat dont relève le tribunal saisi de l'affaire.

La pertinence du droit national n'est pas limitée aux modalités des mesures administratives d'application ; on l'observe également au niveau contentieux, en ce qui concerne les compétences des tribunaux chargés du contrôle du respect du droit communautaire :

« Il appartient à l'ordre juridique national de déterminer la juridiction compétente pour assurer (la) protection (des droits des particuliers, résultant de l'effet direct d'une disposition du traité CEE), et, à cet effet, de décider comment la position individuelle ainsi protégée doit être qualifiée » (aff. 13-68, Rec. 1968, p. 663).

c) Conséquences de ce partage des tâches en matière de responsabilité extra-contractuelle

1) *Le principe en a été posé dès avant la mise en place de l'union douanière.* La responsabilité à rechercher est celle de l'institution nationale ou communautaire selon le cas, pour le compte de laquelle la norme douanière est mise en œuvre :

« Si, lors de l'établissement de certificats d'origine reconnus par la Haute Autorité comme pièces justificatives, une faute a été commise par un fonctionnaire national qui n'agit ni selon les ordres donnés par la Haute Autorité, ni pour le compte ou au nom de cette institution, mais dans l'exercice de compétences purement nationales, cette faute ne saurait être imputée à la Haute Autorité et ne constitue pas une faute personnelle engageant la responsabilité de celle-ci » (aff. 23-59 *Acciaiera Ferriera* dit *Roma* c/H.A., Rec. 1958-59, p. 505).

Donc, aussi longtemps que les compétences des gestion restent attribuées aux autorités nationales, c'est leur responsabilité qui peut être mise en cause, même lorsqu'elles agissent en application du droit communautaire. Plus exactement, il convient de déterminer dans chaque cas d'espèce, si la violation de la légalité communautaire résulte de l'illégalité de la norme communautaire appliquée par l'agent des douanes nationales, ou de l'illégalité des règles nationales d'application de la norme communautaire (ou d'une faute de l'agent national).

2) *Cette seconde hypothèse était en cause dans l'affaire 96-71 à propos de la procédure de constatation et de perception des taxes douanières* correspondant à des « ressources propres » de la Communauté : « la question d'une responsabilité éventuelle de la Communauté est d'abord liée à celle de la légalité de la perception de la taxe litigieuse ; il vient d'être constaté que, dans le cadre des rapports entre les particuliers et l'autorité fiscale

ayant procédé à l'imposition litigieuse, cette dernière question (légalité de la perception) relève de la compétence des juridictions nationales »... (Rec. 1972, p. 1016, point 11). La solution s'explique par le fait qu'il s'agissait d'un recours en annulation par un particulier : la compétence des tribunaux nationaux s'impose — sous réserve d'une utilisation de la procédure de l'article 177 du traité CEE — puisque la mesure attaquée est un acte juridique de l'administration nationale. D'un point de vue procédural, la responsabilité de la Communauté ne pourrait être recherchée que sur la base d'un recours en indemnité devant la CJCE (article 215 du traité CEE), fondé sur la « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers » (aff. 43-72, Rec. 1973, p. 1055) par la norme communautaire que, par hypothèse, l'administration nationale aurait correctement appliquée.

3) *Est-ce à dire que la responsabilité des Etats membres est dégagée à partir du moment où la norme douanière communautaire se suffit à elle-même et où l'Etat reconnaît « de façon toute platonique » l'application directe des règlements.* On pourrait être tenté de le soutenir dans tous les cas où la compétence de la Communauté est exclusive : seul pourrait être poursuivi devant les tribunaux nationaux, le fonctionnaire national auquel pourrait être imputé l'inexécution pratique de la règle communautaire. Telle n'est pas la solution proposée par l'avocat général Gand dans ses conclusions sous l'affaire 31-69 ; s'appuyant sur l'obligation générale de collaboration stipulée par l'article 5 du traité, il considère que « ce n'est pas méconnaître la souveraineté et l'indépendance des Etats membres que de dire que ceux-ci se trouvent engagés au plan communautaire par les actes, les abstentions ou les retards des agents sur lesquels s'exerce leur autorité, dans la mesure où ces actes, ces abstentions ou ces retards font obstacle à l'application du traité ou des règlements ».

La responsabilité extra-contractuelle des Etats ne coïncide donc pas avec le domaine de leur compétence normative exclusive ou résiduelle ; elle s'étend à l'exercice des pouvoirs liés, où les activités des administrations nationales s'exercent pour le compte sinon au nom des institutions communautaires, lorsque cet exercice est fautif au regard des principes généraux du droit communautaire.

II. — LE PARTAGE DES TACHES DE CONTROLE JURIDICTIONNEL

On sait que la compétence de la CJCE est, en principe, limitée à l'interprétation et à la mise en œuvre du droit communautaire, encore qu'elle soit

parfois obligée — en dehors de la procédure de l'article 177 — de se pencher sur le contenu des réglementations nationales pour apprécier leur conformité au droit communautaire.

La Cour a dû, d'abord, interpréter les dispositions du traité lui-même. Dans le domaine douanier, la plus grande partie de cette jurisprudence n'a plus qu'un intérêt rétrospectif, si l'on excepte les problèmes posés par les notions de taxe et mesure d'effet équivalent à des droits de douane et à des restrictions quantitatives (art. 9 et 30, traité CEE). Elle a épuisé ses effets au cours de la période de transition : ces dispositions avaient le plus souvent pour objet de favoriser l'établissement de l'union douanière, ce qui est chose faite pour l'essentiel.

Se posent aujourd'hui, au niveau de la Communauté, les problèmes traditionnels — dans le cadre national — de la mise en œuvre du droit douanier, réglementation technique et complexe. Mais les réglementations douanières communautaires sont encore souvent appliquées pour partie par les organes communautaires, pour partie par les autorités nationales, tant au plan normatif qu'au plan des compétences exécutives. Et il faut tenir compte des variations de la compétence de la Cour selon son mode de saisine. Les problèmes de recevabilité et de fond sont donc intimement liés.

a) Les principes de solution

Il est impératif pour la Cour des Communautés de délimiter avec précision sa fonction en matière douanière, par rapport à celle des tribunaux nationaux, de façon à éviter deux écueils : un encombrement excessif de son prétoire, des critiques à l'égard d'une jurisprudence marquée du défaut de compétence technique.

1) *Les particuliers ne peuvent contester directement devant le juge communautaire les mesures nationales d'exécution* : les tribunaux nationaux restent exclusivement compétents pour examiner leur validité et les interpréter.

C'est au juge national qu'il appartient de décider « si les règles de droit interne qui sont contraires à la disposition (communautaire invoquée) doivent être abrogées ou si elles sont nulles de plein droit, ou d'indiquer toute autre solution » (aff. 34-67, Rec. 1968, p. 360). Par exemple, si l'interprétation donnée par la CJCE revient à affirmer l'illégalité, au regard du droit communautaire, de la perception d'une taxe douanière, seules les juridictions internes sont compétentes pour écarter la loi nationale qui exclut le remboursement de la taxe perçue ou ne le permet que partiellement.

Par contre ce sera à la Cour des Communautés de fournir à la juridiction nationale « tous les éléments

d'interprétation relevant du droit communautaire qui peuvent lui permettre de juger de la compatibilité avec le droit communautaire, des dispositions de la loi nationale » (aff. 30-70, Rec. 1970, p. 1197).

Les deux principes sont appliqués de manière complémentaire dans l'affaire 96-71 où il est posé — rappelons-le — que les litiges relatifs à la constatation et au contrôle de la perception des ressources propres doivent être résolus, en application du droit communautaire, par les autorités nationales. La formule vise aussi bien les autorités juridictionnelles que celles administratives :

« Partant, les contestations soulevées dans une telle procédure quant à l'interprétation et à la validité des dispositions réglementaires établissant les ressources propres de la Communauté doivent être portées devant les juridictions nationales, qui disposent de l'article 177 du traité pour assurer l'application uniforme du droit communautaire » (Rec. 1972, p. 1015, point 8).

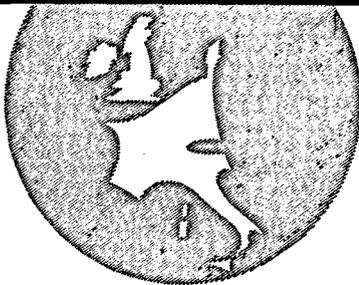
2) L'arrêt rendu dans l'affaire 6-64 Costa c/Enel pose les *lignes directrices du dialogue des juges dans le cadre des demandes de décision préjudicielle*, en vertu de l'article 177 du traité CEE.

« Par la voie de cette disposition (l'article 177) la Cour ne peut ni appliquer le traité à une espèce déterminée, ni statuer sur la validité d'une mesure de droit interne au regard de celui-ci ; elle peut toutefois dégager du libellé imparfait formulé par la juridiction nationale les seules questions relevant de l'interprétation du traité... L'article 177, basé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour ne permet à celle-ci ni de connaître des faits de l'espèce, ni de censurer les motifs et les objectifs de la demande d'interprétation (Rec. 964, p. 1158).

La Cour a eu l'occasion de faire application de ces directives en matière douanière :

La Cour de Justice des Communautés Européennes doit se limiter à dégager du libellé formulé par le Finanzgericht de Hambourg, eu égard aux données exposées par cette juridiction, les seuls éléments relevant de l'interprétation du traité et du règlement n° 22 ; dès lors, il y a lieu de considérer la question posée par cette juridiction comme tendant à savoir à quels critères obéit le classement de la catégorie (de produits en cause)... au sens du règlement n° 22 (aff. 28-70, Rec. 1970, p. 1026, point 2).

Sans aller jusqu'à prétendre reposer au niveau communautaire l'ensemble du litige porté devant le juge national, « la nécessité de parvenir à une interprétation utile des textes litigieux justifie l'énoncé par la juridiction nationale du cadre juridique dans



lequel doit se placer l'interprétation demandée» (aff. 12-71, Rec. 1971, p. 743).

Jusqu'ici, dans le domaine douanier, la Cour a toujours refusé de vérifier l'intérêt que les questions qui lui étaient adressées, pouvait avoir pour la solution du litige par la juridiction nationale à l'origine de la demande d'interprétation, bien que l'argument selon lequel, en déclarant recevable la demande de décision préjudicielles, elle irait au-delà de sa fonction d'interprétation, lui ait parfois été présenté :

« L'article 177 du traité ne permet pas à la Cour d'apprécier l'intérêt actuel, dans le cadre de la procédure pendant devant le juge national, de la question posée, même en présence de modifications du droit interne concernant l'espèce » (aff. 43-71, Politic/Italie, Rec. 1971, p. 1048, points 3 et 5). Il est vrai que, dans cette affaire relative aux droits pour services administratifs et au droit de statistique perçus à l'importation, la Cour vérifie tout de même l'existence d'un tel intérêt juridique (8). Mais « il suffit de constater que le président du tribunal de Turin exerce une fonction juridictionnelle au sens de l'article 177 et qu'une interprétation du droit communautaire a été, par lui, estimée nécessaire pour rendre sa décision, sans qu'il y ait lieu pour la Cour de considérer le stade de la procédure où la question a été posée » (id.) (9).

Tout en rappelant et en appliquant cette solution dans l'affaire 94-71, Schlüter, l'avocat général signale la possibilité d'une exception à ce principe, qui résulte de la position adoptée par la CJCE dans l'affaire 13-68, Salgoil (19 décembre 1968, Rec. 1968, p. 672) : une dérogation à l'attitude habituelle du juge communautaire est concevable lorsque la disposition communautaire faisant l'objet de la demande d'interprétation est évoquée de manière « manifestement erronée » (Rec. 1972, p. 326). La portée de cette exception sera évidemment fonction de la plus ou moins grande sévérité du juge communautaire dans l'appréciation de la prétendue erreur manifeste.

b) compétence d'interprétation de la CJCE

1) *La notion dont l'interprétation est demandée doit être une « notion communautaire ».*

Il pourrait sembler que ce problème préalable est facilement résolu lorsqu'il s'agit d'une norme

(8) En tout cas l'abrogation de dispositions nationales reconnues incompatibles avec le droit communautaire laisse entière la question des conséquences juridiques de cette contrariété pour la période antérieure à cette abrogation.

(9) Sur cette hypothèse de saisine de la CJCE sur la base d'une simple procédure d'injonction juridictionnelle, solution analogue déjà adoptée dans les affaires 33-70 SACE de Bergame (17 XII 1970, Rec. 1970, p. 1213) et 18-71, Sté Eumonier (26-X-1971, p. 811).

posée par un acte communautaire, qui doit avoir la même portée dans tous les Etats membres. La difficulté provient de ce que les pratiques nationales peuvent légitimement rester divergentes aussi longtemps que subsistent des réglementations nationales dans des domaines connexes au domaine couvert par la réglementation communautaire. C'est alors à la Cour de décider dans quelle mesure le bon fonctionnement des politiques communes exige que la liberté des Etats en matière d'interprétation soit ponctuellement limitée.

La solution est évidente pour les « positions du TDC », dont une interprétation uniforme conditionne l'application efficace du tarif douanier (aff. 14-70, Rec. 1970, p. 1001), de même que pour les « désignations des marchandises » faisant l'objet des organisations communes des marchés agricoles (aff. 74-69, Rec. 1970, p. 452). Leur interprétation ne peut être fixée que « dans le respect des compétences communautaires » (mêmes affaires).

La même solution s'imposera pour la notion de « jour de l'importation », décisive pour l'application du régime des prélèvements » (aff. 35-71, Rec. 1971, p. 1083).

Reconnaître à une notion la qualité de « notion communautaire » exige parfois un raisonnement plus élaboré. Ainsi dans le cadre de la politique agricole commune, des pratiques et notions relatives au cautionnement des importations et exportations, notamment du critère de la libération de la caution (aff. 186-73, Rec. 1974, p. 533). La nécessité d'une notion communautaire résulte de l'objet même de ces procédures : assurer aux Etats membres et à la Communauté une connaissance exacte de l'état du marché et des transactions projetées, de manière à éviter que certains courants commerciaux soient favorisés au détriment d'autres (aff. 3-74, Rec. 1974, p. 589). Ici, c'est l'efficacité de la politique agricole commune qui exigera de voir une notion communautaire dans une pratique douanière, et justifiera la compétence d'interprétation de la Cour.

2) *La fonction de la Cour se borne à l'interprétation du droit douanier communautaire*

En matière d'interprétation des dispositions tarifaires, la Cour prétendra donc ne fournir que des « critères », de classement.

« Il appartient au juge national de déterminer si les objets litigieux remplissent en fait les conditions pour être classés sous l'une ou l'autre position tarifaire et la Cour n'est compétente en vertu de l'article 177 du traité CEE, que pour se prononcer sur l'interprétation des dispositions du tarif » (aff. 183-73, Rec. 1974, p. 486, point 10).

Mais il n'est pas toujours aisé de déterminer où s'arrête l'interprétation et où commence l'applica-

tion d'un texte juridique, surtout lorsqu'il est aussi technique que dans le domaine douanier. Dans un premier temps, les avocats généraux incitent la Cour à retenir une conception extensive de sa fonction en ce qui concerne le classement tarifaire.

« Nous sommes convaincus que rien ne s'oppose à ce que la Cour résolve directement le problème du rattachement (naturellement en indiquant les motifs déterminants à cet effet), donc à ce qu'elle ne se limite pas à définir de manière circonstanciée et abstraite les désignations (tarifaires) qu'elle est appelée à interpréter, en laissant au juge national le soin de procéder lui-même au rattachement à la lumière de cette définition » (concl. K. Roemer sous l'affaire 40-69, Rec. 1970, p. 90).

Le même avocat général, peu de temps après, dans les affaires 72-69 et 74-69, préconise de nouveau que « toute la clarté soit faite sur la question de la tarification » dans l'arrêt de la Cour. Certes, reconnaît-il, il serait concevable de renvoyer à la juridiction nationale, qui peut recourir à l'expertise, la solution de certaines questions litigieuses. Mais finalement, il lui paraît impératif d'éviter que l'uniformité de l'application du droit soit compromise à l'échelon des juridictions nationales (Rec. 1970, p. 448-449).

Ce dernier argument, utilisé de façon absolue, conduirait à un dessaisissement excessif des tribunaux nationaux. Surtout, il est quelque peu en contradiction avec le fait que le droit douanier communautaire est encore lacunaire, ce qui a conduit la Cour, on l'a vu, à admettre la licéité de la pratique des renseignements tarifaires des administrations nationales, pratique qui présente des dangers beaucoup plus réels pour l'uniformité de la tarification douanière (la Commission notait, au cours du débat sur l'affaire 77-71, qu'il était peu probable qu'une interprétation donnée dans ces conditions fasse l'objet d'un contrôle juridictionnel (Rec. 1971, p. 1136).

Bien qu'il ait été suivi par la Cour dans ces premières affaires, M. K. Roemer se montre beaucoup plus prudent à partir de 1972.

« Il ne saurait être question ici de fournir une définition exhaustive (de la position tarifaire) ; nous ne pouvons que fournir certains indices, mettre en lumière certains aspects qui doivent permettre au juge national de découvrir la solution du litige dont il est saisi (concl. sous l'aff. 31-71, Rec. 1972, p. 209).

Et il affirmera un peu plus tard que procéder directement à une tarification constituerait déjà une « application du droit » (concl. sous l'aff. 18-72, Rec. 1972, p. 1176). Il semble que la Cour s'est laissée convaincre sans difficulté, et adopte désormais

une attitude plus restrictive en matière d'interprétation.

3) *Les répercussions de la compétence d'interprétation de la CJCE sur le contentieux douanier national peuvent être très sensibles.*

Progressivement, le juge national doit se soumettre à des directives jurisprudentielles qui l'obligent à remettre en cause sa conception traditionnelle des rapports entre l'administration et les assujettis.

Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer les implications de l'affaire 3-71, où la CJCE est conduite à admettre qu'une certaine « note complémentaire du TDC » a pour effet de créer une présomption de classification susceptible de preuve contraire. Elle interdit par là-même aux juridictions nationales de prétendre appliquer, dans cette hypothèse, un système de présomptions irréfragables : les particuliers sont autorisés à apporter la preuve d'un fait — en l'espèce, il s'agissait de la présence de sucre naturel dans un produit importé — à l'encontre des allégations des autorités administratives nationales.

On est en droit de considérer que cette jurisprudence a une portée qui dépasse largement les faits de l'espèce et aura d'importantes conséquences indirectes sur les pratiques nationales. En effet, la conclusion à laquelle aboutit le juge communautaire s'appuie sur une discussion d'où il se dégage qu'en principe le système des présomptions légales n'a pas sa place dans le domaine tarifaire (conclusion Dutheillet de Lamothe, Rec. 1971 p. 597).

Or, on sait que les solutions de principe quant à la charge de la preuve et à ses modalités, sont très révélatrices du caractère plus ou moins autoritaire de la relation entre l'administration douanière et les assujettis (cf. supra, à propos des pouvoirs normatifs résiduels des Etats, les observations sur l'aff. 39-70).

Un seul arrêt de la CJCE peut donc obliger les autorités administratives nationales, sous la pression des juridictions internes, à transformer radicalement leurs modes d'action.

c) Les juridictions nationales doivent trancher tous les points en litige dont la solution dépend soit des circonstances de l'espèce, soit d'appréciations concrètes, c'est-à-dire doivent « appliquer » le droit au sens étroit du terme.

En matière de classement : « La question de savoir si les produits qui font l'objet du litige au principal répondent en fait à ces conditions (déterminées par la Cour), concerne l'application, plutôt que l'interprétation, du TDC et relève dès lors de la



compétence du juge national » (aff. 183-73, Rec. 1974, p. 485, point 6).

« Les appréciations concrètes auxquelles peut donner lieu, dans des cas particuliers, l'application des critères fixés par le TDC sont du ressort des juridictions nationales » (aff. 38-72, Rec. 1972, p. 1339, point 7). En l'espèce, seront du ressort de ces juridictions — sur la base des critères mis en avant par le juge communautaire : « tout ce qui concerne la composition des mélanges de céréales et la proportion des différentes céréales utilisées, la nature et la proportion d'autres éléments nutritifs additionnels, ainsi que la nature et la méthode d'application de produits servant à rendre les aliments impropres à la consommation » (id.) (voir dans le même sens, aff. 30-70, Rec. p. 930, point 9 et aff. 77-71, Rec. 1971, p. 1138, point 9).

Le rôle du juge national sera un peu plus large lorsque l'interprétation est impuissante à dégager un critère général, seul étant envisageable un critère adapté aux circonstances de l'espèce. Ainsi de la mise en œuvre d'une sous-position qui suppose que soit établie une limite maximale au prix ou à la quantité d'un produit qui entre dans la composition d'un autre. Dans ces conditions, la fixation d'une telle limite relèvera de l'appréciation du juge compétent pour l'application du TDC dans l'espèce (aff. 49-73, Rec. 1973, p. 1206, point 3).

Enfin ce sera à lui de déduire, des critères juridiques indiqués par la Cour de Luxembourg, les conséquences qui s'imposent :

« L'application de l'article 12 (du traité CEE), conformément à l'interprétation qui a été donnée ci-dessus, entre dans la compétence du juge national, qui doit rechercher si le produit imposable se trouve frappé d'un droit d'importation supérieur à celui qui le grevait au 1^{er} janvier 1958 ; la Cour n'est pas compétente pour vérifier à ce sujet le bien-fondé des affirmations contradictoires qui lui ont été présentées » (aff. 26-62, Rec. 1963, p. 26-27) et « il relève du juge national de qualifier la contribution litigieuse, soit comme taxe d'effet équivalent à un droit de douane, soit comme une imposition intérieure au sens de l'article 95, compte tenu des critères juridiques ci-dessus indiqués » (aff. 94-74, Rec. 1975, p. 712, point 21).

De même, dans la mise en œuvre des règles communautaires sur la « valeur en douane », la Cour admet que, dans certaines circonstances, il est légitime de s'écarter du prix qui sert normalement de terme de référence. C'est à la juridiction nationale qu'il appartiendra, dans chaque cas d'espèce, d'apprécier si le particulier a apporté la preuve d'un prix dans des conditions qui autorisent cette dérogation (aff. 8-73, Rec. 1973, p. 897).

Ce sont donc, dans les hypothèses précédentes, des points de fait à éclaircir qui ont empêché la Cour de trancher complètement la controverse. La fonction du juge national conserve un caractère assez mécanique, et il existe peu de risque de voir se développer des interprétations nationales divergentes dans ce domaine. On peut se demander si la Cour maintiendrait aujourd'hui sa position dans l'affaire 6-64, où elle réservait un rôle nettement plus actif au juge national dans le contrôle du respect des prescriptions du traité en matière d'aménagement des monopoles nationaux à caractère commercial (article 37 § 2 du traité CEE). On sait que le débat portait notamment sur la question de savoir si le produit en question, la fourniture d'électricité, était un produit commercial susceptible de concurrence et d'échanges entre les Etats membres, et s'il était possible que le régime juridique national de cette activité ait un effet discriminatoire à l'égard des ressortissants des Etats membres. La Cour confie au juge national, s'il estime opportun une réponse à ces questions, la tâche de les élucider (Rec. 1964, p. 1147). L'espèce était, il est vrai, assez éloignée de l'objet actuel des compétences communautaires en matière douanière.

E. CARACTERISTIQUES GENERALES DES NORMES DOUANIERES COMMUNAUTAIRES

a) L'applicabilité directe de ces normes

Elle est fréquemment admise par la Cour. D'ailleurs, c'est à propos de dispositions douanières du Traité CEE que la CJCE a élaboré, en grande partie, les principes de sa jurisprudence en matière d'applicabilité directe ; et l'on trouve le point de départ de cette construction jurisprudentielle dans une affaire douanière, l'affaire 26-62, Van Gend et Loos.

Il apparaît donc inutile, après de nombreuses études fort savantes, de récapituler les étapes de cette jurisprudence. On se contentera d'établir un sommaire de ses applications en matière douanière, en distinguant selon l'époque où, d'après la Cour, la norme est directement applicable.

En effet, dans la mesure où pour être directement applicable, une mesure doit être « claire, précise, et ne laisser aux autorités chargées de son application aucune marge d'appréciation » (aff. 9-73, Rec. 1973, p. 1158, point 32), l'applicabilité directe des règles douanières dépendra souvent de la survenance d'un « acte-condition » ou d'une circonstance nouvelle.

— Ce peut être la combinaison de plusieurs textes successifs ; il convient, à ce propos, d'être attentif au fait que l'instrument essentiel du droit douanier communautaire, le tarif douanier commun, est

entré en vigueur en juillet 1968, soit un an et demi avant la fin de la période de transition.

— Ce sera fréquemment aussi le passage de la période transitoire à la période « définitive », date où la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de la CEE.

1) *Les normes douanières directement applicables selon la jurisprudence communautaire*

1) Applicabilité directe dès la période transitoire

— L'article 12 CEE, qui interdit de nouveaux droits de douane entre Etats membres dès l'entrée en vigueur du traité (aff. 26-62, Rec. 1963, p. 6).

— Les articles 9 et 16 du traité CEE — considérés conjointement — qui comportent, au plus tard à la fin de la première étape (fin 1961) une interdiction claire et précise de percevoir des taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'exportation (aff. 18-71, Rec. 1971, p. 811).

— L'article 9, en ce qu'il interdit des droits de douane et taxes d'effet équivalent à l'importation à partir du moment où il est concrétisé par le droit communautaire dérivé, ce qui s'est produit au cours de la période transitoire (aff. 34-73, Rec. 1973, p. 952 où s'appliquaient concurremment l'article 9 du traité, les articles 18 et 21 du règlement n° 19 de 1962 et les articles 18 et 21 du règlement 120/67/CEE).

— L'article 16, considéré isolément, fait bénéficier tous les produits faisant l'objet d'un commerce intra-communautaire, après mise en « libre pratique », de l'interdiction des droits de douane et taxes d'effet équivalent à l'exportation et ce, avec effet direct à compter du 1^{er} janvier 1962 (aff. 63-74, Rec. 1975, p. 281).

— Les articles 31 § 2 et 32 § 1, dispositions relatives à l'élimination des restrictions quantitatives entre les Etats membres, sont directement applicables à partir de la notification des listes de produits « libérés » et au plus tard à la fin de la période transitoire, selon l'arrêt rendu dans l'affaire 13-68 (Rec. 1968, p. 663).

— L'applicabilité directe des normes douanières contenues dans les règlements communautaires de la période transitoire ne pose pas de problème de principe (affirmation expresse dans l'article 189 du traité CEE).

. Règle directement applicable, engendrant des droits subjectifs au profit des particuliers, que la prohibition des taxes d'effet équivalent énoncée par l'article 12 § 1 et 2 du règlement n° 14/64 et par les articles 20 § 2 et 22 § 1 du règlement n° 805/68 (aff. 84-71, Rec. 1972, p. 96, point 4).

. Effet direct du principe de libre circulation lorsqu'il est garanti par une réglementation spécifique

qui exige l'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent (les règlements n° 120/67 et 136/66 pour les céréales et les matières grasses dans l'affaire 31-74, Rec. 1975, p. 67).

. Mais que faut-il penser de la réserve émise par l'avocat général Warner dans cette même affaire 31-74 : « ... Il ne s'ensuit pas que toute disposition de n'importe quel règlement confère aux ressortissants des Etats membres des droits qu'ils peuvent faire valoir devant leurs juridictions nationales... (Les) dispositions (des règlements) peuvent être directement applicables en ce sens qu'elles ne confèrent des droits subjectifs, qui peuvent être sauvegardés par les juridictions nationales, que dans la mesure où elles répondent aux critères bien connus établis par votre Cour, à savoir être claires et inconditionnelles et n'exiger pour leur publication aucune intervention législative complémentaire... » (Rec. 1975, p. 71).

Cette argumentation restrictive n'est peut-être pas sans précédent. Une démonstration du même genre semble avoir été amorcée implicitement par la Cour dans l'affaire 9-73.

« Ce droit consolidé a été repris dans la rubrique « droits conventionnels » du TDC ; ainsi, en tant qu'élément d'un règlement communautaire, cette disposition est susceptible d'engendrer en faveur des justiciables, des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir en justice ; elle est *en effet* claire, précise et ne laisse aux autorités chargées de son application aucune marge d'appréciation » (Rec. 1973, p. 1158, point 32).

Si le dernier argument n'est pas superfétatoire, s'il ne s'explique pas par une référence implicite à la jurisprudence relative aux normes conventionnelles internationales qui lient les Communautés (cf. supra), il laisserait entendre qu'une règle douanière contenue dans un règlement communautaire n'est directement applicable que si elle est claire et inconditionnelle.

— Si la simplicité de la problématique initiale est mise à mal par ce type d'argumentation en ce qui concerne les dispositions des règlements, elle l'est aussi, mais en sens inverse, pour les prescriptions posées par voie de directives. C'est, on le sait, l'apport le plus inédit de l'affaire 33-70, SACE.

« L'obligation d'éliminer le droit pour services administratifs, contenue dans la directive 88/31 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 » (Rec. 1970, p. 1224, point 18).



L'intervention de cette directive a pour effet de rendre directement applicable, dès cette date, une prescription du traité qui, sans elle, n'aurait acquis ce caractère qu'au 1^{er} janvier 1970 (cf. ci-dessous).

II) Les normes directement applicables depuis le passage à la période définitive :

La Cour n'a eu jusqu'ici à préciser l'effet de ce « changement de circonstances » qu'à propos des dispositions du traité.

« L'article 13 § 2 produit, par sa nature même, des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables et ce à partir du 1^{er} janvier 1970, date d'expiration de la période de transition » (aff. 77-72, Rec. 1973, p. 612 et aff. 94-74, Rec. 1975, p. 700).

— Les articles 9 et 13 § 2, considérés conjointement, qui comportent au plus tard à la fin de la période transitoire, en ce qui concerne l'ensemble des taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation, une interdiction claire et précise de percevoir ces taxes (aff. 33-70, Rec. 1970, p. 1223, point 10).

2) *Les normes auxquelles a été refusé le caractère de dispositions directement applicables :*

Il s'agit des articles 33 § 1 et 2 al. 1 et de l'article 32, dernière phrase, du traité CEE auxquels il est fait grief d'être d'une « application insuffisamment précise » (aff. 13-68, Rec. 1968, p. 663).

3) *Conséquences tirées de l'applicabilité directe des normes douanières*

Outre le fait qu'une règle directement applicable crée des droits subjectifs qui doivent être sauvegardés par les juridictions nationales, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser que :

— Ces droits, bénéficiant aux particuliers, ne sauraient être affectés par des dispositions contraires de droit interne que l'Etat membre aurait tardé à éliminer (aff. 18-71, Rec. 1971, p. 811).

— Ces droits bénéficient immédiatement aux particuliers : l'inclusion de la prescription communautaire dans un acte juridique de droit interne n'est pas nécessaire ; elle est inopportune dans la mesure où elle pourrait laisser croire que le droit n'est créé qu'à la date où intervient l'acte interne ; elle serait même contraire au droit communautaire si l'on prétendait, par ce biais, opérer « réception » de cette prescription dans le droit national (aff. 34-73, Rec. 1973, p. 982).

b) Les normes et notions douanières doivent être appliquées de manière uniforme dans toutes la Communauté

On a déjà noté que cette exigence fournissait un critère décisif pour la répartition des fonctions

de réglementation et d'interprétation dans le domaine douanier, entre autorités communautaires et autorités nationales. Les effets radicaux déduits par la Cour de l'exigence d'application uniforme apparaissent aussi dans d'autres perspectives.

Mais il ne faut pas oublier que le droit communautaire ne couvre encore qu'une partie des législations douanières, non l'ensemble des régimes douaniers.

I) Les problèmes et procédures concernés (illustrations jurisprudentielles).

— L'utilisation du certificat (d'origine des marchandises) DDA (aff. 12-70, Rec. 1970, p. 913, point 71).

— Les modalités de délivrance des certificats d'importation et d'exportation de produits agricoles (aff. 3-74, Rec. 1974, p. 589).

— La notion de « jour de l'importation » en matière de prélèvements (aff. 35-71, Rec. 1971, p. 1083).

— La notion d'exportation vers les pays tiers, par opposition à celle d'exportation vers les autres Etats membres (aff. 7-71, p. 837, point 4).

— La notion d'importation dans le cadre de la politique agricole commune (aff. 3-74, Rec. 1974, p. 597, point 4).

— La libération de la caution, destinée à garantir la réalisation des importations et des exportations pour lesquelles un certificat est demandé (aff. 186-73, Rec. 1974, p. 533).

— Plus important qu'une liste nécessairement non exhaustive, est le critère qui détermine le domaine d'une application uniforme. Il est défini de façon très large par l'avocat général Reischl, dans l'affaire 3-74 : « l'interprétation uniforme d'un concept au plan de la Communauté ne doit pas être expressément imposée, dès lors qu'elle apparaît évidente au regard du but économique visé par les auteurs de la réglementation considérée » (Rec. 1974, p. 603). S'imposerait donc un critère fonctionnel et non pas formel.

II) Les effets attachés à l'idée d'application uniforme

— Nécessité de réglementer les notions et procédures intéressées par des « actes formels pris dans le cadre du traité » (aff. 74-69, Rec. 1970, p. 452).

— Impossibilité pour les administrations nationales de récuser la portée — par exemple, en tant que moyens de preuve — des documents établis conformément aux règles communautaires (aff. 12-70, Rec. 1970, p. 913, point 8).

— Limitation des réglementations nationales au strict minimum nécessaire pour l'application des règlements douaniers : « ... la compatibilité de telles règles nationales avec cette réglementation (communautaire) doit être exclue à plus forte raison lorsqu'elles sont basées sur un critère, tel que le degré de confiance à accorder à l'importateur, laissant aux autorités nationales une marge d'appréciation, trop étendue ; en effet, l'application de critères de cet ordre risque de créer des différences de traitement entre importateurs des différents Etats membres et de compromettre l'uniformité indispensable dans l'application de la réglementation communautaire dans l'ensemble du marché commun » (aff. 39-70, Rec. 1971, p. 59, point 5).

— Impossibilité d'admettre que chaque Etat, sans autorisation expresse, puisse faire varier la date d'entrée en vigueur de la règle communautaire (aff. 34-73, Rec. 1973, p. 992).

c) Conditions de validité des normes douanières communautaires

Certains termes du problème ayant été évoqués à propos de l'examen des sources du droit douanier communautaire, il suffit d'examiner ici les différents moyens invoqués par les justiciables et à l'égard desquels la CJCE a estimé opportun de se prononcer.

1) *Non respect de l'obligation de motiver les actes communautaires* (art. 190 du traité CEE).

Cette obligation est interprétée avec souplesse. L'avocat général relevait dans l'affaire 80-72 qu'elle « ne paraît pas, selon votre jurisprudence pouvoir être interprétée comme nécessitant une motivation spécifique de chacune des dispositions de ces règlements, encore moins de simples notes explicatives d'une nomenclature dont l'objet est de préciser les critères de classement de certains produits... » (Rec. 1973, p. 66).

2) *Violation des règles de procédure et de compétence :*

. Critique du « procédé législatif utilisé ».

La Cour vérifiera que les organes communautaires ont eu recours à un « moyen de législation légitime » (aff. 80-72, Rec. 1973, p. 655, point 47). Examen auquel il sera procédé au regard des dispositions du traité relatives aux politiques communes en cause dans l'espèce (politique agricole commune et politique tarifaire), ou au regard des conditions d'utilisation de l'article 235 CEE.

La Cour n'exerce pas un contrôle très strict sur la légitimité du recours à l'article 235 et se contente de vérifier que la procédure prescrite a été respectée, dans la seule affaire où le problème ait été

posé directement, l'affaire 8-73, qui portait sur le règlement sur la « valeur en douane » :

« Le fonctionnement de l'union douanière exige nécessairement la détermination uniforme de la valeur en douane des marchandises importées des pays tiers... Une telle détermination uniforme ne résulte pas, dans toute la mesure requise, du fait que les Etats membres sont tous parties à la convention... de Bruxelles du 15 décembre 1950... » Ayant justifié l'opportunité d'une norme communautaire, la Cour poursuit : « Le procédé du rapprochement des législations par voie de directives, réglé par l'article 100 du traité, ne pouvant fournir une solution suffisamment efficace..., ... le Conseil pouvait légitimement estimer que le recours à la procédure de l'article 235 était justifié dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'autant plus que le règlement en cause a été arrêté au cours de la période de transition ; en raison des exigences spécifiques de l'article 235, cette manière d'agir ne peut d'ailleurs prêter à critique, puisque ne se trouvent pas déjouées, en l'occurrence, les règles du traité relatives à la formation de la volonté du Conseil ou à la répartition des pouvoirs entre institutions ; ... il n'a pas été contesté que la procédure prescrite par l'article 235 a été suivie régulièrement lors de l'adoption du règlement n° 803/68 (sur la valeur en douane)... »

Pour ce qui est de l'harmonisation des législations douanières, la Cour paraît moins préoccupée par les fondements formels et les conditions de fond pour l'utilisation de telle disposition du traité, que par le respect de l'équilibre institutionnel.

La Cour vérifiera la compétence de l'organe pour adopter la mesure contestée, mais trouvera en général une réponse suffisante dans l'existence d'une « disposition habilitante » dans le texte de base (aff. 80-72 précitée, p. 856, point 55).

3) *Le détournement de pouvoir :*

Ce moyen reste d'usage exceptionnel et il est d'une efficacité douteuse (aff. 52 et 55-65, Rec. 1966, p. 245).

4) *Violation de la légalité au fond :*

Le « bloc de la légalité » communautaire comprend, on l'a vu, tant les normes communautaires écrites de rang supérieur, que les « dispositions de droit international » qui lient la Communauté, que les « droits fondamentaux » garantis par l'ordre juridique communautaire.

Le moyen fondé sur l'incompatibilité de la norme communautaire avec une règle de droit international ne sera efficace, devant une juridiction nationale et dans le cadre de la procédure de l'article 177 CEE, que si cette disposition inter-



nationale — jusqu'ici toujours une disposition conventionnelle — est de nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice. Ce qui n'a pas été le cas dans les contentieux douaniers (aff. 21 à 24-72, Rec. 1972, p. 1277, points 7-8 ; et aff. 9-73, Rec. 1973, p. 1158, points 27 et 30).

Cette limite ne joue évidemment pas dans les recours en annulation intentés par les institutions communautaires ou les Etats membres.

Le droit douanier communautaire n'a pas encore donné lieu à un recours devant la CJCE où la question de la violation d'un « droit de caractère fondamental » serait posée directement. Lorsque le problème a été au centre du débat, comme dans l'affaire 11-70, c'était à propos d'un « régime de certificats », lui-même lié au système de cautionnement des exportations et des importations agricoles, qui n'intéressait qu'indirectement la procédure douanière (Rec. 1970, p. 1125 et s.).

Le plus souvent, le recours sera fondé sur l'incompatibilité prétendue entre deux règles écrites de rang différent, par exemple entre une note interprétative et les positions du tarif douanier dont elle vise à préciser la délimitation (aff. 80-72, Rec. 1973, p. 635 et s.).

Dans certaines hypothèses, le moyen est à la limite entre la violation du fond et la violation de la procédure imposée par le traité. Ainsi, dans l'affaire 52 et 55-65, il était reproché à la Commission par le gouvernement allemand de ne pas avoir respecté strictement un parallélisme étroit entre le rythme de suppression des taxes d'effet équivalent à des droits de douane et celui de la réduction

des droits de douane eux-mêmes, ainsi que d'avoir violé l'obligation de traiter de manière identique les situations comparables existant dans les divers Etats membres. Selon le requérant, une telle incohérence et cette discrimination constituaient des manquements aux articles 13 et 14 du traité CEE. La Cour rejettera ces accusations, notamment en reconnaissant à la Commission un certain pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre de sa compétence (Rec. 1966, p. 244 - 245).

Enfin, il est possible d'appuyer un recours en appréciation de validité ou en annulation sur le non-respect d'un « principe régissant l'application des actes communautaires » (aff. 80-72, Rec. 1973, p. 655, pt 47).

Qu'entend la Cour par cette dernière formule ? En l'espèce elle répondait à l'argument selon lequel « la note litigieuse serait éventuellement viciée du fait qu'elle ne prévoit pas de période transitoire » (id., pt 49). Le requérant croyait donc pouvoir affirmer l'existence d'un principe général qui imposerait, dans un souci de sécurité juridique, qu'un certain délai s'écoule avant que la règle nouvelle soit opposable aux particuliers.

La Cour écarte l'argument en soutenant implicitement que la note explicative de la nomenclature n'était pas une règle nouvelle, par une démonstration pour le moins curieuse : « il suffit de constater en l'espèce, que cette note n'avait pas d'autre objet que de préciser la signification réciproque de deux positions tarifaires, question précédemment abandonnée au jugement des autorités compétentes » (id. pt 50).

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. - Nominations

COUR DE JUSTICE

Le 19 juillet 1976, la Conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres a nommé, dans le cadre du renouvellement partiel de la **Cour de Justice**,

— juges à la Cour de Justice des Communautés européennes pour la période de 7 octobre 1976 au 6 octobre 1982 inclus : M. Giacinto Bosco ; M. Hans Kutscher (renouvellement du mandat) ; M. A.M. Donner (renouvellement du mandat) ; Lord Mackenzie Stuart (renouvellement du mandat) ;

— avocat général à la Cour de Justice des Communautés européennes pour la période du 7 octobre 1976 au 6 octobre 1982 inclus : M. Francesco Capotorti (jusqu'à présent juge à la Cour).

COMMISSION

★ Par décision des représentants des Gouvernements des Etats membres du 12 juillet 1976, M. Cesidio Guazzaroni a été nommé membre de la **Commission des Communautés européennes** pour la période du 13 juillet 1976 au 5 janvier 1977 inclus, en remplacement de M. Altiero Spinelli, démissionnaire.

★ Le 19 juillet 1976, la conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres a nommé M. Raymond Vouel, membre de la **Commission des Communautés européennes** pour la période du 20 juillet 1976 au 6 janvier 1977 inclus, en remplacement de M. Albert Borschette, déclaré démissionnaire pour cause d'invalidité.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Lors de sa session des 19-20 juillet 1976, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement italien, M. Augusto Bargoni, membro del Consiglio di Amministrazione dell' I.N.A.I.L., comme membre du **Comité économique et social** en remplacement de M. Tranquilli Leali, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

Le Conseil a également nommé, sur proposition du Gouvernement britannique, M. Michael T. Walsh, Assistant Secretary, International Department of the Trades Union Congress, comme membre du **Comité économique et social** en remplacement de Lord Briginshaw, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

COMITÉ SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Lors de sa session des 19-20 juillet 1976, le Conseil a nommé,

— sur proposition du Gouvernement italien, M. Tasselli, administrateur-délégué de la N.I.R.A., en remplacement de M. R. Puri, démissionnaire,

— sur proposition du Gouvernement français, M. J.-C. Lény, directeur général de Framatome et président directeur général de Framatag, en remplacement de M. Baumgartner, démissionnaire,

membres du **Comité Scientifique et Technique**, pour la durée du mandat de ceux-ci restant à courir, soit jusqu'au 31 mars 1978.



ARGENTINE

Le 19 juillet 1976, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur Carlos Mayano Llerena ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République d'Argentine, comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA.

CHILI

Le 19 juillet 1976, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur Augusto Marambio Cabrera, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République du Chili, comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA en remplacement de S.E. Monsieur Sergio Nuno B.

CORÉE

Le 19 juillet 1976, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur Kwang Ho Ahn, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République de Corée, comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA en remplacement de S.E. Monsieur In Sang Song.

SOUDAN

Le 19 juillet 1976, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur Mamoun Ibrahim Hassan, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République démocratique du Soudan, comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA.

SURINAM

Le 19 juillet 1976, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur Robert Adolff Ferrier, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République du Surinam, comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA.

II. - Activités intracommunautaires

CONSEIL EUROPÉEN (Bruxelles, 12-13 juillet 1976)

Election des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct

Le Conseil européen a marqué son accord sur le nombre et la répartition suivante des sièges pour l'Assemblée qui sera élue en 1978 au suffrage universel direct :

Luxembourg	6
Irlande	15
Danemark	16
Belgique	24
Pays-Bas	25
France	81
Italie	81
Royaume-Uni	81
Allemagne	81

410

Le Conseil européen a, en outre, pris acte d'une déclaration du Chancelier fédéral sur l'application, au Land de Berlin, de l'acte introduisant l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct.

Les Premiers ministres britannique et danois ont confirmé les déclarations qu'ils ont faites lors du Conseil européen des 1^{er} et 2 décembre 1975 à Rome.

Le Conseil européen a invité le Conseil à prendre une décision d'ensemble sur l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct avant la fin de juillet 1976.

Rapport de M. Tindemans

Le Conseil européen, en vue de sa prochaine réunion, a invité les ministres des Affaires étrangères à poursuivre l'examen du rapport de M. Tindemans y inclus le chapitre V concernant le renforcement des institutions.

La situation économique et sociale dans la Communauté

Au sein du Conseil européen, un large accord s'est dégagé en ce qui concerne l'appréciation de la situation économique. Celle-ci se caractérise par une reprise générale de la conjoncture. Le Conseil européen est convaincu que cette reprise se poursuivra en 1977. Toutefois, il faudra, pendant une période assez longue, s'attendre encore à un taux de chômage relativement élevé dont l'évolution devra dans certains Etats membres, continuer à être suivie avec une attention toute particulière. Jusqu'à nouvel ordre, il sera nécessaire de continuer à encourager les investissements productifs. Afin de prévenir de nouvelles tendances inflationnistes, la politique en matière de déficits budgétaires et de création de liquidités à court terme exigera une attention particulière. A cette fin, il conviendra de s'employer à réunir encore au mois de juillet, un Conseil ECO/FIN qui examinera notamment le document de la Commission du 23 juin 1976 et préparera des conclusions opérationnelles.

Le Conseil européen convient qu'il est nécessaire d'assurer une plus grande convergence des politiques économiques et monétaires, reconnaissant que des accords en matière de change n'ont de sens que s'ils s'appuient sur une politique coordonnée. Dans ce contexte, le Conseil européen se réjouit des résultats de la dernière conférence tripartite. Il félicite la Commission de la préparation de cette conférence et se rallie aux conclusions qui y ont été adoptées.

Il estime qu'il est nécessaire de persister sur la voie tracée par les conférences tripartites et il encourage la Commission à poursuivre le dialogue avec les partenaires sociaux dans la Communauté.

Extension des limites de pêche de la Communauté

Le Conseil européen, ayant pris acte des travaux effectués dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, constatant la tendance croissante à porter les limites de pêche à 200 milles sans attendre les conclusions de cette conférence, exprime sa détermination de protéger les intérêts légitimes de l'industrie de la pêche de la Communauté.

A cette fin, il invite le Conseil à considérer, lors de sa session du 20 juillet 1976, une déclaration d'intention des Etats membres de la Communauté sur l'extension des limites de pêche de la Communauté à 200 milles.

Déclaration du Conseil européen concernant le terrorisme international

1) Les Etats membres des Communautés européennes déclarent qu'ils considèrent comme totalement inacceptable

la méthode inhumaine qui consiste à prendre des otages pour exercer des pressions sur les Gouvernements, quel que soit le but poursuivi, politique ou non, et quelles qu'en soient les raisons.

2) Il est de l'intérêt de tous les gouvernements de s'opposer avec vigueur à de telles méthodes. Il est de l'intérêt de tous les gouvernements de coopérer dans la lutte contre le fléau que constitue le terrorisme.

3) Une fois de plus, les événements récents ont montré qu'aucun pays, aucun peuple, aucun gouvernement ne peut échapper aux actes de terrorisme, aux enlèvements et aux détournements perpétrés sur son territoire et dirigés contre ses citoyens et ses intérêts, à moins que tous les pays ne se mettent d'accord sur des mesures de lutte efficaces.

4) A cet égard, les Etats membres des Communautés européennes déclarent qu'ils sont décidés à coopérer avec d'autres pays dans le but de définir, à l'échelle mondiale, des mesures de lutte efficaces destinées à éliminer le terrorisme international, les enlèvements et les détournements. Les Etats membres s'engagent à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages.

5) Les chefs de gouvernement ont pris acte des décisions que les ministres de l'Intérieur et de la Justice des Etats membres ont déjà prises en la matière, conformément à la demande que le Conseil européen a formulée lors de sa session des 1^{er} et 2 décembre 1975 à Rome, et ils invitent ces ministres à poursuivre leurs travaux.

6) En particulier, les chefs de gouvernement invitent leurs ministres de la Justice à élaborer une convention aux termes de laquelle les neuf Etats membres s'engageraient à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages. Ils s'efforceront de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'autres pays adhèrent à cette convention.

BUDGET GÉNÉRAL DE 1977

Lors de sa session du 22 juillet 1976, le Conseil, entamant ses délibérations relatives à l'établissement du projet de budget 1977, a procédé en premier lieu et en vue de la rencontre avec une délégation de l'Assemblée à un échange de vues au sujet d'un certain nombre de questions de caractère général soulevées dans le contexte des travaux préparatoires relatifs à l'avant-projet tel que présenté par la Commission.

Dans le cadre de la collaboration entre l'Assemblée et le Conseil, il a eu par la suite cette rencontre avec la délégation de l'Assemblée composée de M. Spedale (président de l'Assemblée), M. Lange (président de la Commission des budgets), MM. Aigner, Durand, Maigaard (vice-présidents de cette même Commission), Lord Bruce (rapporteur pour le budget 1977) et M. Shaw (rapporteur sur les modifications au règlement financier).

Cette rencontre a permis à la délégation de l'Assemblée, comme à l'accoutumée, mais suivant un calendrier budgétaire nouveau, de porter à la connaissance du Conseil les premières réflexions de son Institution sur l'avant-projet de budget de 1977 et d'aborder par la même occasion, certaines questions connexes qui avaient fait également déjà l'objet de discussions du Conseil au début de sa session. Il s'agissait notamment de l'extension à quelques cas nouveaux de la distinction — prévue jusqu'à présent seulement pour deux cas dans le règlement financier — entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

A l'issue de la rencontre, les deux parties ont exprimé leur satisfaction que celle-ci a contribué, d'une manière fructueuse à une compréhension des positions en cause et, a apporté des éléments laissant augurer positivement un accord notamment en ce qui concerne la modification du règlement financier.

Le Conseil, reprenant par la suite ses propres travaux, est convenu, afin de faciliter une meilleure transparence et une meilleure gestion budgétaire, de retenir à ce stade l'hypothèse d'une extension de la distinction entre crédits d'engagement et crédits de paiement à certains autres secteurs pour l'année 1977, selon la proposition de la Commission.

La distinction entre crédits d'engagement et crédits de paiement s'appliquerait selon cette proposition aux crédits pour la recherche en matière d'hydrocarbures (article 320), pour le plan d'action triennale en matière d'information et de documentation scientifique et technique (poste 3620), pour le nouveau fonds social (titre 5) et pour le FEOGA, section Orientation (titre 8).

Le Conseil a procédé par la suite à l'examen, point par point, des problèmes restés en suspens après les travaux préparatoires du Comité des Représentants Permanents. A l'issue de ce débat, il a établi le projet de budget général des Communautés européennes pour l'année 1977.

Ce projet de budget, dont le volume s'élève à environ 8 659 MUC, sera transmis en septembre à l'Assemblée, ainsi que le prévoit le nouveau calendrier budgétaire qu'il a été convenu de suivre cette année.

APPROVISIONNEMENT DU MARCHÉ ITALIEN EN PRODUITS FOURRAGERS

Face à des difficultés d'approvisionnement sur le marché italien d'aliments de bétail, le Conseil, lors de sa session des 19-20 juillet 1976, a exprimé la solidarité communautaire en marquant son accord sur l'intention de la Commission de réserver à ce marché 100 000 tonnes d'orge, ou équivalent, et 10 000 tonnes de poudre de lait écrémé en provenance de stocks d'intervention.

En outre, le Conseil est convenu de proroger jusqu'au 1^{er} août 1977 la restitution à l'importation de maïs pour l'Italie au niveau de 3 u.c./tonne.

SECTEUR VITI-VINICOLE

Dans le cadre de l'accord intervenu aux mois de mars et de mai 1976 au sujet des modifications à apporter au règlement de base « vins », le Conseil a procédé à une discussion sur trois mesures proposées par la Commission dans le secteur viti-vinicole, à l'issue de laquelle il a arrêté, lors de sa session des 19-20 juillet 1976 :

— le règlement relatif à la distillation des sous-produits de la vinification ;

— le règlement établissant les règles générales relatives aux opérations de distillation de certains vins.

En outre, il a marqué son accord de principe sur le règlement établissant les règles générales pour l'importation des vins, des jus et des moûts de raisins, qui sera arrêté formellement dans les meilleurs délais.

SECTEUR DU HOUBLON

A l'issue d'un échange de vues concernant les nouvelles orientations tendant à équilibrer le marché du houblon, le Conseil a adopté, lors de sa session des 19-20 juillet 1976, la résolution suivante :



« Le Conseil prend acte de l'intention exprimée par la Commission :

— de présenter une modification de sa proposition de révision du règlement de base dans le secteur du houblon tendant à

a) compléter les mesures structurelles déjà envisagées dans le cadre d'une action commune couvrant une période de deux années par l'interdiction de l'extension des superficies et éventuellement par une réglementation des reconversions variétales pendant cette période,

b) compléter les mesures de maîtrise du marché existantes par des dispositions permettant d'entreprendre des actions préventives pour éviter tant la formation d'excédents structurels que des perturbations de la structure d'approvisionnement du marché ;

— de présenter éventuellement, sur ces nouvelles bases, des propositions appropriées, compte tenu de la situation actuelle du marché et de ses perspectives, permettant à la commercialisation de se faire dans des conditions de marché assainies,

— s'engage, en même temps qu'il fixe l'aide aux producteurs de houblon au titre de la récolte 1975 à prendre des décisions sur la base des propositions visées ci-dessus et ce avant le 15 décembre 1976 : à cet effet, invite la Commission à présenter avant le 15 octobre 1976 les propositions appropriées ».

ACIDE ÉRUCIQUE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 19-20 juillet 1976, la directive relative à la fixation du taux maximal d'acide érucique dans les huiles et les graisses destinées telles quelles à l'alimentation humaine ainsi que dans les denrées alimentaires additionnées d'huiles ou de graisses.

Selon les dispositions de cette directive, la teneur maximale en acide érucique est fixé :

- à dater du 1-7-1977 à un niveau qui ne soit pas supérieur à 10 % ;
- à dater du 1-7-1979 à un niveau uniforme de 5 %.

PRODUITS AMYLACÉS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 19-20 juillet 1976, le règlement modifiant le règlement n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz, qui sera d'application à partir du 1^{er} août 1976, date du début de la nouvelle campagne de commercialisation.

Ce règlement prévoit les restitutions suivantes :

- froment tendre destiné à l'amidonnerie : 20 u.c./t ;
- le maïs destiné à l'amidonnerie, la féculé de pommes de terre et les gritz de maïs destinés à la production de glucose : 14 u.c./t ;
- les brisures de riz destinées à l'amidonnerie : 17,2 u.c./t.

Le prix minimum à payer au producteur de pommes de terre par le féculier est fixé à 172 u.c./t.

Lors de cette modification, le Conseil a procédé à un débat sur l'opportunité de supprimer ces restitutions à la production en 1978, et il a pris acte de l'intention de la Commission de présenter au Conseil, dans les meilleurs délais, un rapport basé sur des études approfondies à ce sujet.

A cette occasion, le Conseil a marqué son accord de principe sur la suppression à partir du 1^{er} août 1977 de la restitution pour le maïs destiné à la production de

sirops à haute teneur en fructose, restitution qui reste à son niveau actuel de 10 u.c./t pour la campagne prochaine.

D.O.M.

Confirmant son accord du mois de décembre 1975, le Conseil a arrêté, lors de sa session des 19-20 juillet 1976, le règlement relatif aux conditions d'application de l'article 40, paragraphe 4, du Traité aux Départements français d'outre-mer.

Ce règlement prévoit l'extension du FEOGA (Orientation) aux départements français d'outre-mer qui ne bénéficieront plus du concours du Fonds Européen de Développement.

III. — Relations extérieures

ÉTATS D'AFRIQUE, DES CARAIBES ET DU PACIFIQUE

Le Conseil des ministres ACP-CEE a tenu sa première session les 14-15 juillet 1976 à Bruxelles.

Fonctionnement des Institutions

Le Conseil des ministres ACP-CEE a approuvé différentes décisions relatives au fonctionnement des institutions ACP-CEE. C'est ainsi qu'il a arrêté son propre règlement intérieur. Il a également approuvé le règlement intérieur du Comité des ambassadeurs ACP-CEE.

Il a adopté une décision déterminant les pouvoirs qu'il entend déléguer au Comité des Ambassadeurs ACP-CEE, compte-tenu notamment du fait que les réunions du Conseil ACP-CEE ne se tiendront en pratique qu'une fois par an. Cette décision permet ainsi d'assurer la continuité du travail pour la mise en place de la Convention dans l'intervalles des sessions ministérielles.

Coopération Industrielle

Les décisions adoptées à ce sujet par le Conseil des ministres ACP-CEE permettront de réaliser dans les semaines à venir les premières activités opérationnelles nécessaires à l'application de ce titre de la Convention de Lomé. Si en effet cette Convention a elle-même établi les institutions spécifiques en matière de coopération industrielle (Comité de coopération industrielle et Centre pour le développement industriel), elle a laissé au Conseil des ministres ACP-CEE le soin d'arrêter les modalités de fonctionnement de ces deux organes.

Une première décision adoptée par le Conseil fixe la composition et les modalités de fonctionnement du Comité de coopération industrielle. Cet organe est chargé de définir, sur le plan politique, l'orientation des activités du Centre pour le développement industriel.

Le Comité de coopération industrielle, composé de représentants des Etats membres, des Etats ACP et des Institutions communautaires, aura à examiner tous les problèmes qui lui seront soumis par la Communauté ou les Etats ACP en matière de coopération industrielle. Il soumettra ses rapports au Comité des ambassadeurs.

La seconde décision adoptée par le Conseil établit les statuts et les modalités de fonctionnement du Centre précité qui aura son siège à Bruxelles. Celui-ci, qui est un

organe opérationnel appelé à travailler en contact étroit avec les milieux industriels, sera dirigé par un directeur et un directeur adjoint ; le Conseil s'est mis d'accord pour que le premier soit ressortissant d'un Etat membre de la Communauté, le second ressortissant d'un Etat ACP.

Le directeur du Centre aura à ses côtés un Conseil consultatif composé d'une douzaine d'opérateurs économiques, c'est-à-dire de personnes bénéficiant d'une grande expérience en matière industrielle. Ils seront nommés par le Comité de coopération industrielle en fonction de leurs qualités personnelles et de leur expérience. Parmi ses tâches, ce Conseil assistera le directeur sur toutes les questions importantes découlant du programme de travail du Centre à l'établissement duquel il est également associé. Le Conseil consultatif sera également consulté sur le projet de budget que le directeur établira annuellement et qui sera mis au point par le Comité de coopération industrielle.

Ces deux décisions sont entrées en vigueur à la date du 16 juillet 1976.

Mise en œuvre de l'article 27 du protocole n° 1 relatif à la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative

Le Conseil des ministres ACP-CEE a approuvé le rapport du Comité ACP-CEE de coopération douanière.

Il a, d'autre part, arrêté une décision portant dérogation à la notion de « produits originaires » et fondée sur la situation particulière de l'île Maurice en ce qui concerne certains produits de l'industrie textile. Cette décision permettra, conformément aux dérogations que le Conseil ACP-CEE peut décider en application de la Convention de Lomé, de considérer dans la CEE, comme originaire des ACP pour une période de 12 mois, une quantité de 832 tonnes de tissus écrus bien que tissés avec des produits de base non entièrement originaires des ACP. Cette décision pourra être prorogée pour une nouvelle année après un nouvel examen de la situation. Des mesures de surveillance seront prises afin d'éviter des détournements de trafic.

Travaux dans le domaine des échanges

Un des aspects les plus importants pour le fonctionnement de la Convention et de ses Institutions a été l'examen des questions se posant dans l'application des dispositions de la Convention relatif aux échanges commerciaux.

Dans ce contexte, le Conseil a pris acte avec satisfaction du fait que les procédures de présentation de la Convention de Lomé au GATT venaient de s'achever le jour même du Conseil ACP-CEE par l'adoption, par le Conseil du GATT, du rapport préparé au sein de ses instances.

L'examen du point relatif aux échanges a été ouvert par des déclarations générales des deux Parties. Cet examen général a été suivi d'un examen plus approfondi d'un certain nombre de questions spécifiques ayant trait notamment aux secteurs du sucre, de la viande bovine, du rhum, des bananes et des arachides.

En vue de tenir compte des préoccupations exprimées par les ACP en ce qui concerne ces différents secteurs, le Conseil ACP-CEE est convenu que les deux présidents des Conseils ACP et CEE — accompagnés, en ce qui concerne les ACP, de certains membres du Conseil ACP et en ce qui concerne la CEE du membre compétent de la Commission CEE — pourraient se rencontrer à l'automne pour traiter de tous les problèmes relatifs aux échanges commerciaux soulevés au cours de la présente session du Conseil ACP.

Entre temps, les experts compétents pour les différents secteurs examineront à cet effet, dans le cadre institutionnel de la Convention, les points qui sont à évoquer à la réunion des deux présidents.

Stabilisation des recettes d'exportation

Le Conseil des ministres ACP-CEE a pris acte, avec grande satisfaction, de l'ensemble des mesures prises en vue de la mise en application de cet important chapitre de la Convention et, en particulier, du fait que quelques jours avant sa présente session, des conventions de transfert ont pu être signées entre la Communauté et 16 Etats ACP, conventions qui portent sur un montant total de plus de 71 millions d'unités de compte au titre de l'année 1975.

Le Conseil des ministres a également été informé du souhait des Etats ACP de voir apporter au système de la stabilisation un certain nombre de modifications afin de tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouvent certains Etats ACP. Il s'agit notamment des dispositions de la Convention concernant les années de référence qui sont déterminantes pour les montants des transferts, de la liste des pays dont les exportations sont prises en considération, même si celles-ci ne sont pas destinées au seul marché de la Communauté, et enfin la liste des produits couverts par le système de Stabex.

Le Conseil est convenu que ces différentes demandes dont certaines nécessitent des débats approfondis, seront examinées dès à présent par les institutions de la Convention, même si certaines de ces demandes (telle que la modification de la liste des produits) portent sur des dispositions qui, selon la Convention de Lomé, ne peuvent devenir effectives qu'un an après l'entrée en vigueur de la Convention, c'est-à-dire au plus tôt le 1^{er} avril 1977.

Régime fiscal et douanier applicable aux marchés et contrats financés par la Communauté

Le Conseil a délégué au Comité des ambassadeurs ACP-CEE les pouvoirs nécessaires en vue d'arrêter la décision arrêtant le régime fiscal et douanier applicable aux marchés et contrats financés par la Communauté, étant entendu que, dans l'attente de cette décision, le principe du statu quo prévu à l'Annexe IV de la Convention sera respecté.

Coopération financière et technique

Les représentants de la Commission et de la Banque européenne d'investissement ont présenté le bilan des opérations engagées depuis l'entrée en vigueur de la Convention dans le domaine de la coopération financière et technique.

La Commission fournira aux Etats ACP des comptes rendus périodiques concernant la situation des engagements et des paiements du Fonds européen de développement.

En outre, les Etats ACP seront informés périodiquement de toutes les décisions globales ou individuelles prises dans le cadre du FED.

Conformément aux dispositions de la Convention de Lomé, le Conseil examinera, lors de sa prochaine session, le rapport à établir par la Commission et la Banque sur la gestion de l'aide financière et technique de la Communauté.

Mise en œuvre de la coopération régionale et inter-régionale

Le Conseil a réaffirmé l'importance qu'il attache à une application dynamique des dispositions de la Convention concernant la coopération régionale et inter-régionale.



A cet effet, la Communauté s'est déclarée disposée à accélérer les travaux internes pour permettre le démarrage des premières actions de caractère général dans les délais les meilleurs.

Promotion commerciale

Le Conseil a procédé à un échange de vues sur les problèmes soulevés par les actions de promotion commerciale prévues par la Convention de Lomé.

Il a été entendu que les modalités d'application des dispositions de la Convention continueront à faire l'objet d'échanges de vues entre la Communauté et les Etats ACP au sein des institutions communes ainsi que par l'intermédiaire des délégués résidant dans les Etats ACP.

Accession de nouveaux Etats

Six pays avaient demandé leur accession à la Convention de Lomé. Il s'agit de :

- Sao Tomé et Príncipe ;
- le Cap-Vert ;
- la Papouasie - Nouvelle-Guinée ;
- l'Etat comorien ;
- le Surinam ;
- les Seychelles.

C'est au Conseil des ministres ACP-CEE qu'il appartient, conformément aux articles 89 — pour autant qu'il s'agit d'anciens pays et territoires d'outre-mer au sens de la IV^e Partie du Traité de Rome — et 90 — pour les autres Etats — d'approuver de nouvelles accessions à la Convention de Lomé. Le Conseil a donné son accord sur les six décisions d'approbation.

Il est rappelé que selon l'article 89 de la Convention, les anciens PTOM devenus indépendants accèdent à la Convention de Lomé, après approbation du Conseil des ministres, par dépôt d'un acte d'accession. Pour les autres Etats, cette accession a lieu (après que le Conseil des ministres ACP-CEE en ait approuvé le principe), à la suite de la conclusion d'un accord avec la Communauté.

La Communauté a, à ce sujet, informé le Conseil des ministres ACP-CEE du fait que le Conseil des Communautés européennes de ce jour avait donné mandat à la Commission des Communautés européennes d'ouvrir le plus rapidement possible les négociations avec Sao Tomé et Príncipe, d'une part, et avec le Cap-Vert d'autre part. Des conversations exploratrices devraient également avoir lieu prochainement avec la Papouasie - Nouvelle-Guinée.

Relations avec l'Assemblée consultative ACP-CEE

Le Conseil ACP-CEE s'est félicité que la première session de l'Assemblée consultative ACP-CEE ait pu se tenir très rapidement après l'entrée en vigueur de la Convention de Lomé.

Il a pris connaissance avec le plus vif intérêt de la résolution adoptée par cette Assemblée consultative et tout particulièrement des points qui concernent le Conseil des ministres ACP-CEE.

Il a chargé le Comité des ambassadeurs ACP-CEE de procéder à un examen approfondi de celle-ci et de lui proposer les suites qu'il convient de lui réserver.

Observateurs

Le Conseil des ministres ACP-CEE est convenu d'admettre comme observateurs à ses sessions les six Etats ayant demandé leur accession à la Convention de Lomé, pour autant que les processus d'accession ne soient pas achevés.

Il a également accepté d'accorder le statut d'observateur aux trois organisations africaines suivantes :

- l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM) ;
- la Communauté économique de l'Afrique occidentale (CEAO) ;
- l'Union douanière des Etats de l'Afrique centrale (UDEAC).

ACCORD CANADA/COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Un accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes a été signé à Ottawa le 6 juillet 1976.

L'accord témoigne du désir des parties contractantes de donner une nouvelle dimension communautaire aux relations nombreuses et cordiales qui unissent déjà le Canada et chacun des Etats membres des Communautés européennes. Il constituera un cadre et un pôle d'attraction pour la coopération économique entre le Canada et les Communautés européennes, qui devrait avoir pour effet de multiplier les occasions d'échanges commerciaux et d'investissements entre les deux parties. La mise en œuvre de l'accord devrait notamment faciliter le développement de la coopération industrielle entre le Canada et l'Europe.

Les principaux objectifs de coopération économique définis dans l'accord visent notamment à favoriser le développement des industries canadienne et européenne, à ouvrir de nouvelles sources d'approvisionnement et de nouveaux marchés, à créer de nouveaux emplois, à réduire les disparités régionales, à protéger et à améliorer l'environnement.

On peut mettre en relief certains points particuliers de l'accord : il réaffirme l'adhésion des deux parties aux principes du GATT et confirme leur désir de s'accorder mutuellement, sur une base d'égalité et de réciprocité, le traitement de la nation la plus favorisée. Les parties contractantes s'engagent à promouvoir jusqu'au niveau le plus élevé possible le développement et la diversification de leurs échanges commerciaux dans le cadre d'une coopération commerciale. Elles vont à cet effet, en accord avec leurs politiques et objectifs respectifs,

- a) coopérer au niveau international et sur le plan bilatéral à la solution des problèmes commerciaux d'intérêt commun ;
- b) s'employer à s'accorder mutuellement les plus grandes facilités lors de transactions commerciales présentant un intérêt pour l'une ou l'autre partie ;
- c) tenir pleinement compte de leurs intérêts et besoins respectifs en ce qui concerne l'accès aux ressources et la transformation ultérieure de celles-ci.

Les dispositions de l'accord relatives à la coopération économique, mentionnent, outre les objectifs de cette coopération, quelques-uns des moyens devant permettre de les atteindre. Il s'agit entre autre de l'encouragement des liens plus étroits entre les industries des deux parties, notamment sous forme de « joint ventures », d'un accroissement des investissements dans les deux sens, d'échanges technologiques et scientifiques, d'actions communes de leurs firmes respectives dans les pays tiers et des échanges réguliers d'information sur des questions industrielles et économiques.

L'accord, ainsi que toute action entreprise dans son cadre, n'affecteront en aucune façon les compétences des Etats membres des Communautés d'entreprendre des actions bilatérales dans le domaine de la coopération

économique et de conclure, le cas échéant, de nouveaux accords de coopération avec le Canada.

L'accord institue un comité mixte de coopération qui aura un rôle important à jouer en ce qui concerne les activités à entreprendre. Ce comité sera chargé d'encourager et de suivre de près les différentes activités de coopération commerciale et économique. Il servira d'instrument pour le développement de contacts et d'activités de promotion entre les entreprises et organisations de la Communauté et du Canada.

L'accord est conclu pour une durée indéterminée mais peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie contractante après une période de 5 années, sous réserve d'un préavis d'un an.

Enfin, un protocole concernant la coopération commerciale et économique entre le Canada et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a été signé à Bruxelles, le 26 juillet 1976. Ce protocole stipule que les dispositions de l'accord-cadre s'appliquent également à la CECA.

PROBLÈMES DE LA PÊCHE - 200 MILLES

En ce qui concerne les problèmes posés à la Communauté dans le secteur de la pêche par l'instauration de zones économiques de 200 milles, le Conseil a adopté, lors de sa session du 27 juillet 1976, la déclaration d'intention ci-après :

Le Conseil constate une tendance croissante de la part de pays exerçant une activité importante en matière de pêche maritime à étendre unilatéralement leurs zones de pêche jusqu'à 200 milles, sans attendre les conclusions de la Conférence des Nations-Unies sur le Droit de la Mer. Certains pays qui se livrent à d'importantes activités de pêche en zones côtières, notamment dans la région de l'Atlantique nord, ont déjà étendu la limite de leur juridiction ou décidé de le faire à compter du 1^{er} janvier 1977. Une telle tendance ne manquera pas d'entraîner une surexploitation des ressources de pêche menaçant le maintien de celles-ci dans les eaux de la Communauté.

Le Conseil exprime sa détermination de protéger les intérêts légitimes des pêcheurs de la Communauté.

Le Conseil, convaincu de la nécessité, pour les Etats membres, d'agir en commun :

— considère que des mesures doivent être adoptées pour faire face à cette situation et qu'elles doivent être prises en conformité avec les conclusions des travaux de la Troisième conférence des Nations-Unies sur le Droit de la Mer ; il note toutefois que la tendance relevée ci-dessus pourrait contraindre les Etats membres à agir dès que les circonstances le rendraient nécessaire et donc avant l'achèvement des travaux de la Conférence ;

— adopte à cette fin le principe d'une action concertée selon laquelle les Etats membres seraient conduits à porter les limites des zones de pêche à 200 milles, la pêche dans ces limites étant régie par les dispositions de la politique commune de la pêche de la Communauté ;

— convient de décider les modalités de cette action à la lumière des résultats de la prochaine session de la Conférence sur le Droit de la Mer, et, au plus tard, le 1^{er} octobre prochain.

AIDE ALIMENTAIRE

Dans le cadre du programme d'aide en produits laitiers pour 1976, le Conseil a approuvé, lors de sa session

du 27 juillet 1976, la deuxième tranche de fournitures sous forme de lait écrémé en poudre à destination des pays et organismes internationaux suivants :

Pays ou organismes bénéficiaires	Répartition des 150 000 t	Répartition de la : 1 ^{re} tranche des 55 000 t déjà décidée	
		2 ^e tr. de 95 000	
I) PAYS			
Europe			
Malte	750	100	650
Afrique occidentale et centrale			
Haute-Volta	2 300	700	1 600
Mali	2 900	800	2 100
Mauritanie	1 200	500	700
Niger	2 450	350	2 100
Sénégal	3 400	350	3 050
Guinée Bissao	500	500	—
Cap Vert	450	450	—
Sao Tome et Principe	150	100	50
Rwanda	1 000	200	800
Zaire	3 000	—	3 000
Afrique orientale			
Ethiopie	500	500	p.m.
Ile Maurice	1 000	200	800
Iles Comores	500	—	500
Kenya	300	200	100
Somalie	3 000	850	2 150
Tanzanie	1 350	350	1 000
Soudan	170	170	—
Mozambique	750	—	750
Proche-Orient			
Egypte	6 000	800	5 200
Jordanie	1 100	600	500
Yémen Nord	1 500	200	1 300
Yémen Sud	p.m.	—	p.m.
Extrême-Orient			
Afghanistan	300	200	100
Bangladesh	18 000	4 000	14 000
Inde	7 500	5 000	2 500
Indonésie	500	—	500
Pakistan	3 500	2 500	1 000
Philippines	3 500	500	3 000
Sri Lanka	1 300	850	450
Amérique			
Haïti	1 000	1 000	p.m.
Honduras	1 000	800	200
Pérou	4 500	600	3 900
Uruguay	500	200	300
Grenade	400	100	300
El Salvador	700	—	700
II) INSTITUTIONS			
CICR	3 500	2 000	1 500
Ligue SCR	2 000	1 000	1 000
UNICEF	15 000	4 000	11 000
PAM	30 000	20 000	10 000
UNRWA	700	700	—
Réserve ONG	10 000	—	10 000
III) RESERVE			
	11 830	3 630	8 200
TOTAL	150 000	55 000	95 000



★ Lors de sa session des 19-20 juillet 1976, le Conseil a marqué son accord formel sur le contenu de la nouvelle Convention avec l'UNWRA relative à l'assistance aux réfugiés des pays du Moyen-Orient.

Le Conseil a décidé, en outre :

— une fourniture de 10 000 tonnes de céréales au Niger, à livrer au stade « rendu destination » et à imputer à la réserve spéciale pour le Sahel du schéma 1975-1976 ;

— une fourniture de 100 tonnes de butteroil au Mali, à livrer au stade « rendu destination » et à imputer à la réserve du programme butteroil de 1975.

Enfin, il a marqué son accord — compte tenu de l'urgence de l'action — sur l'exécution en anticipation, sur le schéma 1976-1977 par le Danemark d'une aide de 3 700 tonnes de céréales en faveur du Mozambique.

★ Lors de sa session du 22 juillet 1976, le Conseil a marqué son accord sur l'octroi de la deuxième tranche d'aide d'urgence en faveur des rapatriés d'Angola au Portugal par l'intermédiaire du PAM (500 tonnes de lait écrémé en poudre et 250 tonnes de butteroil) ainsi que la modification de la répartition géographique de certaines aides alimentaires attribuées à l'UNICEF.

★ Lors de sa session du 27 juillet 1976, le Conseil a arrêté les règlements et décisions relatifs aux aides d'urgence en faveur :

— de la Zambie :

- . 1 500 tonnes de céréales (réserve 1975-1976) ;
- . 450 tonnes de lait écrémé en poudre (réserve 1976) ;
- . 300 tonnes de butteroil (dont 279 tonnes sur la réserve 1975 et 21 tonnes sur la réserve 1976) .

— du Mozambique :

- . 5 000 tonnes de céréales (réserve 1975-1976) ;
- . 200 tonnes de butteroil (réserve 1975) ;
- . 300 tonnes de lait écrémé en poudre (réserve 1976).

— de populations nécessiteuses du Chili, par l'intermédiaire du Catholic Relief Service :

- . 1 000 tonnes de céréales (réserve 1975-1976) ;
- . 400 tonnes de butteroil (réserve 1975) ;
- . 500 tonnes de lait écrémé en poudre (réserve 1976),

ainsi que la prise en charge par la Communauté des frais de transport de l'action d'aide décidée par le Conseil le 6 avril 1976 et relative à la fourniture, par l'intermédiaire de l'UNHCR, de 10 000 tonnes de céréales et de 650 tonnes de butteroil aux populations affectées de Chypre.

Les Éditions Techniques et Économiques

3, rue Soufflot, 75005 PARIS - Tél. 033.23.42

PRÉSENTENT :

ANNALES DE LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

UNIVERSITÉ DE PARIS-SUD (Sceaux) 1974

Avant-propos.

I. — ETUDE DE DROIT CIVIL.

L'autonomie du droit de la famille, par Emmanuel du PONTAVICE.

II. — TRAVAUX DE SCIENCES POLITIQUES.

Les ministres non parlementaires sous la III^e République, par Michel MOPIN.

Les préfets de Vichy, par Elie-Georges AITAMER.

Deux conceptions de la présidence du Conseil sous la IV^e République :
Henri Queuille, Pierre Mendès-France, par Brigitte BASDEVANT-
GAUDEMET.

III. — VARIETES.

L'Ostpolitik : bilan et perspectives, par Charles ZORGBIBE.

Hegel et le contrat, par Jean-Philippe GUINLE.

Défense nationale, réforme régionale et aménagement du territoire, par
Jean-Pierre BOIVIN.

Le rôle de l'Etat dans la spéculation foncière, par Annie TRIOMPHE.

Format 16 X 24 - 420 pages, broché - Prix : **55 F**

Les nouveaux
BONS DU TRESOR

Un placement commode,

Bons établis au porteur ou à votre nom.

*Intérêts versés à votre choix :
3 ans d'avance ou à l'échéance.*

progressif,

*Rendement croissant selon
la durée du placement.
Les intérêts augmentent avec
la fidélité.*

sûr,

*Garanti par le Trésor Public,
c'est-à-dire l'Etat.*

et d'un rendement élevé.



Taux actuariel brut annuel

6,50 % à 10,50 %

***renseignez-vous auprès
des comptables publics. Trésor et Poste***

BT 4