

LIBRARY



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

L'Europe de l'acier en péril, M. SCOTTO.
— L'affaire Manghera : vers la fin des
monopoles des tabacs manufacturés ?
S. AMADUCCI et J. APPFEL. — Le Mar-
ché commun du sucre. — La jurispru-
dence douanière de la Cour de Justice
des Communautés européennes (1958-
1975) (suite et fin), P. DAILLIER.

N° 200 OCTOBRE 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 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

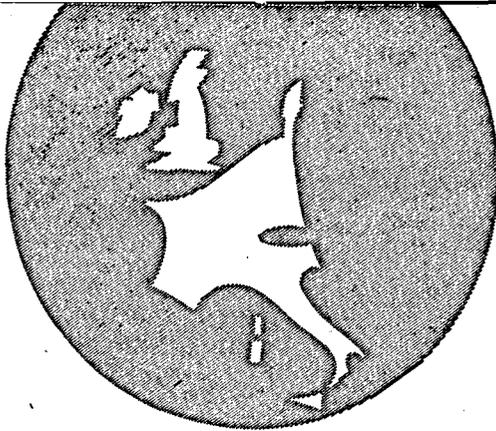
- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaires
- L'introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

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.E.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 200
Octobre 1976

sommaire

problèmes du jour

- 423 L'Europe de l'acier en péril, par Marcel SCOTTO.

l'économique et le social dans le marché commun

- 427 L'affaire Manghera : vers la fin des monopoles des tabacs manufacturés ? par Sandro AMA-DUCCI, Conseiller juridique, Bruxelles, et Jeanine APPFEL, Administrateur auprès de la Commission des Communautés Européennes, Direction Générale de la Concurrence.
- 436 Le Marché commun du sucre.
- 451 La jurisprudence douanière de la Cour de Justice des Communautés européennes (1958-1975) (suite et fin), par Patrick DAILLIER, Maître de Conférence agrégé, Université de Bretagne occidentale, Brest.

actualités et documents

- 464 Communautés européennes.
- 476 Bibliographie, par Marc MAINDRAULT.

© 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 ▶

L'EUROPE DE L'ACIER EN PÉRIL

par
Marcel Scotto

En février 1976, la sidérurgie du nord de l'Europe des « Neuf » annonce la création d'une nouvelle association, le Dénélux. Quelques mois plus tard, à la fin de septembre, l'ensemble des maîtres de forge de la CEE, regroupés jusqu'alors au sein du « club des sidérurgistes », arrête le principe d'accroître leur collaboration en remplaçant le club par une fédération aux structures renforcées et aux compétences élargies, EUROFER.

Entre ces deux décisions, la bataille a fait rage entre les sidérurgies du nord et du sud du Marché commun. La Commission pour sa part, en raison des pouvoirs que lui confère le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), tente, tant bien que mal, de jouer son rôle d'arbitre.

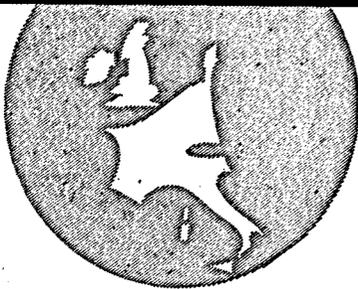
Tout n'est pas réglé pour autant. La solution au malaise qui mine l'Europe de l'acier depuis plus d'un an dépendra, dans une large mesure, de la nouvelle politique anticrise que le Collège bruxellois doit définir d'ici à la fin de l'année. D'autant que la sidérurgie des « Neuf » connaît à nouveau des signes de ralentissement.

Une conséquence de la crise de 1975

Le Dénélux — regroupement entre les aciéries allemande, hollandaise (Estel née de l'association de Hoesch, deuxième producteur allemand, et Hoogovens, seul groupe sidérurgique des Pays-Bas) et luxembourgeoise (Arbed qui détient la moitié du capital de Roehling Burbach, la plus grosse aciérie sarroise et est propriétaire de l'aciérie ultramoderne Sidmar, située sur la côte belge) est une conséquence directe de la crise qu'a traversée la sidérurgie communautaire en 1975.

Cette année-là, la production des « Neuf » avec 125 millions de tonnes (contre 156 millions en 1974) est tombée à son niveau de 1968 et les prix intérieurs des produits laminés étaient de 35 à 45 % inférieurs à ceux de 1974. C'est cette chute brutale des prix, plus encore que la diminution des commandes, qui a affecté l'équilibre financier des entreprises de la CEE. Elle a été due, en grande partie, à l'obligation où se trouvaient les producteurs communautaires de s'aligner sur les prix d'offre de leurs concurrents extérieurs.

Le pouvoir responsable, en l'occurrence la Commission qui a hérité des compétences de la haute autorité de la CECA, n'a pas été en mesure de juguler la crise malgré ses initiatives : réduction de 15 % de la production, demande au Japon et à



l'Espagne de pratiquer une politique plus raisonnable, tentative d'instaurer des prix minimaux de l'acier à l'intérieur de la CEE.

Cette politique d'intervention, trop timide il est vrai, s'est soldée par un échec. Trois raisons à cela : l'absence d'accord entre les industriels des « Neuf », priorité absolue donnée par la Commission à la lutte contre le protectionnisme, inadaptation du traité CECA aux difficultés de 1975.

Unanimes sur le diagnostic de la crise (ample et durable), les sidérurgistes étaient diamétralement opposés quant aux moyens à utiliser pour combattre la crise : les Français réclamaient d'une part le déclenchement de « l'état de crise manifeste » (article 58 du traité) qui donne la possibilité à la Commission de fixer des quotas de production par entreprise et d'autre part les autres dispositifs prévus dans le Traité, à savoir l'application de prix minimaux (article 61) et des mesures de protection aux frontières (article 74). Leurs partenaires, notamment les Allemands, considéraient que faire appel à l'article 58 était une procédure trop lourde qui n'aurait pas rencontré, de toute façon, l'approbation de la majorité des gouvernements des Etats membres. La sidérurgie allemande contestait l'opportunité d'arrêter des prix minimaux, faisant valoir qu'une telle fixation devait s'accompagner d'une interdiction de s'aligner sur les prix extérieurs et qu'il était préférable que les sidérurgistes s'entendent entre eux afin d'écartier tout risque de guerre « fracticide ». En ce qui concerne la demande française sur l'application de droits compensatoires aux importations en provenance des pays tiers, les réticences à ce sujet sont venues de la Commission. Elle a estimé qu'en effet en adoptant des mesures de ce type, la sidérurgie européenne avait plus à perdre qu'à gagner : la CEE n'exporte-t-elle pas six fois plus qu'elle n'importe ? Les Américains n'attendaient-ils pas un prétexte pour taxer leurs importations ? N'allait-elle pas au-devant d'un veto, sauf peut-être de la France, des Etats membres ? La CEE n'aurait-elle pas été mise en difficulté au GATT ?

Toujours est-il que le marché européen de l'acier a amorcé son redressement au début de l'année sans que la Commission ait pu élaborer une véritable riposte pour lutter contre la crise.

Tirant les conséquences de cette défaillance des pouvoirs publics, les sidérurgies allemande, néerlandaise et luxembourgeoise ont décidé, en créant le Dénélux, de s'organiser de sorte à pouvoir répondre elles-mêmes à une nouvelle crise. Les deux objectifs essentiels de cette association sont les suivants :

— assurer « la défense des intérêts de ses membres vis-à-vis de l'extérieur » ;

— soumettre à la Commission « des demandes d'autorisation pour des contrats de rationalisation qui se substitueront aux groupes de rationalisation » en vigueur.

Les dangers d'une cartellisation

Que sont ces contrats de rationalisation ? En 1967, la sidérurgie allemande, alors très dispersée, a manifesté son intention de se restructurer. Les dirigeants ont imaginé ainsi un système de « pré-fusion » qui prévoyait la constitution de quatre comptoirs de vente.

A ces comptoirs de vente succédaient bientôt quatre groupes de rationalisation : les sociétés reprenaient leur liberté commerciale mais concluaient des accords de spécialisation. La Commission donna son feu vert à toutes ces opérations puis, à la suite d'une série de fusions, demanda qu'il n'y ait plus quatre mais seulement deux groupes de rationalisation. Ces groupes sont toujours en vigueur, la Commission les ayant reconduits jusqu'à la fin de 1976.

Interrogés par la Commission, les dirigeants allemands ont fait savoir que l'important pour eux était la création de la nouvelle association et qu'il n'était pas dans leur intention de renforcer les groupes de rationalisation. Il est vrai que les contrats qui nécessitent l'aval de Bruxelles ne concernent pas deux des plus beaux fleurons de Dénélux, Thyssen et Estel. Il reste que les deux groupes de rationalisation, dans leur nouvelle version, seraient plus puissants que ceux jusqu'ici autorisés :

— le « groupe sud » verrait se joindre à lui Arbed ;

— le « groupe nord » serait rejoint par Krupp, à l'écart jusqu'à présent.

Ces nouveaux groupes auraient trois missions :

— promouvoir la coopération entre les entreprises membres en ce qui concerne l'approvisionnement en charbon, coke ou minerai, le transport ou encore la production d'acier de base. Projets qui ne sont apparemment pas contraires aux objectifs du traité ;

— une déclaration de spécialisation qui permettrait d'éviter les doubles emplois ; les entreprises de chacun des deux groupes renonçant à fabriquer ce qu'elles ne produisent pas aujourd'hui. Un dispositif de solidarité financière serait né par ailleurs afin de permettre, le cas échéant, de compenser la perte subie par l'une ou l'autre des entreprises du fait de cette spécialisation ;

— une déclaration d'intention concernant la mise en œuvre d'une discipline de production en cas de fléchissement conjoncturel.

C'est ce dernier projet qui inquiète le plus la Commission. Car cela revient à dire que les deux groupes de rationalisation pourraient mettre en place un dispositif leur permettant de manière permanente, de contrôler et répartir la production. Celle-ci, en cas de crise, se trouverait automatiquement contingentée, sous contrôle privé. Dans cette hypothèse, les recommandations de la Commission auraient alors d'autant moins de signification qu'elles sont arrêtées, comme le prévoit le traité, après concertation avec la profession et qu'alors Dénélux — qui se présenterait sous la forme d'un véritable cartel, compte tenu de sa puissance et de son homogénéité — serait assuré de jouer un rôle dominant.

Un tel scénario dénaturerait pratiquement les dispositions du Traité CECA puisque la mise en œuvre obligatoire de quotas de production n'est possible qu'après le déclenchement « de l'état de crise manifeste » sur l'ensemble du territoire de la CEE.

Par ailleurs, même si les sidérurgistes allemands s'en défendent en soulignant que la création de Dénélux et la demande de nouveaux types de contrats de rationalisation sont deux opérations strictement distinctes, on peut douter que des entreprises aussi puissantes que Thyssen et Estel, membres du nouveau groupement répétons-le, n'aient aucun rôle à jouer, dans les accords de coopération, de spécialisation et surtout de police de la production.

La création de Dénélux — représentant au total une production de 70 millions de tonnes d'acier, soit près du triple de la production française et plus de la moitié de l'acier continental — a jeté l'émoi parmi les maîtres de forge français. Ceux-ci avaient fait savoir, à l'époque, à la Commission qu'ils ne resteraient pas inactifs si le collège bruxellois faillissait à sa mission. Face à la menace de la cartellisation de la sidérurgie allemande alors que le Traité CECA avait été spécifiquement conçu pour éviter le retour au « Konzern » d'avant-guerre, la sidérurgie française avait menacé de s'organiser également en s'associant avec les entreprises wallones et en cherchant un concours du côté italien.

Le danger n'était pas mince : l'Europe de l'acier aurait été alors divisée en deux ou trois (la sidérurgie britannique, compte tenu de son statut d'entreprises nationalisées, est soumise moins directement aux règles de la concurrence). Un tel aboutissement serait la fin de la CECA et, en conséquence, du contrôle public commun, voulu par les auteurs du Traité de Paris et des Parlements des États membres.

Aménager le Traité CECA

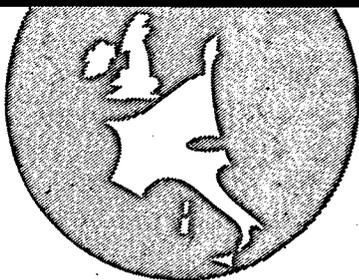
La Commission sait qu'elle ne pourra empêcher une issue de ce type si elle ne se montre pas capable de fournir une alternative aux industriels. Les dirigeants allemands présentent leur initiative, nous l'avons vu, comme une réaction légitime à la crise de 1975 qui a épuisé la sidérurgie européenne sans que les mécanismes régulateurs prévus au Traité CECA aient pu jouer leur rôle. Les Français conviennent également que cette crise a démontré la nécessité de rationaliser la structure de production de l'acier dans la CEE. Mais cette opération, ajoutent-ils, doit être entreprise à l'échelle du Marché commun, sous le contrôle des institutions communautaires et non pas sous l'égide d'un groupe privé dominé par la sidérurgie allemande.

Les premiers s'en remettent en quelque sorte à l'initiative privée tandis que les seconds, peut-être parce qu'ils sont moins puissants, acceptent un certain dirigisme qui, il faut bien l'admettre, est le fondement du Traité CECA.

La création d'Eurofer, le 20 septembre dernier, va apparemment dans le sens d'un ajustement. Cette association, qui veut se doter de statuts spécifiant comment elle peut intervenir et selon quels moyens, annonce-t-elle une réconciliation des sidérurgistes de la CEE ? Ce qui serait indéniablement un élément positif pour une remise en ordre du marché européen de l'acier.

Certains doutes subsistent cependant : la France estime en effet que la mise en place d'Eurofer rend tout à fait inutile le projet Dénélux et souhaite par conséquent qu'il soit abandonné par ses promoteurs. Ces derniers ne sont pas de cet avis même s'ils ont assuré à leurs interlocuteurs français, belges et italiens qu'Eurofer aurait toujours la priorité sur leur groupement.

Dans l'hypothèse d'une véritable réconciliation des maîtres de fer européens, à nouveau rassemblés et unis, mais dans une association, cette fois, très opérationnelle, un nouveau écueil pourrait contrecarrer les tentatives de la Commission. Eurofer, s'il était trop puissant, pourrait assurer lui-même la gestion du marché, la police des prix et de la production en ne laissant au collège européen qu'un pouvoir apparent. Aussi la solution à ce dilemme réside-t-elle dans la capacité de la Commission à élaborer une nouvelle politique sidérurgique, dans l'esprit du Traité, plus adaptée que dans le passé à une période de crise. Il est clair également que sans l'adhésion sans arrière-pensée de l'ensemble de la sidérurgie européenne, elle ne pourra atteindre son objectif.



Pour convaincre les dirigeants de l'acier, la Commission a entamé en juillet dernier une procédure qui doit s'achever à la fin de l'année. D'ici à cette date, elle a prévu une série de consultations avec les intéressés pour mettre en place un dispositif lui permettant d'agir plus soupagement et plus rapidement, que ne lui permet le traité, sur les investissements, la production, les prix et les échanges.

Pour ce faire, elle a établi un premier document qui doit servir de base de travail aux pouvoirs publics et aux industriels. Dans son esprit, le nouveau dispositif permettait de tirer, sous son contrôle, un réseau d'arrangements et d'engagements conclus entre elle et l'ensemble de la profession.

En ce qui concerne plus précisément les mesures anticrise, elle préconise de mettre en place des clignotants concernant les niveaux de production, d'emploi, de commandes et de stocks. Ils devraient permettre de déclencher, dans des délais assez brefs, des mesures préventives de la façon suivante :

— rendre plus contraignante l'application des programmes prévisionnels fixant des quotas non plus par Etats membres mais par entreprises ;

— pour éviter des consultations longues et difficiles ainsi que l'accord des gouvernements avant la fixation de prix minimaux, la Commission sou-

haite avoir la possibilité de procéder, à titre préventif, à la publication de prix minimaux. Ce qui aurait pour effet de dissuader les industriels de pratiquer des prix plus bas ; les entreprises prenant ainsi la responsabilité de la dégradation du marché. Si une telle défaillance se produisait, la Commission aurait ainsi plus de poids pour imposer l'application de prix minimaux, conformément au Traité ;

— si la dégradation des prix intérieurs est due essentiellement à des importations à bas prix en provenance de pays tiers, la Commission envisage, le cas échéant, de prendre des mesures.

En interprétant, ces mesures pourraient prendre la forme d'une interdiction de s'aligner sur ces prix.

Il est encore trop tôt pour dire si ce plan sera, à quelque chose près, finalement retenu. Toujours est-il que les prévisions de production — les experts communautaires prévoient pour la fin de l'année un niveau de commande inférieur à celui le plus bas au moment de la crise — exigent que l'on fasse diligence. Si une nouvelle situation de crise apparaissait sur le marché sans qu'un plan cohérent n'ait été mis en place, le risque serait grand de revoir s'instaurer, et peut-être pour toujours, la politique du chacun pour soi dans l'Europe de l'acier.

L'affaire Manghera : vers la fin des monopoles des tabacs manufacturés ?

par Sandro Amaducci
Conseiller juridique, Bruxelles

et Jeannine Appfel
*Administrateur auprès de la Commission
des Communautés européennes,
Direction Générale de la Concurrence*

Introduction

Parmi les nombreux monopoles nationaux à caractère commercial qui existaient à la date de création de la Communauté économique européenne, la plupart d'entre eux ont vu, depuis lors, leurs droits exclusifs abolis en totalité ou en partie par des mesures législatives internes : en Italie en ce qui concerne le sel, les pierres à feu, les papiers à cigarettes, les briquets et les allumettes ; et en France pour ce qui est des scories Thomas, des engrais potassiques simples, des engrais potassiques composés, des allumettes (1), ainsi que des poudres et explosifs.

En matière de tabacs manufacturés, deux monopoles à caractère commercial existaient en 1958, l'un en France et l'autre en Italie. Ces monopoles étaient exercés pour la France par le SEITA (2) et pour l'Italie par l'AAMS (3), et ils présentaient l'un et l'autre des caractéristiques à peu près semblables. Le SEITA détenait les droits exclusifs de fabrication, d'importation, d'exportation et de commercialisation des tabacs manufacturés (4), alors que, dans le cas de l'AAMS, ces produits étaient soumis à un monopole de fabrication, de préparation, d'importation et de commercialisation (5).

Or, depuis plusieurs années, certaines mesures prises ou pratiques suivies par les monopoles français et italien des tabacs manufacturés ont fait l'objet d'examen très approfondis de la part de la Commission. Ces analyses ont permis de mieux apprécier l'étendue de certaines discriminations — aussi bien au stade de l'importation qu'à celui de la commercialisation — exercées à l'encontre des exportateurs de tabacs manufacturés en provenance des Etats membres originaires.

A cet égard, en termes de marché, on a pu observer que la part des importations en France et en Italie de cigarettes en provenance d'autres pays de la Communauté par rapport à la production nationale était restée relativement peu importante, cette tendance étant même plus marquée pour la France que pour l'Italie, comme l'indique le tableau suivant :

(1) En ce qui concerne les allumettes, ces mesures ne s'appliquent qu'aux importations en provenance des Etats membres originaires.

(2) SEITA : Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes.

(3) AAMS : Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

(4) Le monopole français, fondé sur une loi du 26 décembre 1892, a été doté de ces droits exclusifs respectivement par une ordonnance du 7 janvier 1959 et un décret du 15 janvier 1961.

(5) La base juridique du monopole italien est la loi du 17 juillet 1942, article 45.



	CIGARETTES	
	nationales	importées
	1971	
France (6)	93 %	7 %
Italie (7)	92,1 %	7,9 %
	1972	
France (6)	92,6 %	7,4 %
Italie (7)	89,9 %	10,1 %
	1973	
France (6)	92,2 %	7,8 %
Italie (7)	80 %	20 %
	1974	
France (6)	91,6 %	8,4 %
Italie (7)	75,2 %	24,8 %

Même si l'ouverture du marché national est plus importante pour l'importation des cigarettes en Italie qu'en France, c'est en Italie qu'a été soulevé — et ce pour la première fois — dans le cadre d'une procédure dirigée contre l'AAMS, le problème de la légalité du droit d'importation exclusif exercé par un monopole au regard des règles communautaires, et notamment de l'article 37 § 1 du traité instituant la CEE.

Saisie d'une demande de décision préjudicielle, la Cour de Justice des Communautés européennes a rendu son arrêt le 3 février 1976, dont l'effet essentiel est de condamner définitivement l'existence même, dans le chef de tout monopole national présentant un caractère commercial et existant dans la Communauté dans sa composition originaire — et en particulier dans le chef des monopoles de tabacs manufacturés —, de droits exclusifs d'importation relatifs à des produits provenant des Etats membres originaires, après l'expiration de la période de transition, soit conformément à l'art. 37 § 1^{er} du traité instituant la CEE à la date du 31 décembre 1969.

La présente étude a pour objet non seulement d'analyser l'arrêt précité, mais également d'en dégager les conséquences essentielles sur le plan des droits exclusifs que les monopoles exercent encore (voir respectivement sections I et II).

(6) Source : SEITA, Exercices 1971-1974.

(7) Source : Fedetab. Il est à relever que ces chiffres comprennent les cigarettes fabriquées sous licence.

Section I : L'arrêt Manghera

A) LES FAITS

Les sieurs Flavia Manghera et autres, importateurs de gros italiens établis en Italie, avaient, postérieurement au 1^{er} janvier 1970 (août 1973), introduit directement sur le territoire italien du tabac manufacturé fabriqué à l'étranger et, au moins pour partie, dans des Etats membres de la Communauté, sans passer par l'intermédiaire de l'AAMS et sans avoir acquitté les droits en vigueur frappant ces produits. Il apparaissait que les peines susceptibles d'être infligées aux contrevenants en application de la loi italienne pour violation du Monopole étaient plus graves que celles pouvant leur être infligées au titre de la simple fraude des droits de douane.

Sur la base de l'art. 66 § 5 de la loi du 17 juillet 1942 (8), les sieurs Flavia Manghera et autres ont fait l'objet de poursuites pénales devant le tribunal de Côme. Or, le 30 juin 1975, le juge chargé d'instruire cette affaire a rendu une ordonnance par laquelle il décidait de surseoir à toute décision dans la procédure en cours pour saisir la Cour de Justice des Communautés européennes d'une demande de décision préjudicielle en application de l'article 177 du traité instituant la CEE.

B) LE DROIT

Les questions posées à la Cour dans le cadre de la demande de décision préjudicielle précitée portaient sur les points suivants :

1) effets de la date du 1^{er} janvier 1970 (fin de la période de transition prévue par le traité instituant la CEE) sur l'« aménagement » des monopoles nationaux des Etats membres originaires présentant un caractère commercial requis par l'article 37 § 1 du traité et sur l'existence des droits exclusifs d'importation de ces monopoles vis-à-vis des autres Etats membres originaires ;

2) effet direct ou non de l'article 37 § 1 du traité dans les Etats membres originaires ;

3) liberté ou non pour des particuliers d'importer dans un Etat membre originaire, après la fin de la période de transition, des produits originaires d'autres Etats membres originaires soumis à monopole dans l'Etat d'importation, et à condition que les taxes dues aient été acquittées ;

4) effet de modification ou non d'une résolution (du 21 avril 1970) sur une disposition du traité (article 37 § 1).

1) Effets de la date du 1^{er} janvier 1970

La première question, telle que posée par le « Giudice istruttore » auprès le Tribunal de Côme à la Cour de Justice des Communautés européennes, était formulée comme suit :

(8) *Gazzetta Ufficiale*, N° 199, du 25-8-1942.

« L'article 37 paragraphe 1^{er} du traité de Rome doit-il être interprété en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969 (date d'échéance de la période transitoire) le monopole commercial devait être restructuré de façon à éliminer la possibilité même d'opérer des discriminations à l'encontre des exportateurs communautaires, avec pour conséquence la disparition des droits d'importation exclusifs, vis-à-vis des autres Etats membres à partir du 1^{er} janvier 1970 ? ».

A cette question, la Cour a répondu positivement. Selon elle, en effet, « le droit exclusif d'importation de produits manufacturés du monopole représenté, à l'égard des exportateurs communautaires, une discrimination prohibée par l'article 37 paragraphe 1^{er} » (10).

A la lumière de cette réponse de la Cour à la première question, il apparaît que l'aménagement des monopoles requis par l'article 37 § 1 a pour conséquence *nécessaire* l'élimination de leurs droits d'importation exclusifs à l'égard des autres Etats membres (11). Pour démontrer cette thèse, la Cour utilise la méthode d'interprétation dite « du « contexte » à l'égard de la disposition précitée (12). Le contexte de l'article 37 § 1 est formé par le titre dont cette disposition relève relatif à la libre circulation des marchandises et plus particulièrement le chapitre II concernant l'élimination des restrictions quantitatives entre Etats membres, ainsi que par les §§ 2 et 3 de l'article 37, ce dernier paragraphe faisant renvoi aux articles 30 à 34 (13). Or, selon la Cour, il résulte de ces dispositions et de leur économie que l'obligation imposée à l'article 37 § 1 « vise à assurer le respect de la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du Marché commun », finalité qui « ne serait pas atteinte si n'était pas assurée dans un Etat membre où existe un monopole commercial, la libre circulation, en provenance des autres Etats membres, de marchandises similaires à celles concernées par le monopole national » (14).

Cependant, tout en rappelant qu'une résolution du Conseil du 21 avril 1970 (15) contenait déjà

(9) Considérant 15 de l'arrêt de la Cour et point 1 du dispositif : « L'article 37 § 1 du Traité CEE doit être interprété en ce sens qu'à dater du 31-12-1969, tout monopole national à caractère commercial devait avoir été aménagé de façon à faire disparaître le droit d'importation exclusif à partir des autres Etats membres ».

(10) Voir considérant 14 de l'arrêt de la Cour.

(11) « Etats membres » désigne bien entendu les Etats membres originaires, et ce dans l'ensemble de la présente section I.

(12) « Il y a lieu de le (l'article 37 § 1) considérer dans son contexte par rapport aux autres paragraphes du même article et à sa place dans le système général du traité » (considérant 6). En faveur d'une telle méthode d'interprétation de l'article 37, voir l'ouvrage de M. René DE BEAUMONT : « L'aménagement des monopoles d'Etat français visés par l'article 37 du Traité de Rome » (Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1969), pp. 27 et 28.

(13) Voir considérants 7, 9 et 10.

(14) Voir considérants 11 et 12.

(15) Voir point 4 de la présente section.

l'engagement des Gouvernements français et italien d'abolir les droits exclusifs de leurs monopoles relatifs à l'importation et à la commercialisation de gros des tabacs manufacturés, la Cour n'a pas expliqué en quoi — en dehors du « contexte » de l'article 37 § 1^{er} et de la place occupée par cette disposition « dans le système général du traité » — l'existence d'un droit d'importation exclusif constituerait *per se* une « discrimination prohibée par l'article 37 § 1^{er} ».

Pour sa part, la Commission, tout en aboutissant à la même conclusion que la Cour, avait proposé dans son mémoire une argumentation pour ainsi dire « totale », fondée à la fois sur le plan juridique et sur le plan économique. En premier lieu, la Commission avait décomposé la première question posée à la Cour en deux sous-questions :

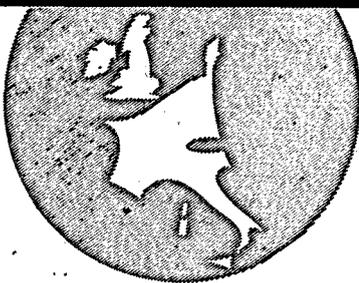
— l'aménagement prescrit par l'article 37 § 1 impliquait-il non seulement l'élimination des discriminations *effectives*, mais également de toute *possibilité* de discriminations ?

— en cas de réponse affirmative à la première sous-question, l'obligation d'aménagement avait-elle *nécessairement* pour conséquence l'obligation pour les Etats membres concernés de supprimer les droits exclusifs d'importation en cause ?

Dans l'argumentation relative à la *première sous-question*, la Commission avait développé deux arguments d'ordre *purement juridique*, en soutenant d'une part, selon une interprétation littérale, que le moyen le plus efficace pour atteindre l'objectif de non-discrimination prescrit par l'article 37 § 1 était précisément de rendre *impossible* toute discrimination ; d'autre part, par une interprétation a contrario, la Commission estimait que si la disposition précitée n'impliquait pas l'élimination de toute possibilité de discrimination, l'élimination de toute disposition discriminatoire serait déjà assurée par d'autres dispositions du Traité, telles que, notamment, les dispositions relatives à l'élimination des mesures d'effet équivalant aux restrictions quantitatives (articles 30 et suivants). Dans la même ligne de pensée, l'Avocat Général a rappelé dans ses conclusions que la Cour avait déjà admis que l'élimination des mesures d'effet équivalent visait non seulement les entraves *actuelles*, mais également les entraves *potentielles* aux échanges (16). En outre, l'Avocat Général a observé qu'il serait étrange « que les articles 30 à 36 s'opposent aux restrictions potentielles aux échanges, mais que l'article 37 ne le fasse pas ».

Du développement de cette première sous-question, il découlait nécessairement, selon la thèse de la Commission, une réponse dans le même sens à la seconde sous-question, à savoir, que les Etats

(16) L'Avocat Général se référait dans ce contexte à l'affaire 8/74, *Procureur du Roi contre Dassonville* (Rec. 1974-5, p. 852), à l'occasion de laquelle la Cour avait énoncé le principe général suivant : « Toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'enlever directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ».



membres ne pouvaient satisfaire à l'obligation d'éliminer les discriminations aussi bien actuelles que potentielles que par l'abandon de leurs droits exclusifs d'importation (17).

A l'appui de cette thèse, la Commission a invoqué en premier lieu sa propre pratique en la matière, suivie dès avant même la fin de la période de transition (18). Mais la Commission semble voir l'argument décisif militant pour l'élimination des droits exclusifs d'importation *dans la pratique suivie par les monopoles eux-mêmes*, que ce soit avant ou après la fin de la période de transition, à savoir une suite continue de discriminations actuelles ou potentielles. Ceci est particulièrement vrai en matière de monopoles des tabacs manufacturés.

La Commission semble donc avoir opté résolument pour une interprétation de l'article 37 § 1 basée sur le principe de l'*effectivité*, tout en contestant qu'une interprétation littérale seule de cette disposition permette de conclure que l'élimination des droits exclusifs d'importation est inéluctable — contrairement à ce qu'affirmait l'Avocat Général (19). Bien plus, la Commission semble ne pas écarter la possibilité qu'un monopole soit aménagé de telle sorte qu'il ne lui soit plus possible de s'opposer à toute demande d'importation du produit en cause. Cependant, dans le cas des monopoles qui — à l'instar des monopoles des tabacs manufacturés — produisent eux-mêmes des marchandises analogues aux produits importés, la Commission estime que les droits exclusifs en question sont *per se* incompatibles avec l'article 37 § 1, étant donné que le monopole « ne peut ne pas préférer ses propres produits à ceux de ses concurrents » (20).

En passant, il convient de relever un point d'interprétation important de l'article 37 § 1 qui a été soulevé au cours des débats, bien que la Cour ne

(17) Voir l'exposé des thèses doctrinales considérant comme nécessaire ou non l'élimination de ces droits exclusifs dans l'article de M. Fausto CAPELLI : « *Il monopolio italiano dei tabacchi dopo la fine del periodo transitorio* » (*Diritto degli scambi internazionali*, Milan, 1970), pp. 261 à 263, qui, par ailleurs, avait déjà pressenti la plupart des conclusions dégagées ultérieurement par la Cour dans l'affaire Manghera.

(18) Voir proposition de règlement du Conseil du 4 juillet 1967 concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés (J.O. n° 198 du 17-8-1967, p. 21) ; Recommandations de la Commission du 22 décembre 1969 (J.O. n° L 31 du 9-2-1970) ; avis motivé adressé le 18 avril 1973 à la République italienne au titre de l'article 169 au sujet du monopole national à caractère commercial des allumettes. Voir également M. CAPELLI, op. cit., p. 263.

(19) A l'appui de sa thèse, l'Avocat Général invoquait un argument de texte concernant l'« assurance » (« *ensured* » dans le texte anglais) que les discriminations soient évitées... En effet, « l'abolition d'une situation n'est pas « assurée » si la possibilité qu'elle se présente persiste ».

(20) La Commission avait déjà soutenu ce point de vue — de nature éminemment *économique* — dans l'aff. 82-71, Centrales laitières (Recueil 1972-2, p. 119, et notamment p. 131). Dans le même sens, voir également les conclusions de l'Avocat Général dans la même affaire, p. 146.

l'ait pas repris dans son arrêt. A cette occasion, l'Avocat Général a rejeté la défense présentée par le Gouvernement italien, selon laquelle la suppression des droits exclusifs d'importation ne serait pas justifiée compte tenu du fait que le monopole ne traiterait pas les *ressortissants* des autres Etats membres d'une manière différente des ressortissants italiens. Sur ce point, l'Avocat Général a estimé que ce raisonnement porte à faux car l'article 37 § 1 vise à assurer l'exclusion, non pas de la discrimination entre les ressortissants des Etats membres en tant qu'individus, mais l'exclusion de la discrimination pratiquée à l'égard de *produits* fabriqués ou commercialisés par les ressortissants d'autres Etats membres (21).

2) Effet direct de l'article 37 § 1^{er}

La seconde question posée à la Cour était formulée en ces termes :

« L'article 37, paragraphe 1^{er} du traité, est-il directement applicable à l'intérieur des Etats membres communautaires et a-t-il fait naître dans le chef des particuliers des droits subjectifs que l'autorité judiciaire nationale doit protéger ? ».

En répondant positivement à cette question, la Cour a dit pour droit qu'« à l'expiration de la période de transition, l'article 37 paragraphe 1^{er} est susceptible d'être invoqué par les ressortissants des Etats membres devant les juridictions internes » (22). La Cour justifie cette thèse en affirmant que l'exclusion prévue à l'art. 37 § 1^{er} du traité, « à la fin de la période de transition, de toute discrimination entre ressortissants des Etats membres, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, constitue une obligation de résultat précise », et que cette exclusion n'est non seulement ni « subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'aucun acte, soit de la Communauté, soit des Etats membres », mais encore « est, par sa nature même, susceptible d'être invoquée par les ressortissants des Etats membres devant les juridictions internes » (23). La Cour admet certes que l'ensemble de la période de transition (1-1-1958 - 31-12-1969) constitue une clause suspensive (23), cependant constate en définitive que l'échéance de cette période au 31 décembre 1969 a fait tomber la clause (24).

Il est à remarquer qu'au cours de la procédure, une unanimité s'est dégagée parmi toutes les parties intervenantes sur cette interprétation de l'art. 37

(21) L'Avocat Général basait son argumentation sur l'alinéa 2 de l'article 37 § 1^{er}, qui se réfère au pouvoir des Etats membres de contrôler, diriger ou influencer, par l'intermédiaire du monopole, « les importations ou les exportations entre les Etats membres ».

(22) Voir point 2 du dispositif de l'arrêt.

(23) Voir considérant 17. En cela, la Cour suit une thèse désormais traditionnelle d'interprétation de la notion d'« effet direct ». Voir notamment Aff. 26/62, *Van Gent en Loos* (Rec. 1963-1, p. 24).

(24) Voir considérant 18.

§ 1, comme l'a souligné l'Avocat Général Warner : « nul, dans les observations qui ont été présentées à la Cour, dans la présente affaire, n'a soutenu le contraire ». Cependant, la Commission, pour sa part, tout en souscrivant aux conclusions des parties intervenantes, a fourni une motivation différenciée, fondée elle sur une interprétation du contexte de l'article 37 § 1 — contexte dans lequel figurent les articles 37 § 2 et 30.

En substance, la Commission a relevé d'une part que le contenu de l'article 37 § 2 est exactement le même que celui de l'article 37 § 1, à savoir que les Etats membres doivent éviter toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés. En définitive, seule la date à laquelle cette obligation devient parfaite diffère dans l'un et l'autre cas, à savoir respectivement le 1^{er} janvier 1958 et le 1^{er} janvier 1970. Or, l'article 37 § 2 ayant déjà été déclaré directement applicable (25), il devait en aller de même pour l'article 37 § 1^{er}.

D'autre part, en ce qui concerne l'article 30, son objet est d'assurer la libre circulation des marchandises, à l'instar de l'article 37 § 1^{er} qui n'est qu'une disposition spéciale par rapport à ce dernier. Or, la Cour ayant admis que l'article 30 était directement applicable (26), le même effet devait être reconnu à l'égard de l'article 37 § 1^{er}.

3) Liberté d'importation des particuliers

En troisième lieu, la Cour a été appelée à répondre à la question suivante, qui découle d'ailleurs des deux précédentes : « Des personnes distinctes du monopole ont-elles pu, sur le fondement de l'article 37 du traité effectuer, après le 1^{er} janvier 1970, des importations sur le territoire italien de produits soumis au régime du monopole des tabacs prévu par la loi n° 907 du 17 juillet 1942, et originaires de pays communautaires, tout en acquittant les taxes prévues pour ce genre de produits ? »

La Cour a dénié sa compétence en la matière, estimant que la question posée, qui concerne « l'application du droit communautaire plutôt que son interprétation relève de l'appréciation du juge national » (27).

Quant à la Commission, elle avait estimé que l'obligation pour l'Italie d'abolir les droits exclusifs d'importation de son monopole vis-à-vis des autres Etats membres originaires au 1^{er} janvier 1970 —

obligation qui ne rendait aucunement nécessaire l'adoption de mesures d'exécution complémentaires sur le plan national — avait pour conséquence que « des personnes distinctes du monopole » pouvaient effectuer depuis cette date des importations de tabacs manufacturés des autres Etats membres originaires sur le territoire italien. Naturellement — ajoutait la Commission — pour bénéficiaire de cette faculté, les importateurs concernés devaient avoir acquitté les droits et taxes compatibles avec le Traité dans les mêmes conditions que les produits relevant de l'article 30.

4) Effets de la résolution du 21 avril 1970

Finalement, la quatrième et dernière question posée à la Cour s'énonçait comme suit : « La résolution du Conseil des Ministres CEE du 21 avril 1970, publiée dans le Journal Officiel des Communautés européennes n° C 50 du 28 avril 1970 (28), peut-elle modifier la portée des dispositions de l'article 37, paragraphe 1^{er} du traité et dans l'affirmative, celle-ci a-t-elle pour effet de lier les Etats membres, en libérant immédiatement l'importation de produits soumis au monopole, sans qu'une autre mesure communautaire soit nécessaire, et en entraînant la déchéance des droits d'exclusivité attachés au monopole des tabacs ? ».

A cette question, la Cour a répondu que la résolution précitée « qui exprime essentiellement la volonté politique du Conseil et des Gouvernements français et italien de mettre fin à une situation contraire à l'article 37 § 1 ne saurait produire des effets opposables aux justiciables » (29) et « qu'en particulier, l'échéance mentionnée dans la résolution ne peut prévaloir sur celle inscrite dans le traité » (30).

La Cour exprime donc l'idée que la résolution du Conseil du 21 avril 1970 — mais le raisonnement peut s'appliquer à tout acte communautaire pris sous la forme d'une résolution — ayant un contenu essentiellement politique, ne peut déployer des effets juridiques, et ne peut par conséquent pas modifier la portée ou le contenu d'une disposition du traité (31).

En effet, comme l'a rappelé l'Avocat Général dans ses conclusions, « un acte du Conseil ne saurait avoir (pour effet de modifier le Traité) que s'il est accompli conformément à l'article 235 ou à l'article 236 du Traité ». D'autre part, le Conseil lui-même a précisé que les pouvoirs du Conseil ne

(25) La thèse de l'effet direct de l'article 37 § 1^{er} que la Commission défend ne fait que reprendre le point de vue soutenu par elle antérieurement (Aff. 82/71 précitée et Aff. 45/75) de même que les conclusions des Avocats Généraux Roemer et Reischl dans les mêmes affaires.

(26) Pour ce qui est de la doctrine, M. J. MEGRET avait déjà pressenti la solution qu'adopterait la Cour, dans son article : « L'aménagement des monopoles français en exécution de l'article 37 du traité instituant la CEE » (Rev. trim. de droit européen n° 3 de 1972, p. 558, et notamment p. 561). Voir également M. CAPELLI, op. cit., p. 260.

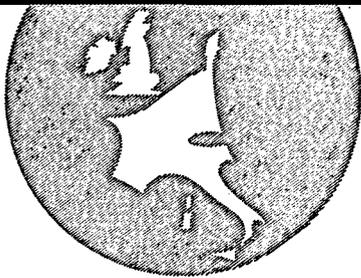
(27) Voir considérant 20.

(28) Cette résolution déclarait que « Le Conseil des Communautés européennes convient de ce qui suit : 1. Les Gouvernements français et italien s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'abolition des discriminations résultant des monopoles nationaux à caractère commercial. 2. L'abolition des droits exclusifs relatifs à l'importation et à la commercialisation de gros doit être réalisée au plus tard le 1^{er} janvier 1976 ».

(29) Voir considérant 23.

(30) Voir considérant 24.

(31) Voir, dans le même sens, M. CAPELLI, op. cit., p. 259.



résultent que du traité lui-même. Or, l'art. 37 ne prévoit aucun pouvoir de décision. Seul le recours à l'article 235 pourrait créer de nouveaux pouvoirs » (32).

Enfin, la Commission elle-même, invoquant les articles 145, 236 ainsi que l'article 4 § 1^{er} al. 2, trouvait une confirmation à son interprétation par les termes du procès-verbal des délibérations du Conseil en vue de l'adoption de ladite résolution selon lesquels les dispositions prises « ne préjugent en rien l'application de l'article 37 du traité CEE ». Sur ce point, toutes les parties intervenantes — y compris la Commission, et même le Conseil des Ministres, dans le cadre duquel a été prise ladite résolution — ont donc abouti à la même conclusion.

En réalité, cette résolution est une composante d'un compromis politique très complexe adopté en 1970 par les Etats membres originaires, portant à la fois sur l'organisation du marché du tabac brut, la structure des droits d'accise et les droits exclusifs des monopoles en matière de tabacs manufacturés (33). Il est vrai qu'un autre élément, purement juridique celui-là, semble avoir conduit à l'adoption d'une résolution plutôt que d'un autre acte plus contraignant, à savoir, comme l'a souligné l'Avocat Général, qu'en 1970, la question de savoir si l'article 37 § 1 exigeait ou non la suppression des droits exclusifs d'importation détenus par certains monopoles d'Etat était encore ouverte.

Quoi qu'il en soit, la question se pose de savoir pourquoi la Commission n'a pas poursuivi les monopoles français et italien sur base de l'article 169 du traité pour manquement à leur obligation d'abolir leurs droits exclusifs d'importation et de commercialisation de gros vis-à-vis des autres Etats membres originaires, et ceci dès le 1^{er} janvier 1970, puisqu'à cette date l'article 37 § 1^{er} imposait la suppression de toute discrimination et que la résolution précitée n'aurait su modifier la portée et le contenu de cette disposition.

A cette dernière question, la Commission a répondu que, sur le plan de l'opportunité, il lui aurait été difficile de poursuivre avant le 1^{er} janvier 1976 les Gouvernements italien et français pour infraction au traité, sous peine de mettre en cause la volonté de ces Etats membres d'honorer leurs engagements pris dans le cadre de la résolution (34).

(32) Sur ce point, le Conseil rappelle que l'article 235 avait précisément servi de base à la proposition de règlement précitée du 4 juillet 1967 (révisée le 18 juillet 1969), qui précisément visait à éliminer — *inter alia* — les droits exclusifs d'importation des monopoles communautaires des tabacs manufacturés.

(33) Voir à cet égard l'excellent article de MM. G. CHINIARD et F. GIUFFRIDA : « Mesures communautaires dans le secteur du tabac » (*Revue du Marché Commun*, n^{os} 134 et 135 de 1970, respectivement pp. 288 et 341, et notamment pp. 288 et 347) qui présente par ailleurs la genèse complète de cette législation.

(34) Entre 1970 et 1975, l'action de la Commission s'est donc bornée à poursuivre les monopoles pour des discriminations autres que celles tenant directement au maintien des droits exclusifs.

Section II : Effets de l'arrêt Manghera sur les droits exclusifs des monopoles

A) DROITS EXCLUSIFS D'IMPORTATION

Les conclusions de l'arrêt Manghera ont évidemment une portée qui dépasse largement le cadre des monopoles des tabacs manufacturés, puisque l'article 37 § 1 du traité s'applique à l'ensemble des monopoles nationaux à caractère commercial. Cependant, cette disposition ne concernant que le commerce entre Etats membres originaires, on en vient naturellement à s'interroger sur le régime applicable aux monopoles dans le cadre du commerce entre Etats membres originaires et nouveaux d'une part et entre ces derniers d'autre part. Pour répondre à cette question, il convient de se référer à l'article 44 § 1^{er} de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités (appelé ci-après « traité d'adhésion »), qui déclare :

« Les nouveaux Etats membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, au sens de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE, de telle façon que soit assurée, avant le 31 décembre 1977, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés. Les Etats membres originaires assument à l'égard des nouveaux Etats membres des obligations équivalentes ».

« Mutatis mutandis », on constate que les termes de cette disposition correspondent à ceux de l'article 37 § 1^{er} du traité instituant la CEE. On ne saurait donc raisonnablement s'attendre à ce que la Cour, saisie — par hypothèse — d'une demande de décision préjudicielle relative à l'article 44 § 1 précité, interprète après l'expiration de la période de transition cette disposition dans un sens différent de celui consacré par l'arrêt Manghera. En conséquence, au 1^{er} janvier 1978, les monopoles des Etats membres originaires devront avoir aboli leurs droits exclusifs d'importation vis-à-vis des nouveaux Etats membres — cette même obligation incombant aux nouveaux Etats membres vis-à-vis de chacun d'entre eux et des Etats membres originaires.

Toutefois, pour assurer une certaine *progressivité* dans l'exécution de l'aménagement visé à l'article 44 § 1^{er} du traité d'adhésion, ce dernier a donné le pouvoir à la Commission de faire « dès l'année 1973, des recommandations au sujet des modalités et du rythme selon lesquels l'adaptation (...) doit être réalisée, étant entendu que ces modalités et ce rythme doivent être les mêmes pour les nouveaux Etats membres et pour les Etats membres originaires » (Art. 44 § 2).

Pour assurer cette exécution progressive en matière de monopoles de *tabacs manufacturés*, la Commission a adressé aux Gouvernements français (35) et italien (36) une recommandation les incitant à ouvrir progressivement leurs marchés respectifs aux importations en provenance des nouveaux Etats membres. Selon ladite recommandation, cette « ouverture » devait prendre la forme de contingents minimaux annuels d'importation affranchis de toute discrimination (37). Ces contingents, augmentés chaque année, représentaient les exportations globales des trois nouveaux Etats membres fixées en fonction des productions nationales française et italienne respectives de l'année précédente. Ainsi, pour l'année 1974, ces exportations libres de toute discrimination devaient représenter au minimum 3 % de la production respectivement française et italienne de l'année 1973. Pour les années suivantes, la situation devait être la suivante :

1975 : 5 % de la production nationale de l'année 1974.

1976 : 9 % de la production nationale de l'année 1975.

1977 : 15 % de la production nationale de l'année 1976.

A partir de 1978 : interdiction de toute discrimination.

Toutefois, les recommandations ne liant pas (38) — en particulier les Etats membres — les monopoles français et-italien pourraient toutefois ne pas suivre les termes de la recommandation précitée (ceci mis à part naturellement le problème de l'opportunité politique d'une telle attitude).

Quelles que soient les conclusions auxquelles l'arrêt Manghera permette d'aboutir en matière d'abolition des droits exclusifs à l'importation, ces conclusions risquent toutefois d'être dépassées et de n'avoir qu'une portée théorique pour ce qui est du secteur des tabacs manufacturés. En effet, sans que cela soit une conséquence directe de l'affaire Manghera mais sans davantage exclure que cette dernière y ait contribué pour une part non négligeable, l'Italie a adopté, le 10 décembre 1975, une

loi « concernant les dispositions sur l'importation et la commercialisation de gros des tabacs manufacturés et des modifications des normes relatives à la contrebande des tabacs étrangers » (39), qui, toutefois, attend encore, à l'heure actuelle, un décret d'application.

L'article 1^{er} § 1 de cette loi précise qu'« est autorisée l'importation dans la république des tabacs manufacturés (position douanière 24.02), provenant des pays des Communautés européennes et destinés à être introduits dans des dépôts de distribution de gros, différents de ceux de l'Administration des monopoles de l'Etat ». En d'autres termes, cette disposition reconnaît la liberté d'importation directe en Italie et la possibilité, au stade de la distribution en gros, d'éviter le passage autrefois obligatoire par les entrepôts du monopole (40). Cependant, l'Italie conserve en tout état de cause pour son monopole le droit de continuer à exercer son activité d'importation et de commercialisation des tabacs manufacturés de provenance communautaire, et ce sur la base d'accords contractuels avec les différents exportateurs intéressés (41).

En France, une loi analogue, dénommée « loi portant aménagement du monopole des tabacs manufacturés », a été adoptée le 24 mai 1975 (loi n° 76-448, J.O. du 24-25.5.76, p. 3083). Cette loi abolit effectivement le monopole d'importation — et également de commercialisation en gros — des tabacs originaires ou en provenance des Etats membres de la CEE, toute autre importation restant dès lors dans le domaine de compétence du monopole. Cependant, même si l'abolition de ces droits exclusifs a pour conséquence logique la liberté pour toute personne d'importer et de commercialiser en gros les tabacs manufacturés, cette dernière, selon cette loi, doit être agréée dans des conditions à fixer par décret au Conseil d'Etat. Le projet de loi justifiait cette mesure par « l'importance fiscale des produits qu'elle est appelée à négocier » (42). En outre, il est expressément prévu que le droit de fabriquer et de vendre au détail reste de la compétence exclusive du monopole.

B) DROITS EXCLUSIFS AUTRES QUE CEUX RELATIFS A L'IMPORTATION

L'arrêt Manghera s'est limité à condamner, dans le chef des monopoles des Etats membres originaires, leurs droits exclusifs d'importation vis-à-vis des autres Etats membres originaires, ces droits ayant dû être éliminés à partir du 1^{er} janvier 1970. Comme il a été démontré plus haut, ces droits exclu-

(35) Recommandation de la Commission du 2 août 1974 (J.O. n° L 237 du 29-8-1974, p. 35).

(36) Recommandation de la Commission du 18 novembre 1974 (J.O. n° L 326 du 6-12-1974, p. 29).

(37) Une solution analogue avait été adoptée pour faciliter, durant la période de transition, l'ouverture progressive du marché français des tabacs manufacturés vis-à-vis des importations des Etats membres originaires (voir J.O. du 23-6-1962, p. 1500).

Cette solution a également été appliquée à d'autres monopoles, notamment dans le secteur des allumettes (ibid. p. 1502). Certaines objections qui ont été émises par un gouvernement intéressé à l'encontre de cette méthode d'ouverture progressive ont été exposées dans l'article de M. Jean-François PICARD : « L'aménagement du monopole français des allumettes » (Rev. trim. de droit européen, n° 4 de 1973, p. 630, et notamment p. 632).

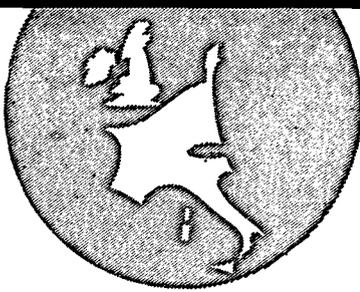
(38) Art. 189 (5) du Traité instituant la CEE.

(39) « Legge concernente disposizioni sull'importazione e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati e modificazioni alle norme sul contrabbando di tabacchi esteri » (loi n° 724 du 10-12-1975, Gazzetta Ufficiale, n° 4 du 6-1-1976).

(40) Pour ce qui est de l'abolition des droits exclusifs en matière de commercialisation de gros, voir section B ci-après.

(41) Voir exposé des motifs du projet de loi précité, p. 2.

(42) Voir exposé des motifs de projet de loi, p. 2.



sifs devront également être éliminés, en particulier vis-à-vis des nouveaux Etats membres, et ce à partir du 1^{er} janvier 1978. La situation résultant de cette double élimination signifie-t-elle que l'exclusion prévue par les articles 37 § 1^{er} du traité CEE et par l'article 44 § 1^{er} du traité d'adhésion « de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres » est « assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés » ? Cela semble loin d'être le cas, comme on tentera de l'exposer ci-dessous, en ce qui concerne les monopoles des tabacs manufacturés.

1) Droits exclusifs de commercialisation de gros

La pratique de ces dernières années a démontré à de nombreuses reprises que l'existence des droits exclusifs de commercialisation de gros — à l'instar des droits exclusifs d'importation — avait permis des discriminations vis-à-vis des importations des Etats membres originaires.

En outre, il convient de rappeler l'engagement politique pris par les Gouvernements français et italien dans le cadre d'une résolution du Conseil (43) d'abolir au 31 décembre 1975 leurs droits exclusifs relatifs non seulement à l'importation mais aussi à la *commercialisation de gros* des produits des autres Etats membres originaires. Ce parallélisme de situation peut donner légitimement à penser que les droits exclusifs de commercialisation de gros vis-à-vis de ces Etats devraient — à l'instar des droits exclusifs d'importation — avoir été abolis juridiquement dans le chef des monopoles, et ce à compter du 1^{er} janvier 1970. Il devrait en être de même dès le 1^{er} janvier 1978 vis-à-vis des importations en provenance des nouveaux Etats membres (44). Il semble donc peu vraisemblable que la Cour, si elle venait à être saisie d'une nouvelle demande en interprétation de l'article 37 § 1^{er} du traité CEE — ou plus tard de l'article 44 § 1^{er} du traité d'adhésion — relative aux droits exclusifs de commercialisation de gros, ne se prononce pas en faveur de l'abolition de ces derniers.

Enfin, on peut légitimement se poser la question de savoir jusqu'à quel stade de la commercialisation, l'« exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres » visée par les dispositions précitées doit être assurée. En d'autres termes, c'est le problème de la définition des termes « conditions d'approvisionnement et de débouchés » qui est soulevé. En particulier, cette définition englobe-t-elle les droits exclusifs relatifs au *commerce de détail*, que les monopoles français et italien détiennent encore à l'heure actuelle ?

2) Droits exclusifs de commercialisation de détail

En tout cas, la Commission avait déjà pris une très claire option à cet égard, lorsqu'elle proposait, en 1967, que le Conseil prenne une décision quant

(43) Voir section I.B.4 de la présente étude.

(44) Voir dans ce sens les Recommandations de la Commission citées sous section II.A de la présente étude.

à ces droits exclusifs avant le 1^{er} janvier 1969 (45). C'est que la Commission avait déjà pu démontrer que dans le passé certaines pratiques des monopoles au niveau de la vente au détail permettaient des discriminations (46). En particulier, la Commission précisait, dans sa proposition, que « l'indépendance des débiteurs vis-à-vis de l'Etat doit être assurée... les débiteurs ont la faculté de s'approvisionner directement auprès des fournisseurs des autres Etats membres en toutes quantités et qualités (47). Cette proposition de la Commission était cependant jugée insuffisante par les délégations des pays du Bénélux et de celle d'Allemagne, car elle n'assurait pas l'« exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres ». Selon ces délégations, « cet objectif n'aurait pu être atteint qu'en libérant complètement le commerce de détail des tabacs manufacturés ou bien en admettant la vente au détail par des débiteurs ne faisant pas partie du réseau de distribution des monopoles ainsi que par les distributeurs automatiques » (48).

Cependant devant l'opposition des délégations notamment française et italienne, ainsi que dans le contexte politique de l'époque où aussi bien des intérêts agricoles, fiscaux et tenant aux monopoles étaient étroitement mêlés (49), une nouvelle proposition devait être présentée le 18 juillet 1969 qui — entre autres — préconisait une réglementation relative à l'indépendance des débiteurs. Mais une fois encore, la situation décrite ci-dessus se répéta dans ses grandes lignes (50) et la proposition n'eut aucune suite.

Après la fin de la période de transition, la pratique des monopoles — et notamment celle de l'AAMS — confirma une nouvelle fois que, même au niveau de la vente au détail, « les conditions d'approvisionnement et de débouchés » pouvaient être discriminatoires au détriment des produits importés des autres Etats membres. En particulier, au sens de l'article 37 § 1^{er} du traité instituant la CEE, tant qu'un détaillant ne peut s'« approvisionner » directement à l'étranger d'une certaine marque dans une quantité donnée, on peut douter que les conditions de « débouchés » de cette marque soient égales à celles d'une marque nationale (51). On peut donc s'attendre à ce qu'un jour

(45) Voir art. 2, § 2, al. 1^{er}, de la proposition de règlement de la Commission mentionnée à la section I.B.4. de la présente étude.

(46) Par exemple des discriminations avaient été relevées en matière d'approvisionnement des détaillants en marques étrangères (voir Recommandation précitée de la Commission du 6-4-1962).

(47) Voir la proposition de règlement précitée, art. 2, § 2, al. 1 et 2.

(48) Voir l'article cité de G. CHINIARD et F. GIUFFRIDA, p. 346.

(49) Ibidem.

(50) Ibidem, p. 347.

(51) Voir, en faveur de l'abolition des droits exclusifs de commercialisation de détail, la thèse de M. CAPELLI, op. cit., p. 264.

la Cour condamne les droits exclusifs de commercialisation de détail — problème qui domine, selon nous, celui de la liberté d'établissement des débiteurs (52). En effet, ce n'est pas parce que la liberté d'établissement de débiteurs ressortissants des autres Etats membres sera assurée, que les discriminations du monopole seront automatiquement abolies.

C) CONSIDERATIONS FINALES

Dépourvus de leurs droits exclusifs d'importation aussi bien vis-à-vis des Etats membres originaires (dès 1970) que des nouveaux Etats membres (dès 1978), de leurs droits exclusifs relatifs à la commercialisation de gros, et même de leurs droits exclusifs relatifs à la commercialisation de détail, de quels droits exclusifs les monopoles des tabacs manufacturés pourront-ils jouir à l'avenir tout en respectant les règles du traité ?

En premier lieu, tous les droits exclusifs expressément mentionnés ci-dessus pourront être maintenus vis-à-vis des tabacs manufacturés originaires des pays tiers. Toutefois, seuls parmi ces derniers, et après une longue période transitoire, les tabacs manufacturés originaires de Grèce et de Turquie (53) pourront entrer en France et en Italie affranchis de toute discrimination « en matière de conditions d'approvisionnement et de débouchés ». En outre, les monopoles pourront continuer à exercer leurs droits exclusifs en matière de fabrication de tabacs manufacturés — droits exclusifs qui pourraient cependant être « mitigés » en cas de libéralisation sur le plan communautaire de la profession de fabricant (54).

Dans le cadre du traité instituant la CEE, telle semble être l'image finale que pourra présenter à plus ou moins long terme tout monopole national à caractère commercial. Mais, en même temps, les droits exclusifs des monopoles énumérés ci-dessus constituent autant de limites que les monopoles ne pourront dépasser, sous peine d'infraction aux règles du traité. En particulier, dans l'hypothèse d'un changement politique dans un ou plusieurs Etats membres entraînant une nationalisation de certains sec-

teurs économiques, les limites mentionnées plus haut devraient être respectées. — à moins d'une modification expresse du traité.

Conclusion

L'abolition des droits exclusifs d'importation des monopoles à caractère commercial — requise par l'arrêt Manghera — enlève à ces derniers une grande partie de leurs prérogatives. En effet, seuls la jouissance et l'exercice de ces droits exclusifs d'importation — et de commercialisation — constituent un instrument efficace de protection de l'industrie nationale.

Néanmoins, pour ce qui est des monopoles des tabacs manufacturés, il semble que la situation de fait existant préalablement à cet arrêt n'a pas encore été modifiée à l'heure actuelle. En effet, aussi bien en France qu'en Italie, des décrets d'application sont toujours attendus pour mettre en œuvre les dispositions législatives déjà prises dans ce but.

Quoi qu'il en soit, sur le plan du fonctionnement du marché commun, l'abolition des droits exclusifs d'importation des monopoles à caractère commercial lève une nouvelle hypothèque qui grevait encore sur la libre circulation des marchandises depuis la fin de la période de transition, notamment en ce qui concerne l'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent.

Par ailleurs, sur le plan de l'interprétation du droit communautaire, l'arrêt Manghera pose un nouveau jalon en faveur d'une interprétation du traité fondée sur le principe de l'« effectivité », puisque la Cour a admis que l'abolition des droits exclusifs en cause, laquelle n'était pas exigée selon la lettre du traité instituant la CEE, représentait une nécessité en vue d'assurer la libre circulation des marchandises.

Enfin, au niveau du citoyen, l'arrêt Manghera, en reconnaissant à l'article 37 § 1^{er} du traité instituant la CEE un effet direct, octroie à ce dernier un nouveau droit subjectif directement invocable devant les juridictions nationales. Sur ce point, l'arrêt de la Cour apporte une nouvelle contribution à l'effet « intégrateur » des décisions de la Cour.

(52) Contra : M. MEGRET dans op. cit., p. 569.

(53) Les débiteurs français notamment sont considérés comme des préposés de l'Administration et en conséquence doivent avoir la nationalité française.



LE MARCHÉ COMMUN DU SUCRE

L'acte de naissance du Marché commun du sucre peut être daté du 24 juillet 1966, date à laquelle le Conseil des ministres de l'Agriculture de la CEE adopta trois résolutions fixant les grandes lignes de l'organisation de ce marché.

Mais il faut remonter jusqu'en 1959 pour retrouver les premières esquisses d'organisation élaborées par les fonctionnaires de Bruxelles. C'est dire combien cet enfantement fut laborieux.

D'autre part, depuis son entrée en vigueur, cette organisation a été profondément modifiée, notamment à la suite de l'élargissement de la CEE.

Nous allons nous efforcer de retracer les diverses étapes de cette évolution et d'examiner dans quelle mesure le fonctionnement actuel du Marché commun du sucre répond aux objectifs fixés à l'origine.

I. — La genèse du Marché commun du sucre

Avant de retracer cette histoire, il convient d'en planter le décor. En effet, derrière l'évolution des schémas d'organisation du marché communautaire, on perçoit constamment l'influence de la situation du marché mondial. Or, celui-ci, qui est un marché marginal (10 à 20 % de la production sucrière mondiale) est extrêmement fluctuant : depuis 1959, les cours ont varié entre un minimum de 1,23 US cent la livre et un maximum de 65,50 US cents, c'est-à-dire dans un rapport de 1 à 53 !...

En 1959, les cours sont déprimés (environ 3 cents la livre). Au cours des cinq précédentes campagnes, la production sucrière communautaire a été excédentaire d'environ 10 % en moyenne mais cet excédent correspond sensiblement aux besoins des anciens territoires coloniaux qui, à cette époque, entretiennent encore des relations économiques étroites avec leurs métropoles. Le bilan est donc équilibré, mais cet équilibre n'est maintenu que grâce à des politiques nationales freinant d'une façon très contraignante la production (taxation des prix, contingentement).

Dans une Communauté où tous les gouvernements pratiquent une organisation très stricte de la production et la commercialisation du sucre, les principes libéraux posés par le Traité de Rome ne pouvaient être appliqués au secteur du sucre que dans une mesure limitée.

C'est pourquoi, en novembre 1959, la Commission Européenne propose un système qui, tout en visant à supprimer toute discrimination entre producteurs et entre consommateurs et toute entrave aux échan-

ges intracommunautaires, reste largement interventionniste. Les principaux éléments de ce plan sont les suivants :

- réalisation d'un marché unique du sucre de betterave et de canne, à l'issue d'une période transitoire de 6 années ;

- substitution au système classique de protection douanière vis-à-vis des pays tiers d'un système de prélèvements variables ;

- fixation d'un prix indicatif unique du sucre à partir duquel seront déterminés, en début de campagne, des prix départ-usine valables pour un certain nombre de régions ;

- faculté donnée aux gouvernements nationaux de fixer, s'ils le jugent opportun, un prix de betterave ;

- création d'un Bureau de sucre, organe d'exécution des directives de la Commission ;

- création d'un Comité paritaire à vocation consultative groupant des représentants de la Commission, des gouvernements des Etats membres, des producteurs agricoles, des industriels transformateurs, des commerçants et des travailleurs.

Bien que la Commission affirme que la production doit rester dans les limites des besoins intérieurs, en raison de la situation du marché mondial, elle pose le principe de la liberté de production, n'envisageant de recourir au contingentement qu'en cas de nécessité. Elle prévoit cependant que la charge de l'écoulement des excédents sur le marché mondial sera répercutée, au moins partiellement, sur le prix du sucre, ce qui constitue un frein à l'augmentation de la production.

Par ailleurs, la Commission déclare que le marché doit être organisé de façon à encourager la spécialisation, c'est-à-dire le développement de la production dans les régions les plus aptes à celle-ci, afin de réaliser les conditions de production les plus favorables.

En 1960, la Commission affine ses propositions en ce qui concerne notamment le système des prix ; elle suggère la fixation « d'un prix d'intervention et d'un prix de seuil ». Le 21 décembre 1960, le Conseil des ministres approuve implicitement ce schéma.

Un an plus tard, le Conseil fixe comme suit le calendrier des travaux préparatoires : la Commission devra déposer ses propositions en matière de sucre avant le 15 juillet 1962 ; le Conseil des ministres prendra ses décisions à ce propos le 15 octobre 1962 au plus tard, afin que les premières mesures d'application puissent intervenir à la date du 1^{er} janvier 1963. En fait, comme bien souvent en pareil cas, ce calendrier ne put être tenu.

Au printemps 1963, un projet est mis au point. Il comporte une innovation importante : la fixation

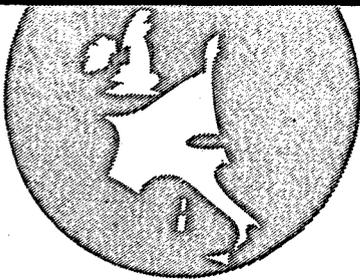
d'un prix communautaire de la betterave. Mais ce projet ne fut même pas transmis au Conseil, car il apparaît, sur certains points, comme inutilement compliqué ; de plus, une flambée — temporaire — des cours mondiaux, ainsi qu'une campagne déficitaire en 1962-63, amena certains responsables de la CEE à réviser leur point de vue sur l'organisation future de l'économie sucrière. C'est en définitive vers une solution plus libérale que la Commission s'orienta, solution qui ne comportait notamment aucune limitation de la production sucrière, alors que le précédent projet avait prévu un système de quantum qui assignait une limite aux charges d'exportation que la CEE acceptait de supporter.

Tout au long de l'année 1964, les discussions se poursuivent, à tous les niveaux (Parlement européen, Comité économique et social, Comité spécial, Groupe d'experts...) pour aboutir, en septembre, au Conseil des ministres, qui ne peut conclure en raison de divergences importantes sur un éventuel contingentement de la production : la Belgique, les Pays-Bas et la France demeurent résolument hostiles à une telle éventualité, alors que l'Allemagne et l'Italie se déclarent favorables à un système de maîtrise des productions comportant une individualisation des excédents. Ces deux pays dont les producteurs bénéficient alors de niveaux de prix plus élevés, en ce qui concerne tant la betterave que le sucre, redoutent qu'en l'absence d'un contingentement rigoureux de la production, l'équilibre des ressources en sucre et des besoins de la CEE ne soit finalement assuré par le mécanisme des prix.

Peu après, cependant, l'effondrement des cours mondiaux amène les partisans de la liberté de production à assouplir leur position. Les négociations évoluent favorablement lorsque, en juin 1965, le Gouvernement français décide de suspendre sa participation aux instances communautaires.

Cependant, la Direction générale de l'agriculture poursuit l'examen du dossier du sucre, en révisant quelque peu ses conceptions initiales en fonction de l'évolution du marché mondial.

Finalement, les négociations reprennent en 1966 et, le 24 juillet, trois résolutions du Conseil jettent les bases du Marché commun du sucre. L'accord avait été difficile à trouver, chaque pays ayant âprement défendu ses intérêts. Aussi le projet que les Services de la Commission avaient préparé, en s'inspirant de considérations uniquement techniques, était-il passablement défiguré au sortir de la négociation. Le quota communautaire, pour lequel la Commission avait proposé la stricte moyenne des productions 1961 à 1965, avait subi des retouches considérables ; il était passé, pour l'ensemble des Etats membres de 5,7 à 6,48 millions de tonnes, soit



une augmentation de près de 14 % ; par ailleurs la répartition entre Etats membres était profondément modifiée, le tonnage garanti à la Belgique étant accru de 43 %, celui de l'Italie de 33 %, celui des Pays-Bas de 12 %, celui de l'Allemagne de 9 % et celui de la France... de 4 % !

Comme on le voit, la France avait consenti de sérieuses concessions pour parvenir à un accord. Le principe de la spécialisation que la Commission mettait au centre même de ses préoccupations avait subi là une sérieuse entorse.

Enfin, le 9 février 1967, un accord intervient sur l'organisation de la campagne 1967-68, qui doit servir de transition, et, le 18 décembre de la même année, est adopté le Règlement 1009/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre pour la période 1968-69 à 1974-75. Le Marché commun du sucre va pouvoir entrer en vigueur.

II. - Le règlement 1009/67

Il est difficile de rendre compte succinctement d'un règlement comportant 66 articles fort denses, créant un nouveau régime de production, de prix et d'échanges.

Quelques observations générales, pour commencer.

Il y a lieu de souligner, premièrement, que ce règlement couvre l'ensemble de l'économie sucrière, puisqu'il s'applique à la matière première (betterave et canne) comme aux produits et sous-produits de la 1^{re} transformation (pulpes, mélasses, sucres) et, dans une certaine mesure, de la 2^e transformation (chocolaterie, confiserie, biscuiterie, etc.).

Deuxièmement, on peut noter que, compte tenu du fait que la matière première est fournie par un très grand nombre de planteurs et ne constitue pas une marchandise exportable, le règlement à la différence des autres organisations de marchés agricoles) porte principalement sur le produit transformé pour des raisons évidentes de facilité de mise en œuvre et de contrôle des dispositions édictées.

Troisièmement, alors que dans les autres secteurs de production, déjà placés sous règlement communautaire ou qui le seront dans les années suivantes, les producteurs se voient assurer une garantie d'écoulement et de prix sans limitation de quantité, il n'en est pas de même pour la betterave ni le sucre : en effet, le Règlement 1009/67

limite ces garanties aux tonnages produits dans le cadre de droits de production limités.

A) Le régime de production instauré par le Règlement 1009/67 repose sur le système des quotas.

Chacun des Six, doté d'un quota de base national (quota A) par l'Autorité communautaire, est habilité à répartir 90 % de ce quota entre les Sociétés sucrières établies sur son territoire, au prorata de leur production moyenne 1961-1965, et à disposer des 10 % restants selon son appréciation.

Chaque Société sucrière se voit reconnaître la possibilité de dépasser éventuellement son quota de base, d'un pourcentage susceptible d'être ajusté chaque année en fonction de l'évolution de la production et de la consommation (quota B). Ce pourcentage, fixé pour la campagne 1968-69, à 35 % du quota de base a été maintenu à ce taux jusqu'en 1974-75, campagne pour laquelle il fut porté à 45 %. Le total de ces deux tranches est appelé quota maximum ».

Aux droits de production ainsi reconnus à chaque Société sucrière s'attache pour elle la faculté de demander à un organisme, créé à cet effet, qu'il intervienne pour prendre en charge tout ou partie de sa production et la lui règle au prix dit d'intervention.

Cependant, la production située entre le quota de base et le quota maximum est affectée d'une cotisation dite « à la production » destinée au financement des frais à engager par la CEE, à travers l'organisme d'intervention, pour assurer l'écoulement sur le marché mondial de la fraction de ces sucres non absorbés par le marché communautaire.

Le montant de cette cotisation est calculé en divisant les pertes globales résultant de l'écoulement sur pays tiers des tonnages compris entre la « quantité garantie » (105 % de la consommation prévisible) et le quota maximum par la totalité des sucres B produits. Toutefois le montant de la cotisation ne peut dépasser un plafond fixé par le Conseil avant la campagne. Pour les premières années du Marché commun du sucre, ce maximum a été fixé à 8,97 UC, soit environ 42 % du prix d'intervention du sucre de la qualité-type.

La garantie s'arrête-là, car le règlement dispose que le tonnage produit en dépassement du quota maximum (sucres C) ne peut être mis sur le marché communautaire et, a fortiori, à l'intervention et que la Société excédentaire doit en rechercher le placement sur le marché mondial, sans restitution ni prélèvement.

Enfin, pour tenir compte du caractère saisonnier de la production, le règlement prévoit l'octroi de primes mensuelles de stockage et organise la péré-

quation entre les Sociétés sucrières des frais entraînés par le versement de ces primes, en imposant aux sociétés le versement d'une cotisation de stockage.

B) La description du régime de prix institué par le Règlement 1009/67 nécessite des développements complémentaires.

Le règlement pose le principe de la proposition annuelle par la Commission au Conseil et de la fixation par le Conseil, avant le 1^{er} août, des prix applicables au sucre (prix indicatif, d'intervention, prix de seuil) et à la betterave (prix minimum) de la campagne sucrière commençant le 1^{er} juillet de l'année suivante. Notons, en passant, qu'à ce jour ce calendrier n'a jamais été respecté.

En ce qui concerne le sucre, le règlement institue un régime de prix pour le sucre blanc et un autre pour le sucre brut.

Pour le sucre blanc, le régime comporte trois prix : le *prix indicatif* correspond au niveau auquel les autorités communautaires jugent que le prix du sucre de qualité type est susceptible de s'établir dans la zone de production la plus excédentaire de la CEE ; le *prix d'intervention*, d'un niveau inférieur de 5 % environ au prix indicatif, correspond au prix minimum garanti aux fabricants ; le *prix de seuil* représente le prix de vente minimum dans la CEE du sucre importé des pays tiers.

Pour le sucre brut, produit intermédiaire, le régime ne comprend qu'un prix d'intervention et un prix de seuil.

S'agissant de la betterave, le règlement dispose que, compte tenu du prix d'intervention arrêté pour le sucre blanc, seront fixés deux prix minima pour la betterave à 16 % de teneur en sucre (des bonifications ou réfections venant corriger ce prix de base en fonction de la richesse des livraisons) : l'un, applicable au tonnage de racines correspondant au quota de base affecté à la sucrerie (betteraves A) ; l'autre, applicable au tonnage produit en dépassement du quota de base jusqu'au plafond autorisé constitué par le quota maximum (betterave B). Ce deuxième prix est égal au premier, diminué de la part du planteur dans la cotisation à la production.

Ces prix minima étant calculés en fonction du prix d'intervention du sucre, un règlement de février 1968 a prévu que, si le prix effectif du sucre s'établissait à un niveau supérieur, le partage du supplément de prix entre fabricants et planteurs pouvait être réglé par accord interprofessionnel.

Le prix des betteraves hors quota (ou betteraves C) échappe à la réglementation communautaire. Il est fixé librement entre acheteur et vendeur.

Quant à la canne, le règlement pose le principe

de la fixation de son prix normale par voie d'accord interprofessionnel entre planteurs et fabricants.

C) Le Règlement 1009 fonde le régime des échanges avec les pays tiers sur 4 éléments : le certificat, le prélèvement, la restitution et le trafic de perfectionnement.

Le *certificat* d'importation ou d'exportation, qui doit être demandé à l'organisme d'intervention, constitue, pour les autorités communautaires, l'instrument nécessaire de contrôle de l'entrée et de la sortie des produits soumis au règlement.

Le prélèvement, dont la perception est prévue à l'importation dans la CEE et tous les produits soumis au règlement, a pour objet de porter le prix de ces produits au niveau du prix de seuil. Le montant du prélèvement est fonction et du prix de seuil et du prix d'importation CAF pour le sucre blanc, le sucre brut et la mélasse ; il correspond au premier, diminué du second ; il est appelé à être ajusté, selon une périodicité différente selon les produits, compte tenu des variations des prix CAF.

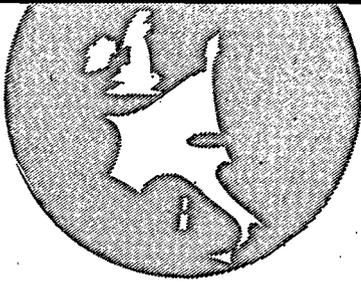
L'octroi d'une restitution à l'exportation vise à permettre la conclusion de transactions entre l'industrie communautaire et les pays tiers. Le montant de la restitution, qui peut être différencié selon les destinations, est calculé de façon à compenser la différence entre le prix du marché mondial et le prix communautaire, pour le produit considéré. Le règlement prévoit ou l'ajustement périodique et automatique de la restitution ou sa fixation, cas par cas, par voie d'adjudication.

Le mécanisme décrit ci-dessus vise le cas, le plus fréquent à ce jour, où les cours mondiaux sont inférieurs au prix communautaire. Dans le cas contraire, le système est inversé : prélèvement à l'exportation et restitution à l'importation.

Ces dispositions s'appliquent également aux produits sucrés.

Le principe du recours au *trafic de perfectionnement*, c'est-à-dire à l'admission temporaire en franchise de droits, est retenu par le règlement, qui dispose que, si la situation du marché l'exige, le trafic de perfectionnement actif peut être réglementé, voire interdit.

Lorsqu'on aura ajouté que le Règlement 1009 officialise dans le secteur de l'économie sucrière l'institution d'un Comité de gestion, composé de représentants des Etats membres et placé sous la présidence d'un représentant de la Commission, (décision complétée en 1969 par la création d'un « Comité Consultatif du Sucre » et d'un « Groupe Paritaire », chargés de représenter les professions auprès de la Commission) on aura achevé la description des traits les plus caractéristiques de l'organisation commune du marché du sucre dans sa version originelle.



III. — L'application du règlement 1009

Cette réglementation était, somme toute, relativement libérale et expansionniste, surtout si on l'apprécie par rapport à la situation déprimée du marché mondial au moment où elle fut arrêtée. Elle eut incontestablement des effets largement positifs, sur lesquels nous reviendrons plus loin car, avant d'en retracer les conséquences, il importe d'examiner comment elle fut appliquée.

En effet, la Commission, hantée par la perspective des excédents, n'a cessé de chercher, au stade de l'application, à restreindre la liberté et les garanties concédées aux producteurs par le Règlement 1009. Pourtant, il apparaît très vite, dès 1970-71, que l'économie sucrière mondiale entraînait dans une période de pénurie et que l'expansion de la production communautaire contribuait au rétablissement de l'équilibre du marché mondial. La Commission n'en modifia pas pour autant sa position, ainsi qu'on peut en juger par les quelques citations suivantes :

« Eu égard à la situation excédentaire de la production sucrière de la Communauté, la Commission considère toujours souhaitable une réduction de l'ensemble des surfaces betteravières » (Journal Officiel des Communautés Européennes du 22 juin 1971 : réponse de la Commission à la question écrite n° 47-71 de M. Vredeling).

« La Communauté devrait envisager, un jour ou l'autre, de réduire sa production sucrière, voire d'y renoncer au profit des pays sous-développés » (Dépêche AFP du 10 novembre 1972, reproduisant une déclaration de M. Sicco Mansholt, président de la Commission Européenne).

« Une limitation de la production sucrière paraît indispensable » (Mémorandum de la Commission au Conseil, relatif à la future politique sucrière de la Communauté, en date du 9 juillet 1973).

A différentes reprises, dès le lendemain de l'entrée en vigueur du Règlement 1009, la Commission proposa de réduire les quotas, la quantité garantie et les prix. Ses premières tentatives dans ce sens furent écartées par le Conseil des ministres. Néanmoins, celui-ci décida, au printemps de 1969, de réduire d'environ 3,7 % la quantité garantie, par le biais d'une révision en baisse des prévisions de consommation (alors que, cette année-là, la consommation augmenta de 4,5 %...). Deux ans plus tard, le Conseil accentuait cette orientation, en ramenant la quantité garantie de 105 % à 100 % de la consommation communautaire.

Mais c'est dans la *gestion du marché* que cette attitude de la Commission se manifesta de la façon la plus sensible.

En ce qui concerne les *restitutions*, par exemple, le Règlement 1009 avait posé le principe d'une restitution fixe, modifiée périodiquement et « tendant à couvrir la différence entre les prix pratiqués à l'extérieur et à l'intérieur de la Communauté ». Les restitutions auraient donc dû être accordées, sans limitation, à tous les sucres du quota maximum pour lesquels était présentée une demande à certificat d'exportation, et elles auraient dû être calculées de façon à assurer aux producteurs une recette équivalente au prix d'intervention.

Il en fut tout autrement car, dès la première campagne, les Services de la Commission entreprirent de moduler à leur guise le montant des tonnages bénéficiaires et le taux des restitutions, non pas en fonction des évolutions des cours mondiaux, mais selon qu'ils estimaient souhaitable d'accélérer ou de freiner, voire d'arrêter complètement les exportations. Bientôt, ils allèrent plus loin, en ramenant le montant des restitutions préfixées à un taux dissuasif et en remplaçant en fait cette procédure par l'adjudication des restitutions. Alors qu'avec une restitution automatique, au taux relativement constant, les opérateurs pouvaient travailler à l'exportation en toute connaissance de cause, avec la formule de l'adjudication, ils ne sont jamais assurés que leur offre sera retenue, ce qui constitue un handicap important, pour ne pas dire une impossibilité de traiter certaines affaires sur le marché mondial. En outre, cette procédure ne peut que peser sur le montant des restitutions, et l'on constata bientôt que le prix de vente à l'exportation, majoré du montant de la restitution, était inférieur en moyenne de 5 à 10 % au prix d'intervention.

L'insuffisance des restitutions devient éclatante, le jour où la Commission dut organiser l'exportation des sucres remis à l'intervention. Pour permettre aux organismes d'intervention de trouver des opérateurs disposés à prendre en charge l'exportation de ces sucres, la Commission dut prévoir des séances spéciales d'adjudications, où la « barre » fut placée de telle sorte que les restitutions se trouvent sensiblement supérieures aux restitutions accordées aux « sucres ordinaires ». C'était reconnaître ouvertement l'insuffisance de ces dernières.

Cette politique gênait essentiellement les producteurs des pays exportateurs (France et Belgique) qui, d'une part, ne pouvaient obtenir pour leurs sucres exportés une recette égale au prix d'intervention et, d'autre part, se voyaient contraints de porter des stocks considérables lorsque la Commission freinait les attributions de certificats. Cette charge était d'autant plus onéreuse que le mon-

tant des primes de conservation restait, d'une façon permanente, inférieur aux frais effectifs de stockage. En ce qui concerne la France, on considère qu'en moyenne, cette insuffisance a été (et reste actuellement) de l'ordre du tiers de ces frais. Les pays exportateurs n'ont pu obtenir jusqu'à présent de leurs partenaires, débiteurs dans le système de péréquation des frais de stockage, que cotisation et prime soient ajustées au niveau des dépenses effectives.

La Commission pouvait donc craindre que les producteurs des pays exportateurs se retournent découragés vers l'intervention, en dépit de leur répugnance à recourir à un procédé peu compatible avec leur statut d'entrepreneurs libres, responsables de la commercialisation de leur production.

C'est pourquoi, en octobre 1969, un Règlement de la Commission autorisa les organismes d'intervention à subordonner à la conclusion d'un contrat de stockage leur acceptation d'une offre de vente à l'intervention. Les conditions de ces contrats (durée du stockage, localisation de la marchandise, type de conditionnement, etc.) étant laissées à la discrétion des organismes d'intervention, ceux-ci pouvaient les fixer de façon telle qu'elles découragent les producteurs. A vrai dire, les organismes d'intervention n'abusèrent pas de leurs pouvoirs, sans doute parce que les tonnages remis à l'intervention restèrent limités : 636 000 tonnes de 1968-69 à 1973-74, soit 1,4 % de la production communautaire.

Maîtresse effective du rythme des exportations, du niveau des stocks et des ventes à l'intervention, la Commission se trouvait disposer d'une influence déterminante sur les *prix intérieurs*, qu'elle s'appliqua à maintenir, jusqu'à la crise de 1974, au niveau du prix d'intervention et parfois même au-dessous, bien que ce prix ne couvre pas les frais de commercialisation, puisque ces frais sont évidemment absents en cas de vente à un organisme d'intervention.

Parallèlement, la Commission et le Conseil « verrouillèrent » les prix communautaires, de façon telle qu'en 1973-74, pour la sixième campagne communautaire, le prix d'intervention du sucre A se trouvait à l'indice 108,5 par rapport à celui de 1968-69. Quant au prix de la betterave A, il n'était qu'à l'indice 105. Et pourtant, lorsque furent fixés ces prix, il était évident que, compte tenu de l'évolution du bilan mondial et de l'élargissement de la CEE, l'approvisionnement de celle-ci risquait d'être très tendu en cas de conditions climatiques défavorables en Europe, ce qui ne tarda pas à se vérifier.

Heureusement, cette évolution du marché mondial eut des incidences positives pour les producteurs les plus expansionnistes, dans la mesure où

la montée des cours mondiaux allégea, puis réduisit à néant, les dépenses d'écoulement des sucres excédentaires et, par là-même, la cotisation à la production. Dès 1972-73, le prix des sucres et betteraves B se rapproche du prix d'intervention ; le prix des sucres hors quota n'est, lui-même, alors plus guère inférieur au prix des sucres B. En 1973-74, les prix des trois catégories de sucre sont pratiquement identiques.

Quelles que soient les interprétations ou les déformations subies par le Règlement 1009, force est de reconnaître que le *bilan* des premières années de son application est largement positif :

1) La production sucrière communautaire, qui était restée relativement stagnante au cours de la période antérieure, s'est sensiblement développée. Plutôt que de suivre l'évolution de la production, soumise aux aléas climatiques, il est préférable d'examiner l'évolution des surfaces consacrées à la culture de la betterave :

1962-63 à 1966-67	1 030 000 hectares
1967-68	1 102 000 hectares
1968-69	1 162 000 hectares
1969-70	1 157 000 hectares
1970-71	1 159 000 hectares
1971-72	1 159 000 hectares
1972-73	1 212 000 hectares
1973-74	1 294 000 hectares

2) Cette expansion s'est accompagnée d'un effort important de modernisation et d'équipement, surtout dans les pays qui, comme la France, avaient vu, au cours des années antérieures, le prix du sucre taxé à un niveau très bas.

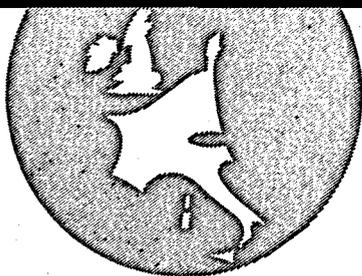
3) Cette croissance s'est faite dans le sens de la spécialisation : alors que, globalement, les surfaces ensemencées se situaient en 1973-74 à l'indice 125,6 par rapport à la moyenne de la période ayant précédé l'ouverture du Marché commun du sucre, la progression des divers pays membres a été très différente :

Belgique	+ 66,14 %
France (Métropole)	+ 45,92 %
Pays-Bas	+ 42,61 %
Allemagne	+ 17,60 %
Italie	- 8,26 %

Quant à la production des D.O.M., elle a reculé de plus de 20 %.

Bien entendu, l'importance de l'effort accompli par les différents pays est quelque peu faussée par l'inégalité qui a présidé à la répartition des quotas de base.

4) Les échanges inter-communautaires ont plus que triplé entre 1967-68 et 1972-73, passant de



235 000 tonnes à 735 000 tonnes, cependant que les exportations nettes vers les pays tiers passaient de 50 000 tonnes à 1 250 000 tonnes. Ce développement des exportations communautaires n'a nullement perturbé le marché mondial; bien au contraire, il a contribué à freiner la progression excessivement rapide des cours.

5) Le consommateur a bénéficié d'un approvisionnement régulier et de prix qui, en valeur relative, ont sensiblement décliné. Pour la France, on peut comparer les indices suivants :

	PRIX NU DEPART USINE	PRIX DU DETAIL DU SUCRE CRISTALLISE	PRIX DU SUCRE EN MORCEAUX	INDICE DES PRIX DE DETAIL
1967-68	100	100	100	100
1973-74	133,7	135,6	138,0	149,4

cependant que les cours mondiaux passaient de l'indice 100 à l'indice 1100...

6) Le coût de la politique sucrière commune pour le FEOGA a décliné régulièrement depuis 1968-69, sous l'effet de divers facteurs :

- développement de la consommation intérieure et maintien des quotas à leur niveau d'origine ;
- importance de la participation financière des producteurs ;
- redressement des cours mondiaux.

Pendant la période considérée, la charge nette du FEOGA a évolué comme suit :

1968-69	121,3 millions d'UC
1969-70	83,3 millions d'UC
1970-71	0 million d'UC
1971-72	13,4 millions d'UC
1972-73	0 million d'UC
1973-74	0 million d'UC

A la veille de l'élargissement de la CEE et sous réserve des critiques formulées ci-dessus en matière d'application de la réglementation et d'association des professionnels à la gestion du marché, on pouvait affirmer que le Marché commun du sucre fonctionnait d'une façon relativement satisfaisante, l'insatisfaction des producteurs les plus dynamiques étant tempérée par l'espoir de trouver des débouchés supplémentaires dans les pays en voie d'adhésion et de voir réviser en 1975 dans un sens libéral le régime initial.

IV. — L'élargissement de la CEE et la convention de Lomé

Cette organisation qui, peu à peu, semblait trouver son régime de croisière, allait se trouver bouleversée par l'élargissement de la CEE, ou plus exactement par l'adhésion de la Grande-Bretagne, car si l'entrée du Danemark et de l'Irlande dans la Communauté n'a suscité aucune difficulté en matière de sucre, l'adhésion de la Grande-Bretagne, intervenant après dix années d'aterrmolements, a soulevé des problèmes considérables.

Traditionnellement, la Grande-Bretagne importait des pays du Commonwealth les deux-tiers de son approvisionnement en sucre, en application du « Commonwealth Sugar Agreement » (CSA) qui précisait les tonnages à livrer par ces pays, à un prix garanti qui se situait, avant la flambée des cours mondiaux, à mi-chemin entre le prix mondial et le prix communautaire. Ces importations de sucre brut entretenaient une importante industrie du raffinage, étendant ses activités à la production, au transport et à la distribution de ces sucres. La Grande-Bretagne était donc très attachée au maintien de ces courants commerciaux.

D'autre part, la Communauté, jusque-là fortement excédentaire, devenait déficitaire (d'environ 10 % de ses besoins) du fait de l'élargissement, tout en pouvant prétendre parvenir assez aisément à l'auto-suffisance. Les producteurs européens, y compris ceux de Grande-Bretagne, fermement freinés les uns et les autres dans leurs élans expansionnistes au cours des années passées, ne manquèrent pas de le faire observer.

Mais, dès le début des négociations, engagées le 30 juin 1970, avec la CEE, le Gouvernement britannique rappela l'importance capitale qu'il attachait au maintien de relations privilégiées avec ses fournisseurs de sucre du Commonwealth.

Les Six, résignés à apporter sur ce chapitre une dérogation au principe de la préférence communautaire, restèrent divisés pendant de longs mois sur la forme à donner à cette dérogation. Pour sa part, le Gouvernement français préconisait de garantir aux pays du Commonwealth en voie de développement une recette équivalente à celle que leur procuraient jusque-là leurs ventes à la Grande-Bretagne. Ces achats leur étant faits désormais au prix communautaire, très sensiblement supérieur au prix du Commonwealth Sugar Agreement, le contingent pourrait être notablement réduit, laissant ainsi à ces pays des tonnages plus importants à placer sur le marché mondial, dont les prix commençaient à atteindre des niveaux intéressants.

Le 12 mai 1971, les Six et le Royaume-Uni se mirent d'accord sur une solution en deux temps :

— jusqu'au 31 décembre 1974, le Royaume-Uni continuerait à importer des pays signataires du Commonwealth Sugar Agreement le tonnage de sucre prévu par cet accord (1 675 000 tonnes par an) ;

— la décision sur le sort à réserver, à partir de 1975, au sucre en provenance des pays du Commonwealth Sugar Agreement a été discutée. La CEE élargie proposerait alors à ces pays l'ouverture de négociations portant sur le sort de l'ensemble de leurs exportations de produits de base et visant à leur apporter un concours économique global dans le cadre d'une convention d'association ou d'un accord commercial.

Les Six précisèrent qu'ils auraient à cœur de sauvegarder les intérêts des pays en voie de développement du Commonwealth, et en particulier de ceux dont l'économie dépend dans une mesure considérable de l'exportation de produits de base et notamment du sucre ». Monsieur Rippon donna l'accord de la délégation du Royaume-Uni aux propositions de la CEE, sous réserve de celui du Commonwealth.

On pouvait cependant déjà considérer que l'Australie, le seul pays développé figurant parmi les fournisseurs de sucre du Royaume-Uni, se trouvait exclue des arrangements futurs.

Devant les ministres du Commonwealth, réunis à Londres les 2 et 3 juin et très circonspects, M. Rippon plaida en faveur de l'acceptation des propositions de la CEE. Il précisa que, dans le cas improbable où aucun accord ne serait réalisé au sein de la CEE élargie sur la question du sucre, le Commonwealth Sugar Agreement serait reconduit après le 31 décembre 1974.

Aux termes d'un communiqué publié à l'issue de cette réunion, les représentants du Gouvernement britannique et les autres délégations déclarèrent considérer l'offre communautaire comme l'assurance ferme de l'octroi d'un accès permanent au marché de la CEE élargie, à des conditions équitables, pour les quantités de sucre couvertes par le Commonwealth Sugar Agreement, à l'égard de tous les pays en voie de développement signataires de cet accord ».

Quelques jours plus tard, M. Rippon demanda aux Six de prendre acte de ce communiqué à titre d'information », et déclara pouvoir accepter les propositions faites par la Communauté lors de la session ministérielle des 11-12 mai ».

D'une façon quelque peu ambiguë, les représentants de la CEE prirent acte et du communiqué de Londres — tout en soulignant que la déclaration distribuée pour information par la délégation du

Royaume-Uni ne pouvait engager que le Royaume-Uni » — et de l'acceptation de leurs propositions par le Royaume-Uni.

Le lendemain, M. Rippon déclarait à la Chambre des Communes que les Six n'avaient pas émis de réserves sur l'interprétation que la conférence de Londres avait donnée de la nature et de la portée de leur engagement pour la période postérieure à 1974. Il convenait de conclure que les Six approuvaient cette interprétation.

La signification de l'attitude des Six a été très controversée à l'époque. Leur silence persistant accrédita la version londonienne de l'arrangement du 13 mai. Le déroulement ultérieur des faits mit fin à la polémique.

Au cours des échanges de vues qui suivirent entre les Six et les quatre candidats à l'adhésion, une solution fut trouvée pour chacun des problèmes restés en suspens : fixation des quotas, détermination du niveau des stocks au jour de l'entrée en vigueur des traités d'élargissement, etc. De nombreux protocoles furent rédigés, dont deux faisaient référence au sucre : les protocoles n° 17 et 22.

Le premier d'entre eux précisait les conditions du régime transitoire. Le protocole n° 22 offrait aux pays du Commonwealth en voie de développement le choix entre trois formules de liaison avec la Communauté élargie : ou la participation à une convention d'association de type Yaoundé ou la conclusion d'un accord de type Arusha ou la passation, au coup par coup, d'accords commerciaux.

Le Gouvernement du Royaume-Uni, satisfait du résultat de ses pourparlers avec la CEE, décida d'entrer dans le Marché Commun et M. Heath vint, le 22 janvier 1972, à Bruxelles, pour apposer sa signature au bas des nombreux protocoles annexés à l'acte d'adhésion.

Le régime transitoire d'importation des sucres du Commonwealth ayant été arrêté, les parties en cause ne montrèrent guère d'empressement à négocier le délicat problème du régime applicable à partir du 1^{er} janvier 1975.

L'incertitude de l'évolution des cours mondiaux, les discussions sur un éventuel renouvellement de l'Accord international sur le sucre et la préparation du régime « définitif » de l'organisation communautaire du marché du sucre ne pouvaient que les inciter à repousser aussi longtemps que possible cette négociation.

Cependant, la Grande-Bretagne et les pays du Commonwealth préparaient le terrain en relevant successivement le prix garanti par le Commonwealth Sugar Agreement à 83 livres sterling, puis à 140, bien que ce prix ait été fixé en 1971 pour une période de trois ans (à 61 livres sterling). Le prix CSA se trouvait ainsi porté, à la veille de



l'ouverture des négociations et, sans que la CEE ait été consultée, à un niveau supérieur au prix communautaire.

Alors qu'au cours des conversations de 1971, il n'avait jamais été question d'accorder aux pays du Commonwealth le cumul des quotas CSA et du prix communautaire, mais seulement l'un ou l'autre de ces éléments, la Communauté se trouvait pratiquement contrainte, fin 1974, de les accorder tous les deux.

C'est ainsi que, le 20 novembre 1974, le Conseil des ministres donna mandat à la Commission de négocier avec les pays du Commonwealth en voie de développement et les EAMA (regroupés sous le sigle de pays ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique) un engagement d'importation de sucre à prix garanti pour une période 6 à 7 ans, portant sur un volume global maximum de 1 400 000 tonnes. Le prix proposé était le prix d'intervention régionalisé, majoré d'une unité de compte.

Les négociations, qui s'ouvrirent peu après, furent difficiles car les pays ACP voulaient obtenir la garantie du prix communautaire en conservant la possibilité de pratiquer des prix supérieurs si les cours mondiaux étaient plus rémunérateurs.

Ces conversations aboutirent, le 28 février 1975, à la signature de la convention d'association dite « Convention de Lomé ».

La Convention de Lomé porte sur un grand nombre de produits de base, le chapitre 2 du titre II traitant des dispositions particulières concernant le sucre.

L'économie de ce chapitre II est le suivant :

— les pays ACP producteurs de sucre de canne s'engagent à fournir à la CEE, qui s'engage à les acheter, des quantités spécifiées de sucre de canne (brut ou blanc) produites chez eux ;

— cette convention est de durée indéterminée et ne peut pas être affectée par la gestion de l'organisation commune de marché ; elle n'est pas susceptible de modifications au cours des cinq premières années ;

— les engagements de livraison souscrits par les pays ACP s'élèvent globalement à 1 275 700 tonnes (valeur en sucre blanc), certains pays n'ayant pas accepté de prendre l'engagement de fournir sur la totalité du tonnage proposé par la CEE, la quasi-totalité de ce tonnage concerne les pays du Commonwealth, les EAMA n'intervenant que d'une façon marginale dans l'exportation de sucre. Il convient de noter, en outre, qu'un accord particulier passé avec l'Inde prévoit que ce pays fournira, dans les mêmes conditions, 25 000 tonnes de sucre par an ;

— l'article 5 de la Convention prévoit que ces sucres sont commercialisés sur le marché de la

Communauté, à des prix négociés librement entre acheteurs et vendeurs. Toutefois, il est ajouté que la Communauté — qui n'interviendra pas lorsque ces sucres se traiteront à des prix élevés — mettra en œuvre ses garanties de prix et d'écoulement lorsque les vendeurs ACP ne trouveront pas d'acheteur dans la CEE ;

— enfin, l'article 7 de la Convention prévoit les dispositions qui s'appliquent en cas de défaillance de livraison d'un pays ACP, justifiée par des raisons de force majeure ; en ce cas le pays ACP pourra à son choix soit demander et obtenir un délai supplémentaire de livraison, soit abandonner purement et simplement pour la période de livraison en cours le solde non utilisé de son quota. Dans ce cas, la Communauté pourra procéder à une réallocation au profit d'autres pays intéressés.

Si la défaillance n'est pas justifiée par des raisons de force majeure, mais, par exemple, par le désir de profiter de cours mondiaux supérieurs aux prix communautaires, le quota sera abattu à due concurrence, au profit d'autres pays ACP éventuellement intéressés.

On peut penser que, en dehors de cas de force majeure, les mêmes raisons qui pousseront certains Etats ACP à ne pas honorer leurs engagements envers la CEE dissuaderont les autres Etats ACP d'accepter des suppléments de quotas. C'est pourquoi les sanctions prévues par la Convention sont plus apparentes que réelles. Elles risquent même d'être totalement inopérantes à partir du moment où c'est la Communauté qui est véritablement demanderesse de ces sucres et donc éventuellement disposée à octroyer des quotas à n'importe quel pays ACP qui en ferait la demande, même s'il a eu dans la ou les années antérieures des défaillances non justifiées.

V. — La crise sucrière de 1974

Après une longue période d'excédents — abstraction faite de quelques déficits de production, dus à des accidents climatiques, et vite compensés par une augmentation ultérieure de la production — l'économie sucrière mondiale est entrée en 1970-71 dans une phase déficitaire.

Dès novembre 1971, les plus grands experts internationaux, réunis en colloque à Bruxelles, affirment publiquement le caractère structurel de ce déficit. Ils exposent que, sans un changement radical de politique, les pays producteurs seront dans l'incapacité de satisfaire même la demande solvable, appelée à augmenter de 20 à 30 millions de tonnes au cours de la décennie 1970-80.

Cet avertissement, renouvelé au cours d'un second colloque tenu à Paris en novembre 1972, ne fut pas entendu par la Commission de la CEE. En effet, à Bruxelles, les partisans du malthusianisme sucrier continuent à affirmer que ce déficit est dû à une succession malencontreuse de catastrophes climatiques et que l'on retrouvera rapidement la pléthore.

Les propositions présentées en juillet 1973 par la Commission, à titre d'esquisse du régime qui devra succéder en juillet 1975 au Règlement 1009, sont significatives de cette attitude.

En effet, si elles comportent une légère augmentation du quota A (+ 7,4 %), elles prévoient que 15 % de ce quota sont attribués à titre provisoire et peuvent être remis en cause à tout moment ; quant au quota B, il serait ramené, en fait, de 35 % à 15-18 % du quota de base. Au total, le quota maximum proposé par la Commission est inférieur d'un million de tonnes au précédent.

En outre, le Mémoire de la Commission propose que la cotisation à la production soit fixée d'une façon définitive avant la campagne, c'est-à-dire indépendamment du coût d'écoulement des excédents. Enfin, il préconise une limitation, pouvant aller jusqu'à l'interdiction de fait, de la production des sucres hors quota.

Les auteurs de cette proposition visaient ouvertement à contraindre les producteurs européens à réduire leur production afin de faire place aux sucres des pays ACP et de permettre l'adhésion de la CEE à l'Accord international sur le sucre, alors en cours de renégociation.

Cependant, l'insuffisance de la production se confirme. Durant les trois campagnes 1970-71 à 1972-73, le déficit mondial cumulé atteint près de 5 millions de tonnes. L'effet ne s'en fait sentir immédiatement ni sur les approvisionnements, ni sur le niveau des cours, car le marché puise largement dans les stocks constitués au cours de la période précédente.

Le niveau des stocks, qui oscillait autour de 30 % de la consommation mondiale annuelle au cours des années antérieures, descend bientôt à 25 %, niveau jugé optimal par les opérateurs, puis poursuit sa régression jusqu'à atteindre 19 % en 1974.

Dès lors, les cours s'enflamment, passant de 250 F la tonne en 1966-1968 à 694 F en 1971 et 1 172 F en 1973. En 1974, la progression devient vertigineuse et les cours mondiaux atteignent le double du prix d'intervention communautaire en février, le triple en août et le quintuple en novembre (7 800 F du 20 au 22 novembre).

Les pays du Commonwealth, désireux de bénéficier de ces cours élevés, freinent leurs livrai-

sons à la Grande-Bretagne. En une seule année, le déficit de leurs exportations vers la Communauté s'élève à 300 000 tonnes. Le bilan communautaire s'en trouve d'autant plus déséquilibré que, depuis la Guerre du Kippour (octobre 1973), la demande intérieure est gonflée par les achats de précaution des ménages, qui craignent une crise internationale, et des industriels, qui veulent se prémunir contre les hausses de prix prévisibles.

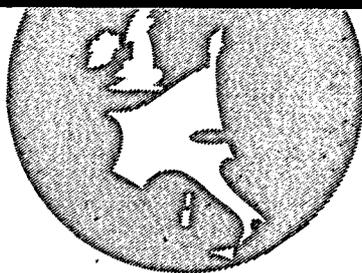
Au printemps 1974, le Conseil des ministres décide de porter le quota maximum de 135 à 145 %, ce qui équivaut à une confiscation d'une fraction importante des sucres hors quota, et autorise la Commission à réquisitionner tout ou partie de la production de sucres hors quota. Au mois d'août, la Commission, utilisant cette possibilité, met l'embargo sur 80 % de la production hors quota de la campagne 1974-75. Les producteurs intéressés qui, pendant des années, ont dû supporter de lourdes charges pour l'écoulement des sucres hors quota sur le marché mondial, accueillent avec amertume des décisions qui viennent détruire les espérances qu'avait fait naître chez eux la montée des cours mondiaux.

La situation communautaire ne cesse de se dégrader, car les perspectives de la récolte 1974-75 s'avèrent de plus en plus décevantes, en raison de conditions météorologiques désastreuses. Les inquiétudes qui en résultent pour l'approvisionnement du marché communautaire, provoquent un affolement des consommateurs : rien qu'en France, les achats de sucre en morceaux sont au cours de la période septembre-octobre-novembre, supérieurs de 40 % à la normale.

La Commission envisage, pour prévenir la pénurie, de recourir à divers moyens de fortune tels que le désucrage de la mélasse, la réduction de la production d'alcool de betterave, l'avancement de l'ouverture de la campagne 1975-76, le développement de la production de saccharine et autres édulcorants, la lutte contre le sucragage frauduleux des vins... Les déclarations récentes sur la menace permanente des excédents sont provisoirement oubliées.

Au début de la campagne, le Conseil décide de majorer les prix fixés en mars 1974 : l'augmentation du prix des betteraves A passe de 5,5 % à 10,75 % ; celle du prix d'intervention du sucre est portée de 7 % à 12,35 %. Cependant, ces hausses sont loin de compenser l'augmentation des coûts de production résultant de la crise pétrolière et de l'inflation.

La mesure la plus concrète prise par la Commission pour remédier aux difficultés d'approvisionnement consiste à organiser, à partir de décembre 1974, des adjudications, sous des formes diverses (Imex, Eximex, etc...) pour l'importation dans la



CEE de 500 000 tonnes de sucre en provenance des pays tiers.

Ces opérations — dont le ralentissement de la demande montra bientôt qu'elles auraient pu être évitées — allaient peser doublement sur la Communauté : par le montant des subventions attribuées qui atteignit environ 120 millions d'UC, soit plus de la moitié de ce que le FEOGA avait dépensé pour soutenir les exportations au cours des 6 années précédentes, et par le fait qu'en accordant aux adjudicataires le droit de demander, entre le 15 octobre 1975 et le 31 mars 1976, un certificat d'exportation pour un tonnage équivalent au tonnage importé, sans prélèvement ni restitution, on affectait le bilan prévisionnel de la campagne 1975-76 d'un élément d'incertitude qui gênerait considérablement l'établissement d'un programme d'exportation.

Plus grave encore, cette crise allait susciter, voire encourager un retour à des politiques nationales. On peut trouver l'expression officielle de cet encouragement dans l'autorisation donnée, le 20 novembre 1974, par le Conseil aux Etats membres, d'exercer une surveillance sur les mouvements de sucre en provenance ou à destination des autres pays de la Communauté.

Il faut cependant inscrire à l'actif de la politique communautaire et des producteurs que, durant cette crise de 1974, l'approvisionnement du marché intérieur a toujours été assuré et qu'en dépit de la pénurie latente les hausses de prix de détail sont restées modérées, surtout si on les compare à celles qu'ont connues au même moment les consommateurs de la plupart des autres pays industriels.

VI. — Le règlement 3330

Le Règlement 1009 stipulait, en son article 22, que les dispositions relatives au contingentement « et notamment les dispositions concernant les quantités de base nationales, leur répartition par usiné ou par entreprise et la différenciation des prix » seraient abrogées le 1^{er} juillet 1975. Le régime « définitif » applicable à partir de cette date ne devrait comporter aucune discrimination entre les producteurs de la Communauté ».

Tout système contingentaire est, par essence, discriminatoire, puisque les droits accordés aux producteurs sont variables selon l'importance de leurs références, de leurs moyens de production ou de tout autre critère. On pouvait donc penser que 1975 verrait la fin du régime des quotas.

Nous avons évoqué plus haut le Mémoire, fortement malthusien, de juillet 1973, qui fut rapidement écarté par le Conseil des ministres.

Un an plus tard, la Commission présentait une nouvelle version de ses propositions, qui ne différait qu'insensiblement de celle de 1973. Compte tenu de la détérioration rapide des approvisionnements communautaires au cours de l'été 1974, ces propositions ne pouvaient évidemment pas être retenues par le Conseil.

En octobre 1974, celui-ci jetait les bases d'un nouveau règlement qui fut adopté définitivement le 19 décembre 1974 : le Règlement 3330-74, valable pour une période de cinq ans.

Ce règlement ressemble fort à son prédécesseur. Il maintient notamment le régime des quotas. Mais alors qu'on pouvait espérer que l'application de l'article 22 au Règlement 1009 conduirait à éliminer la notion de quota national et à répartir le quota communautaire entre les entreprises selon une règle uniforme comme le suggérait la Commission, le Conseil a reconduit les errements anciens, avec les injustices qu'ils comportaient.

Le Règlement 3330 porte la somme des quotas de base, pour l'ensemble de la CEE, de 7 820 000 à 9 136 000 tonnes, soit à un niveau supérieur de 16,7 % au niveau précédemment fixé. Ce pourcentage de hausse recouvre des croissances très différentes selon les divers pays, par rapport tant aux quotas attribués sous l'empire du Règlement 1009 qu'aux références de production.

C'est ainsi que si la France Métropolitaine obtient la plus forte augmentation de quota (+ 30,8 %), elle est néanmoins pénalisée car ce nouveau quota ne représente que 98,3 % de sa production moyenne des 5 campagnes 1968-69 à 1972-73, officiellement prises en considération par le nouveau règlement. Les Pays-Bas retrouvent 99 % de leurs références, tandis que, pour tous les autres Etats membres, les nouveaux quotas sont supérieurs à leurs productions moyennes des années 1968-1969 à 1972-1973 : c'est ainsi que la Belgique progresse d'un peu plus de 10 % par rapport à ses références et que des augmentations proportionnellement plus substantielles sont accordées aux trois nouveaux Etats membres (+ 17,4 % pour l'Irlande), tandis que le maintien des anciens quotas pour l'Italie et les DOM correspond à des augmentations respectives de 4,6 % et de 24,9 % par rapport à leurs références.

Le principe du quota B est maintenu dans le nouveau règlement. Il est même précisé que pour la campagne 1975-76, il sera égal à 45 % et que, pour la campagne suivante, il ne pourra être inférieur, pour chaque société, au tonnage de sucre B qu'elle aura produit en 1975-1976. Le principe d'une

éventuelle cotisation à la production à percevoir sur les sucres B est également maintenu, mais il est dorénavant garanti par le règlement que cette cotisation ne pourra pas excéder 30 % du prix d'intervention.

Les sucres hors quota pourront continuer à être produits aux risques et périls des producteurs pour être écoulés sur le marché mondial. Toutefois, à titre exceptionnel, dans la mesure de ses besoins d'approvisionnement, la Communauté peut décider de retenir chez elle tout ou partie des sucres hors quota.

Il y a lieu de citer également parmi les novations intervenues, l'instauration d'un régime de stock minimal. Chaque entreprise est soumise à l'obligation de constituer un stock correspondant à 10 % de son quota de base ou, si sa production a été inférieure à son quota de base, à 10 % de sa production.

Enfin, le nouveau règlement reconduit le principe des aides du gouvernement italien à ses producteurs de betteraves et de sucre, alors que l'on pouvait penser qu'elles étaient liées au caractère transitoire de la période 1968-1975 et que, passée cette période, tous les producteurs de la Communauté seraient placés dans des conditions de concurrence égales.

En même temps que le règlement (CEE) n° 3330/74, le Conseil des ministres a adopté un autre règlement — (CEE) n° 3331/74 — relatif à l'attribution et à la modification des quotas de base dans le secteur du sucre. Ce règlement autorise les Etats membres à effectuer une reprise sur les quotas notifiés aux entreprises en application de la règle des références ; cette reprise ne peut excéder 5 % du quota de chaque entreprise pour l'ensemble des cinq campagnes 1975-1976 à 1979-1980.

VII. — La situation présente du Marché commun du sucre

La crise de 1974 et l'adhésion du Royaume-Uni, ainsi que la Convention de Lomé qui en est le corollaire, ont profondément modifié l'équilibre et le fonctionnement de l'organisation communautaire du marché du sucre.

En effet, les principes fondamentaux de celle-ci sont actuellement, dans une large mesure, battus en brèche.

C'est le cas, en particulier, de la *préférence communautaire*, abandonnée au profit des sucres des ACP. On peut, bien entendu, considérer la

signature de la Convention de Lomé comme un choix politique, et se féliciter de l'aide ainsi apportée à certains pays en voie de développement. Il n'en demeure pas moins regrettable que, telle qu'elle est conçue et appliquée, la Convention de Lomé perturbe gravement le fonctionnement du Marché Commun du sucre.

La CEE étant devenue autosuffisante par suite du développement de la production betteravière artificiellement encouragée dans certaines régions de la CEE peu adaptées à la culture de la betterave, les producteurs européens doivent supporter la charge de la réexportation d'un tonnage équivalent à celui qui est importé des pays ACP. Or, le système de la cotisation à la production fait reposer cette charge uniquement sur les producteurs qui dépassent leur quota de base et qui sont en général, les plus efficaces.

Par ailleurs, ainsi que l'a montré la crise de 1974, la CEE n'est jamais assurée que les tonnages contractés par les pays ACP seront intégralement livrés et elle ignore quel sera le calendrier de leurs livraisons. La Commission est donc amenée, par souci de garantir l'approvisionnement du marché intérieur, à établir son bilan prévisionnel et son programme d'exportation comme si une part notable des sucres ACP ne devait pas être livrée.

Compte tenu de l'insuffisance de la péréquation des frais de stockage, cette incertitude se traduit par un surcroît de charges pour les producteurs des pays excédentaires. En outre, le poids des stocks pèse sur le niveau des prix intérieurs.

Ce handicap s'est manifesté de façon particulièrement nette au cours de la présente campagne : au début de janvier 1976, alors que la période de fabrication était pratiquement terminée, la Commission avait adjugé moins de 60 000 tonnes à l'exportation, soit moins de 5 % du tonnage à adjuger pour la totalité de la campagne.

En résumé, en cas de mauvaise récolte communautaire et de cours mondiaux élevés, le risque existe de voir les pays ACP ne pas honorer leurs quotas et amener la Commission à retenir, sous une forme ou une autre, les sucres hors quotas au moment où ils pourraient être vendus, d'une façon rémunératrice sur le marché mondial. Si, au contraire, les cours mondiaux sont bas et la récolte communautaire abondante, le quota des ACP sera intégralement respecté et les producteurs de la CEE devront supporter des frais importants de stockage et de réexportation. Dans tous les cas, l'intérêt des ACP l'emporte sur celui des producteurs les plus efficaces de la CEE.

L'unité du marché se trouve également compromise de plus en plus par les initiatives des Etats membres. Nous n'évoquerons que pour mémoire



les problèmes nés d'initiatives monétaires, dont les incidences touchent tous les produits agricoles, pour nous borner aux problèmes spécifiquement sucriers.

A l'occasion de la crise de 1974, la plupart des gouvernements nationaux ont entrepris, en opposition avec les règles communautaires, de contrôler et les échanges de sucre avec les pays partenaires et le niveau des prix du sucre et de la betterave. Les mécanismes communautaires s'en sont trouvés complètement faussés. Ces pratiques ont généralement survécu à la crise.

Certains pays déficitaires, comme la Grande-Bretagne et l'Italie, dont on connaît les difficultés en matière d'équilibre de leur balance des comptes, ont en vue de réduire leurs importations de sucre, encouragé artificiellement le développement de la culture betteravière.

C'est ainsi que, le Gouvernement italien a pris, en 1975-76, diverses mesures, dont certaines contraires à la réglementation communautaire, visant à assurer à ses planteurs un prix supérieur de plus de 50 % à celui qu'ont reçu les planteurs français : en une seule année, les surfaces emblavées ont augmenté de 37 %. Ces mesures ont été financées en grande partie par une taxe prélevée sur les importations de sucre, c'est-à-dire par les fournisseurs qu'il s'agissait d'évincer...

Le gouvernement britannique, de son côté, a accordé en 1975 aux sucres ACP une prime de 100 livres sterling par tonne, en sus du prix garanti par la CEE. Un système de péréquation et de subventions a permis d'éviter que cet écart ne se traduise par une priorité à l'importation de sucres continentaux.

Le gouvernement français s'est trouvé contraint, de ce fait, d'améliorer le prix perçu par les producteurs du département d'Outre-Mer, ce supplément devant également être couvert par une dotation budgétaire et une péréquation entre sucres métropolitains et sucres des DOM.

Toutes ces initiatives vont évidemment à l'encontre de la *spécialisation*. Les autorités communautaires réagissent parfois contre ces tendances, mais elles les encouragent également dans certains cas. C'est ainsi que le Conseil des ministres semble disposé à donner droit à une requête de l'Italie tendant à exonérer les planteurs de ce pays, en 1976-77, du versement de la cotisation à la production sur la première tranche de 100 000 tonnes de sucre B, ce qui équivaldrait à augmenter le quota de base italien de 100 000 tonnes.

La politique de prix poursuivie par la CEE constitue également une incitation aux interventions nationales. En effet, sous la pression de certains Etats membres, les autorités communautaires ont tendance à fixer les barèmes de prix agricoles beau-

coup plus en fonction de leur souci de freiner l'inflation que d'assurer aux producteurs la couverture de leurs frais de production. En conséquence, le prix d'intervention a perdu, peu à peu, son caractère de garantie du niveau de vie des producteurs. Ce phénomène est resté sans effet pratique, tant que la situation du marché a permis aux producteurs de vendre à un niveau supérieur au prix d'intervention. Il est peu probable, compte tenu du niveau prévisible des stocks, que ce soit encore le cas lors de la prochaine campagne. L'augmentation officielle de 8 % du barème des prix communautaires de la betterave et du sucre risque donc, en réalité, de se traduire par une baisse de recette par rapport aux prix pratiqués en 1975-76. Il serait surprenant que certains Etats membres n'interviennent pas pour assurer à leurs ressortissants des prix plus en rapport avec l'évolution des coûts de production.

Les initiatives nationales contraires à la spécialisation ont eu, d'ores et déjà, pour effet de réduire les échanges intra-communautaires. Si cette évolution, comme on peut le craindre, se confirmait, la situation des pays membres les mieux placés pour la production de sucre deviendrait de plus en plus dépendante de l'exportation du pays tiers, ce qui, compte tenu des menaces qui pèsent sur la *solidarité financière* les placerait dans une position très vulnérable, car les mêmes pays, qui contribuent par leurs initiatives à accroître le montant des charges communautaires, se récrient contre l'augmentation de celles-ci.

Le bilan « normal » — c'est-à-dire hors accidents climatiques — de la Communauté fait de celle-ci une exportatrice nette de 2,5 à 3 millions de tonnes de sucre. Il devient donc indispensable que la CEE s'assure, pour une partie notable de ce tonnage, des débouchés garantis et réguliers. Or, il existe, dans le monde, un certain nombre de pays qui sont systématiquement importateurs de sucre blanc et qui sont désireux de s'assurer contre les fluctuations excessives du marché mondial. La logique voudrait que la CEE négocie avec eux des contrats pluriannuels de fourniture de sucre.

Diverses tentatives ont été faites dans ce sens avec l'Iran, le Maroc et l'Egypte. Elles se sont, jusqu'à présent, soldées par des échecs. Il n'est pas possible d'analyser les raisons de ces échecs dans le cadre de cet article. Notons simplement que la lourdeur des mécanismes communautaires n'y est pas étrangère.

Peut-être est-ce également une des conséquences de l'absence d'une véritable politique sucrière à long terme au sein des instances communautaires.

Cette carence serait moins marquée si les professionnels étaient associés davantage à la gestion

du marché, ce qui serait la contrepartie normale de leur participation aux incidences financières de cette gestion. Or, les instances consultatives n'ont pratiquement aucune influence sur la gestion du marché.

Avant de conclure, il faut évoquer les problèmes posés par l'apparition — aujourd'hui aux Etats-Unis, demain en Europe — d'un concurrent du sucre le sirop de maïs à haute teneur en fructose, produit dont les caractéristiques sont très voisines de celles du sucre liquide.

Ce produit bénéficie actuellement d'avantages anormaux par rapport au sucre : liberté de production, subventions à l'achat de la matière première, aides du FEOGA au financement des investissements, etc. Il devient urgent de placer cette activité sous une organisation de marché similaire à celle du sucre, sous peine de rendre cette dernière inopérante.

Nous ne nous dissimulons pas que l'exposé que nous avons fait de l'évolution du Marché commun du sucre apparaîtra trop long à certains et trop court à d'autres. Ceux qui, ignorants des réalités de l'économie sucrière, souhaitent les appréhender sans effort, trouveront que les auteurs se sont attardés indûment à retracer le cheminement laborieux de concepts fort complexes, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en vigueur, dans une conjoncture fort mouvementée. A l'inverse, les spécialistes considéreront qu'ils ont procédé à des simplifications abusives et commis des omissions regrettables. Les uns comme les autres trouveront, du moins, dans cet exposé des points de repère.

Résumons avant de conclure.

L'organisation commune du marché du sucre, née d'un long et douloureux enfantement qui a duré de 1959 à 1966, a trouvé son expression dans le règlement 1009 du 18 décembre 1967 dont les dispositions ont été relayées, après l'entrée du Royaume-Uni dans le CEE, par règlement 3330 du 19 décembre 1974.

Le règlement 1009, conçu au cours d'une période au cours de laquelle l'offre dépassait la demande et les affaires se traitaient sur le marché mondial à un prix ridiculement bas, imposait une discipline de production aux producteurs à qui il octroyait des garanties de recettes et d'écoulement.

Mue par la crainte des excédents, la Commission de Bruxelles s'est appliquée dans sa gestion quotidienne du marché à rogner sur les garanties concédées aux producteurs.

Néanmoins, le Marché commun du sucre a fonctionné d'une façon assez satisfaisante pour ces derniers de 1968-69 à 1972-73 et le bilan d'application du système s'est avéré positif pour la CEE. Le règlement 1009 a non seulement assuré l'équi-

libre du marché communautaire et le développement des échanges intra et extra-communautaires mais il a encore favorisé le développement de la production sucrière dans les régions de la CEE à vocation betteravière, au prix naturellement d'un effort très important d'investissements de la part des producteurs, et au moindre coût pour le budget communautaire.

Désireux de faciliter l'élargissement de la CEE par l'adhésion du Royaume-Uni en réservant une place sur le marché communautaire aux sucres du Commonwealth la Commission aurait cependant apporté au règlement 1009 des modifications profondes et propres à stopper l'expansion de la production communautaire de sucre, si le renversement de tendance du marché sucrier amorcé en 1970-1971 n'était allé s'accusant et si le spectre de la pénurie, évoqué dès novembre 1971 par les experts professionnels, ne s'était abattu finalement en 1974 sur le marché mondial.

Entre temps, la CEE était passée de 6 à 9 membres. Aux termes du protocole n° 17 du traité d'adhésion, le Royaume-Uni avait, depuis 1972, un droit acquis à importer 1 675 000 tonnes de sucre par an en provenance des pays du Commonwealth, ses fournisseurs habituels. Mais ceux-ci, tentés de tirer parti de la hausse des cours sur le marché mondial, ne montraient aucun empressement à remplir leurs engagements de livraison. De sorte que bientôt la CEE, afin de pallier l'insuffisance d'approvisionnement des marchés britanniques et italiens, se voyait contrainte d'inaugurer une politique d'achats de sucre sur le marché mondial, jusqu'à concurrence de 500 000 tonnes et au prix de l'attribution de 120 000 000 d'UC de subventions.

C'est dans ces circonstances, aux antipodes de celles qui prévalaient en 1967, que les Neuf discutèrent d'un projet de règlement reconduisant pratiquement le règlement en vigueur et donnèrent mandat à la Commission d'ouvrir, avec les pays en voie de développement regroupés sous le vocable de pays ACP, la convention d'association par le protocole 22 du Traité d'adhésion.

Sous les doubles auspices du règlement 3330 adopté le 19 décembre 1974 et de la Convention de Lomé conclue le 28 février 1975 pour 5 ans, s'est ouverte le 1^{er} juillet 1976 une nouvelle campagne sucrière.

Le contexte dans lequel cette campagne va s'ouvrir est, à première vue, assez consternant.

Dans un monde en crise depuis plusieurs années, le Marché commun est en crise. Les objectifs d'union économique et monétaire définis en 1971 à La Haye ont été abandonnés. L'intention, périodiquement affirmée par les Etats membres, de coor-



donner au moins leurs politiques économiques ren-contre à chaque instant de nouveaux obstacles.

Le Marché commun agricole « ciment de la construction communautaire » est fissuré. Les principes de la politique agricole commune sur lesquels il repose sont plus ou moins sacrifiés au nom des impératifs d'autres politiques communes qui cherchent à se définir, en concurrence les unes avec les autres.

Le Marché commun du sucre, en tant que partie de la politique agricole commune, souffre des maux de celle-ci. L'on peut d'ailleurs se demander s'il existe un Marché commun du sucre en constatant que le Royaume-Uni y est entré pratiquement avec ses fournisseurs et que l'Italie, tournant le dos aux avantages de la spécialisation, s'efforce de se passer des fournitures de ses partenaires.

Mais, en regard de ce diagnostic attristant, on peut en dresser un autre.

La CEE est une réalité de la vie internationale. Sa présence continue à s'affirmer sur la scène mondiale, à divers titres, et en son sein, des efforts de solidarité de tous ordres s'exercent en vue de rétablir des équilibres compromis.

La politique agricole commune survit à toutes les attaques menées contre elle, du dehors et du dedans, et continue à produire des effets qu'au terme d'un examen mené sans complaisance par certains de ses membres, le Conseil des Neuf a reconnu globalement favorables.

Il n'entre pas dans la vocation d'une note de cette nature d'appeler à la relance de la construction communautaire ni même d'esquisser un programme de rénovation de la politique agricole commune. Mais nul ne s'étonnera de voir formuler quelques considérants et quelques vœux touchant son domaine d'activité propre.

Les premiers considérants touchent à la situation interne du marché communautaire.

Aussi longtemps que les règles d'un jeu ne sont pas officiellement modifiées, elles s'imposent au

joueur. Or, le jeu communautaire est actuellement faussé. La concurrence est faussée entre l'ensemble des producteurs de sucre de la Communauté et les producteurs d'édulcorants naturels ; elle est faussée, en outre, entre producteurs de sucre des différentes régions de la Communauté, du fait du laxisme des instances communautaires ou des initiatives des gouvernements des Etats. Il existe, par ailleurs, des facteurs de distorsions de concurrence dans les rapports entre les producteurs de sucre de la CEE et les producteurs de sucre des pays ACP. Il est de l'intérêt général qu'on en revienne, le plus tôt possible, au respect des dispositions du Traité de Rome et du règlement sucrier.

Les seconds considérants se rapportent à la situation occupée par l'économie sucrière communautaire dans l'économie mondiale.

Au cours des dix dernières années, la CEE a dépassé le stade de l'autosuffisance en sucre et ses disponibilités à l'exportation se sont accrues du fait de l'entrée sur son territoire du sucre importé des pays ACP. L'importance de l'excédent exportable a donné au problème de l'exportation une dimension nouvelle dont les instances communautaires ne semblent pas avoir réalisé l'ampleur et qui ne peut être résolu que par l'adoption d'une attitude exportatrice et l'accroissement des moyens logistiques.

En définitive et avant toute chose, ce dont l'économie sucrière communautaire a besoin, c'est d'orientations à long terme, débattues avec la participation de la profession, qu'il s'agisse de définir une politique de production ou une politique d'échanges.

Ces orientations ne peuvent reposer que sur la conscience claire d'un fait — la CEE est exportatrice de sucre — qui doit être apprécié positivement ; elles doivent traduire la volonté de faire en sorte que la CEE soit à même de poursuivre, et même d'accroître, la contribution qu'elle apporte sur la scène mondiale à la satisfaction de besoins appelés eux-mêmes à croître de manière sensible.

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*

Deuxième partie : Élucidation par la Cour de Justice des Communautés Européennes des concepts et régimes douaniers

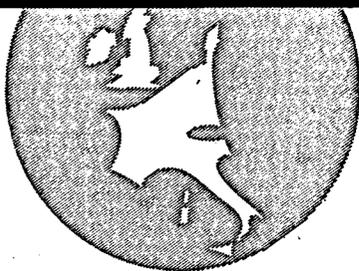
La phase d'établissement de l'union douanière a été consacrée à :

— l'établissement d'un tarif douanier commun, ce qui a surtout posé des problèmes techniques et procéduraux qui n'ont plus qu'un intérêt historique ;
— la suppression des obstacles douaniers aux échanges intra-communautaires : la CJCE a dû préciser les contours de notions peu traditionnelles : taxes d'effet équivalent à des droits de douane, mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives.

A partir de 1968, la perspective redevient plus « classique ». Les difficultés contentieuses concernent l'interprétation et la mise en œuvre du tarif (problèmes de « classement » tarifaire et de procédure de dédouanement). Cependant, la juridiction communautaire est encore conduite à se pencher sur les notions de taxes et de mesures d'effet équivalent, puisque des obstacles aux échanges avec les pays tiers peuvent être maintenus dans le cadre de la politique commerciale commune. Désormais, ces notions seront évoquées au contentieux à l'occasion de l'examen des textes communautaires qui visent à l'égalisation ou à la suppression des impositions autres que les droits de douane, ainsi que des mesures nationales fiscales et commerciales : « La définition des principes uniformes sur lesquels se fonde la politique commerciale commune implique, comme le TDC lui-même, la suppression des disparités nationales... affectant les échanges avec les pays tiers » (aff. j. 37 et 38-73, Rec. 1973, p. 1628 - 1624, points 16 et 24). Cette solution avait été envisagée dès l'arrêt rendu dans les affaires jointes 2 et 3 - 69 :

« Il est vrai que les objectifs que vise l'application uniforme par tous les Etats membres du TDC dans les relations avec les pays tiers pourraient être entravés par l'adoption unilatérale ou le maintien, par un Etat membre, des mesures susvisées (charges pécuniaires autres que les droits de douane), notamment lorsque le principe de la libre circulation des marchandises admises en libre pratique dans un Etat membre ne serait pas suffisant pour corriger les effets de ces mesures nationales ; dans de telles hypothèses, la question pourrait se poser de savoir si des limites peuvent résulter du traité, quant à la liberté des Etats d'adopter ou de maintenir des mesures qui auraient pour effet

(*) Cette étude est répartie sur quatre numéros de la revue. Nous présentons dans ce numéro la deuxième et dernière partie de l'étude. Le sommaire complet de la présente étude se trouve à la page 291 du n° 197, juin 1976, de la « Revue du Marché Commun ».



d'altérer le fonctionnement du TDC ; toutefois, cette question ne saurait se poser que pour la période postérieure à la mise en place du TDC » (Rec. 1969, p. 223-224, points 30 à 32).

A. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DOUANIERE

Leur spécificité, un peu perdue de vue pendant la période de transition du fait du développement rapide de la politique agricole commune, réapparaît dans les arrêts qui tentent de cerner le concept de « régime douanier ».

Dans l'affaire 26-69, la France et la Commission s'opposaient sur la portée du Protocole 1-7 du traité de Rome, la thèse française consistant à soutenir qu'elle était autorisée par ce texte à s'abstenir de percevoir, dans ses échanges avec la Tunisie, non seulement les droits de douane mais aussi les prélèvements, les deux notions étant couvertes par la notion de « régime douanier ». La Commission, suivie par l'avocat général K. Roemer et par la Cour — au moins sur ce point — soutenait le contraire. Selon la Cour, une organisation commune de marché agricole, ici le règlement n° 136/66, comporte bien « une réglementation des importations et des exportations au moyen d'un système de prélèvements et de restitutions » ; mais cette technique d'intervention et de protection « se distingue tant par sa finalité que par ses moyens, des régimes douaniers fondés exclusivement sur l'application de droits de douane » (Rec. 1970, p. 579).

Un peu plus tard, elle devait confirmer, à propos du protocole n° 14 annexé à l'accord créant une association entre la CEE et la Grèce, que le mot « régime » dans ce genre de document « doit s'entendre comme se rapportant exclusivement aux matières des droits de douane et des restrictions quantitatives » (aff. 181-73, Rec. 1974, p. 449).

I. — LA NOTION DE DROIT DE DOUANE

Elle n'a pas fait l'objet de recherches approfondies de la part de la Cour (cf 1^{re} partie). Elle n'y était pas incitée par les dispositions du traité qui amalgament droits et taxes dans la catégorie des « charges pécuniaires appliquées en raison du franchissement des frontières qui constituent une entrave pour la circulation des marchandises » (aff. 2 et 3-69, Rec. 1969, p. 222, pt 14) et ne se préoccupent pas du but poursuivi par leur perception (aff. 7-68, Rec. 1968, p. 627 ; aff. 24-68, Rec. 1969, p. 193 ; aff. 2 et 3 - 69, Rec. 1969, p. 211).

Si le droit de douane a certainement un caractère protecteur, sa fonction ne se réduit pas à cela. Ses similitudes avec les prélèvements en matière agricole autorisent à y voir aussi une « redevance régulatrice des échanges extérieurs » (selon la

formule de l'affaire 17-67, Rec. 1967, p. 589), en ce qu'il a pour effet « d'affecter les conditions économiques de l'importation ou de l'exploration sans pour autant, comporter une intervention contraignante dans la décision des opérateurs économiques » (aff. 7-68, Rec. 1968, p. 626).

II. — LA NOTION DE TAXE D'EFFET ÉQUIVALENT

Notion en grande partie inédite, elle fait l'objet d'une jurisprudence pléthorique, encore promise à un bel avenir puisque la tâche de suppression ou d'unification de ces taxes n'est pas achevée.

a) Existe-t-il, question préalable, une ou des notions de taxe d'effet équivalent, selon les types d'échanges commerciaux concernés ? L'hésitation était permise à l'origine, étant donné l'opposition établie dans le traité et la pratique entre politique commerciale et politique agricole. La réponse de la Cour est ferme et sa position apparemment inébranlable : la notion visée aux règlements agricoles doit être entendue dans le même sens qu'aux articles 9 et s. du traité (aff. 24-68, Rec. 1969, p. 194 ; aff. 8-70, Rec. 1970, p. 961 ; aff. 43-71, Rec. 1971, p. 1049 ; aff. 84-71, Rec. 1972, p. 89 ; aff. 34-73, Rec. 1973, p. 993).

Mais il s'agissait toujours des échanges intra-communautaires. En ira-t-il de même pour la taxe d'effet équivalent appliquée dans les échanges avec les pays tiers, pour laquelle « le traité ne contient pas de dispositions explicites analogues à celles qui, dans les échanges entre les Etats membres, interdisent ces taxes » (aff. 2 et 3-69, Rec. 1969, p. 223, pt 28) et dont l'éventuelle interdiction poursuit un objectif différent de son interdiction dans les échanges intracommunautaires (aff. 21-75, concl. Warner, p. 916) ?

Dès 1971, la Cour a admis l'identité de la notion dans les deux contextes :

« La notion de taxe d'effet équivalent a, dans les articles 14 § 1 et 18 § 1 du règlement n° 20 qui interdisent la perception de telles taxes à l'importation de viande de porc en provenance d'Etats membres et de pays tiers, la même portée que dans les articles 9 et s. du traité et dans les autres règlements d'organisation du marché agricole » (aff. 43-71, Rec. 1971, p. 1049, pt 7).

La formule reste un peu ambiguë : le terme « portée » pourrait conduire à penser qu'il s'agit moins d'une identité de nature que d'une équivalence des effets de la taxe.

Au vu des définitions retenues dans les arrêts les plus récents, il semble possible d'affirmer que les deux types de taxes ont une même nature :

« La notion de taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation dans la Communauté vise

toute taxe exigée à l'occasion ou en raison de l'importation et qui, frappant spécifiquement un produit importé à l'exclusion du produit *communautaire* similaire, a sur la libre circulation des marchandises, la même incidence restrictive qu'un droit de douane » (aff. 21-75, Rec. 1975, p. 913, pt 3).

Selon une des formulations les plus récentes de la notion de taxe d'effet équivalent dans les échanges intra-communautaires « l'interdiction de l'article 13 § 2 vise toute taxe exigée à l'occasion ou en raison de l'importation et qui frappant spécifiquement un produit importé à l'exclusion du produit *national* similaire a pour résultat, en altérant son prix de revient, d'avoir sur la libre circulation des marchandises la même incidence restrictive qu'un droit de douane » (aff. 94-74, Rec. 1975, p. 699).

Il est probable qu'au stade d'une définition préliminaire et un peu abstraite, la Cour n'a pas voulu encourir le reproche d'incohérence et l'accusation de discrimination. C'est au niveau des conséquences concrètes que cette position risque d'être difficile à maintenir. On relèvera cependant que dans l'affaire précitée 21-75, la Cour a étendu à l'hypothèse des échanges avec les pays tiers le critère utilisé, dans le cadre de la concurrence commerciale intracommunautaire, pour distinguer l'imposition intérieure de la taxe d'effet équivalent, lorsqu'une taxation fiscale similaire s'applique aux produits d'origine « interne » et aux produits importés :

« Les charges pécuniaires, imposées pour des raisons de contrôle sanitaire des produits importés de pays tiers, qui sont déterminées *selon des critères propres et qui ne sont pas comparables à ceux servant à fixer les charges pécuniaires grèvant éventuellement les produits communautaires similaires* sont, quel que soit leur montant, à considérer comme des taxes d'effet équivalent à des droits de douane » (Rec. 1975, p. 913, pt 4).

La Cour, implicitement, attache plus d'importance à la volonté du législateur communautaire dans la conduite de la politique douanière et à la similitude des effets pratiques de l'interdiction de ces taxes dans les divers contextes, qu'à la diversité des objectifs poursuivis.

b) La délimitation négative des taxes d'effet équivalent à des droits de douane

Dans certaines hypothèses contentieuses, la qualification de taxe d'effet équivalent est le résultat d'un raisonnement par éliminations successives : « attendu qu'il n'est pas contesté que la taxe litigieuse (un « droit pour services administratifs »)

frappe les marchandises importées du fait qu'elles franchissent la frontière ; qu'il n'est pas allégué qu'elle constitue une taxe compensatoire d'une imposition intérieure ; qu'il n'est plus soutenu qu'elle serait la contrepartie d'un service effectivement rendu ; qu'elle doit par contre être qualifiée de taxe d'effet équivalent » (aff. 8-70, Rec. 1970, p. 965-966, pt 3).

1) *La Cour refuse toute application conjointe, à une même espèce, des articles 12 et 13 — relatifs à la suppression progressive des taxes d'effet équivalent — et de l'article 95 — selon lequel « 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 »* (aff. 57-65, Rec. 1966, p. 303).

Il en résulte que toute imposition intérieure au sens des articles 95 et suivants du traité ne saurait constituer une taxe d'effet équivalent au sens de l'article 12 du même traité (aff. 27-74, Rec. 1974, p. 1037). Quel type de taxes sera analysé comme relevant de la catégorie imposition intérieure ? « La notion de taxe d'effet équivalent ne comprend pas les impositions qui frappent de la même manière, à l'intérieur de l'Etat, les produits importés et les produits nationaux similaires ou comparables, ou entrant tout au moins, en l'absence de tels produits, dans le cadre d'une imposition intérieure générale, ou ayant pour but de compenser, dans les limites prévues par le traité de telles impositions intérieures » (aff. 24-68, Rec. 1969, p. 201, pt 11 ; aff. 2 et 3 - 69, Rec. 1969, p. 222, pt 19).

Ainsi une imposition prélevée dans le cadre d'une législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires et destinée à placer dans une situation fiscale comparable toutes les catégories de produits, quelle qu'en soit l'origine, et bien que perçue à l'importation, ne constitue pas, à défaut d'*objectifs protecteurs*, une taxe d'effet équivalent (au sens des règlements agricoles, dans les affaires 7-67, Rec. 1968, p. 272 et 20-67, Rec. 1968, p. 294).

Comme le laisse entendre la réserve précédente — « à défaut d'objectifs protecteurs » —, il faut envisager l'existence d'exceptions à la règle ou, plus précisément, admettre qu'une taxe qui présente, sur le plan technique, toutes les caractéristiques d'une imposition intérieure, peut ne pas entrer dans le champ d'application de l'article 95 mais dans celui des articles 12 et 13 du traité CEE.

La jurisprudence fournit des illustrations de cette situation : une contribution relevant d'un régime général de redevances intérieures peut constituer une taxe d'effet équivalent, à l'importation, dès lors qu'elle est exclusivement destinée à alimenter des



activités qui profitent *spécifiquement ou exclusivement* au produit national qui supporte la même contribution (aff. 77-72, Rec. 1973, p. 623, pt 11-12 ; aff. 94-74, Rec. 1975, p. 699). Dans la deuxième espèce, était mise en cause une taxe perçue par l'Italie sur les importations de papier et destinée à financer une aide à l'industrie italienne du papier journal.

Cette démarche de la Cour n'a pas été sans rencontrer des résistances et objections de la part de la Commission et des avocats généraux. La première soutenant que ce raisonnement n'est admissible que dans l'hypothèse où l'incidence des aides à l'industrie nationale peut être déterminée pour chaque unité de production et que, si tel n'est pas le cas, le problème doit être résolu à la lumière des dispositions du traité en matière d'aides (voir concl. Roemer dans l'aff. 77-72, Rec. 1973, p. 632). Quant à l'avocat général Trabucchi, il voit dans cette résurgence du critère de la « destination » de la contribution pour définir la notion de taxe d'effet équivalent, un premier pas vers le démantèlement de la jurisprudence antérieure :

« Cette cohérence du système (jurisprudence) ne pourrait plus être maintenue si le critère énoncé par l'arrêt Capolongo (i. e. l'affaire 77-72) était étendu à des hypothèses bien différentes de celle bien déterminée de fraude substantielle de la loi, la seule qui permette de justifier que l'on soumette à l'article 13 des faits qui seraient normalement réglementés par l'article 95 » (aff. 94-74, Rec. 1975, p. 720).

Comme on l'a vu un peu plus haut, il n'a pas été suivi par la Cour.

Peu importe, par contre, que l'Etat intéressé ait choisi de saisir à la frontière la matière imposable parce que, techniquement, cette solution lui a paru le moyen le plus commode de faire peser une imposition intérieure sur des produits importés qui y avaient échappé jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Rome :

« Tant que cette mesure n'a pour but que d'appliquer dans le commerce intracommunautaire un droit qui, dès avant l'entrée en vigueur du traité, a frappé les seuls produits nationaux similaires, cette extension n'a pas pour effet de l'assimiler à un droit de douane ou à une taxe d'effet équivalent » (aff. 13-70, Rec. 1970, p. 1097, pt 11).

On ne peut donc s'appuyer, au moins à titre exclusif, ni sur les modalités de perception de la taxe, ni sur l'effet protecteur du paiement exigé, aussi longtemps en tout cas que l'uniformisation des systèmes fiscaux ne sera pas menée à bon terme.

Telle était l'idée qui sous-tendait la démonstra-

tion de l'avocat général L. Gand dans l'affaire 7-67 : « Si dans un cas particulier, le montant de la taxe compensatoire (imposition intérieure) dépasse celui de l'imposition qui frappe le produit national similaire, il n'en résulte pas que la partie de la taxe compensatoire qui excède cette imposition constitue une taxe d'effet équivalent à celui d'un droit de douane. La taxe garde nécessairement son unité... » (Rec. 1968, p. 258).

Si la Cour maintient strictement la distinction entre imposition intérieure et taxe d'effet équivalent, c'est en raison du fait que l'objectif poursuivi par l'article 95 ne se confond pas avec celui des articles 12 et 13 et que les modalités prévues pour atteindre ces objectifs divergent elles aussi. Ce n'est pas le risque de discrimination au détriment des produits en provenance des autres Etats membres, ni l'effet plus ou moins protecteur des taxes perçues à la frontière, qui justifient sa position de principe.

La Cour est logique avec elle-même lorsqu'elle décide, dans l'affaire 27-74 : « une taxe qui assujettit sans distinction les exportations de produits industriels vers d'autres Etats membres à une charge financière, en supprimant en partie l'exonération d'impositions intérieures, et qui s'intègre étroitement au système national en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, relève d'une imposition intérieure au sens des articles 95 et s. du traité et ne saurait donc constituer une taxe d'effet équivalent au sens de l'article 12 de celui-ci » (Rec. 1974, p. 1037).

C'est donc l'idée que, par l'utilisation de la redevance perçue, la charge fiscale frappant apparemment à égalité les produits nationaux et ceux importés est partiellement ou totalement compensée pour les seuls produits nationaux, qui autorise à voir une taxe d'effet équivalent dans ce qui est, en soi, une imposition intérieure. Le juge communautaire ne se contente pas d'une approche juridique mais procède à une analyse de type économique.

Cependant, le même juge ne tient pas à être entraîné trop loin dans l'étude des effets indirects, et à la limite seulement probables, du système fiscal combiné avec les régimes d'aides publiques :

« Qu'une telle qualification (i. e. de taxe d'effet équivalent, et non d'imposition intérieure) supposerait qu'il y eût une *correspondance clairement établie* entre, d'une part, la perception d'une contribution fiscale prélevée indistinctement sur les produits concernés, nationaux ou importés, et d'autre part, l'avantage assuré, au moyen de ressources provenant de la même contribution, aux seuls produits nationaux » (aff. 94-74, Rec. 1975, p. 711, pt 18).

Ce n'est pas à dire, cependant, que la notion de taxe d'effet équivalent est une notion « résiduelle », que le juge ne qualifiera ainsi une redevance donnée qu'après avoir vérifié qu'il ne s'agit pas d'une « imposition intérieure ». L'impression contraire provient de ce que la Cour se doit de répondre aux arguments des parties et que ces dernières — lorsqu'il s'agit des Etats — ne manquent pas d'invoquer les prescriptions, moins sévères, de l'article 95 à l'encontre de celles des articles 12 et suivants du traité CEE.

Ainsi, dans l'affaire 20-65, la CJCE n'hésite-t-elle pas à affirmer qu'une taxe devant être considérée comme une taxe d'effet équivalent ne peut être une imposition intérieure : « une taxe perçue pour la délivrance d'une licence d'importation et sans laquelle une importation ne serait pas possible ne relève pas de l'article 95 du traité CEE, une telle taxe ayant sur la libre circulation des marchandises la même incidence qu'un droit de douane » (Rec. 1965, p. 602).

2) *Une redevance qui est la contrepartie d'un service rendu par l'administration peut ne pas être une taxe d'effet équivalent à un droit de douane*

Les formules retenues par la Cour, dans les premiers arrêts où le problème s'est posé, semblent laisser entendre que, lorsque certaines conditions sont remplies, une telle redevance — sans perdre sa qualité de taxe d'effet équivalent — n'entre plus dans le champ de la prohibition des taxes d'effet équivalent :

« l'accomplissement d'un service déterminé peut, dans certains cas d'espèce, justifier une redevance proportionnée au service effectivement rendu » (aff. 24-68 et aff. 2 et 3-69, Rec. 1969, p. 193-194 et p. 211).

Plus récemment, par contre, la Cour paraît opposer toute charge pécuniaire qualifiée de taxe d'effet équivalent, et la rémunération d'un service rendu (aff. 63-74, Rec. 1975, p. 290, pt 5-6). Déjà la Commission dans l'affaire 29-72, Marimex, à propos des taxes de contrôle sanitaire concluait dans le sens que la redevance en question ne pouvait être que soit une imposition intérieure, soit une taxe d'effet équivalent (Rec. 1972, p. 1317).

L'ambiguïté de la formulation des arrêts, cependant n'autorise pas une conclusion nette. La Cour et les avocats généraux se placent sur le terrain de l'opposabilité des articles 12, 13 et 16 du traité, plutôt que dans la perspective de la nature juridique des notions en cause. Il semble cependant possible d'affirmer qu'en reconnaissant une « portée générale » à l'article 95 du traité CEE pour ne pas « laisser subsister des lacunes dans le système du traité » (concl. Roemer sous l'aff. 29-72, Rec.

1972, p. 1325); la Cour rejoint la thèse de la Commission.

Ce qui ne fait pas de doute, en tout état de cause, c'est la volonté du juge communautaire d'enfermer cette exception dans des limites étroites :

« S'il n'est pas exclu que, dans certaines hypothèses, un service déterminé, effectivement rendu, puisse faire l'objet d'une éventuelle contrepartie qui ne dépasserait ni la valeur du service ni son coût, il ne peut s'agir que de cas d'espèces qui ne sauraient conduire à tourner les dispositions de l'article 13 du traité » (Rec. 1973, p. 1044, pt 4).

Ce considérant extrait de l'arrêt rendu dans l'affaire 39-73 avait déjà trouvé une expression analogue dans les affaires 2-68 et 2 et 3-69 (Rec. 1969, p. 201 et 223).

Ne seront donc pas considérées comme des « redevances pour service rendu » dans ce contexte :

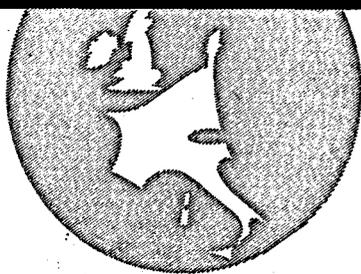
— une charge pécuniaire exigée pour les produits exportés soumis à un contrôle de qualité, assorti de l'interdiction d'exporter les produits qui ne répondent pas aux normes de qualité prévues par la législation nationale (aff. 63-73, Rec. 1975, p. 281). Solution particulière par rapport à celle posée dans l'affaire 24-68, selon laquelle il ne suffit pas que le contrôle imposé par l'administration nationale ait pour effet probable d'améliorer la position compétitive des importateurs et des exportateurs ; il s'agit là d'un avantage trop général et dont l'évaluation est trop incertaine pour être considéré comme « un service déterminé effectivement rendu » (Rec. 1969, p. 203, pt 16).

C'était aussi la solution à laquelle s'était rangée la Cour avant même d'admettre le principe de cette exception :

« Le bénéfice que retire l'importateur de l'activité de l'administration pour laquelle sont perçues les taxes litigieuses consiste dans le fait qu'il est autorisé à commercialiser les produits intéressés en RFA ; les produits importés eux-mêmes ne bénéficient d'aucun avantage direct ou indirect sur le marché allemand ; de ce fait les taxes litigieuses ont, sur les produits importés, un effet discriminatoire, si faible soit-il, équivalent à celui d'un droit de douane » (aff. 52 et 55-65, Rec. 1966, p. 244).

Tout au plus, peut-on relever que la rigueur du juge s'est renforcée, puisqu'il se refuse désormais à considérer l'éventuel avantage indirect apporté à l'opérateur économique par le contrôle administratif.

— Les charges exigées en contrepartie d'un contrôle administratif lui-même justifié par l'intérêt



général, par des considérations d'ordre ou de salubrité publique.

Même lorsqu'elle est un élément essentiel de la réglementation, la taxe est « détachable » du contrôle. Ainsi un contrôle de police sanitaire, légitime au regard de l'article 36 du traité, ne peut faire l'objet d'une redevance licite au regard de l'article 9 du traité qu'à deux conditions : que le service administratif constitue un « avantage concret et vérifiable » pour la marchandise qui supporte la taxe ; que soit respecté le principe de proportionnalité entre la charge financière imposée et l'avantage fourni. Est donc écartée la thèse des gouvernements italien et néerlandais dans l'affaire 29-72, selon laquelle il faudrait également tenir compte de « l'intérêt indirect des consommateurs » et « des coûts que l'administration doit supporter pour la prestation du service » (Rec. 1972, p. 1312-1313).

Ce raisonnement sera de nouveau mis en œuvre dans l'affaire 39-73 :

« L'activité de l'administration de l'Etat destinée à maintenir un régime phytosanitaire imposé dans l'intérêt général ne peut être considérée comme un service rendu à l'importateur de nature à justifier la perception d'une charge pécuniaire » (Rec. 1973, p. 1039). Les importateurs n'ont pas un intérêt personnel suffisant à l'exercice de tels contrôles pour qu'on puisse y voir un avantage concrètement appréciable au sens de cette jurisprudence.

— Non plus enfin que les redevances qui alimentent des fonds destinés à une amélioration des infrastructures économiques nationales, par exemple l'équipement portuaire ; car cette amélioration bénéficiera à l'ensemble des opérateurs économiques, y compris ceux qui commercialisent les produits nationaux (aff. 34-73, Rec. 1973, p. 981).

c) La définition positive de la taxe d'effet équivalent à un droit de douane

1) Dès l'origine de sa jurisprudence en la matière, la Cour a adopté un véritable « parti pris », exposé et justifié dans l'affaire 2 et 3 - 62, Commission c/Grand Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique :

« Au sens des articles 9 et 12 du traité CEE, la taxe d'effet équivalent peut être considérée, quelles que soient son appellation ou sa technique, comme un droit unilatéralement imposé, soit au moment de l'importation, soit ultérieurement, et qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat en altérant son prix d'avoir ainsi sur la libre circulation des produits la même incidence qu'un droit de douane.

« Cette notion, loin d'apparaître comme une exception à la règle générale d'interdiction des droits de douane, se présente au contraire comme son complément nécessaire, permettant de la rendre efficace. Etant sans cesse accolée à celle de « droit de douane », la notion de taxe d'effet équivalent marque le dessein de prohiber non seulement les mesures ostensiblement revêtues de la forme douanière classique, mais encore toutes celles qui, présentées sous d'autres appellations ou introduites par le biais d'autres procédés, aboutiraient aux mêmes résultats discriminatoires ou protecteurs que les droits de douane » (Rec. 1962, p. 818, voir aussi aff. 52 et 55-65, Rec. 1966, p. 228).

Il était précisé, dans la même affaire, que la comparaison des effets de la taxe en cause et des effets des droits de douane devait être opérée, et leur analogie éventuelle être relevée, dans une perspective très large, celle de l'ensemble des objectifs poursuivis par le traité qui seraient compromis par le maintien des droits de douane dans les échanges intracommunautaires : non seulement donc le fait que la perception de la taxe constituerait un obstacle à la libre circulation des marchandises, mais également le fait qu'elle fausserait la concurrence (id. p. 827). La Cour en déduisait, à bon droit :

« il importe donc peu de savoir si tous les effets des droits de douane sont réunis, ou l'un seulement d'entre eux, ou encore si, parallèlement à ces effets, d'autres buts principaux ou accessoires ont été recherchés, dès lors que la taxe porte atteinte aux objectifs susvisés du traité »... (id. p. 828). La Cour ajoutait : « ... et résulte non d'une procédure communautaire mais d'une décision unilatérale » (d'un Etat membre). *Lapsus calami*, car une taxe d'effet équivalent conserve cette nature quel que soit son auteur. Cette dernière condition n'intéresse que sa licéité au regard du traité : une taxe « communautaire » ne tombe pas sous le coup de la prohibition des articles 12, 13 et 16 du traité, elle n'en reste pas moins une taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

Cette équivalence des effets des droits de douane et des taxes d'effet équivalent à la lumière des objectifs du traité interdit, en toute logique, des appréciations fondées sur « les critères et distinctions, souvent contingentes, parfois contradictoires, résultant du droit et de la doctrine relative aux finances publiques de chacun des Etats membres » (aff. 52 et 55-65, Rec. 1966, p. 243).

Face aux réticences des Etats membres, la Cour est périodiquement obligée de renouveler avec netteté son option en faveur d'une définition large de la taxe d'effet équivalent :

« La force de ces prohibitions (des articles 9, 12, 13 et 16 du traité CEE) est telle que, pour éviter de

les voir tourner par la variété des pratiques douanières ou fiscales, le traité a voulu prévenir toute faille éventuelle dans leur mise en œuvre » (aff. 24-68, Rec. 1969, p. 200, pt 4 ; aff. 2 et 3-69, Rec. 1969, p. 221, pt 8).

2) Il en résulte une définition extrêmement compréhensive de la notion de taxe d'effet équivalent :

« Une charge pécuniaire fût-elle minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, qui frappe les marchandises nationales ou étrangères franchissant la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue une taxe d'effet équivalent au sens des articles 9, 12, 13 et 16, alors même qu'elle n'est pas perçue au profit de l'Etat, qu'elle n'exerce aucun effet discriminatoire ou protecteur et que le produit imposé ne se trouve pas en concurrence avec une production nationale » (aff. 24-68, Rec. 1969, p. 201).

On peut se demander au vu de cette définition sur quel point subsiste la moindre analogie avec la notion de droit de douane, dans les hypothèses les plus marginales, sinon le fait que c'est à l'occasion du franchissement d'une frontière que la perception de la taxe a lieu. Cependant, la Cour ne s'arrête pas aux arguments fondés sur une différence de forme ou de procédure entre la taxe et le droit de douane.

— Il est indifférent, pour sa qualification au regard du traité, que la taxe litigieuse s'analyse en une imposition globale ou en deux impositions distinctes, constituant d'une part un droit à l'exportation et d'autre part un droit à l'importation (aff. 24-68 précitée, Rec. 1969, p. 202, pt 14).

— Peu importe également que le taux de la taxe soit minime, le traité « ne permettant pas, pour le contrôle de la légalité de ces impositions, de substituer un critère de quotité à ceux tirés de la nature de la taxe » (id., p. 202, pt 14).

Il n'est donc pas besoin de vérifier au préalable que l'exigence d'une taxe est de nature à produire une diminution quantitative, concrète, de la circulation des marchandises.

Il n'y a pas lieu de prendre en considération l'institution qui sera le bénéficiaire direct ou indirect du produit de la taxe. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit perçue au profit de l'Etat (aff. 24-68, Rec. 1969, p. 201) ; et elle n'est pas plus légitime parce qu'elle est destinée à financer l'activité d'un organisme public (aff. 77-72, Rec. 1973, p. 623 et pt 11 - 12).

— Plus largement, à ce dernier point de vue, le but poursuivi par la perception des charges pécuniaires est sans incidence sur la légalité de la taxe (aff. 29-72, Rec. 1972, p. 1309). Aussi la taxation « dissuasive » de l'exportation des biens d'intérêt artistique ou historique, tentée par l'Italie, a-t-elle

été condamnée par la CJCE, sur la base de l'article 16 du traité CEE (aff. 7-68, Rec. 1968, p. 619).

Cependant, la prise en considération du critère de la destination de la taxe pour distinguer l'imposition intérieure (article 95) de la taxe d'effet équivalent (voir supra), n'a pas manqué de « contaminer » la définition de la taxe d'effet équivalent : « dans l'interprétation de la notion de taxe d'effet équivalent à l'importation, il peut y avoir lieu de tenir compte de la destination des charges pécuniaires perçues » (aff. 77-72, Rec. 1973, p. 624, pt 13). Cette exception est jusqu'ici limitée à l'hypothèse de la redevance pour service rendu.

3) On comprend, dans ces conditions, l'importance d'une délimitation des champs d'application respectifs de l'article 95, d'un côté, et des articles 12, 13 et 16 de l'autre. Surtout lorsque pèse sur les produits nationaux une taxation fiscale analogue à celle appliquée aux produits étrangers dans un même Etat. Le problème s'est posé, notamment, à propos des taxes sanitaires et phytosanitaires à l'importation.

Le critère est fourni par les modalités d'établissement de la redevance : pour être considérées comme des taxes d'effet équivalent, il faut et il suffit que les charges pécuniaires soient déterminées « selon des critères propres, et qui ne sont pas comparables aux critères servant à fixer les charges pécuniaires grevant éventuellement les produits nationaux similaires » (aff. 29-72, Rec. 1972, p. 1319, pt 8, et aff. 39-72, Rec. 1973, p. 1039).

Cf. supra, pour l'extension de cette solution aux échanges avec les pays tiers (aff. 21-75, Rec. 1975, p. 913, pt 4).

On comprend aussi le soin apporté par la Cour à la recherche des effets éventuellement protecteurs ou discriminatoires des taxes examinées. Recherche délicate surtout lorsqu'il s'agit de taxes à l'exportation : le bon sens invite à y voir un désavantage pour la production nationale face à la concurrence des produits des autres Etats membres. L'hypothèse, cependant, n'est pas absurde lorsqu'on raisonne dans la perspective d'un véritable marché intérieur, où il ne convient pas de favoriser le maintien de marchés « cloisonnés ». Comme le relève la Cour dans l'affaire 51-74 :

« Une taxe intérieure peut avoir un effet équivalent à un droit de douane à l'exportation lorsque son application grève les ventes à l'exportation plus lourdement que les ventes à l'intérieur du pays, ou lorsque la taxe est destinée à alimenter des activités tendant à rendre le commercialisation intérieure plus rémunératrice que l'exportation, ou à favoriser de toute autre manière le produit destiné à la commercialisation intérieure au détriment de celui destiné à l'exportation » (Rec. 1975, p. 98).



III. — LA NOTION DE RESTRICTIONS QUANTITATIVES

Elle prête encore moins à controverse que celle de droit de douane. Au plus, les intéressés rappelleront-ils la pratique internationale (« Code de libération » de l'OECE et du GATT) en la matière : les restrictions quantitatives sont les mesures qui excluent l'importation d'un produit de façon directe, totalement ou partiellement, sur la base non pas de caractéristiques techniques mais exclusivement en raison du nombre ou de la quantité des produits en cause (concl. Roemer sous l'aff. 51 à 54-71, Rec. 1971, p. 1124) ; l'exemple type en est le contingent douanier.

— Positivement : c'est « toute prohibition totale ou partielle d'importation, d'exportation ou de transit » (aff. 2-73, Rec. 1973, p. 879, pt 7).

— Négativement :

Les restrictions visées à l'article 36 du traité (licites dans la mesure où elles correspondent à certains objectifs) n'ont pas la même nature que les droits de douane et taxes assimilées ; à la différence de ces dernières, elles comportent « une intervention contraignante dans la décision des opérateurs économiques » (aff. 7-68, Rec. 1968, p. 628).

Les restrictions quantitatives, « visant à la limitation des quantités importées, sont distinctes par leur mécanisme et leur objet, des mesures de caractère fiscal ». S'appuyant sur le même raisonnement que pour les droits de douane, la Cour admet qu'il est difficilement admissible qu'une même taxe puisse constituer une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative et une imposition intérieure (aff. 27-67, Rec. 1968, p. 341). Solution à rapprocher de celle adoptée dans l'affaire 13-70 (Rec. 1970, p. 1097, pt 11).

Il est à noter que, dans le contexte communautaire marqué par une certaine spécificité des politiques communes, notamment de la politique agricole, il ne convient pas de considérer comme des restrictions quantitatives toutes les mesures qui ont pour effet de limiter, indirectement, les quantités de produits faisant l'objet d'un commerce international. La thèse avait été soutenue, à propos de la réduction des montants des restitutions à l'exportation, qui rendait impossible, en fait, certaines exportations. Elle a été rejetée par l'avocat général, dans les termes suivants :

« Si on ne veut pas imputer au législateur communautaire une contradiction incompréhensible entre la disposition de l'article 18 et la règle explicite d'autorisation de l'article 20 du règlement n° 19, la seule hypothèse qui reste, en réalité, est que les restitutions tombaient dans la

catégorie spéciale des aides à l'exportation et que la notion de « restrictions quantitatives » doit être délimitée plus étroitement, c'est-à-dire en excluant les restitutions » (aff. 85-71, Rec. 1972, p. 228 - 229).

IV. — LA NOTION DE MESURES D'EFFET EQUIVALENT A DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES :

La jurisprudence est longtemps restée muette sur ce point, probablement parce que le moyen tiré de la prohibition de telles mesures était peu efficace au cours de la période transitoire : tant que les Etats restaient maîtres de la politique des échanges extérieurs, le maintien de telles restrictions dans les échanges avec les pays tiers était compatible avec le traité ; et, pour ce qui est des échanges intracommunautaires, l'obstacle à la libre circulation constitué par des restrictions quantitatives était trop évident pour qu'ils ne s'abstiennent pas d'y avoir recours.

De plus en plus, le problème se posera dans la perspective d'un conflit entre le principe de libre circulation intérieure et les compétences de réglementation économique réservée aux Etats.

a) Définition

On vérifie ici la même tendance « laxiste » de la Cour qu'à propos des taxes d'effet équivalent à des droits de douane.

Le point de départ restait conforme aux idées reçues : est qualifiée de mesure d'effet équivalent « toute entrave ayant le même effet qu'une prohibition totale ou partielle d'importation, d'exportation ou de transit » (aff. 2-73, Rec. 1973, p. 879, pt 7).

Mais désormais est à considérer comme mesure d'effet équivalent : « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intra-communautaire » (aff. 8-74, Rec. 1974, p. 837) ; ou encore « toute mesure régissant la commercialisation des produits dont les effets restrictifs dépassent le cadre des effets propres d'une simple réglementation du commerce ». Formule qui reste ambiguë, même éclairée par la précision que tel sera le cas lorsque ces effets restrictifs sont hors de proportion avec le but poursuivi par la réglementation nationale (aff. 155-73, Rec. 1974, p. 428, pt 8 : la question était de savoir si, sous prétexte d'organiser la télévision en service d'intérêt public, l'Etat pouvait instaurer un monopole de commercialisation des films achetés à l'étranger).

Entreront également dans cette définition les mesures qui constituent une « restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres », au sens de l'article 36 du traité (aff. 12-74, Rec. 1975, p.

81). Solution qui n'est pas contestable dans son principe, mais peut rencontrer quelques difficultés d'application pratique.

b) Champ d'application

Ont été qualifiées par la jurisprudence de mesures d'effet équivalent dans les échanges intracommunautaires :

. Une organisation nationale de marché ayant pour objet le contingentement de la production (aff. 190-73, Rec. 1974, p. 1123), parce qu'elle affecte, à tout le moins potentiellement, la liberté des échanges dans le commerce intérieur de la Communauté.

. L'exigence par un Etat membre d'un certificat d'authenticité plus difficilement accessible aux importateurs du produit régulièrement mis en libre pratique dans un autre Etat membre qu'aux importateurs du même produit en provenance directe du pays d'origine (aff. 8-74, Rec. 1974, p. 837).

. Les contrôles phytosanitaires à la frontière auxquels sont soumis obligatoirement les produits végétaux provenant d'un autre Etat membre, s'ils ne sont pas autorisés par l'article 36 du traité CEE (aff. 4-75, Rec. 1975, p. 859, pt 5).

. L'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé similaire, en dehors des exceptions prévues par le droit communautaire lui-même (aff. 51 à 54-71, Rec. 1971, p. 1108).

. Des mesures de caractère « arbitraire et injustifié » en matière d'indications de provenance, domaine où les Etats membres restent compétents pour légiférer en vertu de l'article 36 (aff. 12-74 précitée, Rec. 1975, p. 181). Il n'est pas sans intérêt de noter l'extension à cette hypothèse de l'idée « qu'il n'est pas nécessaire d'établir que de telles mesures restreignent effectivement les importations des produits concernés » ; il suffira de démontrer qu'elles peuvent faire obstacle à des importations qui pourraient avoir lieu en leur absence (id. p. 199, pt 4). Il est vrai que pouvait être invoquée une directive de la Commission (la directive 70/50/CEE) qui précisait ce dernier point et assimilait à des mesures d'effet équivalent au sens de l'article 30 celles qui réservent aux seuls produits nationaux des dénominations ne constituant pas des appellations d'origines ou des indications de provenance, ce qui était vérifié en l'espèce.

Au-delà de ces solutions spécifiques, dispose-t-on de critères généraux permettant de déterminer le champ d'application des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens du traité.

L'avocat général K. Roemer a procédé à cette recherche dans le cadre des affaires 51 à 54-71 précitées :

— ne peuvent être des mesures d'effet équivalent celles qui sont visées par les articles relatifs aux droits de douane, aux taxes d'effet équivalent, aux aides, aux impositions intérieures (en vertu, toujours, du principe selon lequel il ne peut y avoir application conjointe des dispositions du traité CEE correspondant à ces diverses notions) ;

— parmi les mesures ayant un effet restrictif, seules sont frappées par la prohibition de l'article 30 celles qui ne se situent pas dans le domaine de la compétence retenue par les Etats membres et qui ne réglementent pas le dédouanement.

Tout le débat se déplace alors vers l'étendue du domaine réservé des Etats et l'importance conservée par les « frontières d'Etat », ainsi que sur l'appréciation du caractère indispensable des effets restrictifs des mesures nationales au regard des objectifs légitimement poursuivis. Dans le cas d'espèce, l'avocat général estimait qu'il fallait s'attacher aux seuls effets réels, et non pas potentiels, de la mesure. On sait que la Cour a été d'un avis contraire.

B. LE CLASSEMENT DES MARCHANDISES DANS LE TARIF DOUANIER COMMUN

Cette opération exige des opérateurs économiques et des administrations douanières une démarche en deux temps.

a) Premier temps : l'interprétation des positions tarifaires

— Il convient de s'en tenir, lorsque c'est possible, au sens clair du libellé de ces positions : « les notes explicatives du TDC, tout en constituant un élément d'interprétation important dans tous les cas où les dispositions du tarif prêtent au doute, ne sauraient modifier celles de dispositions dont le sens et la portée sont suffisamment certains » (aff. 149-73, Rec. 1973, p. 1587).

— L'interprétation d'une position tarifaire doit, en cas de doute, « tenir compte tant de la fonction du tarif douanier au regard des nécessités du régime d'organisation des marchés que de sa fonction purement douanière » (aff. 72-69 et aff. 74-69, Rec. 1970, p. 427 et p. 452 ; aff. 12-71 et aff. 14-71, Rec. 1971, p. 744 et 780).

Cette directive n'est utilisable que pour les marchandises soumises à organisation de marché, en pratique les produits agricoles et des pêcheries. Ce critère fonctionnel a été critiqué, mais il est maintenu par la Cour (cf. aff. 49-73, concl. Trabucchi, Rec. 1973, p. 1211).



— Il faut tenir compte du caractère spécifique, ou à l'inverse général, de la position, en replaçant celle-ci dans le contexte du T.D.C. (aff. 38-72, Rec. 1972, p. 1338, pt 4).

La spécificité des règles tarifaires n'exige-t-elle pas, d'une manière générale, des principes d'interprétation spécifiques ? Au vu des directives jurisprudentielles précédentes, on peut en douter. Cette conclusion s'impose avec plus de netteté lorsque l'on examine les thèses que la CJCE a refusé d'entériner.

— Surtout soucieux de faciliter la tâche des administrations douanières, les gouvernements et la Commission insistent sur l'importance des « fictions juridiques » dans l'établissement de la nomenclature tarifaire, sur la spécificité de sa terminologie, qui permettent d'assurer l'uniformité d'application dans les pays membres du Conseil de Coopération Douanière. Ils en déduisent la nécessité d'une interprétation stricte du droit tarifaire et considèrent que « le DTC ne connaît pas de présomptions simples, parce qu'elles aboutiraient fréquemment à des classements différents, en raison de la situation dans laquelle le hasard peut placer les parties pour ce qui est de la charge de la preuve » (observations du gouvernement allemand et de la Commission sous l'affaire 92-71, Rec. 1972, p. 236 - 240).

Cette autonomie du droit tarifaire devrait se traduire, selon eux, par une interprétation indépendante des règles et finalités de l'organisation des marchés (agricoles).

Malgré l'appui apporté à ces argumentations par l'avocat général K. Roemer dans cette affaire, la Cour s'est prononcée en sens inverse : le souci de sécurité juridique et d'égalité entre administration et assujettis doit l'emporter sur l'opportunité d'un déroulement rapide de la procédure douanière ; il n'y a donc pas lieu d'exclure a priori le système de la « preuve administrative » en matière tarifaire. La CJCE maintient la position qu'elle a définie, sur les suggestions de l'avocat général Dutheillet de Lamothe, dans l'affaire 3-71 (Rec. 1971, p. 597).

— La volonté de lutter contre la fraude est-elle une considération suffisante pour imposer une interprétation restrictive ?

La question s'est posée surtout pour les positions tarifaires qui, par exception, recourent au critère du procédé de fabrication ou du stade atteint dans le processus de transformation du produit taxé. Le risque de fraude est réel : les négociants seront tentés d'interpréter extensivement les positions tarifaires de ce type lorsqu'elles sont soumises à des taxes faibles ou nulles (cas des résidus, dans l'affaire

18-72, Rec. 1972, p. 1168, observations de la Commission).

Ainsi a-t-on proposé, dans cette affaire, de ne faire application de telles positions tarifaires que pour certains procédés de production parmi tous ceux autorisés par la lettre de ces dispositions. Cette suggestion n'a pas été admise.

b) Deuxième temps : la vérification d'une adéquation satisfaisante entre le sens de la rubrique sélectionnée, au sein du tarif, et la nature du produit taxé

« Dans l'intérêt de la sécurité juridique et de l'activité administrative, ce sont les *caractéristiques et les propriétés objectives* des produits qui, en règle générale, fournissent le critère décisif de leur classement dans le TDE » (aff. 36-71, Rec. 1972, p. 198, pt 4 ; aff. 128-73, Rec. 1973, p. 1282, pt 3 ; aff. 185-73, Rec. 1974, p. 620, pt 18).

Si ce premier critère ne permet pas de résoudre le problème, il faut raisonner par analogie :

« Suivant une règle générale de classement tarifaire exprimée par le § 5 des « règles générales pour l'interprétation de la nomenclature du TDC » (règlement du Conseil n° 950/68, JOCE 1968 n° L 172), « les marchandises qui ne rentrent dans aucune des positions du tarif doivent être classées dans la position afférente aux articles les plus analogues ». La Cour précise que l'analogie entre des marchandises doit être appréciée, en raison non seulement de leurs caractéristiques physiques mais aussi de leur utilisation et de leur valeur commerciale. En dehors de circonstances spéciales, la valeur commerciale d'un produit est normalement indiquée par le prix du marché » (aff. 40-69, Rec. 1970, p. 82, pt 12).

On notera la portée générale que la Cour accorde à cette directive : elle applique, en l'espèce cette « règle générale » à un texte antérieur au règlement de 1968. C'est donc que ce dernier n'est qu'un texte de « codification » d'une pratique antérieure.

Le débat porte essentiellement sur la possibilité d'opérer un « amalgame », d'utiliser complémentaiement le critère des caractéristiques objectives des produits et le critère des procédés de fabrication.

En règle générale, un tel amalgame est interdit, en vertu du principe que les positions définies en recourant au second critère (le processus de transformation) sont d'exception et doivent donc être interprétées restrictivement (concl. Roemer sous l'aff. 18-72, Rec. 1972, p. 1197).

Cependant, n'est-il pas opportun de déroger à ce principe dans l'intérêt de la lutte contre la fraude ? Le risque est particulièrement sensible pour les produits agricoles, auxquels « les producteurs sont aujourd'hui à même de donner pratiquement toutes les compositions et caractéristiques voulues pour bénéficier des positions tarifaires les plus avantageuses (observations de la Commission sous l'aff. 36-71, Rec. 1972, p. 196). On pourrait, par exemple, n'accorder le bénéfice de ces positions avantageuses qu'aux produits qui n'ont pas fait l'objet d'une manipulation intentionnelle. La Cour refuse de suivre de telles suggestions, qui ouvriraient la voie à des abus de la part des administrations douanières et soulèveraient des problèmes de preuve délicats.

C. LA PROCEDURE DU DEDOUANEMENT

a) Les « actes-conditions »

1) La notion juridique d'importation

Elle n'est pas uniforme : servant à déterminer la mise en œuvre de réglementations spécifiques, pas toujours proprement douanières, la notion d'importation correspond à des finalités diverses.

Jusqu'ici, la jurisprudence n'a eu l'occasion de la préciser qu'à propos du fonctionnement de la politique agricole commune :

Pour l'application du système des prélèvements : ces redevances ont pour but d'amener le prix des produits importés au niveau des prix sur le marché communautaire ; cet objectif est le mieux atteint si les prélèvements sont fixés « en fonction du moment à partir duquel la marchandise importée exerce une influence sur le marché à l'intérieur de la Communauté, c'est-à-dire au moment où, *définitivement introduite sur ce marché*, elle entre en concurrence avec les produits indigènes » (aff. 35-71, Rec. 1971, p. 1094, pt 3) ; le critère décisif est donc la « mise en libre pratique irrévocable » de la marchandise.

Dans le cas particulier où le produit en question était en entrepôt douanier, l'importation — qui met fin au régime de suspension des droits dus au titre du prélèvement — est réalisée lorsque ce produit sort de l'entrepôt. Aussi longtemps qu'il est entreposé, en effet, il peut être réexporté sans frais importants (id. pt 4).

Dans le cadre du régime de cautionnement : la notion d'importation est décisive pour savoir si l'opérateur économique a respecté son engagement initial dans le délai prévu et peut ainsi obtenir le remboursement de sa caution.

L'essentiel ici aussi est que cet opérateur n'ait plus la possibilité de réexporter la marchandise : il n'est donc pas suffisant que celle-ci ait régulièrement passé la frontière de l'Etat membre de destination ; encore faut-il qu'elle ait été « effectivement mise en libre pratique ». Le critère décisif est « l'acceptation par le service des douanes de l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique de la marchandise » : Mais ceci n'exige pas que la procédure douanière ait été « définitivement clôturée au profit du déclarant » (aff. 186-73, Rec. 1974, p. 543, pt 5). Il suffira par exemple que l'importateur ait présenté la marchandise aux autorités douanières et que celles-ci les aient mises sous régime douanier : ces conditions seront suffisantes en elles-mêmes, dès lors qu'il sera apporté la preuve par l'importateur que la mise en libre pratique a bien eu lieu ultérieurement (aff. 3-74, Rec. 1974, p. 598, pts 5 et 6).

Il en résulte qu'une marchandise « importée », n'est pas nécessairement une marchandise « dédouanée », au sens des procédures douanières nationales.

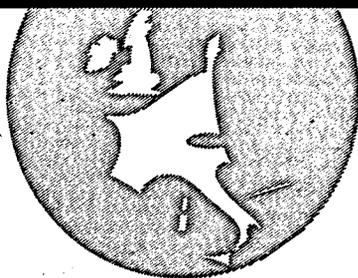
2) La notion juridique d'exportation

Elle aussi n'a été précisée qu'à propos de la mise en œuvre de la politique agricole commune et, qui plus est, en application d'une réglementation de la période de transition qui laissait une certaine liberté d'appréciation aux Etats membres.

En effet, le mécanisme d'octroi des restitutions aux exportations de produits agricoles, en cause dans l'affaire 6-71, était facultatif pour les Etats. Dans ces circonstances, aux conditions nécessaires impliquées par l'objectif des restitutions — compenser les différences de prix existant entre les marchés en cause — peuvent s'ajouter des conditions imposées par les Etats membres :

« L'exportation vers les pays tiers, au sens (du) règlement (n° 19) supposait que la marchandise fût commercialisée sur le marché d'un Etat tiers, c'est-à-dire y ait été au moins mise en libre pratique ; cependant, un Etat membre pouvait, sans méconnaître le règlement n° 19, ajouter à cette condition communautaire minima l'obligation de justifier que la marchandise fût « utilisée ou consommée, travaillée ou transformée » dans le pays de destination » (Rec. 1971, p. 837, pt 7).

Il reste que la notion de mise en libre pratique reste le critère décisif pour l'exportation comme pour l'importation. Il est d'ailleurs assez curieux de voir ainsi étendu le champ d'application d'un concept purement communautaire au territoire des Etats tiers.



b) Le régime douanier du dédouanement

1. Il n'est pas encore entièrement harmonisé, et il appartient à la législation de chaque Etat membre de préciser un certain nombre de circonstances de fait ou de formalités douanières nécessaires à l'application de certains concepts communautaires (par exemple, la « sortie d'entrepôt », correspond-elle à l'enlèvement matériel des marchandises ou à des opérations documentaires ? Question posée dans l'aff. 35-71, Rec. 1971, p. 1096, pt 9-10).

Cependant, en raison même de leurs divergences, les pratiques douanières nationales verront leur portée juridique contestée dans le contexte communautaire :

« Le critère décisif pour la libération de la caution doit donc résulter d'une notion communautaire dont le sens et la portée ne peuvent dépendre des procédures douanières nationales qui ne sont pas encore harmonisées. Il s'ensuit que l'on ne saurait retenir comme seul critère l'autorisation par laquelle le service des douanes termine la procédure de douane en donnant mainlevée de la marchandise, étant donné que cet acte peut dépendre de conditions qui varient d'un Etat membre à l'autre » (aff. 186-73, Rec. 1974, p. 543, pt 4).

Et la CJCE sera invitée à fournir des critères mieux adaptés aux exigences des politiques communes. Ainsi, du concept des « éléments du coût des importations » qui doivent être pris en considération pour le calcul du montant des prélèvements, en matière agricole (règlement n° 19/62 du Conseil en cause dans l'affaire 11-73, Rec. 1973, p. 919).

Lorsque la Cour aura répondu que se sont « ceux que tout importateur doit inévitablement supporter pour s'acquitter des opérations et formalités légales auxquelles est soumise l'importation des produits en cause et pour acheminer ces produits jusqu'au premier stade du commerce en gros dans la zone d'application du prix indicatif de base », cette définition communautaire qui s'impose désormais aux administrations douanières nationales atténuera considérablement les inconvénients des divergences entre pratiques nationales de dédouanement, notamment les différences de calcul qui pouvaient résulter des fictions juridiques relatives à l'accomplissement de la procédure douanière stricto sensu.

2) La notion de valeur en douane :

La controverse la plus fréquente portera sur la valeur des marchandises dédouanées. Dans les tarifs modernes, les droits de douane sont pour l'essentiel « ad valorem », fixés par un pourcentage du coût du produit. Etant donné le risque de fraude — entente entre vendeur et acheteur pour falsifier

les factures commerciales —, les Etats ont adopté une définition commune du « prix normal » qui servira de base de calcul à la « valeur en douane » ; le prix contractuel ne sera considéré comme prix normal que s'il répond à certaines conditions (règlement CEE n° 803/68 du Conseil, qui reprend et précise la convention de Bruxelles sur la valeur en douane du 15 décembre 1950, signée dans le cadre du Conseil de coopération douanière).

La Cour définit ainsi la portée de ce prix normal : « La notion de prix normal a principalement pour but de permettre aux autorités administratives d'établir, dans l'intérêt d'une juste perception des droits de douane, la vérité des prix des marchandises dans le cas où les conditions de transaction auxquelles celles-ci ont donné lieu, auraient été influencées par des éléments portant atteinte aux conditions qui prévalent entre partenaires commerciaux se trouvant dans une situation de pleine concurrence ». (Aff. 22-70, Rec. 1970, p. 1045, pt 7).

En pratique, l'administration douanière — alertée par les conditions effectives de l'importation considérée — prendra ces conditions en considération pour calculer la valeur réelle de la marchandise ; elle procèdera ensuite, pour déterminer la valeur en douane au « prix normal », à une « opération de normalisation, de rectification et de prévision » (concl. Roemer dans l'aff. 22-70, Rec. 1970, p. 1050). Par exemple, il faut ajouter au prix de la marchandise au départ du pays d'exportation le coût du transport jusqu'au pays de destination, ou du moins jusqu'à la frontière communautaire.

La Cour a eu à trancher des controverses portant sur :

— L'utilisation du prix convenu entre l'acheteur et le fournisseur comme prix normal.

Les circonstances de l'affaire 91-74 étaient assez curieuses. Il est habituel dans le commerce international des jus de fruits de remplir les bouteilles de manière excédentaire pour compenser une déperdition en cours de voyage. Dans l'espèce, il n'y avait pas eu de pertes et l'administration allemande avait rectifié la valeur inscrite sur les documents commerciaux pour tenir compte du surplus en poids par rapport aux volumes liquides convenus contractuellement. L'importateur protestait en faisant valoir que le tarif faisait référence à des poids et des valeurs normalisées et non réelles.

La Cour a admis, après son avocat général, que la valeur contractuelle ne pouvait correspondre au prix normal du fait même qu'il y avait accord entre les intéressés pour fixer un prix qui ne correspondait pas aux quantités réellement commercialisées.

— Le coût de transport à prendre en considération est-il le prix effectivement payé par l'importateur ou le « fret normal », celui résultant de l'emploi

de moyens de transport habituels pour la marchandise en cause ?

Le problème était posé dans l'affaire 27-70, où l'importateur — pour satisfaire rapidement un client — avait recouru à la voie aérienne et non pas maritime pour un achat au Japon. L'administration douanière refusait la notion de « fret normal » et obtint satisfaction devant la Cour.

Quels sont les principes qui guident la Cour dans ce genre de problèmes ? Les avocats généraux insistent sur la nécessité d'éviter toutes incertitudes et complications sur le plan de la preuve, ainsi que celle d'adhérer autant que possible à la réalité économique (concl. Trabucchi sous l'aff. 8-73, Rec. 1973, p. 916 ; concl. Roemer sous l'aff. 27-70, Rec. 1970, p. 1049-1050).

3. Le tarif douanier comprend une série de taux préférentiels, en faveur de produits de certaines origines. De même, la réglementation des prélèvements admet certaines exceptions au profit des marchandises agricoles en provenance de certains pays.

— La *notion d'origine* a depuis le règlement n° 802/68 une définition communautaire valable tant pour l'importation que pour l'exportation. De plus les accords préférentiels avec les pays tiers contiennent généralement une définition spécifique de l'origine douanière dans le cadre de ces échanges.

La jurisprudence n'a été confrontée qu'au problème de la notion d'origine aux fins de l'exportation : les produits de la RDA introduits en RFA et qui, en vertu d'un protocole annexé au traité CEE, circulent librement sans dédouanement dans la RFA, sont-ils d'origine communautaire (ou ouest-allemande) ? Réponse négative de la Cour, en application pure et simple des critères communautaires de l'origine, dans l'affaire 14-74 (Rec. 1974, p. 899).

— La *notion de provenance douanière* était au centre du débat dans l'affaire 9-72 où se posait la question de savoir dans quelles conditions pouvait être conservé le bénéfice d'une exception de prélèvements pour des produits en provenance de Pologne, malgré les changements d'opérateurs économiques par rapport au contrat initial. La particularité de l'affaire est que ce bénéfice de l'exemption était conditionné par le respect d'un prix garanti par le vendeur.

La cour tranche le litige sur la base du critère suivant :

« L'article 1^{er} du règlement n° 565/68 doit être interprété en ce sens que des marchandises doivent être considérées comme étant « en prove-

nance de Pologne » lorsqu'elles demeurent jusqu'au moment de leur livraison dans la Communauté, à la disposition et sous le contrôle direct du vendeur, tenu à l'égard de la République populaire de Pologne, de respecter les engagements acceptés en ce qui concerne les prix et lorsqu'en cours de transport elles n'ont fait l'objet d'aucun dédouanement, mise en libre pratique en transformation quelconque » (Rec. 1972, p. 969, pt 7).

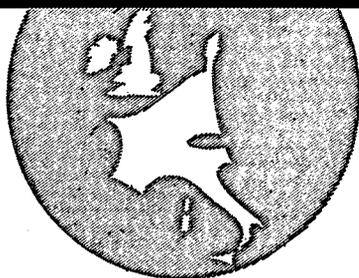
Définition certainement trop restrictive dans le cadre du droit douanier général : il est probable que dans ce cadre plus large, le critère décisif serait l'existence ou non d'une opération de transformation de la marchandise au cours des changements successifs de propriétaires avant la livraison finale. Solution défendable ici, cependant, dans la mesure où il convenait de s'assurer que le prix garanti serait respecté, sans que l'Administration douanière soit obligée de procéder à une enquête approfondie.

Conclusion

La jurisprudence douanière de la Cour de Luxembourg est à la fois exemplaire et décevante, car c'est une jurisprudence d'époque de transition.

Exemplaire, en ce qu'elle reflète les tensions politiques et juridiques de la construction communautaire, et la contribution du juge communautaire à une dynamique constamment menacée. La matière elle-même, le droit douanier, à la croisée de l'économie conjoncturelle et du droit, se prête bien à cette fonction de catalyse des conflits sur les principes.

Décevante, dans la mesure où le droit douanier communautaire reste, aujourd'hui encore, insuffisamment « charpenté ». Il peut difficilement en être autrement aussi longtemps que les Etats membres refusent d'explicitier et de systématiser la politique douanière commune ; celle-ci n'est que la traduction d'une politique commerciale dans l'ensemble libérale, pour autant que la conjoncture économique le permet. Les hésitations du juge communautaire à emprunter ouvertement aux institutions et procédures douanières nationales est symptomatique. Inévitablement, la jurisprudence oscille entre deux extrêmes : une analyse technique ponctuelle et la recherche d'un équilibre satisfaisant entre compétences nationales et compétences communautaires.



COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. - Activités intracommunautaires

LUTTE CONTRE LES IRRÉGULARITÉS COMMISES AU DÉTRIMENT DU F.E.O.G.A.

La Commission des Communautés européennes vient de proposer (août 1976) au Conseil des ministres d'introduire l'obligation pour les Etats membres de procéder régulièrement au contrôle des documents commerciaux des entreprises bénéficiaires ou redevables de sommes rentrant dans le système de financement du Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole.

La proposition s'inscrit dans l'effort général fait par la Commission pour renforcer le contrôle des moyens financiers gérés par le FEOGA, section Garantie, et pour intensifier la lutte contre les irrégularités dans ce domaine. La plupart des irrégularités commises au détriment du FEOGA et communiquées à la Commission ont été découvertes à la suite de contrôles des entreprises se basant sur tous leurs documents commerciaux (comptabilité, correspondance, etc.). De plus, le nombre d'irrégularités découvertes et les montants récupérés par la suite au profit du FEOGA sont sensiblement plus élevés dans les Etats membres possédant un système de contrôle des documents commerciaux des entreprises que dans ceux qui n'en disposent pas. Selon l'avis de la Commission, il est donc indiqué de prévoir de tels contrôles dans tous les Etats membres de la Communauté afin de mieux protéger les fonds du FEOGA et de renforcer la lutte contre les irrégularités dans le domaine agricole.

La proposition prévoit que les Etats membres effectuent les contrôles sous leur propre responsabilité et selon une étendue et un rythme déterminés par eux en fonction des circonstances. Après une période de démarrage de 3 ans qui permettra aux Etats membres de mettre progressivement en place les instruments qui leur sont nécessaires, le contrôle devra cependant s'effectuer au moins une fois tous les deux ans dès qu'il s'agira d'entreprises bénéficiaires ou redevables de sommes supérieures à 100 000 U.C. par an et rentrant dans le cadre du système de financement du FEOGA.

PROGRAMME D'ACTION POUR RÉÉQUILIBRER LE MARCHÉ LAITIER

La Commission des Communautés européennes vient d'élaborer (juillet 1976), les grandes lignes d'un programme d'action pour les années 1977/1980, visant à rééquilibrer le marché du lait. Elle estime que le déséquilibre structurel sur ce marché continue à exiger une action d'assainissement. Ceci est confirmé par les prévisions de l'évolution à moyen et à long terme qui aboutissent à la conclusion, qu'en l'absence de mesures contraignantes, la situation excédentaire actuelle ne fera qu'empirer au cours des années à venir. C'est pourquoi, la Commission propose au Conseil des ministres un ensemble d'actions qui, à la fois, freinent la production toujours plus excédentaire et stimulent la consommation stagnante.

Pour agir sur la production excédentaire, la Commission propose entre autres, la réduction du cheptel laitier d'environ 1,25 million de vaches, par l'introduction de primes de non livraison de lait et de reconversion, la suspension pendant 3 ans, des aides nationales et communautaires dans le secteur laitier ainsi que l'introduction d'un prélèvement de coresponsabilité, accompagné d'une taxe sur les matières grasses végétales com-

munautaires et importées. Le produit de ce prélèvement sera utilisé, en étroite coordination avec les producteurs, pour stimuler la consommation stagnante. A cette fin, la Commission propose une série de mesures destinées à agrandir les débouchés du lait et des produits laitiers.

Avec ces propositions, la Commission poursuit ses efforts entrepris depuis plusieurs années en vue de rétablir un meilleur équilibre sur le marché du lait. Elles font suite à la décision du Conseil des ministres du 8 mars 1976 de prendre avant le 1^{er} septembre 1976, une décision concernant la coresponsabilité financière des producteurs laitiers, et ceci à partir du début de la campagne laitière 77/78. A la même occasion, le Conseil s'était engagé à mettre en œuvre, avant le 31 juillet 1976, un régime de primes de non livraison de lait.

SITUATION DU MARCHÉ LAITIER

La Commission estime que le marché laitier connaît un surplus annuel de l'ordre de 10 %, soit environ 8 millions de tonnes sur les 80 à 81 millions de tonnes de lait livrées chaque année aux laiteries. Cet excédent structurel résulte d'une offre trop abondante qui augmente, chaque année, d'environ 1,7 %, et d'une stagnation de la demande. Toutefois, la Commission attire l'attention sur une série d'autres facteurs qui ont contribué au déséquilibre entre l'offre et la demande. Indépendamment du niveau élevé des garanties qui assurent aux producteurs un écoulement illimité, ces facteurs, sont, du côté de l'offre: l'octroi d'aides nationales, la forte augmentation des rendements, le progrès technique et les mutations structurelles intervenues au niveau de la ferme et de l'industrie de transformation; du côté de la demande: l'évolution économique générale, les changements des attitudes des consommateurs, ainsi que la diminution des quantités de lait écrémé liquide utilisé à la ferme en tant qu'alimentation des animaux; l'ensemble de ces facteurs ont influencé l'équilibre du marché.

Mais celui-ci est également affecté par les importations à droit zéro ou à droit peu élevé, de matières grasses et de protéines végétales qui sont en concurrence directe avec les matières grasses butyriques et les protéines laitières. De plus, les prix compétitifs du soja, allment pour animaux riche en protéines et importé à droit zéro, constituent une incitation supplémentaire à la production laitière et à son intensification.

ACTIONS POUR FREINER LA PRODUCTION

1) Primes de non-livraison de lait

La Commission vise à une réduction significative des livraisons de lait aux laiteries, livraisons qui, entre 1968 et 1975, ont augmenté de près de 10 millions de tonnes pour atteindre environ 81 millions de tonnes.

A cet effet, la Commission a fait une première proposition à la fin de 1975, prévoyant l'octroi d'une prime aux producteurs qui s'engagent à ne plus commercialiser certaines quantités de lait. Elle a maintenant adapté cette proposition en liant ce régime avec les indemnités accordées au titre des directives communautaires de structure à ceux qui veulent quitter l'agriculture. En admettant le cumul des primes de non-livraison du lait et des indemnités de départ, l'impact structurel de ces indemnités serait renforcé par une cessation plus large de l'activité laitière, notamment par les exploitants plus âgés.

La Commission propose également de rendre cumulative la prime de non-livraison du lait et des aides

nationales octroyées dans la lutte contre la tuberculose, la brucellose et la leucose.

En outre, la Commission fera bientôt une proposition pour un programme communautaire d'éradication de ces maladies des animaux visant à l'abattage, au cours de la période 1977-1980, des vaches laitières infectées.

2) Suspension des aides dans le secteur laitier

En vue d'assurer le plein effet de la première mesure, la Commission propose également de suspendre, pendant trois ans toute aide nationale et communautaire aux investissements qui contribueraient à augmenter la production laitière. Par ailleurs, aucune aide nationale ou communautaire ne devrait être accordée aux investissements concernant la transformation et la commercialisation du lait.

Cette mesure ne concernerait pas cependant les régions de montagne et les zones défavorisées, les aides aux investissements de modernisation accordées au titre des directives communautaires de structure et les aides stimulant la recherche et les investissements visant à accroître les débouchés des produits laitiers.

3) Prélèvement de coresponsabilité des producteurs laitiers

La Commission propose l'introduction d'un prélèvement frappant d'une manière uniforme l'ensemble des quantités de lait livrées aux laiteries et des ventes de produits laitiers à la ferme. De cette façon, la Commission entend établir un lien plus direct entre la production et l'écoulement du lait et à susciter un climat économique et psychologique favorable à un meilleur équilibre du marché.

Le niveau du prélèvement sera fixé en tenant compte des prix des protéines végétales qui sont importées dans la communauté, comme alimentation des animaux à droit zéro et dont les prix compétitifs constituent une incitation supplémentaire à la production laitière.

Le prélèvement ne sera pas perçu dans les régions de montagne et il sera réduit pour autant que les producteurs reprennent des laiteries de lait écrémé liquide pour l'alimentation de leurs animaux. Le produit de ce prélèvement doit servir à financer les actions d'élargissement des marchés, tant à l'intérieur de la Communauté que sur le marché mondial (augmentation de l'aide pour le lait écrémé liquide utilisé pour l'alimentation des animaux, promotion des ventes, prospection des marchés, etc...).

La Commission est d'avis que le programme d'action ne peut réussir que si tous les intéressés joignent leurs efforts.

Pour cette raison, lors de l'élaboration de ses propositions, elle a largement consulté les organisations des producteurs groupés au niveau communautaire au sein du Copa. Pour la même raison, elle propose que les producteurs soient également consultés chaque année sur l'utilisation des fonds provenant du prélèvement de coresponsabilité.

Les matières grasses animales sont de plus en plus remplacées par les matières grasses végétales qui peuvent être importées dans la Communauté à des droits de douane peu élevés. Selon la Commission, il importe, au moment où la Communauté demande à ses producteurs laitiers d'assumer une coresponsabilité financière, de rééquilibrer les relations de concurrence entre les matières grasses végétales et animales. Aussi, propose-t-elle d'appliquer une taxe sur toutes les matières grasses végétales importées ou produites dans la Communauté, l'huile d'olive exceptée.



La taxe, dont le principe a déjà été adopté par le Conseil des ministres en 1964, devra être fixée à un niveau comparable à celui du prélèvement de coresponsabilité et dont le produit devra bénéficier aux pays en voie de développement.

Actions pour stimuler la consommation

Tout en soulignant que la prospection et la conquête de nouveaux marchés est de la responsabilité première des producteurs et de l'industrie laitière, la Commission propose une série de mesures pour stimuler davantage la consommation. En premier lieu, elle propose de maintenir et de renforcer les mesures d'écoulement déjà existantes (ventes à prix réduits à certaines catégories sociales aux industries de transformation), etc.

En plus, elle suggère de soutenir les actions de promotion des ventes et de prospection des marchés entreprises par les producteurs eux-mêmes. Elle invite le Conseil à prendre une décision rapide au sujet de l'utilisation exclusive de produits laitiers dans certains produits alimentaires, y compris la glace, et elle annonce son intention d'augmenter les aides au lait écrémé liquide pour rendre ce produit concurrentiel avec les protéines végétales (soja, etc.), notamment pour l'alimentation des porcs.

COMITE CONSULTATIF VETERINAIRE

Dans le but d'améliorer au maximum la consultation des milieux intéressés dans le domaine de l'harmonisation des produits agricoles et alimentaires, la Commission des Communautés européennes a décidé (juin 1976) de créer un Comité consultatif vétérinaire. Ce comité sera composé de représentants des producteurs et des coopératives agricoles, de l'industrie, du commerce, des travailleurs, des consommateurs ainsi que de l'organisation professionnelle des vétérinaires constituée à l'échelon de la Communauté. Chacune de ces catégories disposera de deux des 14 sièges permanents. Elles pourront, en outre, désigner pour chaque point à l'ordre du jour chacune 4 experts spécialistes.

La création du comité permettra de remplacer la consultation écrite qui a été retenue jusqu'ici, par une procédure plus efficace, associant les milieux intéressés plus étroitement et de manière continue aux travaux de la Commission dans ce domaine. Dans le secteur des denrées alimentaires, un comité consultatif a déjà été créé en juin 1975. L'expérience acquise depuis la création de ce comité a montré tout l'intérêt de cette formule qui a permis une très nette amélioration de la qualité de la consultation entre les milieux professionnels, les consommateurs et la Commission.

LIBERATION DES ECHANGES DE VIANDES ET D'ANIMAUX ENTRE LES ANCIENS ET LES NOUVEAUX PAYS MEMBRES ET LUTTE COMMUNAUTAIRE CONTRE LES MALADIES DES ANIMAUX

En application de l'article 106 de l'acte d'adhésion, la Commission des Communautés européennes vient de soumettre (juillet 1976) au Conseil des ministres un rapport accompagné de propositions visant à réaliser une libération progressive des échanges des viandes et des animaux vivants entre les six anciens et les trois nouveaux pays membres de la Communauté.

En même temps, elle annonce des propositions, qui seront soumises très prochainement au Conseil des ministres, concernant un programme communautaire

d'éradication des maladies des animaux les plus importantes : la peste porcine, la brucellose et la fièvre aphteuse.

Libération des échanges

Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni avaient obtenu, par les articles 104 et 105 du traité d'adhésion, des dérogations à la libre circulation leur permettant de conserver dans les échanges intracommunautaires, et pendant une période limitée, une partie de leur législation nationale en matière vétérinaire dans les domaines couverts par une réglementation communautaire (animaux vivants des espèces bovine et porcine — viandes fraîches de bovins, porcins, caprins, ovins et de solipèdes domestiques).

D'une part, ces dérogations étaient motivées par le fait que les trois nouveaux Etats membres jouissaient pour certaines maladies des animaux d'une situation sensiblement supérieure à celle qui régnait chez les six autres Etats membres. Tel était le cas notamment pour la fièvre aphteuse et la peste porcine. D'autre part, les nouveaux Etats membres n'ayant aucune expérience de l'application des directives communautaires, il a paru nécessaire de ménager une période de transition. Des dérogations analogues ont été prévues en ce qui concerne les importations en provenance de pays tiers. En outre, ces dérogations ont été inspirées du souci de ne pas perturber gravement les systèmes traditionnels de contrôle pour certaines maladies ni les courants habituels d'exportation de l'Irlande vers le Royaume-Uni.

La Commission propose maintenant :

— de ne pas prolonger les dérogations en ce qui concerne les viandes fraîches, notamment de bovins. La Commission estime en effet que la libre circulation de ces produits ne compromet pas les niveaux sanitaires déjà atteints. L'expérience faite au cours des dernières années, par exemple lors de l'épidémie de fièvre aphteuse en France en 1974 démontre suffisamment l'efficacité des garanties prévues dans le cadre de la réglementation communautaire ;

— d'assouplir les dérogations en ce qui concerne les animaux vivants. Pour tenir compte des structures commerciales traditionnelles ainsi que des problèmes spécifiques nationaux, la Commission propose l'instauration dans les nouveaux Etats membres, jusqu'au 31 décembre 1982, d'un système de quarantaine permettant d'acquiescer l'expérience nécessaire et de créer la confiance nécessaire en l'application des règles communautaires, tout en ne freinant pas exagérément le développement des échanges ;

— de prévoir la reconduction, pour une période limitée strictement jusqu'au 31 décembre 1982, des dérogations actuelles prévues, en Irlande et en Irlande du Nord, pour les animaux et les viandes en matière de lutte contre la fièvre aphteuse, mais les échanges entre régions de même statut sanitaire (par exemple indemne de fièvre aphteuse et ne vaccinant pas en principe) devraient être entièrement libres ;

— enfin en ce qui concerne les porcs vivants et les viandes de porc, de reconduire la dérogation actuelle pour le temps strictement nécessaire à la mise en application d'un programme communautaire d'éradication de la peste porcine.

Action communautaire contre les maladies des animaux

La Commission constate que la libre circulation des animaux et des viandes ne peut véritablement se faire que si les situations sanitaires se rapprochent et elle

préconise à cet égard une harmonisation graduelle vers le niveau le plus élevé. Par ailleurs, l'amélioration de la santé des animaux et l'élimination progressive des maladies les plus importantes est un objectif essentiel pour assurer une meilleure protection de la santé publique et une rentabilité plus grande de l'élevage communautaire. Aussi, une action communautaire devra-t-elle être entreprise afin de faire disparaître les maladies des animaux les plus importantes, et cela avec l'appui financier de la Communauté. Outre l'action citée ci-dessus en matière de lutte contre la peste porcine, devront être entreprises des actions de lutte notamment contre la brucellose et la fièvre aphteuse. Le rapport indique l'intention de la Commission de soumettre très prochainement des propositions au Conseil à cet effet.

PROGRAMME D'ACTION SOCIALE

La Commission a approuvé (juin 1976), une série d'initiatives dans le cadre du programme d'action sociale :

1. Un projet de recommandation aux Etats membres en ce qui concerne l'extension progressive de la protection sociale aux catégories de personnes non couvertes par les régimes existants ou insuffisamment protégées.

2. Un programme de recherches d'une durée de quatre ans sur les affections respiratoires chroniques non spécifiques, auquel la Communauté contribuera pour un montant de 5 millions d'UCE.

3. Une communication au Conseil sur la réforme de l'organisation du travail, accompagnée d'un programme concernant des initiatives de la Commission dans ce domaine.

Extension de la protection sociale

En dépit des progrès accomplis, la protection sociale présente encore dans la Communauté des lacunes et des insuffisances, variant d'ailleurs de pays à pays, en ce qui concerne certaines catégories de personnes. Parmi les groupes de la population non active, non encore protégée ou qui le sont incomplètement, on peut citer notamment les handicapés, les femmes sans activité professionnelle, les étudiants ou les jeunes à la recherche d'un premier emploi, les détenus, les personnes hébergées dans des institutions publiques, etc. On y trouve aussi des indépendants, tels que les commerçants et les membres des professions libérales, ainsi que certaines catégories de salariés comme les domestiques, les intérimaires et les travailleurs à domicile qui sont également insuffisamment protégés.

La recommandation de la Commission invite les Etats membres à :

a) Etendre à l'ensemble de la population active une protection qui lui est déjà très largement acquise en matière de santé, de vieillesse, d'invalidité et de charges familiales ;

b) Assurer l'extension progressive de la protection en matière de santé, de vieillesse et de charges familiales aux personnes qui n'exercent pas d'activité rémunérée. Dans une première phase, la priorité serait donnée aux personnes victimes d'un handicap congénital, physique ou mental, ainsi qu'aux personnes qui consacrent la majeure partie de leur activité aux tâches du foyer.

c) Garantir aux personnes qui sont dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle, des revenus et des services analogues à ceux que la sécurité sociale prévoit en matière d'invalidité ou de chômage. Il convien-

drait de donner la priorité aux personnes victimes d'un handicap congénital, aux jeunes qui sont à la recherche d'un emploi et qui ne bénéficient pas d'indemnités de chômage ainsi qu'aux personnes qui, ayant exercé comme indépendant une activité professionnelle, doivent abandonner celle-ci pour des raisons économiques et qui, pendant la période d'interruption de leur activité, ne disposent que de ressources insuffisantes.

La Commission souligne que les différents régimes nationaux de sécurité sociale constituent le cadre approprié pour mettre en œuvre ces mesures, mais que, dans certains cas, le recours à un système d'assistance sociale peut être le seul moyen de protéger sans délai de nouvelles catégories de personnes.

La Commission recommande aux Etats membres de réaliser ces objectifs avant le 31 décembre 1980.

Recherches sur les affections respiratoires

La Commission a approuvé un mémorandum concernant un troisième programme de recherches sur les affections respiratoires chroniques. Le programme s'étendra sur quatre années, et les dépenses à la charge de la Communauté, estimées à 5 millions d'UCE, seront imputées au budget opérationnel de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Le nouveau programme de recherches portera essentiellement sur trois aspects des affections respiratoires chroniques, associées aux industries de la CEECA :

- les pneumoconioses,
- les autres bronchopneumopathies professionnelles ;
- le traitement et la réadaptation des malades atteints d'affections broncho-pulmonaires.

La réalisation du programme sera confiée à des centres et instituts de recherche de divers pays de la Communauté, et les résultats seront largement diffusés par la distribution d'articles qui ont été rendus publics, de rapports sur l'état des travaux de recherche et de conférences.

Humanisation du travail

Un des objectifs de la résolution du Conseil du 21 janvier 1974 concernant un programme d'action sociale est d'établir « un programme d'action en faveur des travailleurs qui vise l'humanisation des conditions de vie et de travail » et notamment :

- l'amélioration de la sécurité et de l'hygiène du travail ;
- l'élimination progressive des contraintes physiques et psychiques existant sur le lieu et dans le poste de travail, notamment par l'amélioration de l'environnement et la recherche de moyens permettant l'enrichissement des tâches ;

— une réforme de l'organisation du travail donnant aux travailleurs de plus larges possibilités et leur permettant notamment d'avoir des responsabilités et fonctions propres et d'accéder à une qualification supérieure.

La mise en œuvre des deux derniers points est assurée par un certain nombre de mesures définies dans le programme d'action en matière d'environnement de la Communauté et par les propositions suivantes déjà soumises au Conseil :

1. Orientations pour un programme communautaire concernant la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail.

2. Un troisième programme de recherches en matière d'ergonomie et de réadaptation.



La présente communication est consacrée au troisième point de la résolution, à savoir la « réforme de l'organisation du travail » et comprend :

a) Un sommaire des actions déjà entreprises à la suite de la résolution, y compris les mesures visant à promouvoir la participation des travailleurs aux différentes procédures de consultation institutionnalisées pour assurer le respect de leurs intérêts vitaux. Citons par exemple la directive concernant les licenciements collectifs, la proposition de directive en ce qui concerne le maintien des droits et avantages des travailleurs en cas de fusion de sociétés, de transfert d'établissements ainsi que de concentrations d'entreprises, la proposition portant statut des sociétés anonymes européennes, etc.

b) Des lignes directrices de la politique et de l'action future ;

Un exposé des actions actuellement envisagées soit par la Commission, soit par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, récemment créée en Irlande. Parmi les mesures que la Commission se propose de mettre en œuvre, il s'agit d'évaluer :

— la possibilité d'imposer des normes plus strictes et plus impératives en ce qui concerne le milieu de travail, en collaboration avec le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur les lieux de travail ;

— les implications économiques des modifications de l'organisation du travail en ce qui concerne la productivité de l'entreprise et le produit national brut des Etats membres.

Une note d'information résumant les discussions qui ont eu lieu au cours de la conférence tenue à Bruxelles en novembre 1974 sur l'organisation du travail est annexée à la communication au Conseil.

FORMATION PROFESSIONNELLE POUR LES JEUNES EN CHOMAGE OU MENACÉ DE PERDRE LEUR EMPLOI

La Commission vient d'approuver (juillet 1976) un projet de recommandation aux Etats membres les invitant à promouvoir la préparation professionnelle pour les jeunes en chômage ou menacés de perdre leur emploi.

Cette recommandation a été dictée par le souci de la Commission de sortir d'une situation où le chômage des jeunes dans la Communauté européenne n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis 1970 et après avoir plus que doublé depuis le début de 1973 s'est soldé au printemps de 1976 par plus de 1 500 000 jeunes de moins de 25 ans sans emploi. Malgré l'amélioration escomptée de la situation économique, les perspectives pour les jeunes restent incertaines. De 1976 à 1980, les offres d'emplois devraient s'accroître d'environ 2 millions alors qu'il y aura dans le même temps une réduction du nombre de ceux qui partent à la retraite. Ainsi, le chômage des jeunes risque encore de s'aggraver à moyen terme.

A plus long terme (à partir de 1985), la situation devrait s'améliorer, du fait que ce seront les jeunes nés pendant les années à faible taux de natalité, soit depuis 1968, qui arriveront sur le marché du travail. Mais le chômage des jeunes ne résulte pas seulement de facteurs quantitatifs. Il provient également d'un décalage croissant entre la préparation et la qualification des jeunes accédant au marché du travail et le type de travail qui leur est proposé.

Groupes cibles

Cette recommandation procède d'une préoccupation : Le grand nombre de jeunes qui arrivent chaque année sur le marché de l'emploi sans être suffisamment armés

pour affronter le monde du travail. Ces jeunes quittent l'école à la fin de la scolarité obligatoire (qui dans la Communauté varie entre 14 et 16 ans), souvent pourvus d'un mince bagage de connaissances de base. Comme ils ne reçoivent actuellement que peu de conseils ou de formation, ils éprouvent des difficultés à trouver un emploi. C'est pour cette catégorie de jeunes que l'aide de services cohérents d'orientation, de formation et de placement, apparaît la plus nécessaire.

La recommandation devrait aussi prévoir l'assistance aux jeunes qui, sans avoir reçu de formation professionnelle, ont trouvé un emploi non qualifié. Cependant, de tels emplois sont sujets aux licenciements avec courts préavis. En conséquence, la recommandation vise à accroître leurs chances de conserver leur emploi ou d'en trouver un autre.

Mesures spécifiques

Les Etats membres sont invités par la recommandation à prendre des mesures appropriées pour les jeunes qui sont demandeurs d'emplois ou menacés de chômage, entre la fin de l'obligation scolaire et l'âge de 25 ans, et qui n'ont aucune autre possibilité de recevoir une formation professionnelle, puissent bénéficier d'une préparation professionnelle. Cette préparation professionnelle devrait inclure, selon les cas :

a) une orientation professionnelle ;

b) la mise à niveau des connaissances scolaires de base, notamment pour l'expression orale et écrite, et les notions élémentaires de calcul, etc. ;

c) les notions de base sur l'organisation économique et sociale, la législation sociale, la vie de l'entreprise, le monde du travail, les relations professionnelles, etc. ;

d) une initiation pratique à un groupe de professions ;

e) l'expérience pratique du travail.

La recommandation recommande également d'accorder aux jeunes menacés de perdre leur emploi des facilités pendant leurs heures de travail pour suivre des stages de formation et d'octroyer des indemnités couvrant les frais de subsistance et d'inscription aux jeunes participant à des stages de préparation agréés.

Enfin, les Etats membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les jeunes qui ont quitté l'école au terme de la scolarité obligatoire, ne soient pas empêchés par des dispositions législatives de prendre un emploi ou d'accéder à des stages de formation professionnelle.

FONDS RÉGIONAL

Le premier rapport annuel sur les opérations du Fonds de développement régional des Communautés vient d'être publié (juin 1976).

Le rapport comporte un examen de l'impact de la crise économique sur le Fonds régional. Il souligne que le développement régional a été rendu plus difficile tant par l'aggravation des problèmes que connaissent les régions moins favorisées que par le changement dans les priorités en matière d'investissements à la suite des problèmes structurels qui affectent à présent l'économie dans son ensemble. Il estime également que le taux d'inflation, plus élevé dans les pays où les problèmes régionaux sont les plus aigus, a pour effet que le montant de 500 millions d'UC fixé en 1974 pour le budget du Fonds de 1977 devrait être porté à 750 millions d'UC pour avoir la même valeur réelle en 1977.

Le rapport souligne que l'écart entre les régions les plus prospères et les régions les plus pauvres a plutôt

augmenté que diminué depuis 1970. Cette année-là, le PIB par tête dans les régions les plus riches, à Paris et à Hambourg, a été respectivement quatre et cinq fois plus élevé que dans les régions les plus pauvres de l'Italie méridionale et de l'Irlande occidentale. En 1975, le rapport pour ces régions étaient respectivement de 5 à 1 et de 6 à 1. Un graphique montre pour la première fois, avec des chiffres récents du PIB par tête, comment le fossé s'est creusé entre l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni, d'une part, et les autres Etat membres de la Communauté, d'autre part.

Le premier rapport sur les activités du Fonds couvre une brève période, depuis sa création en mars 1975 et l'adoption du budget supplémentaire à la fin du mois d'avril jusqu'à la fin de cette même année. Les concours du Fonds ont néanmoins épuisé la totalité des 300 millions d'UC disponibles pour 1975, et les paiements effectués au cours de cette même année ont atteint 91 millions d'UC environ. Etant donné que la première demande de paiement n'a été introduite qu'en novembre, la Commission considère que cette situation est très satisfaisante.

Avant la publication du deuxième rapport annuel prévue pour juin 1977, la Commission aura pris une décision sur les propositions qu'elle doit soumettre au Conseil en vue d'une révision du règlement du Fonds à appliquer durant cette année-là. Les institutions communautaires et autres disposent donc d'un délai très court pour aboutir à des conclusions à partir de l'expérience de la phase initiale du Fonds et pour prendre leurs décisions pour l'avenir.

Bien qu'il ne soit pas possible de porter un jugement définitif sur la base des quelques mois de fonctionnement du Fonds à la fin de l'année dernière, la Commission a tiré un certain nombre de conclusions préliminaires qu'elle souhaiterait voir prendre en considération par les Etats membres à l'avenir. Les principaux points sont les suivants :

— Le principe selon lequel les ressources du Fonds doivent s'ajouter aux efforts de développement régional sur le plan national est fondamental. Jusqu'à présent, les Etats membres n'ont pas tous été en mesure d'élaborer des mécanismes pleinement satisfaisants pour montrer précisément comment les ressources du Fonds sont utilisées. La Commission espère que de nouveaux progrès, qu'elle suivra attentivement, seront réalisés dans cette voie en 1977.

— Les ressources du Fonds devraient être plus nettement concentrées sur les régions qui connaissent le plus de difficultés ainsi que sur les projets et les secteurs qui seront le mieux à même de contribuer à surmonter ces difficultés. C'est d'autant plus important que les ressources disponibles sont relativement limitées.

— Les programmes de développement régional sont d'une importance primordiale non seulement en fonction des objectifs du Fonds, mais également pour assurer une coordination appropriée entre les mesures communautaires et les mesures nationales dans le domaine du développement régional.

Il ne faut pas confondre le Fonds régional avec la politique régionale de la Communauté : le Fonds n'est qu'un instrument de cette politique, même s'il en est, pour l'instant du moins, un des plus importants. Pour corriger les disparités régionales, il faut une politique régionale globale, ce qui implique la coordination effective de toutes les politiques communautaires, générales et sectorielles, ainsi que des instruments financiers et ce, aussi bien entre eux qu'avec les politiques et mesures nationales qui concernent les régions.

CRÉDIT A LA CONSOMMATION

La Commission a élaboré (juillet 1976) de nouveaux projets de propositions concernant le crédit à la consommation. Le consommateur a, sous de nombreux rapports, besoin d'informations présentées sous une forme compréhensible au sujet des divers types de crédit dont il dispose. Les voies de recours qui s'offrent à lui ne sont pas toujours les plus appropriées qui eussent pu être choisies. Le nouveau projet vise à réglementer l'ensemble du crédit à la consommation, c'est-à-dire à réglementer toutes les formes de crédit dont disposent les consommateurs. L'objet est d'améliorer la protection du consommateur et de contribuer à accroître la liberté de circulation des biens et des services en harmonisant autant que possible les législations relatives au crédit à la consommation. On espère que les propositions pourront être adoptées par la Commission au début de l'année prochaine.

Coût du crédit

L'absence de toute réglementation pour de nombreux types de crédit est responsable d'un grand nombre d'interprétations erronées de la loi par les consommateurs et de certaines pratiques en relation avec ces formes de crédit. Il arrive souvent que le consommateur ne se rende pas correctement compte du coût exact du crédit qui lui est offert. Par exemple, l'intérêt d'un prêt peut être annoncé comme étant de 2 % par mois et sembler relativement bon marché. Le consommateur non averti oublie alors qu'il existe un certain nombre de frais supplémentaires, non inclus dans ce chiffre, qui peuvent comporter par exemple des charges administratives, un droit d'ouverture du dossier et une série d'autres obligations parmi lesquelles un montant destiné à assurer les marchandises achetées à crédit pendant la période de remboursement de l'emprunt, ou à entretenir les marchandises en bon état pendant cette période. Au total, le taux de 2 % par mois atteint presque 27 % d'intérêt par an. Le coût final de ce crédit peut en fin de compte être de deux à trois fois supérieur au taux annoncé.

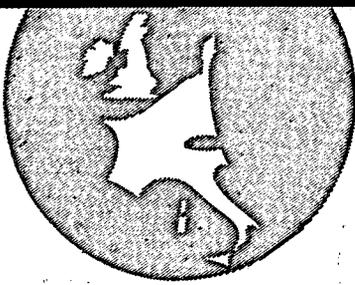
Une rapide expansion du crédit

Actuellement, les types de crédit offerts au consommateur et le total des sommes engagées augmente à un rythme sans pareil. Le nombre des cartes de crédit en circulation en Belgique est passé en six mois de 857 000 à 987 561 à la fin de 1973. Au Royaume-Uni, plus de 1 million et demi de crédit a été accordé au cours des huit premiers mois de 1974.

En outre, l'introduction d'une législation fragmentaire dans différents Etats membres a modifié la situation, en la rendant plus confuse pour le consommateur et a conduit à une baisse relative du volume des formes réglementées de crédit par rapport à celles qui ne sont pas réglementées par la loi. Par exemple, le volume des ventes à tempérament (catégorie réglementée) en Belgique est tombé de 13 340 millions de FB à moins de 12 000 millions de FB au cours du deuxième semestre de 1973, alors que le niveau des prêts personnels (relativement moins réglementé) progressait de 100 % pour passer de 7 600 millions de FB à 15 000 millions de FB pendant la même période.

Harmonisation de toutes les formes de crédit

On s'accorde en général à penser qu'il est temps de réviser complètement (en fait de moderniser) la législation dans ce secteur et qu'il faut en profiter pour procéder à une harmonisation. En outre, un large accord s'est aussi dégagé pour que les nouvelles dispositions



proposées couvrent la totalité du sujet et, en particulier, pour considérer qu'il serait peu satisfaisant d'essayer de n'harmoniser que la législation relative à certaines formes de crédit à la consommation (comme les ventes à crédit par paiements échelonnés, les contrats de leasing avec option d'achat, les cartes de crédit ou les prêts remboursables par paiements échelonnés) ne serait-ce qu'en raison du phénomène de transfert des formes réglementées aux formes non réglementées de crédit déjà mentionnées. C'est là un progrès important.

Projets de propositions de la Commission

Les projets de propositions de la Commission ont un double objectif :

- 1) Améliorer la protection du consommateur ;
- 2) Libérer davantage la circulation des biens et des services par l'harmonisation, dans la limite du possible, des législations relatives au crédit à la consommation.

En ce qui concerne le premier de ces deux objectifs, des progrès intéressants ont été accomplis. L'accord s'est fait pour que les consommateurs soient informés (notamment) du montant réel des charges liées au crédit, pour que soient fixés des montants et des durées maxima et minima au-delà desquels les dispositions considérées ne seraient pas appliquées.

Il est suggéré, en outre d'exempter les accords de crédit ne prévoyant aucune charge ou seulement des charges faibles. La Commission propose un examen attentif de cette suggestion.

Le rapprochement des règles relatives au crédit à la consommation peut jouer un rôle important dans l'ouverture du marché à la libre circulation des biens et des services. Il est clair que l'ignorance des conditions auxquelles le crédit est offert dans d'autres pays constitue un facteur qui dissuade les consommateurs d'acheter des biens à crédit dans des pays autres que le leur. Bien entendu, d'autres facteurs tels que le contrôle des changes ainsi que les fluctuations des taux de change des monnaies communautaires agissent comme une entrave supplémentaire aux échanges que la directive proposée ne peut supprimer. La libération du marché communautaire ne sera pas complète tant qu'un accord n'aura pas été réalisé sur une approche communautaire dans tous ces domaines connexes.

Néanmoins, les propositions relatives au crédit à la consommation constituent un progrès important dans le processus d'intégration et un nouveau pas en avant dans l'ouverture d'un marché communautaire unique. La plus grande disponibilité de crédit aura pour effet de stimuler la production ce qui, conjointement avec l'ouverture du marché, donnera au consommateur un accès plus réel à un plus large éventail de biens et de services. Ainsi la Commission est encouragée par le soutien apporté à cette proposition et elle souhaite que le soutien général se développe au cours des prochains mois.

ACCORD SUR L'IMMOBILISATION TEMPORAIRE DE BATEAUX

La Commission vient d'adopter (juillet 1976) les mesures nécessaires pour que le Conseil assure la mise en œuvre d'un Accord, relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, paraphé le 9 juillet 1976 à Bruxelles par la Commission, certains Etats membres (Belgique, République Fédérale d'Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni) et la Suisse.

1. Pourquoi l'accord et comment il fonctionne

L'Accord a pour objectif de neutraliser les surcapacités temporales qui apparaissent périodiquement,

notamment lorsque le niveau des eaux permet aux bateaux de naviguer à plein enfoncement ou que se manifeste une baisse saisonnière de la demande.

Dans cette optique, il est instauré un Fonds Européen d'immobilisation de la navigation intérieure auquel les entreprises soumises aux dispositions de l'Accord devront verser une cotisation obligatoire et déterminée par tonne ou par CV et valorisée en fonction de la catégorie de matériel. Dès que des phénomènes de surcapacité seront constatés, les transporteurs seront invités à retirer du marché, si telle est leur volonté, pendant une période d'environ un mois, une certaine fraction de matériel, de l'ordre de 10 à 20 %. L'immobilisation sur base volontaire donne, aux entreprises ayant neutralisé du matériel, droit à une indemnité appropriée. Cette indemnité sera, en outre, calculée de façon telle à ce que l'équipage puisse être rémunéré pendant toute la période d'immobilisation, l'Accord interdisant de licencier du personnel du seul fait de l'immobilisation. Ce retrait du marché de la capacité excédentaire permet d'éviter une concurrence excessive qui, l'expérience l'a démontré, entraîne un effondrement des prix de transport. L'action envisagée permet donc de maintenir ou de restituer ces prix à un niveau économiquement adéquat.

Par ailleurs, les entreprises fluviales seront placées dans des conditions psychologiques nouvelles ; elles n'auront plus à craindre les « mois creux » et ne devraient donc, en principe, plus accepter de naviguer, comme elles l'ont fait par le passé, à des prix extrêmement dépréciés. Retrouvant des conditions normales d'exploitation, les entreprises seront à même de moderniser leur matériel et d'accroître ainsi leur potentiel de prestation. Elles pourront dès lors transporter la même quantité de marchandises à des prix et dans des délais inférieurs à ceux pratiqués préalablement. De plus, le matériel ainsi adapté répondra qualitativement mieux aux besoins des usagers. Ces derniers et par conséquent les consommateurs n'auront pas à supporter des prix de transports majorés ; la qualité des services sera même améliorée.

2. Champ d'application de l'Accord

L'Accord s'applique à l'ensemble des bassins rhénan et mosellan ainsi qu'aux autres voies navigables allemandes et néerlandaises. Les quelque 13 000 bateaux à marchandises soumis à la réglementation représentent un port en lourd d'environ 11 millions de tonnes ; les remorqueurs et les pousseurs, approximativement au nombre de 2 500, développent une puissance de $\pm 800 000$ CV. A ce matériel fluvial domicilié dans les bassins réglementés, s'ajoute une fraction appréciable de la flotte belge naviguant pratiquement toute l'année elle aussi sur les voies navigables soumises à l'Accord. Les autres bateaux, pénétrant occasionnellement sur ces voies d'eau, sont assujettis pour le temps de leur séjour.

3. Siège et organisation du Fonds

Le Fonds européen d'immobilisation devait être établi dans un port qui se situe au cœur même de la navigation européenne. Aussi, le siège principal en a-t-il été fixé à Duisbourg. Le Fonds devra ouvrir au moins une succursale dans chaque Etat sur le territoire duquel sont situées des voies navigables soumises à l'Accord ainsi qu'en Belgique. Cependant, un Etat peut renoncer à l'ouverture d'une telle succursale.

L'administration et la gestion du Fonds européen seront assurées par un organe composé de représentants de la batellerie à laquelle de larges responsabilités ont ainsi été conférées. La surveillance du respect des objectifs et des dispositions de l'Accord relèvera d'un organe composé de représentants des pouvoirs

publics présidé par un représentant de la Commission. Enfin, un Tribunal du Fonds, composé d'un juge suisse et de six juges de la Cour de Luxembourg sera notamment compétent pour contrôler la légalité des actes des organes du Fonds et statuer sur les problèmes d'interprétation de l'Accord. Il est à signaler que les mesures prises dans le cadre de l'Accord sont obligatoires et directement applicables dans tous les Etats membres de la CEE et la Suisse.

4. Parties contractantes

Pourquoi un appareil aussi important sur les plans institutionnel, juridique, voire politique, est mis en place pour la mise en œuvre de mesures certes essentielles sur le plan économique, mais néanmoins sectorielles ? Il faut en rechercher la raison première dans la volonté unanime d'honorer les dispositions des Conventions fluviales internationales antérieures, sans pour autant contrevenir au principe de la primauté du Traité de Rome. C'est notamment pour faciliter la mise en concordance des dispositions résultant des dites Conventions fluviales avec celles de l'Accord, que les Etats membres, qui sont en même temps parties aux Conventions en cause, participent à la négociation et à la conclusion de l'Accord d'immobilisation. Lesdits Etats (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni) et la Suisse ont effectivement constaté que la mise en œuvre de certaines dispositions de l'Accord étaient incompatibles avec la Convention rhénane. Ils se sont engagés à procéder à l'adoption d'un protocole d'amendement de ladite Convention.

5. Procédures ultérieures et date d'entrée en vigueur de l'Accord

Au niveau de la Communauté économique européenne, la Commission vient maintenant de proposer au Conseil d'adopter cet Accord dans le cadre d'un règlement communautaire. Son adoption vaudra également signature par la Communauté. Les autres Parties contractantes signeront à leur tour à ce moment et adapteront sans délai la Convention rhénane. Elles approuveront ou ratifieront l'Accord suivant leurs règles et procédures constitutionnelles respectives. Compte tenu des délais nécessaires, on peut escompter que l'Accord, dont la durée de cinq ans est prorogable, entrera en vigueur en janvier 1978. A signaler enfin que l'Accord pourra être étendu à tout moment, à la demande d'un Etat intéressé et moyennant les adaptations qui, le cas échéant, s'avèreraient nécessaires, à d'autres voies navigables de la Communauté.

6. La navigation intérieure dans le contexte des transports européens

Il convient de souligner le rang important de la navigation intérieure dans le contexte des transports européens ; les récentes adaptations au progrès technique (radar, poussage, navigation continue) ont, de plus, conféré, à ce secteur un regain d'activité. Il est rappelé, à titre indicatif, qu'en 1974, la navigation intérieure européenne a réalisé le total de 110 milliards de tonnes-kilomètre. Si l'on considère par ailleurs, que le trafic fluvial s'amplifie encore largement avec l'achèvement des voies navigables transcontinentales qui relieront prochainement la Mer du Nord avec d'une part la Mer Noire via le Rhin-Main-Danube et, d'autre part, la Méditerranée via le Rhin-Rhône, on comprend aisément l'importance d'une saine politique d'organisation du marché de la navigation intérieure qui, par rapport aux autres modes de transport, est en outre des mieux pla-

cées sur les plans énergétiques et de l'environnement. Enfin, les voies navigables offrent une multitude d'autres avantages socio-économiques (irrigation, approvisionnement en eau, tourisme et sports).

REGLEMENT DU CONTROLE DE SECURITE EURATOM

La Commission a transmis (juillet 1976) pour approbation au Conseil un projet modifié de nouveau règlement de la Commission relatif au contrôle de sécurité d'Euratom.

Ce projet modifié provoque le retrait du projet transmis en novembre 1974.

Un nouveau règlement est nécessaire, en remplacement des anciens règlements 7 et 8, pour faire face aux obligations nées de la signature de l'accord de vérification par la Commission, l'Agence internationale de l'Energie atomique, dite Agence de Vienne, et, d'abord, en 1973, sept Etats membres non dotés d'armes nucléaires, puis, en 1976, le Royaume-Uni.

Le nouveau règlement a pour base juridique les articles 77, 78, 79 et 81 du Traité Euratom.

La première partie du projet de règlement concerne la déclaration et le contrôle des caractéristiques techniques fondamentales des installations de production, de séparation ou d'utilisation de matières brutes ou de matières fissiles spéciales, ou de traitement de combustibles nucléaires irradiés. Cette déclaration entraîne la communication du programme d'activité des installations. La Commission déterminera par une décision individuelle les dispositions de contrôle particulières à chaque installation.

La deuxième partie du règlement définit le système de comptabilité des matières nucléaires.

Ce système comprend des relevés comptables et des relevés d'opération, et notamment des informations sur les quantités, la nature, la forme et la composition des matières, ainsi que sur l'expéditeur ou le réceptionnaire en cas de transfert, la localisation, l'engagement particulier relatif au contrôle et l'usage auquel les matières sont destinées.

La troisième partie règle les importations et exportations de matières brutes ou de matières fissiles spéciales. La quatrième partie contient des dispositions spécifiques pour les producteurs de minerais, les transporteurs et les Intermédiaires.

La cinquième partie présente, sous l'article 35, des dispositions spécifiques applicables sur les territoires des Etats membres dotés d'armements nucléaires.

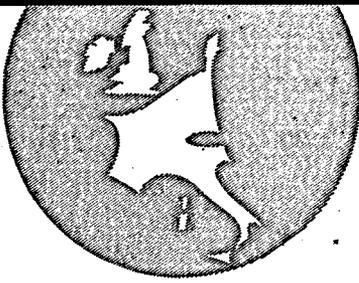
Il est stipulé que le règlement ne s'applique pas aux installations ou matière affectées aux besoins de la défense par un Etat membre non partie à l'accord de vérification. Le règlement s'applique cependant, de manière à convenir entre la Commission et l'Etat membre, aux installations et matières qui ne sont que temporairement ou partiellement affectées aux besoins de la défense.

Il va de soi que le règlement s'applique pleinement aux installations et matières affectées à des usages pacifiques.

Enfin, la sixième partie comporte la définition des termes utilisés et quelques dispositions finales.

L'adoption de ce règlement permettra la mise en œuvre de l'accord de vérification et mettra les Etats membres concernés en mesure de satisfaire aux obligations nées de la signature du Traité de non-prolifération des armes nucléaires.

Par ailleurs, l'adoption de ce règlement apaisera les inquiétudes possibles de pays fournisseurs de matières



nucléaires et évitera d'éventuelles difficultés d'approvisionnement.

Enfin, l'application de ce règlement facilitera les opérations des membres du « groupe de Londres », qui ont arrêté que certains transferts nucléaires ne pourront se faire qu'à la condition d'être couverts par les garanties de l'Agence internationale de l'Energie atomique, garanties que le nouveau règlement du contrôle de sécurité d'Euratom a précisément pour but d'incorporer.

II. - Relations extérieures

Accords Intérimaires avec les pays du Maghreb

Les accords intérimaires conclus avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1976. Ces accords intérimaires permettent d'appliquer de façon anticipée le volet commercial des accords de coopération qui ont été signés avec ces pays à la fin du mois d'avril dans leurs capitales respectives et qui doivent encore faire l'objet de procédures de ratification dans la Communauté. Ce volet commercial des accords de coopération prévoit notamment l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives pour tous les produits industriels originaires des pays du Maghreb et l'octroi de concessions tarifaires pour la plus grande partie de leurs exportations agricoles. Ce régime représente pour le Maroc et la Tunisie une amélioration substantielle de celui établi dans les accords d'association qui avaient été conclus en 1969. En ce qui concerne l'Algérie, l'accord intérimaire prend une signification particulière, puisqu'il permet pour la première fois à la Communauté d'établir ses relations avec ce pays sur une base conventionnelle.

Les accords intérimaires avec les pays du Maghreb qui représentent une étape importante dans la réalisation de l'approche globale méditerranéenne constituent en même temps le point de départ d'une large coopération. Il a été convenu, en effet, que la Communauté et les pays du Maghreb entreprendraient dès maintenant, parallèlement à l'application des accords intérimaires, les travaux préparatoires pour la mise en œuvre de la coopération économique, financière et technique. Ces travaux devront être menés de façon à ce que des mesures concrètes puissent être adoptées dès l'entrée en vigueur des accords de coopération après l'accomplissement des procédures de ratification.

CONVENTION DE LOMÉ

Application du système de stabilisation des recettes d'exportation

Le 8 juillet 1976, à peine plus de trois mois après l'entrée en vigueur de la Convention de Lomé, la Commission des Communautés européennes et 17 Etats ACP ont procédé à la signature de 25 conventions de transfert visant à compenser la baisse de recettes d'exportation enregistrée par ces pays en 1975 pour un ou plusieurs produits de base.

Après la mise en application des dispositions commerciales dès juillet 1975, l'achèvement des missions de programmation dans l'ensemble des pays ACP et la signature des premières conventions de financement au titre du 4^e FSD, voici qu'entre dans la phase opérationnelle le mécanisme le plus novateur prévu par la Convention de

Lomé : le « STABEX ». Les résultats de cette première opération illustrent l'intérêt, pour des pays largement dépendant de leurs exportations de produits de base, d'une garantie couvrant aussi bien les chutes de production dues aux circonstances naturelles ou climatiques et la diminution des ventes résultant de fluctuations conjoncturelles.

Le « STABEX » en bref

— **Dotation financière** : 375 MUC pour la durée de la Convention, divisée en 5 tranches annuelles de 75 MUC avec rapport automatique des reliquats à l'année suivante. Le montant annuel autorisé peut, dans certaines conditions, être augmenté.

— **Les produits couverts** : douze produits de base (arachide, cacao, café, coton, coco, palmier et palmiste, cuirs et peaux, bois bananes, thé, sisal, minéral de fer) et certains de leurs sous-produits.

— **Seuil de dépendance** : pour que soit pris en considération l'un de ces produits celui-ci doit avoir représenté l'année précédente 7,5 % au moins des exportations totales toutes destinations. Ce pourcentage est ramené à 5 % pour le sisal, et à 2,5 % pour l'ensemble des pays ACP les moins développés, enclavés et insulaires.

— **Seuil de déclenchement** : pour bénéficier d'un transfert les recettes effectives d'exportation vers la Communauté d'un produit donné doivent être inférieures à la moyenne des recettes correspondantes pour les quatre années précédentes : d'au moins 7,5 % dans le cas normal d'au moins 2,5 % pour les pays les moins développés enclavés ou insulaires.

— **Nature des transferts** : il s'agit en règle générale de prêts sans intérêts qui sont remboursés par les Etats bénéficiaires lorsque sont remplies certaines conditions relatives à l'augmentation de leurs recettes d'exportation. Toutefois pour les 24 pays les plus pauvres, il s'agit de dons.

L'examen de demandes

— Bien que s'agissant d'un système entièrement nouveau et techniquement complexe, les conditions nécessaires à sa mise en application ont pu être remplies dans de brefs délais et de façon satisfaisante : ceci vaut en particulier pour la mise en route et le fonctionnement de la coopération statistique entre les Etats ACP et la Communauté. Il a été possible de la sorte d'examiner dans de bonnes conditions techniques les demandes présentées par 20 Etats ACP, de vérifier dans quelle mesure ces demandes étaient recevables et d'estimer les montants des transferts.

A la suite de cet examen et des consultations avec les Etats demandeurs il a été constaté que plusieurs demandes ne répondaient pas aux conditions prévues par la convention (seuil de dépendance — seuil de fluctuation ou bien changement important de la structure des courants d'exportation). Par ailleurs dans quelques cas, il a été procédé à une réduction du transfert demandé, réduction justifiée par exemple par l'augmentation des exportations vers d'autres destinations.

De façon plus générale, cette première expérience a permis, de concert avec les Etats membres et les Etats ACP, de préciser certains aspects du fonctionnement du système. Le perfectionnement progressif de ce nouvel instrument de coopération contribuera à renforcer son efficacité dans le cadre de la Convention de Lomé mais aussi à accroître l'intérêt qu'il peut susciter dans le cadre des discussions fondamentales.

Une opération équilibrée

— Dès cette première année d'application, la nature de la protection assurée par le STABEX se trouve clairement illustrée : protection à la fois contre les pertes à l'exportation résultant d'une mauvaise conjoncture, en l'occurrence d'un fléchissement de la demande, mais aussi contre les pertes dues à la diminution de la production imputable aux circonstances ou calamités naturelles.

— La couverture du premier « risque » est à l'origine de 68 % du total des transferts qui seront réalisés au titre de l'année 1975, au bénéfice de plusieurs pays dont les exportations de bois, de cuirs et peaux, ou de coton ont souffert de la situation défavorable des marchés.

— 32 % des transferts correspondent au « second risque » et compenseront les pertes de recettes imputables à diverses circonstances locales : mauvaises récoltes dues à des maladies (arachides du Niger, café d'Ethiopie), à la sécheresse (bananes du Somalie), à un cyclone (huile de coprah de Fidji) etc.

— Un équilibre satisfaisant peut être constaté également dans la répartition entre transferts non remboursables bénéficiant aux pays les moins favorisés (57 % du total) et transferts sous forme de « prêts » (43 %) à des pays qui se sont engagés (chaque fois qu'est constatée l'amélioration de leurs recettes d'exportation — dans des conditions prévues par la Convention) — à contribuer à la constitution des fonds.

Un soutien important des recettes d'exportation

Les transferts à effectuer au titre du STABEX représentent par rapport aux recettes d'exportation des pays bénéficiaires un apport dont l'importance relative varie en fonction à la fois des pertes constatées et de l'importance du ou des produits considérés dans les exportations globales du pays, et de la structure des exportations (part de la Communauté dans les exportations totales).

Dans plusieurs cas cet apport atteint des proportions remarquables. C'est ainsi que les transferts STABEX représentent par rapport aux recettes d'exportation totales (tous produits — toutes destinations — 1974) : 24 % pour le Bénin, plus de 13 % pour le Niger, 6,5 % pour l'Ethiopie, 5,5 % pour le Burundi, etc.

L'impact du STABEX apparaît évidemment de façon bien plus nette encore lorsque sont mis en regard les transferts versés au titre d'un produit déterminé et les recettes d'exportation (toutes destinations) correspondant à ce même produit (1974). On relève ainsi à titre d'exemple, les pourcentages suivants :

- Burundi (coton) : 63 %.
- Togo (café) : 39 %.
- Niger (arachides) : 39 %.
- Somalie (peaux) : 33 %.
- Burundi (peaux) : 33 %.
- Bénin (coton) : 27 %.
- Ethiopie (peaux) : 27 %.
- Bénin (arachides) : 25 %.
- Niger (peaux) : 20 %.
- Soudan (peaux) : 16 %.
- Ethiopie (cafés) : 15 %.
- Ghana (bois) : 11 %.
- Somalie (bananes) : 12 %.

PREFERENCES TARIFAIRES GENERALISEES

La Commission vient d'adopter (juillet 1976) une communication au Conseil contenant ses propositions pour le schéma des préférences tarifaires généralisées en faveur des pays en voie de développement pour l'année 1977.

Le schéma SPG pour 1977, s'il est adopté par le Conseil, comportera une amélioration substantielle par rapport à 1976, puisque le volume des importations préférentielles possible passera de 4,6 à 6,5 milliards d'unités de compte, soit une augmentation de 42 % en valeur. Cette augmentation sera de 51 % pour les produits industriels autres que textiles, de 24 % pour les produits agricoles et de 4 % pour les textiles.

La Commission souligne que la reprise qui s'amorce rend les améliorations proposées possibles et supportables pour l'économie communautaire. Elles constituent un refus des tentations faciles du retour au protectionnisme en même temps qu'un acte de responsabilité à l'égard des PVD, confirmant ainsi la volonté de la Communauté d'honorer ses engagements, car pour sérieuses que soient les difficultés économiques qu'elle affronte celles-ci ne sauraient être opposées à celles que traversent les PVD. La Commission considère par ailleurs que le partage des responsabilités et des charges entre pays industrialisés a été améliorée dans une large mesure par la mise en application des deux derniers schémas du Canada et des Etats-Unis.

En présentant ses propositions pour le schéma SPG 1977, la Commission s'est constamment inspirée du souci de présenter un ensemble cohérent, mais surtout équitable, qui réponde le plus concrètement possible aux objectifs généraux du SPG tout en tenant compte de la diversité des situations. Si les propositions de la Commission étaient adoptées par le Conseil sans modifications majeures, le schéma SPG 1977 marquerait une étape significative dans la mise en œuvre de l'importante résolution du Conseil du 3 mars 1975 sur le développement futur des préférences. En voici les éléments principaux :

1. Les produits agricoles (chapitres 1 à 24 du TDC)

Comme convenu, les propositions de la Commission pour 1977 reprennent les améliorations du SPG arrêtées le 6 avril dernier au Conseil pour l'offre concernant les produits tropicaux dans le cadre des négociations commerciales multilatérales au GATT. En conséquence, la partie agricole du schéma SPG 1977 enregistrera :

- 46 nouvelles inclusions,
- 70 améliorations des marges préférentielles.

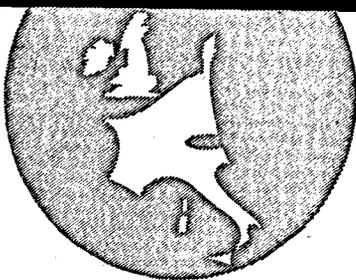
Au total, 296 produits agricoles seront couverts par le SPG avec un impact évalué à 1,235 millions d'uc pour 1977 (contre 250 produits couvrant un volume de commerce de 1 000 muc en 1976).

Les plupart des améliorations représentent un effort spécial en faveur des pays les moins défavorisés (tabac de Virginie, épices, huiles végétales, certaines fleurs coupées).

2) Les produits industriels autres que les textiles

Conformément aux engagements pris par la Communauté à Paris dans le cadre de la CCEI et à Nairobi lors de la CNUCED IV, la Commission propose de changer l'année de base pour le calcul du niveau du plafonnement, ce qui entraînera un relèvement sensible des plafonds, même compte tenu de l'inflation.

A la place de l'année 1971, qui avait servi de base pour le calcul des plafonds en 1974, 1975 et 1976, la Commission propose de retenir 1974 — dernière année pour laquelle les statistiques communautaires appropriées sont disponibles — étant entendu que pour les produits sensibles et quasi-sensibles, les augmentations individuelles seraient limitées à un maximum de 50 % en valeur ou en volume selon le cas. Cette mesure s'applique à tous les produits industriels autres que textiles, à l'exception



des chaussures et de certains produits sidérurgiques pour lesquels il est proposé de geler les plafonds au niveau de 1976 en raison de la situation très difficile dans ces secteurs.

On a calculé que le changement de l'année de référence entraînera une augmentation globale des possibilités d'importations préférentielles de 51 %. L'augmentation est variable selon la catégorie : 35 % pour les produits sensibles, 45 % pour les quasi-sensibles et 57 % pour les non-sensibles.

En ce qui concerne la classification des produits, la Commission propose de reconduire la liste des 16 produits encore soumis aux contingents tarifaires, ainsi que le système des butoirs spéciaux appliqués aux pays les plus avancés, étant entendu que l'objectif à long terme reste le régime du plafonnement pur et simple. Trois nouveaux produits seront ajoutés à la liste des 4 produits soumis aux contingents avec part de réserve communautaire.

3) Les produits textiles

Le volume global du plafonnement serait porté de 75 323 tonnes à 79 131 tonnes, soit une augmentation de 5 %.

Cependant, les propositions de la Commission comportent des innovations qui vont au-delà de l'aspect purement quantitatif. Les innovations sont les suivantes :

1) En attendant l'établissement d'un lien avec l'Arrangement multifibres, le SPG textiles sera étendu, à titre provisoire, à tous les pays et territoires en voie de développement, Roumanie exceptée.

2) La distinction entre textiles de coton et non-coton sera supprimée, ce qui entraînera une simplification significative au niveau tant de la gestion que de l'utilisation.

3) Pour les produits textiles particulièrement sensibles un double régime sera institué, destiné d'une part, à limiter le bénéfice du SPG aux pays sur-compétitifs d'Extrême-Orient sur une base d'égalité de traitement entre eux (ce qui suppose l'élimination de l'exclusion actuelle de Hong-Kong), d'autre part, à assouplir le régime appliqué aux autres bénéficiaires qui comptent parmi les PVD les plus défavorisés. En pratique, la Commission propose que pour 28 produits, chaque plafond global soit divisé en deux parties : d'une part 30 % pour les bénéficiaires compétitifs et gérés en contingent tarifaire sans butoir et avec part de réserve ; d'autre part 70 % réservés aux autres bénéficiaires et gérés en plafond avec un butoir normal de 50 %.

Pour 1 produit soumis au contingentement tarifaire, un butoir de 5 % sera appliqué aux pays compétitifs tandis que les autres bénéficieront d'un butoir de 30 %. Pour tous les autres produits (6 sensibles sous contingents, 14 quasi-sensibles et 54 non-sensibles), le régime général sera appliqué indistinctement à tous les bénéficiaires. L'identification des bénéficiaires les plus compétitifs soumis au régime restrictif pour chaque produit sera effectué sur la base de deux critères objectifs : PNB par habitant d'au moins 300 dollars et au moins 6 % des importations du produit en cause en provenance des bénéficiaires du SPG.

Malgré l'absence de partage équitable des charges entre pays industrialisés dans le secteur des textiles, la Commission estime que le maintien des textiles dans le SPG est justifié. Leur exclusion aurait pour effet d'amoin-drir la portée politique du schéma communautaire et d'en réduire l'effet économique pour nombre de bénéficiaires, notamment les moins défavorisés comme l'Inde et le Pakistan. Par ailleurs, les perturbations éventuelles pourront trouver des solutions du fait de l'existence de l'Arrangement multifibres.

4) Produits de jute et de coco

— **Produits de coco.** Un nouvel accord vient d'être conclu avec l'Inde, prévoyant la poursuite du désarmement tarifaire dans le cadre du SPG en deux étapes : suspension à 80 % à partir du 1^{er} juillet 1976 et pour 1977, droit nul au 1^{er} janvier 1978.

— **Produits de jute.** La Commission propose de prévoir le maintien pour 1977 du régime appliqué en 1976 (suspension à 50 % ou 60 % selon la catégorie), étant entendu que ce régime pourrait être modifié en fonction des accords à négocier avec l'Inde et le Bangladesh.

RELATIONS DE LA COMMUNAUTE AVEC LES PAYS TIERS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS MARITIMES

La Commission a décidé de transmettre (juillet 1976) au Conseil, une communication concernant les relations de la Communauté avec les pays tiers dans le domaine des transports maritimes.

C'est la première fois que la Commission s'est prononcée d'une manière globale sur les difficultés auxquelles les flottes marchandes des pays membres font face actuellement et sur les actions qu'elle préconise sur le plan communautaire pour les amoindrir.

1) La situation difficile des transports maritimes

Le secteur des transports maritimes fait face à une situation de plus en plus difficile. Les mesures prises par certains gouvernements étrangers (notamment ceux des pays à commerce d'Etat, de certains pays en voie de développement et de quelques pays développés) ne cessent de restreindre davantage la libre prestation de services, notamment dans le domaine des lignes régulières, et ont maintenant atteint un niveau très dommageable pour les intérêts de la Communauté.

L'impact défavorable de ces mesures (qui tendent le plus souvent à réserver au propre pavillon une part de plus en plus substantielle des cargaisons) se manifeste sur trois plans :

a) une perte de recettes (actuelle et future) pour les compagnies maritimes communautaires (qui représentent actuellement un chiffre d'affaires d'environ 13 000 millions UC, un emploi dépassant 300 000 personnes et une contribution très importante à la balance des paiements) ;

b) une diminution relative de la cale sous contrôle des Etats membres, ayant pour conséquence une moindre sécurité d'approvisionnement en cas de crise ou de conflit (la part des compagnies maritimes communautaires dans la flotte mondiale est tombée de 40 % en 1958 à 24 % en 1975) ;

c) une perte d'efficacité pour les échanges extérieurs de la Communauté qui dépendent, à 90 %, de la voie maritime et qui souffrent des restrictions artificielles à cause de l'inefficacité créée par celle-ci, surtout en ce qui concerne le domaine des lignes régulières.

Dans le passé, les actions entreprises au niveau communautaire afin de remédier à cette évolution défavorable ont eu une portée extrêmement limitée, notamment à cause de la réticence de certains Etats membres de reconnaître et d'accorder à la Communauté des compétences dans ce domaine. Cependant, il est devenu indispensable d'arriver à un accord sur le fond de l'action à entreprendre afin de protéger des intérêts fondamentaux de la Communauté et de ses Etats Membres, quitte à définir les modalités juridiques le moment venu.

2) Les actions préconisées

La Commission estime que la situation actuelle des transports maritimes exige l'adoption de mesures sur le plan communautaire. Elle considère notamment que :

a) il convient de protéger les intérêts communs en ayant comme objectif la définition d'une politique commune comportant, le cas échéant, la négociation d'accords purement maritimes entre la Communauté et les pays tiers. En attendant la réalisation de cet objectif, une concertation sur le plan communautaire des actions à mener dans le cadre des accords bilatéraux conclus entre les Etats membres et certains pays tiers s'impose ;

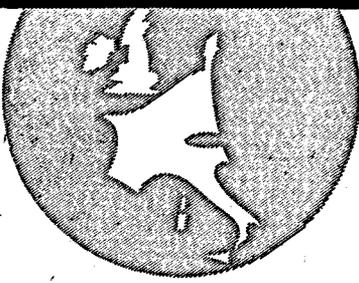
b) les Etats membres et la Commission doivent assurer une coordination étroite des positions au sein des organisations internationales compétentes en matière de transport maritime, ou dans le contexte d'autres discussions multilatérales, afin de procéder, selon les cas, soit à une action communautaire, soit à une action commune ;

c) il faudra, lorsque ceci apparaît opportun, inclure des clauses relatives au transport maritime dans les directives des contacts entre la Communauté et les pays tiers, même de négociation d'accords entre la Communauté et les pays tiers ;

d) il faudra évoquer, lorsque ceci apparaît opportun, les questions relatives au transport maritime dans le cadre en dehors du cadre d'un accord commercial ou autre avec le pays en cause ;

e) il convient que la Commission examine, avec le concours des Etats membres, l'opportunité d'adopter d'autres mesures dans le secteur du transport maritime, y compris les contre-mesures.

La Commission propose que le Conseil approuve ces lignes directrices. Elle soumettra, le cas échéant, des propositions de décisions concrètes au Conseil au sujet des mesures esquissées ci-dessus.



BIBLIOGRAPHIE

par
Marc Maindrault

Jacques BOURRINET

La coopération économique eurafricaine.
P.U.F., Paris, 1976, 189 pages.

On savait que la coopération entre les Communautés européennes et les Etats africains représentait une des rares expériences positives qui aient été tentées dans la recherche de nouveaux rapports entre pays industrialisés et pays en développement. Mais l'étude de M. Jacques Bourrinet excelle à nous en enseigner le bilan politique, commercial, économique, financier et technique, lors même qu'elle a été initiée depuis 18 ans par le Traité de Rome, puis précisée par les deux Conventions d'Association de Yaoundé et aujourd'hui enfin renouvelée et élargie par la Convention de Lomé.

L'analyse de la politique communautaire de coopération au développement amène l'auteur à s'interroger dès l'abord sur les fondements mêmes de la politique européenne, puis à en supputer les approches possibles (mondialiste ou régionaliste) avant de tenter de dégager un modèle précis de coopération.

La compatibilité des politiques économiques et sociales européennes avec les objectifs poursuivis à travers la coopération devrait conduire logiquement à un aménagement des structures économiques de la Communauté et exiger une concertation à différents niveaux.

De même la recherche de l'équilibre entre le mondialisme et le régionalisme dans la politique communautaire de coopération au développement empêche-t-elle de trouver un fil conducteur dans l'écheveau complexe des engagements bilatéraux, régionaux et mondiaux tissé au cours du temps par les Communautés. Il arrive même que tout le développement des préférences en faveur des pays du Tiers Monde efface les avantages commerciaux accordés aux Etats Associés sur un plan régional.

Aussi bien le modèle de coopération eurafricaine ne fait-il que consacrer des valeurs aussi générales que la souveraineté et l'autonomie de choix des Etats associés en ce qui concerne les objectifs et les moyens de leur propre politique de développement. C'est pourquoi d'une part, ces derniers n'acceptent le principe du libre change que pour autant qu'ils ne soient pas obligés de faire bénéficier la Communauté de préférences, et d'autre part entendent conserver une autonomie tarifaire totale et une pleine capacité de négociation vis-à-vis des pays tiers.

L'aménagement de relations commerciales se révèle aux yeux de l'auteur particulièrement important dans la mesure où le commerce constitue un mode de financement des importations fort supérieur à l'aide sur le plan politique. Mais de ce point de vue encore les résultats du libre échange parais-

sent globalement assez modestes : il n'a pas entraîné une accélération sensible des exportations européennes ni apporté un avantage décisif aux exportations des Etats associés vers la CEE.

De même, les obstacles structurels à un développement accéléré des échanges entre zones à forte disparité de développement ont fait que les Etats associés occupent une place réduite dans les importations européennes.

M. J. Bourrinet n'a pas trop de peine à démontrer que la recherche initiale de la promotion des échanges par des avantages préférentiels réciproques, c'est-à-dire en fait par le biais d'une politique tarifaire allant à contre-courant de données structurelles faisait bon marché de la réduction progressive de l'écart préférentiel, au plan tarifaire, des Etats associés par rapport aux autres pays en développement.

Aussi bien, avant la Convention de Lomé ne subsistait plus du principe de libre échange qu'un simple régime douanier préférentiel à la mesure des très vastes dérogations tarifaires indispensables aux pays africains. Depuis, la Convention de Lomé — et c'est là une de ses principales innovations — consacre l'abandon du principe de la zone de libre échange entre la CEE et les A.C.P. et son remplacement par le principe de la non-réciprocité des obligations commerciales. En effet, l'accès des produits originaires de la Communauté sur les marchés des Etats A.C.P. repose sur le simple respect du traitement de la nation la plus favorisée.

Abordant dans un chapitre entier le problème de la stabilisation des recettes d'exportations J. Bourrinet étudie les principes mêmes du « stabex » : « le système retenu par la Convention de Lomé repose sur des paiements compensatoires et une non-intervention sur le marché » qui demeure donc l'indicateur de rareté entre l'offre et la demande. Les pays bénéficiaires se voient en effet garantir un transfert de ressources financières égal à tout ou partie de la différence entre la valeur effective des exportations vers la Communauté et la valeur de référence. 30 % environ du total des importations communautaires originaires des A.C.P., à l'exception des produits minéraux, sont ainsi couverts par le « stabex » et la promotion de ces exportations devrait constituer la condition indispensable à l'expansion du revenu national.

S'agissant de l'organisation financière et technique, J. Bourrinet souligne qu'elle est « un ensemble de réponses à des demandes précises formulées par les Etats A.C.P. dans le cadre de leurs plans et programmes de développement ». Cependant, étudiant l'évolution des concours européens, l'auteur montre que si le Fonds Européen de Développement a constitué l'instrument principal de la politique d'aide financière et technique mise en œuvre

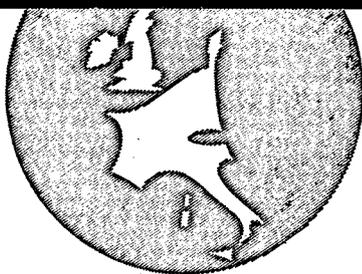
par les Communautés Européennes en faveur des Etats associés, les Etats membres n'ont pas — tant s'en faut — transféré à la Communauté l'essentiel des moyens de leur politique de coopération puisqu'en effet les aides bilatérales fournies par les Etats membres représentent encore un pourcentage très important de l'aide globale. De plus, compte tenu de l'extension géographique de la Convention de Lomé, l'aide ainsi fournie sera proportionnellement moins importante que celle dispensée dans le cadre des Conventions de Yaoundé. Des techniques de gestion de l'aide, il faut retenir que les modalités d'intervention du Fonds Européen de Développement sont telles que si la décision de financement est prise par la Commission, au niveau de l'exécution, le principe de la participation et de la responsabilité des Etats bénéficiaires a été renforcé.

S'agissant des conditions de financement, l'aide de la Communauté qui avait pris au départ la forme exclusive de dons permettant de financer les investissements, se réalise dans la Convention de Lomé par des subventions, des prêts spéciaux et des capitaux à risques. De surcroît, les termes des prêts spéciaux ont été « standardisés » et l'utilisation des interventions sous forme de capitaux à risques a été élargie. Le principe est qu'en accord et en collaboration avec les Etats A.C.P. il appartiendra à la Commission de gérer les subventions et les prêts spéciaux et à la Banque Européenne d'Investissement d'instruire et de gérer les prêts normaux, les bonifications d'intérêts et les capitaux à risques.

Il demeure que la Convention de Lomé a suscité un très grand approfondissement de la coopération financière et technique dans le sens d'une abolition du centralisme des procédures de gestion qui avait cours lors des Conventions de Yaoundé et d'une participation désormais accrue des entreprises nationales des Etats A.C.P.

Cette participation accrue des Etats bénéficiaires à une gestion désormais plus déconcentrée devrait éviter le recours aux seuls bureaux ou experts des Etats des Communautés dans la préparation, la direction et la surveillance des investissements financés par la Communauté. Mais, avec l'élargissement considérable de l'aire géographique du quatrième F.E.D., l'augmentation nominale des crédits sera-t-elle suffisante pour éviter les risques de dilution et de « saupoudrage » des aides entre 46 destinataires ? Et ne risque-t-elle pas au contraire de ne pas modifier sensiblement leurs perspectives de développement économique ?

Dans un chapitre ultime, J. Bourrinet tente de définir les grands axes de ce nouveau modèle de relations entre Etats industrialisés et Etats en voie de développement.



Les dimensions de ce modèle recouvrent la coopération industrielle (avec ce qu'elle implique en fait de répartition équitable à court et moyen terme des sacrifices imposés à chaque économie nationale notamment par la localisation des investissements) et la promotion des Etats A.C.P. au rang de partenaires (par la mise sur pied de structures paritaires plaçant les pays A.C.P. dans la position de véritables partenaires et non de simples fournisseurs de matières premières).

Pour honorer tous ses engagements internationaux, les Communautés devront nécessairement revoir certains aspects de leur politique intérieure notamment économique et sociale. A cet égard, c'est à juste titre que l'auteur plaide, en conclusion, pour une « esquisse de planification dans un développement mieux organisé au niveau de tous les Etats participant à la coopération pour le développement ». Mais ne faut-il pas préalablement que la coopération pour le développement soit globale et intégrée dans les économies A.C.P. comme dans celle de la C.E.E. et ne revête plus, comme aujourd'hui, ce caractère vain d'assistance financière au caractère inévitablement marginal ?

Quoi qu'il en soit dans la mutation de l'économie mondiale l'Europe des Neuf, nantie d'une expérience technologique importante mais pauvre en matières premières ne saurait exclure de jouer un rôle de protagoniste et promouvoir à terme « une politique de recouplement partiel des espaces économiques ».

Marc A. LEJEUNE

Un droit des temps de crise. - Les clauses de sauvegarde de la C.E.E.

Centre d'Etudes Européennes de l'Université Catholique de Louvain, Editions Bruylant, Bruxelles, 1976, 385 pages.

Le citoyen européen, prompt à relever la multiplicité croissante des crises au fil de la construction européenne, sait-il à quel point leur sont consubstantiellement liée l'application des clauses de sauvegarde, c'est-à-dire en fait des dispositions permettant à certaines conditions et au terme de procédures déterminées de déroger temporairement et sous contrôle des autorités communautaires aux règles des traités. L'ouvrage de Marc Lejeune s'attache précisément à l'analyse de la pratique et de la jurisprudence communautaires en matière de clause de sauvegarde en se fondant sur une étude fouillée de toutes les décisions du Conseil, de la Commission et de la Cour de Justice des Communautés européennes en la matière.

Dans une première phase, l'auteur recense pour les examiner, les décisions intervenues dans le domaine des clauses de sauvegarde en dix-sept

ans d'existence des Communautés européennes. On sait que ces clauses ont été à la source d'une pratique et d'une jurisprudence particulièrement abondantes, avec plus de mille décisions d'application et près de vingt arrêts de la Cour de Justice des Communautés.

On n'aura cure d'oublier l'annexe I de l'ouvrage qui, très opportunément, établit un répertoire chronologique des décisions faisant application des clauses de sauvegarde publiées au Journal Officiel des Communautés européennes, avec les auteurs de ces décisions, leur date, leur référence au JOCF, la disposition invoquée du traité et l'Etat destinataire.

Puis, dans une deuxième phase, Marc Lejeune tente de dégager une théorie des clauses de sauvegarde qui permettrait notamment de mettre en lumière leurs caractéristiques fondamentales en tant qu'elles forment un tout relativement homogène et structuré, construit sur une base commune et même selon une politique cohérente par des organes responsables devant une même juridiction ».

Il serait vain de nier le caractère fastidieux des quelque trente chapitres « analytiques » consacrés à l'ensemble des clauses de sauvegarde dans tous les domaines: union douanière, politique agricole commune, concurrence, politique monétaire, balance des paiements, politique commerciale et Acte d'Adhésion. L'auteur s'y efforce de définir, cas par cas, les conditions d'application, puis les différentes phases de la procédure d'application et enfin les contrôles juridictionnels et non juridictionnels de l'application de ces mesures.

Aussi bien, c'est à juste titre que l'auteur rompt cette monotonie en illustrant par de substantiels développements factuels et historiques le rôle des clauses de sauvegarde monétaires durant les crises de 1968 et 1969, la crise agrimonétaire des années 1971 à 1974 ainsi que les restrictions italiennes à l'importation de 1974. A cette occasion, Marc Lejeune montre à quel point la Commission s'est contentée le plus souvent de légitimer les mesures nationales déjà prises, au demeurant sur des bases discutables. Il demeure que la Commission a soumis a posteriori ces mesures à son contrôle en insistant à cet égard sur leur caractère temporaire et limité.

Dans le chapitre relatif aux « clauses de sauvegarde générales », l'auteur range trois dispositions du traité CEE : les articles 226, 103 et 295. M. Lejeune observe en effet que ces deux dernières dispositions ont été invoquées pour fonder juridiquement des mesures ou des mécanismes qui présentent toutes les caractéristiques de mesures ou même de clauses de sauvegarde. De surcroît, ces dispositions pourraient offrir le cas échéant certaines

possibilités très utiles pour combler le vide laissé par la non-appréciabilité depuis le 1^{er} janvier 1970 de l'article 226, ressuscité seulement au niveau de l'article 135 de l'Acte d'Adhésion.

L'auteur a pleinement raison de souligner le fait que le jour où des difficultés imprévues, graves et soudaines se sont présentées, sans que le Traité ait prévu le moyen de les résoudre, la disparition de cette « soupape de sûreté » a provoqué au sein de la Communauté des tensions insoutenables qui ont contraint le Conseil à rechercher une clause de sauvegarde de substitution dans l'article 103 du Traité CEE. L'erreur la plus grave aura donc été de limiter l'application de l'article 226 à la période de transition en dépit de l'importance fondamentale des clauses de sauvegarde pour le fonctionnement et la survie du Marché commun. Aussi est-il permis d'acquiescer aux conclusions de M. Lejeune : « il eût été préférable dans ces conditions de laisser à la Commission le soin d'autoriser, sur la base de ce texte, des mesures de sauvegarde plutôt que d'en arriver à confier cette prérogative au Conseil sur la base de l'article 103 ».

Après avoir analysé, l'une après l'autre, plus de trente clauses de sauvegarde spécifiques à tel ou tel domaine, l'auteur s'efforce de dégager certaines lignes de force transformant cet amalgame en un véritable « droit des temps de crise » logique et cohérent au niveau des conditions d'application de la procédure et du contrôle de l'application des clauses de sauvegarde.

C'est ainsi qu'il lui semble que les auteurs du Traité ont confié à la Commission plutôt qu'au Conseil le pouvoir décisionnel dans la majorité des clauses de sauvegarde pour mieux répondre sans doute à une double préoccupation d'indépendance et d'efficacité. De fait, la Commission est mieux à même de s'assurer que ces dispositions seront effectivement déroatoires et partant de stricte interprétation et de stricte application.

La Commission se voit reconnaître le droit non seulement de choisir les mesures de sauvegarde, mais encore de déterminer leurs conditions et leurs modalités d'application ainsi que le pouvoir de se prononcer sur la légalité et l'opportunité d'appliquer la clause de sauvegarde. Cependant, l'auteur observe que si, en principe, les autorités communautaires ne peuvent pas appliquer les clauses de sauvegarde sans demande préalable des Etats membres, ce pouvoir est toutefois reconnu aux Etats lorsque l'intérêt de la Communauté toute entière leur impose d'agir.

Au niveau du choix lui-même des clauses de sauvegarde, M. Lejeune découvre encore certains points de convergence : ainsi, de leur caractère déroatoire et exceptionnel découle le principe

de proportionnalité. Les mesures adoptées doivent en effet être qualitativement et quantitativement proportionnées aux difficultés à résoudre.

Enfin, s'agissant du contrôle de l'application des clauses de sauvegarde, il apparaît que la Commission ou le Conseil surveillent en permanence l'application de ces décisions par les Etats membres ainsi que l'évolution de la situation qui est à l'origine de la mise en œuvre de ces clauses. Pour sa part, la Cour de Justice apporte à cet égard un soutien de poids à la politique restrictive menée par la Commission en la matière.

Liliane PLOUVIER

Les décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes et leurs effets juridiques.
Editions Bruylant, Bruxelles, 1975, 310 pages.

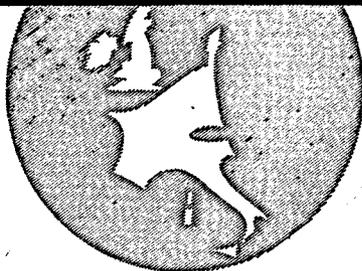
Ce livre de doctrine universitaire n'a cependant cure d'oublier tous ceux qui, professionnellement, sont amenés à envisager l'éventualité d'une procédure devant la Cour de Justice des Communautés européennes, avec toutes les conséquences qui s'y attachent pour leur situation propre.

Et sans comblé à proprement parler une lacune, cet ouvrage de synthèse fait le point, de façon exhaustive, sur les effets juridiques (autorité de chose jugée et force exécutoire) des décisions de la Cour.

Si l'analyse des effets des décisions de la Cour passe inévitablement par une taxinomie des principaux contentieux, c'est à bon droit que l'auteur étudie au préalable la notion d'autorité de la chose jugée en droit comparé et en droit communautaire. D'où une première partie consacrée d'une part à l'autorité de la chose jugée dans les droits romano-germanique, anglo-saxon et les décisions de la Cour de Justice, et d'autre part, aux principales voies de recours.

En droit anglo-saxon, traditionnellement, si les jugements étrangers possèdent l'autorité de choses jugées, ils demeurent cependant dépourvus de la force exécutoire, si bien que celui qui veut poursuivre l'exécution forcée d'une décision étrangère doit recommencer en fait le procès devant les tribunaux anglais. En revanche, à l'intérieur de la Communauté, la procédure « d'exequatur » a été supprimée depuis l'entrée en vigueur, le premier février 1973, de la Convention communautaire sur la compétence et l'exécution des décisions.

De même, Liliane Plouvier oppose-t-elle les décisions des juridictions internationales (qui, assimilables aux décisions étrangères, doivent recevoir « l'exequatur ») aux décisions de la Cour de Justice



qui produisent sur le territoire des Etats membres les mêmes effets que les jugements des tribunaux nationaux.

L'approche générale de l'auteur consiste donc à distinguer les jugements selon l'étendue des pouvoirs du juge. C'est dès lors très opportunément que L. Plouvier met d'emblée l'accent sur les jugements déclaratoires (ou en constatation) qui ne contiennent qu'une simple constatation du juge relative à la question de savoir si une situation juridique a été ou n'a pas été violée. En effet, ces jugements sont la règle en droit international et leur existence est reconnue également en droit interne allemand sous la forme des « Feststellungsurteile » (jugement dépourvu de la force exécutoire, dont les effets sont limités à l'autorité de la chose jugée). Si cette autorité est reconnue aux arrêts de la Cour de Justice, ils demeurent néanmoins que les Communautés ne possèdent pas « l'imperium » et que les Etats membres devront intervenir afin de mettre à la disposition des Communautés leurs autorités publiques pour se conformer à l'obligation qui leur est faite aux articles 88 CECA, 169 et 190 CEE et 141 et 142 CEEA.

Si l'instauration de l'opposition devant la Cour de Justice à titre de voie de recours entraînant la réouverture des débats apparaît comme tout à fait exceptionnelle devant une juridiction internationale, en revanche ni la cassation ni la prise à partie n'existe dans le droit communautaire. En définitive, ce dernier offre aux parties à un arrêt à la Cour quatre voies de recours permettant de protéger leurs intérêts : outre l'opposition déjà citée, la révision, la rectification et l'interprétation.

Dans la seconde partie de l'ouvrage, Mme Plouvier analyse les effets des décisions de la Cour de Justice après en avoir classé les principales formes de contentieux.

En droit communautaire, les compétences de la Cour dans le contentieux de l'annulation sont doublement limitées : d'une part à l'annulation de la mesure attaquée et d'autre part au contrôle de la légalité de celle-ci. Du recours en annulation, retenons que la recevabilité de la tierce opposition est limitée au profit des seuls Etats membres, du Conseil et de la Commission, et dirigée à l'encontre des seuls arrêts de la Cour annulant un règlement ou une directive.

En second lieu, l'Institution dont émane l'acte annulé est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Le recours en carence (régé par les articles 35 CECA, 175 CEE, et 148 CEEA) se propose de sanctionner une manifestation tacite de volonté qui doit être annulée. Partant, il s'agit, comme le fait remarquer l'auteur, d'une variante du recours

en annulation, mais dirigée contre une décision implicite de refus. Il produit d'ailleurs les mêmes effets constitutifs qu'un arrêt d'annulation et n'est donc pas simplement déclaratoire.

Sous l'intitulé « contentieux de juridiction élargie », l'auteur étudie plusieurs hypothèses prévues dans les traités CECA et CEE, lesquelles ont pour effet d'élargir considérablement les pouvoirs de contrôle de la Cour : en effet, par certaines de ses dispositions, la Cour obtient le droit d'aborder aussi « les questions qui relèvent d'une appréciation économique, de sorte que le terrain de l'opportunité économique d'une mesure n'est plus entièrement fermé ».

Avec le contentieux de pleine juridiction, le juge fait, en contradiction avec le principe de la séparation entre l'administration active et la juridiction administrative, pleinement acte d'administrateur. En effet, à l'échelon inférieur, il a le droit de condamner l'administration au versement d'une indemnité, et au second échelon, il a même le droit de modifier l'acte attaqué.

A cet égard, l'auteur procède à l'examen de la portée de l'autorité de la chose jugée au regard des contentieux de la responsabilité contractuelle et extra-contractuelle, des recours contre les sanctions et les clauses de sauvegarde ainsi que des règlements des différends entre Etats membres.

Puis est évaluée la force exécutoire des décisions rendues contre la Communauté, les Etats membres ainsi que les particuliers. On retiendra surtout à cet égard les très brillants développements que l'auteur consacre aux recours contre les « pouvoirs de crise ».

Les pouvoirs de la Cour tiennent en cette matière à la fois du contentieux de l'annulation et du contentieux de pleine juridiction, pour se hausser au niveau du contentieux constitutionnel tel qu'on le conçoit dans les Etats fédéraux. Ainsi, la Cour se substitue-t-elle à la Haute Autorité dans la question de savoir si l'économie d'un Etat membre subit ou ne subit pas un trouble fondamental et persistant, et délimite par avance dans son arrêt les mesures que la Haute Autorité devra prendre. Il est donc très extraordinaire que la Cour puisse, dans le Traité CECA, et annuler la décision de l'exécutif accordant une clause de sauvegarde et en même temps adresser des injonctions à celui-ci.

Le contentieux de la déclaration regroupe une série de situations dans lesquelles le juge est amené à se prononcer sur la légalité ou l'interprétation d'un acte en se bornant à cet égard à une déclaration qui ne saurait constituer, même dans le cas où elle relève l'illégalité de l'acte, une annulation de celui-ci.

Dans le chapitre consacré à ce type de contentieux, sont tour à tour analysés les recours en constatation de manquement des Etats, le règlement des différends entre Etats membres concernant l'application des traités, ainsi que les renvois pré-judiciels en interprétation et en appréciation de validité. S'il est courant en droit international de voir un Etat assigner un autre Etat devant un tribunal pour violation d'un Traité, il est par contre tout à fait original de permettre à une Institution d'une organisation internationale de traduire cet Etat devant une juridiction internationale. L. Plouvier montre que si les recours en constatation de manquement des Etats tendent à faire déclarer qu'un Etat membre a ou n'a pas manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du Traité, « la Cour épuise sa compétence par cette constatation et ne peut donc prononcer de condamnation à l'encontre de l'Etat en cause ».

Cependant, au fil des années, la Cour de Justice est arrivée à donner une interprétation très large à la notion d'arrêt déclaratoire et à transformer une voie de droit, au départ platonique, en un moyen de plus en plus efficace permettant d'obtenir une application maximaliste du droit communautaire.

Le présent ouvrage a le mérite constant d'illustrer les attributions de la Cour de Justice sous toutes leurs formes, dans l'optique « du nouvel ordre juridique de droit international » qu'elle a elle-même créé. Certes, la qualité principale de l'Etat : « l'imperium », fait défaut aux Communautés dès lors qu'il s'agit de contrôler le respect par les Etats de leurs obligations : les Traités n'ont en effet pas poussé l'intégration jusqu'à créer un système de sanctions à l'égard des Etats récalcitrants. En revanche, un des traits positifs et originaux de la juridiction communautaire demeure de permettre aux particuliers l'accès à son prétoire.

Placée enfin au sommet de l'ordre juridique communautaire, la Cour — et c'est une de ses caractéristiques originales — a subordonné son rôle créateur à la volonté de ne pas donner à ses arrêts une valeur de précédent. En effet, ses décisions ne statuent toujours que pour l'affaire à propos de laquelle elles ont été rendues. En effet, la juridiction communautaire ne comporte qu'un seul degré et il est dès lors nécessaire que sa jurisprudence, à défaut de pouvoir être rectifiée par l'exercice de voies de recours, comme cela a lieu dans les ordres nationaux, puisse se rectifier elle-même au cours du temps par la succession des décisions. C'est ce qui fait tout l'intérêt de la construction jurisprudentielle de la Cour de Justice et ce qui justifie amplement les bilans aussi exhaustifs que le sont les ouvrages de la qualité de celui de Madame L. Plouvier.

D. de RIPAINSEL-LANDY, A. GERARD, A. LIMPENS-MEINERTZHAGEN, J. V. LOUIS, P. SOLDATOS, R. VANDER ELST, G. VANDERSANDEN

Les instruments du rapprochement des législations dans la Communauté Economique Européenne.
Editions de l'Université de Bruxelles, 1976, 195 pages.

Une des manifestations les plus tangibles de l'activité communautaire sur le plan strictement juridique réside dans l'effort d'harmonisation des législations nationales.

En effet, la Communauté se propose d'éliminer par le recours à des instruments juridiques diversifiés les obstacles que suscite à l'encontre de la réalisation de ses objectifs la disparité des systèmes juridiques nationaux. Aussi bien, les auteurs de cet ouvrage collectif, après avoir défini la notion même d'harmonisation du droit, entreprennent-ils d'étudier successivement le règlement, la directive, la recommandation et enfin la convention. Sont à cette occasion mis en évidence les problèmes que pose l'insertion de telles normes dans les ordres juridiques nationaux, ainsi que la mesure dans laquelle ces normes permettent effectivement de contribuer à une harmonisation effective du droit communautaire.

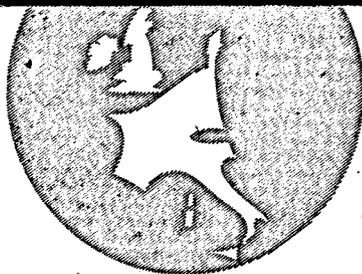
On sait assez que l'article 3 du Traité CEE, traitant des principes généraux, prévoit le rapprochement des législations nationales « dans la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché Commun ». Mais, ce concept très général n'englobe-t-il pas tout à la fois l'unification, l'harmonisation et la coordination ?

Le professeur Vander Elst démontre ainsi que si l'unification comporte « une identité de normes devenant communes aux divers systèmes juridiques envisagés », l'harmonisation cherche seulement à éliminer par une modification du contenu des normes « tout ce qui s'oppose à ce que ces normes produisent des effets similaires dans leur application ».

Sans aucunement changer le contenu de ces normes, la coordination, quant à elle, s'efforce de « régler juridiquement les rapports entre systèmes juridiques dans la mesure nécessaire à l'ordre que l'on veut établir dans ces rapports ».

Cependant, les diverses contributions et études de cet ouvrage montrent — si besoin en était — combien unification, coordination et harmonisation s'interpénètrent et se superposent, en sorte que le rapprochement des législations nationales se réalise par unification de certains de leurs éléments et coordination ou harmonisation de certains autres.

Il semble que tout ait été écrit sur le règlement, source directe d'unification des législations, même



si plus récemment la doctrine a eu tendance à déplacer l'axe de ses recherches sur les responsabilités propres des Etats membres dans la mise en œuvre du droit communautaire. C'est à juste titre que le professeur J. V. Louis insiste sur les efforts de la Cour de Justice pour tendre à préserver l'unité du droit communautaire issu des règlements des dangers que pourrait faire courir à ce principe la décentralisation dans l'application des règles communes.

L'étude de M. A. Gérard et de Mme D. de Ripainse-Landy se cantonne à l'examen du seul concept juridique de directive, instrument par excellence du rapprochement des législations des Etats membres de la Communauté. Dans cette optique, il est procédé à l'analyse du caractère obligatoire de la directive à l'égard des Etats destinataires ainsi que de ses effets juridiques à l'égard des particuliers. Recherchant si la directive peut par elle-même produire des effets directs au niveau des relations juridiques entre les Etats membres destinataires et leurs justiciables respectifs, les auteurs découvrent que seules les dispositions qui imposent aux Etats membres des obligations de ne pas faire ainsi que des obligations de faire dans la mesure où elles apparaissent précises et complètes, sont directement applicables. En effet, un particulier peut alors opposer à l'Etat dont il est justiciable l'illégalité des mesures contraignantes de droit interne méconnaissant les obligations contenues dans ces directives.

Les développements ultérieurs sur le contrôle juridictionnel des directives par les Etats destinataires précisent utilement la portée des recours en constatation de manquement ainsi que des recours préjudiciels. De tous ces développements, concluons à la spécificité relative de la directive par rapport aux autres actes prévus à l'article 189 du Traité CEE : il subsiste en effet une différence très nette au niveau de la fonction et de l'application directe de l'acte par rapport au règlement et à la décision.

La recommandation avait été jusqu'à la publication du présent ouvrage assez peu étudiée : elle apparaît ici pleinement comme une source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre communautaire. Cependant, cet acte non obligatoire n'est pas juridiquement sans effets puis-

que, s'il ne peut à l'évidence comporter directement aucune obligation juridique pour son destinataire, cela ne préjuge en rien de l'existence d'effets juridiques indirects liés à la formulation d'une recommandation. C'est ainsi que les auteurs montrent que si la nature et le contenu des matières rapprochées dépendent en définitive des décisions de chaque Etat membre, ces derniers font le plus souvent droit à l'invitation de la Commission d'adopter un comportement déterminé (action ou abstention) susceptible de favoriser le rapprochement des législations nationales.

Il demeure que l'absence de force obligatoire voue la recommandation à un rôle spécifique mais subalterne par rapport aux actes contraignants. Reste que la voie est libre dans les domaines où il serait prématuré d'agir par voie d'actes obligatoires pour que la recommandation impulse et oriente sans toutefois remettre en péril la souveraineté des Etats membres.

L'étude de la Convention met en relief la place accessoire qui est la sienne pour ce qui touche l'harmonisation et l'unification du droit à l'exception du droit international privé. Là, la notion de rapprochement des législations contenue dans le Traité déborde largement du cadre économique et social stricto sensu et permet d'une certaine manière un élargissement de la compétence normale des organes communautaires. L'auteur de cette contribution, Mme A. Limpens-Meinertzhagen, décrit la Convention comme fortement teintée de procédure communautaire, même si la technique d'élaboration diffère assez peu de la démarche classique de la Conférence diplomatique. Sont ensuite utilement passées en revue les Conventions et projets de Conventions élaborés dans le cadre du Marché commun.

Les auteurs de cet ouvrage collectif ont su cerner tous les avatars du concept même de rapprochement en tentant une exégèse brillante des textes et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. Ils ont su en outre admirablement illustrer la hiérarchie qui existe, sous forme d'intensité croissante dans l'harmonisation, entre la coordination (d'où procèdent la recommandation et la Convention), l'harmonisation (d'où procède la directive) et l'unification (d'où procède le règlement).

ETUDES INTERNATIONALES

Vol. VII, N° 2, Juin 1976

SOMMAIRE

Articles

M. Andrew AXLINE et Lynn K. MYTELKA :
Société multinationale et intégration régionale dans le groupe andin et dans la communauté des Caraïbes.

Nasir ISLAM :
La crise alimentaire mondiale : Quelques implications morales et politiques.

Jacques ZYLBERBERG :
Etats - Corporatisme - Populisme : Contribution à une sociologie politique de l'Amérique latine.

Notes

Bonnie CAMPBELL : (Note de recherche)
Où va la République Populaire d'Angola ?

Jean-Yves GRENON :
Au-delà de la Communauté, vers l'Union Européenne : le rapport Tindemans.

André JOYAL :
La décentralisation des pouvoirs en économie socialiste : les exemples polonais et hongrois.

ETUDES INTERNATIONALES paraît quatre fois par année et est publié par le Centre Québécois de Relations Internationales (C.Q.R.I.) affilié à l'Institut Canadien des Affaires Internationales et à l'Université Laval.

Rédaction et administration : C.Q.R.I., Pavillon de Koninck, Université Laval, Tél. (418) 656.2462 ou 656.5204.

Distribution et abonnement : Les Presses de l'Université Laval, C.P. 2247, Québec, G1K 7P4.

Abonnement annuel : \$ 15.00 (quinze), le numéro : \$ 4.00 (quatre), numéro spécial : \$ 5.00 (cinq).

Directeur : Albert LEGAULT.

NOUVELLES UNIVERSITAIRES EUROPÉENNES

Mensuel de la coopération et des échanges universitaires en Europe

La revue Nouvelles Universitaires Européennes comporte dans chacun de ses numéros des informations nombreuses et concrètes sur :

— les études européennes (y compris un calendrier des sessions d'étude, stages et séminaires, et une bibliographie analytique d'ouvrages, articles, publications et travaux universitaires),

— les équivalences de diplômes,

— les bourses et facilités diverses destinées à encourager les études universitaires et les échanges intra-européens d'enseignants et d'étudiants,

— les principales expériences en matière de coopération interuniversitaire dans le cadre européen.

Nouvelles Universitaires Européennes met en outre à la disposition de ses abonnés un service de renseignements fonctionnant par téléphone et par écrit.

Une publication riche en informations pratiques, rassemblées et traitées pour faciliter la tâche des enseignants, des étudiants et des responsables éducatifs.

Abonnement un an (8 numéros) : 30 F.

Numéro spécimen sur simple demande.

Rédaction, Administration :

NOUVELLES UNIVERSITAIRES EUROPEENNES,

Université de Paris IX Dauphine,
place du Maréchal de Lattre de Tassigny,
75016 Paris

Tél. 553.50.20 - postes 3009/3010.

integración latinoamericana

Revista mensual del INTAL, tiene por objeto constituir la expresión del pensamiento del INTAL, además de recoger en forma sistemática otros aportes a la comprensión de los procesos de integración y cooperación regional latinoamericana. También es una fuente de información sobre estos temas. La nueva publicación abarca todas las facetas que presentan los procesos anteriormente mencionados, incluyendo sus aspectos económicos, políticos, jurídicos, sociales e históricos. Se publica once veces al año.

Los primeros seis números (abril-setiembre de 1976) se centraron sobre los temas que se vieron reflejados en los editoriales y artículos publicados a saber :

Editoriales

El sistema latinoamericano
El comercio exterior latinoamericano
La infraestructura física y la integración
Confianza y ayuda mutuas en América Latina
Los aspectos sociales en la integración de América Latina
Integración y cooperación latinoamericanas : los beneficios « ocultos »

Estudios

Reflexiones teóricas y prácticas sobre la integración latinoamericana y su dimensión externa, por Marcelo E. AFTALION
Las empresas conjuntas latinoamericanas : coincidencias y conflictos de intereses. por Marcelo DIAMAND
El proceso de integración regional en la actual coyuntura internacional y latinoamericana, por el INTAL
Perspectivas históricas y actuales de la ALALC, por Gustavo MAGARIÑOS
América Latina y la cooperación del Tercer Mundo, por Felipe HERRERA
Elementos para el estudio de las empresas conjuntas latinoamericanas, por Eduardo WHITE y Jaime CAMPOS
La convención de Lomé y la integración del Caribe : una primera evaluación, por Hans-Joerg GEISER
Inversión extranjera directa por latinoamericanos, por Carlos F. DIAZ ALEJANDRO
El papel del sector público y de las empresas públicas en la integración económica de América Latina, por Fernando MATEO
El proceso de cooperación técnica entre los países en desarrollo, por Luciano TOMASSINI

Migraciones e integración económica en América Latina, por María Adriana DE VILLEGAS

Algunas consideraciones sociales sobre la estrategia subregional de desarrollo, por Roberto DURAN S. y Fernando LOBOS M.

De « La riqueza de las naciones » de Adam Smith a la pobreza de las naciones de la IV UNCTAD, por Gustavo LAGOS

El convenio de cooperación económica entre Argentina y Uruguay, por Alfredo ECHEGARAY

Notas y Comentarios

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) Promoción de la cooperación técnica entre los países en desarrollo

ARPEL : Hacia la integración petrolera estatal latinoamericana. Reportaje al ingeniero C. Vanréll Pastor

ICAITI : Ciencia y tecnología en América Central, por Gabriel DENGÓ

INTAL : Acerca del papel de la pequeña y mediana empresa en el proceso de integración

Información Latinoamericana

ALALC
Grupo Andino
Mercado Común Centroamericano
Comunidad del Caribe
Integración y Cooperación

Información Internacional

Documentación y Estadísticas

Actividades del Intal

Historia Latinoamericana

Bibliografía

Suscripción : \$a 1.000 o u\$s 10 por año - Número suelto : \$a 150 o u\$s 1,50. (El precio incluye los gastos de envío por correo aéreo).

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

Las suscripciones son por año calendario.

30 ANS D'EUROPE

Par

Par François VIZINE

Préface de Jacques RUEFF

Dans cet ouvrage, honoré d'une préface élogieuse du Chancelier de l'Institut de France, l'auteur a surtout voulu donner aux enseignants, aux journalistes, aux militants et aux personnalités que la question européenne concerne ou intéresse un aperçu des principales étapes de la construction européenne au cours de la période 1945-1975. Cet aperçu est complété par une **chronologie** très détaillée de ceux des événements qui ont un lien direct ou indirect avec l'unité de l'Europe. Cette façon de procéder facilite considérablement la consultation des informations objectives rassemblées dans cette synthèse. Par ailleurs sous le titre « **Des faits aux leçons** » M. Visine fait le bilan de la construction européenne et en tire les principaux enseignements quant aux **causes de l'échec de l'Union politique** et aux **perspectives de l'Union européenne**.

Prix : 29 F

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES
3, rue Soufflot - F 75005 PARIS

BIBLIOGRAPHIE DU DROIT DE LA MER

par Annick BERMES
et Jean-Pierre LEVY

138 pages. Format 13,5 × 20,5. Broché

Prix : 25 F

Un sujet d'actualité

Conférence Mondiale sur le Droit de la Mer, à Caracas, en juin 1974. Chercheurs et délégations de tous pays travaillent à l'élaboration de ce droit.

Un document unique, attendu

Depuis plusieurs années, de nombreux ouvrages, articles de revues spécialisées, thèses, ont traité de ce problème majeur.

Une étude sélective

Plus de 550 auteurs.
Répartition des titres : 50 % anglais - 30 % français - 20 % autres langues.

Un document pratique

Index par auteur.
Classement par thèmes généraux, suivant l'ordre du jour de la Conférence Mondiale de Caracas, en juin 1974.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES
3, rue Soufflot - 75005 PARIS

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