



LIBRARY

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux, A. MAES. — Le protocole n° 3 sur le sucre ACP annexé à la Convention de Lomé, A. te PASS. — La transposition des directives dans les droits nationaux, M. AYRAL. — Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (1975-1976) (1^{re} partie), J.-M. RAINAUD et J. RIDEAU.

N° 210

OCTOBRE 1977

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.

Año 2, nº 12

Editorial

La iniciativa privada en la integración de América Latina

Estudios

El proceso de integración regional en la actual coyuntura internacional y latinoamericana, por INTAL

Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina, por Luciano TOMASSINI

Notas y comentarios

URUPABOL : La integración de tres países, reportaje a Eulalio R. PALACIOS

Información latinoamericana

ALALC

Grupo Andino

Mercado Común Centroamericano

Comunidad del Caribe

Integración y Cooperación

Información internacional

Documentación

Acuerdo de Cartagena : texto codificado

Instrumento Andino de Seguridad Social

Instrumento Andino de Migración Laboral

La integración y el desarrollo agropecuario andino

PNUD : Cooperación técnica en América Latina y el Caribe (1970-1975)

Estadísticas

América Latina : Volumen de la producción agropecuaria total, por países, 1970-1975

América Latina : Participación en la producción agropecuaria mundial, por productos seleccionados, 1970-1975

Actividades del INTAL

Historia latinoamericana

Bilbao y la idea de un Congreso Federal

Bibliografía

Año 2, nº 13

Editorial

Innovación e integración tecnológica

Estudios

Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica, por Germánico SALGADO

El Grupo Andino y otros compromisos económicos asumidos por los países miembros en América Latina, por Salvador LLUCH SOLER

¿ Estará muerta la ALALC ?, por José E. MINDLIN

Notas y comentarios

América Latina : Un nuevo horizonte para su industria y tecnología, por Felix PEÑA

Información latinoamericana

ALALC

Grupo Andino

Mercado Común Centroamericano

Comunidad del Caribe

Integración y cooperación

Documentación

JUNAC : Algunas interrogantes sobre la racionalización industrial

JUNAC : La racionalización industrial en el Grupo Andino

CEPAL : La integración latinoamericana

Jimmy CARTER : Discurso ante la OEA

Roy JENKINS : Las Comunidades Europeas, 1976-1977

GATT : El comercio internacional en 1976

Estadísticas

América Latina : Evolución del sector agricultura, 1971-1975

América Latina : Evolución del sector minas y Canteras, 1971-1975

América Latina : Evolución del sector industria manufacturera, 1971-1975

América Latina : Evolución del sector construcción, 1971-1975

América Latina : Evolución del sector bienes, 1971-1975

América Latina : Evolución del sector servicios básicos, 1971-1975

América Latina : Evolución del sector otros servicios, 1971-1975

Actividades del INTAL

Historia latinoamericana

Ferrocarril internacional

Bibliografía

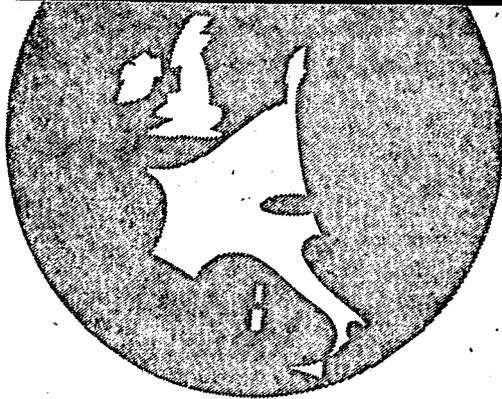
SINGER H. W. : The strategy of international development : essays in the economics of backwardness, White Plains, N. Y., U.S.A., International Arts and Sciences Press, 1975, XVI + 248, p., por Joseph WOOD
MEISTER Albert : L'inflation créatrice, Paris, Francia, Presses Universitaires de France, 1976, 310 p., por Ian BOWEN

Suscripción anual : Argentina, \$a 1.000 ; otros países, u\$s 10. Las suscripciones son por año calendario.

Número suelto : Argentina, \$a 150 ; otros países : 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.



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Numéro 210
Octobre 1977

sommaire

problèmes du jour

- 395 La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux, par Albert MAËS, Chef de la Division des relations avec les organisations internationales de la Direction Générale des Relations Extérieures de la Commission des Communautés européennes.

l'économique et le social dans le marché commun

- 401 Le protocole n° 3 sur le sucre ACP annexé à la Convention de Lomé, par Albert de PASS.
- 411 La transposition des directives dans les droits nationaux, par Michel AYRAL, Administrateur à la Commission des Communautés européennes.
- 423 Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (1975-1976). — Première partie, par Jean-Marie RAINAUD et Joël RIDEAU, professeurs à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Nice.

actualités et documents

- 437 Communautés européennes.

© 1977 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

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

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

Voir en page II les conditions d'abonnement ▶



Comité de patronage

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

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

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

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

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

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

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

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

Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY
Jacques MAYOUX
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

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

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

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

Abonnement 1976

France 227 F

Etranger 245 F

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

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

L'Institut Publicitaire, « Les Garettes », 1295 Mies, près Genève. Tél. : (022) 55.34.11

Répertoire des annonceurs

Centro de Estudios Internacionales Argentinos : Revista Argentina de Relaciones Internacionales, p. III couv. — Centro de Relaciones Internacionales : Revista. Relaciones Internacionales, p. IV couv. — Collège d'Europe : La Réglementation du Comportement des Monopoles et Entreprises dominantes en Droit Communautaire, p. III couv. — INTAL : Integración Latinoamericana, p. II couv.

LA COMMUNAUTÉ EUROPEENNE, LES ORGANISA- TIONS INTERGOU- VERNEMENTALES ET LES ACCORDS MULTILATÉRAUX

par

Albert MAES

*Chef de la Division des relations
avec les organisations internationales
de la Direction Générale des Relations Extérieures
de la Commission des Communautés européennes*

La présente étude (*) a pour objet d'examiner, en fonction de la nature propre de la Communauté européenne (1), les modalités de sa participation aux organisations intergouvernementales, ainsi qu'à la négociation, la conclusion et la gestion d'accords multilatéraux.

I. — La nature spécifique de la Communauté européenne

La Communauté européenne présente une nature spécifique tout autant irréductible au phénomène étatique qu'à celui des organisations internationales. Ses pouvoirs actuels en témoignent et font qu'à l'heure actuelle elle participe à la fois à l'un et à l'autre phénomène.

D'une part, tout comme un Etat, la Communauté européenne dispose de son « droit constitutionnel », d'autre part, tout comme une organisation intergouvernementale, elle se fonde sur les techniques de droit international, non seulement pour ce qui concerne certains domaines de son activité mais également pour ce qui est des amendements éventuels à sa « constitution ».

Au contraire des règles auxquelles sont soumises les organisations internationales, les règles communautaires ont un caractère évolutif : la Communauté assume régulièrement de nouvelles compétences et acquiert de ce fait de nouvelles possibilités d'action alors que les organisations intergouvernementales ont leurs pouvoirs clairement définis au moment de leur création.

Au contraire de l'ordre juridique national, caractérisé par une compétence généralisée et exclusive des pouvoirs publics, l'ordre juridique communautaire est strictement limité à certains domaines mais dispose des moyens d'étendre ses compétences. La Communauté européenne serait donc ainsi un ordre juridique national en devenir.

Cette nature spécifique, la Communauté européenne doit être en mesure de la projeter dans les relations internationales. A cette fin elle doit pouvoir, du moins dans les limites de ses compétences mais compte tenu de leur caractère évolutif, se

(*) Cet article ne représente que les vues de son auteur.

(1) Dans cette étude le terme « Communauté européenne » couvre aussi bien la Communauté économique européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique.



substituer à ses Etats membres. Ainsi le Traité CEE, dans ses articles 210, 211 et 213 (articles 184, 185, 187 du Traité CEEA et article 6 du Traité CECA), prévoit que dans l'accomplissement de ses missions la Communauté jouit de la personnalité juridique qui lui confère « la capacité nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ». Selon la Cour de Justice, cette disposition signifie que, « dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité » (2). Pour la réalisation de ces objectifs certaines compétences ont été transférées à la Communauté par les Etats membres et ce transfert peut s'appliquer également aux relations extérieures de la Communauté et notamment à ses relations avec les organisations internationales.

Cette compétence extérieure de la Communauté européenne ressort des articles suivants des Traités C.E.

1. La politique commerciale (article 113 du Traité CEE, articles 71 à 75 du Traité CECA).

Il s'agit en l'espèce de l'ensemble des mesures des pouvoirs publics destinées à régler les relations économiques avec l'extérieur.

2. La politique d'association (article 238 du Traité CEE, article 206 du Traité CEEA).

Elle concerne les accords dont l'objet n'est pas limité au domaine de la politique commerciale : ces accords prévoient des droits et obligations réciproques dans les domaines pour lesquels les Etats membres ont transféré des compétences à la Communauté.

3. Domaines non prévus expressément par le Traité CEE

En vertu de l'article 235 du Traité CEE (article 95, du Traité CECA et article 203 du Traité CEEA), la Communauté européenne (le Conseil statuant à l'unanimité) peut prendre les dispositions appropriées lorsqu'une action non prévue expressément par le Traité apparaît néanmoins nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté. La Cour de Justice des C.E. a reconnu que cet article s'applique également au domaine des relations extérieures.

En outre, la Cour de Justice (3) estime que la compétence de la Communauté pour prendre des

engagements internationaux peut non seulement résulter d'une attribution explicite par le traité, mais également découler de manière implicite de ses dispositions. Notamment, chaque fois que « le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté, des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard ».

Les procédures prévues par le Traité CEE pour permettre à la Communauté européenne d'assumer ses fonctions dans le domaine des relations internationales sont définies par les articles 113 (alinéa 3), 228, 229, 230 et 231.

— Les articles 113 (alinéa 3) et 228 du Traité CEE (article 14 du Traité CECA et article 101 du Traité CEEA) définissent les procédures de conclusion d'accords entre la Communauté européenne et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales : négociation conduite par la Commission sur autorisation du Conseil, conclusion en principe par le Conseil.

— L'article 229 du Traité CEE (article 93 du Traité CECA et article 199 du Traité CEEA) prévoit que la Commission est chargée des liaisons utiles avec les organisations internationales. Cet article permet l'expression d'un pouvoir propre de la Commission dans le domaine de la coopération avec les organisations internationales.

— Les articles 230 et 231 du Traité CEE (articles 94 et 93 du Traité CECA et articles 200 et 201 du Traité CEEA) prévoient le principe d'une collaboration entre la Communauté européenne d'une part, le Conseil de l'Europe et l'OCDE d'autre part.

En outre, l'article 116 du Traité CEE prévoit que les Etats membres mènent dans les organisations internationales de caractère économique une action commune pour les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le Marché Commun, mais qui ne relèvent pas de la compétence proprement dite de la Communauté.

II. — Elaboration d'un droit communautaire

La nature spécifique de la Communauté européenne conduit nécessairement à l'élaboration d'un droit communautaire de nature propre, irréductible aux catégories de droit national et interna-

(2) Arrêt CJCE du 31 mars 1971 (Commission/Conseil, AETR n° 22/70), Recueil 1971, p. 274. Arrêt CJCE du 14 juillet 1976 (Kramer et autres, n° 3, 4 et 6/76), Recueil 1976, p. 1279.

(3) Avis CJCE 1/76 du 26 avril 1977.

tional. Ce droit communautaire possède en même temps certaines caractéristiques propres au droit national et d'autres relevant du droit international. Ainsi, tout comme le droit national il constitue une règle de droit positive, susceptible d'application directe (4), destinée à créer des droits et obligations au bénéfice et à charge des ressortissants de la Communauté. Par ailleurs, tout comme le droit international, il s'impose à l'ordre juridique national et en cas de conflit la règle communautaire, tout comme la règle de droit international, l'emporte sur la règle nationale contraire (5).

Le caractère évolutif de la Communauté implique une transformation permanente de l'étendue et du contenu de la règle communautaire. A la limite, dans la perspective des traités communautaires qui est l'union politique des Etats membres, le droit communautaire pourrait être considéré comme un droit national en devenir. Toutefois, dans la mesure où l'on retient la conception d'un certain éclatement de la « souveraineté nationale » tant vers le bas (régions) que vers le haut (Communauté), le droit communautaire garderait sa spécificité propre, tandis que celle du droit national se modifierait.

La construction progressive du droit communautaire pose le problème de son insertion d'une part dans le droit national et d'autre part dans le droit international existant. Sa relation avec le droit national est fondée sur le principe de la primauté du droit communautaire (6). Son insertion dans le droit international est fondée sur le développement des compétences de la Communauté dans le domaine des relations extérieures et exige une adaptation de l'ordre juridique international tendant à la reconnaissance du phénomène communautaire. Cette difficulté se pose essentiellement dans le cas de relations multilatérales : en effet, lorsque la Communauté européenne traite bilatéralement soit avec un pays tiers soit avec une organisation intergouvernementale, ceci implique dans le chef de ce pays ou de cette organisation une reconnaissance de la nature propre de la Communauté et permet dès lors l'insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique international par l'acceptation par les pays tiers de la Communauté en tant que co-contractante. En revanche, l'ordre juridique interna-

tional contemporain matérialisé par les relations multilatérales dans le cadre inter-étatique ou par les organisations internationales, ne reconnaît pas le fait communautaire : ce qui explique que dans ces cas l'affirmation de la présence communautaire et corrélativement l'insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique international, ne s'est réalisée que progressivement, par paliers, de manière empirique, sans suivre un modèle pré-établi.

III. — L'insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique international multilatéral

A) LA NÉCESSITÉ

Dans la mesure où les Etats membres de la Communauté européenne ont transféré à celle-ci des compétences, ils ne sont plus en mesure de s'engager sur le plan international. Ainsi, pour des motifs de sécurité juridique, les pays tiers ont un intérêt certain à une reconnaissance par l'ordre juridique international de la capacité de la Communauté pour contracter des engagements sur le plan international dans les domaines de sa compétence aux lieu et place de ses Etats membres, ce qui implique une reconnaissance de la personnalité juridique de la Communauté.

B) LES DIFFICULTÉS

L'affirmation de la présence de la Communauté sur le plan multilatéral sous la forme de sa participation soit à des accords multilatéraux soit aux organisations intergouvernementales, s'est dans la pratique heurtée à une série de difficultés d'ordre politique, juridique et technique.

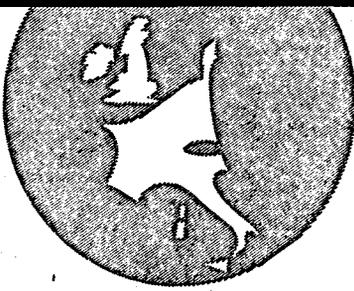
1. Sur le plan politique

Certains pays tiers, dont plusieurs admettent et même souhaitent le progrès d'une intégration économique de l'Europe, ne se sont pas toujours montrés favorables pour autant à une participation de la Communauté aux accords multilatéraux et aux organisations intergouvernementales. Abstraction faite de considérations d'ordre purement politique de certains, tels les pays de l'Est, cette réserve a souvent été suscitée par l'incertitude dans laquelle se trouvent les éventuels partenaires de la Commu-

(4) Ceci est le cas du règlement : il n'est pas nécessaire d'aborder ici les conditions d'applicabilité directe de la directive.

(5) Cet argument est fondé sur une conception moniste avec primauté du droit international (voir notamment arrêt CJCE du 15 juillet 1964 (Costa/E.N.E.L. n° 6/64), Recueil 1964, p. 1141).

(6) Voir notamment Traité CEE, article 189, § 2.



nauté. En effet, l'élaboration concrète du droit communautaire s'est faite par paliers, de manière empirique, et a fait l'objet d'interprétations souvent divergentes. Cette situation a d'ailleurs conduit certains pays tiers — favorables de façon générale à la construction communautaire — à s'opposer dans certains cas à la participation de cette dernière parce qu'ils voulaient maintenir leur propre pouvoir de négociation.

2. Sur le plan juridique

L'ordre juridique international existant, composé au départ exclusivement par des Etats souverains (7), éprouve quelques difficultés à attribuer à d'autres entités la personnalité juridique sur le plan international. Toutefois une évolution assez marquée s'est produite au cours des dernières décennies à la lumière du développement des organisations intergouvernementales. C'est ainsi que l'organisation des Nations-Unies en est arrivée à reconnaître l'existence de telles organisations (régionales) (8) alors que la Charte des Nations-Unies elle-même ne les mentionnait pas.

A l'heure actuelle l'ordre juridique international reconnaît de façon plus ou moins explicite l'existence d'organisations intergouvernementales régionales de type « classique ». La reconnaissance en revanche de sujets de droit international distincts des Etats, mais toutefois dotés d'un même pouvoir légiférant, se heurte à des difficultés beaucoup plus considérables car elle pose de façon aiguë le problème de la coexistence au sein de l'ordre juridique international des Etats et de ces entités nouvelles.

3. Sur le plan technique

De façon générale, les accords multilatéraux et les organisations intergouvernementales couvrent des domaines qui comportent à la fois des matières de compétence communautaire et des matières qui relèvent de la compétence nationale des Etats membres de la Communauté européenne. Cette compétence ainsi partagée conduit à la nécessité de trouver cas par cas des solutions ad hoc pour matérialiser la présence de la Communauté lorsque des questions de sa compétence sont traitées dans le cadre international.

(7) L'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice confirme l'omnipotence étatique en conférant aux seuls Etats la possibilité d'accès au prétoire de la Cour.

(8) L'Assemblée générale de l'O.N.U. a octroyé le statut d'observateurs aux secrétaires de la Ligue des Etats Arabes, de l'Organisation des Etats Américains, de l'Organisation pour l'Unité Africaine, du Commonwealth ainsi qu'au Conseil d'Assistance Economique mutuelle. La Communauté Economique Européenne bénéficie également de ce statut (voir IV, B).

IV. — Les modalités de la participation de la Communauté aux organisations intergouvernementales et aux accords multilatéraux

Avant de préciser les différentes modalités de participation de la Communauté européenne, d'une part aux organisations intergouvernementales et d'autre part aux accords multilatéraux, deux points méritent particulièrement l'attention :

1. La clause de l'accord prévoyant la participation de la Communauté européenne dans sa spécificité propre peut être libellée soit de façon générale (p. ex. les accords internationaux sur le cacao et l'étain), soit de façon particulière (p. ex. les accords internationaux sur le blé et le sucre). En effet, une telle clause peut se référer uniquement à la Communauté européenne ou, au contraire, couvrir toutes les communautés ou les groupements d'Etats ayant une même nature.

2. La participation communautaire peut être cumulative ou substitutive. En effet, la Communauté peut participer à une organisation ou à un accord à côté de ses Etats membres (cas général) ou, au contraire, aux lieu et place de ceux-ci (arrangement concernant le commerce mondial du textile).

A) LA PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ AUX ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

De façon générale les organisations intergouvernementales ont une existence antérieure à celle de la Communauté européenne et de ce fait leur acte juridique constitutif ne prévoit pas de possibilité pour la Communauté de participer dans sa spécificité à leurs activités. Tel est notamment le cas de l'ensemble des organes de l'Organisation des Nations-Unies ainsi que des institutions spécialisées qui y sont rattachées. Tel est également le cas du conseil de l'Europe. Une exception importante est constituée par l'OCDE qui, constituée le 14 décembre 1960, après la création de la Communauté européenne, prévoit la participation de cette dernière dans le Protocole additionnel n° 1 à sa Convention.

C'est ainsi que dans la plupart des cas la participation de la Communauté européenne a dû être autorisée par une décision de l'organe délibérant (9). Le statut ainsi accordé est généralement celui

(9) Par exemple Assemblée générale de l'O.N.U. [Résolution 3208 (XXIX)] ; ECOSOC [Résolution 1267 (XLIII)].

d'observateur (10) ; il prévoit la participation de la Communauté aux débats au sein des différents organes de l'organisation sans droit de vote.

En acceptant cette modalité de participation, la Communauté européenne a, pour diverses raisons d'ordre politique et juridique, admis d'être du moins temporairement assimilée aux organisations intergouvernementales de type classique. De façon générale elle n'a pas demandé un statut particulier qui répondrait à sa spécificité propre ; elle a estimé qu'à l'heure actuelle les prérogatives conférées à l'« observateur » lui permettent d'exercer ses compétences au sein des organisations intergouvernementales de façon satisfaisante, d'une part par ses interventions au cours des discussions et d'autre part par un vote groupé de ses Etats membres, même si juridiquement ce statut ne répond pas à sa nature propre.

Par ailleurs la Commission a conclu avec un certain nombre d'organisations intergouvernementales des arrangements pratiques (11) ayant pour objet l'échange de documents d'information et, dans les cas où la Communauté européenne ne bénéficie pas en tant que telle d'un statut d'observateur, une participation de la Commission en qualité d'invitée du secrétariat aux travaux des organes délibérants de ces organisations (12).

Dans tous les cas la présence de la Communauté se cumule avec celle de ses Etats membres.

B) LA PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ AUX ACCORDS MULTILATÉRAUX

La question de la participation de la Communauté aux accords multilatéraux se pose tout à la fois au stade de la négociation de l'accord multilatéral et à celui de la conclusion, voire de la gestion, de ce dernier. En droit il appartient à la Communauté de se substituer aux Etats membres chaque fois qu'un accord traite de questions de compétence communautaire. Cependant la mise en œuvre de ce critère s'est heurtée en fait à des difficultés considérables dues d'une part à la nécessité d'une interprétation précise des compétences communautaires, au regard des compétences nationales et d'autre part au fait que la plupart des accords intergouver-

nementaux couvrent à la fois des questions de compétence communautaire et de compétence nationale. Dans ces conditions les modalités de participation de la Communauté aux accords multilatéraux ont été définies progressivement de manière coutumière et empirique, sans se conformer à un modèle préalablement défini.

a) Progressivement la Communauté européenne est parvenue à faire reconnaître sa spécificité et à exercer des compétences réelles en matière de *négociation* (13) en fonction directe de la nature communautaire des questions traitées et en fonction inverse du caractère politique de l'enceinte de négociation, les difficultés fondamentales étant essentiellement de nature politique.

D'une part l'absence de la Communauté européenne à la négociation d'un accord portant sur des questions communautaires empêcherait son engagement et serait susceptible même d'affecter la validité de cet accord, d'autre part de nombreux accords se négocient sous les auspices d'organisations internationales qui ne reconnaissent pas la Communauté européenne dans sa spécificité (14).

Dans tous les cas la Communauté s'est efforcée d'obtenir des solutions qui, sans être toujours juridiquement adéquates, lui ont permis de s'exprimer suffisamment pour participer valablement à la négociation.

b) De même pour ce qui est de la participation de la Communauté européenne à la *conclusion* de tels accords, le contenu et la forme des clauses appropriées sont très variés :

— certains vont jusqu'à assimiler la Communauté européenne à un gouvernement partie à l'accord pour toutes les questions de son ressort (accords internationaux sur le blé, le sucre, etc.), tandis que d'autres sont beaucoup plus limitatives en ce sens que la participation de la Communauté européenne n'est pas originaire mais secondaire : elle découle dans ce cas de la demande exprimée par ses Etats membres pour une modification de leur participation et une présence de la Communauté.

— De façon générale les clauses communautaires prévoient une participation cumulative de la Communauté et de ses Etats membres. Ainsi elles n'ex-

(10) Ou tout autre statut similaire quelle qu'en soit la dénomination, par exemple « consultatif ».

(11) UNESCO ; OMCI, etc.

(12) Ceci confère à la Commission des droits qui dépendent en fait des décisions des secrétariats de ces organisations et lui permet, dans de nombreux cas, de s'exprimer. Les interventions de la Commission, souvent préparées en coordination avec les Etats membres, représentent de ce fait le point de vue communautaire.

(13) La Communauté européenne a ainsi participé aux négociations des accords sur les produits de base ainsi que d'autres accords à vocation mondiale notamment dans le cadre du GATT, ou à vocation régionale notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe.

(14) Voir avis établi par le Conseiller juridique du Secrétariat des Nations-Unies - Contexte de la Conférence des N.U. sur le sucre, 1968 (voir DOC. TD/SUGAR 8/4 et Corr. 1 à 7).



cluent pas la participation des Etats membres pour les accords dits « mixtes » couvrant des domaines à la fois de la compétence communautaire et de la compétence nationale. Deux exceptions à cette pratique méritent d'être soulignées: l'Arrangement concernant le commerce mondial du textile et l'Arrangement sur les dépenses locales conclu sous les auspices de l'OCDE. Dans ces deux cas la participation communautaire s'est faite aux lieu et place de celle de ses Etats membres.

— En outre un certain nombre de clauses « communautaires » sont spécifiques en ce sens qu'elles visent expressément la Communauté européenne tandis que d'autres sont générales et se réfèrent à tout groupement d'Etats de nature similaire, et que d'autres enfin, tout en étant générales, citent la Communauté européenne de façon spécifique.

En fait ces diverses techniques juridiques visent essentiellement la garantie de la sécurité juridique des pays tiers, la Communauté et ses Etats membres se présentant à eux dotés d'un ensemble indivis de compétences.

c) Pour ce qui est de la *gestion* éventuelle des accords internationaux se pose principalement la question de la participation de la Communauté aux organes de gestion de l'accord. Ici également différentes solutions ont été retenues en fonction essentiellement de l'importance relative des questions de compétence communautaire et de compétence nationale couvertes par l'accord multilatéral (15). Ainsi par exemple — dans le cas des accords sur le blé et sur le sucre ou de la Convention de Paris pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique — la Communauté européenne, assimilée à un Etat, s'est vu reconnaître un droit de vote concrétisé par l'attribution d'un certain nombre de voix. Dans d'autres accords tels que ceux sur le café, le cacao et l'étain, la Communauté dispose pour les questions de sa compétence, des voix groupées de ses Etats membres. Une telle solution n'est pas, sans doute, entièrement conforme à la nature propre de la Communauté, elle n'en permet pas moins de dépendant à la Communauté d'être adéquatement associée à la gestion de ces accords au sein desquels se posent des problèmes de représentation des parties contractantes.

(15) Il faut noter qu'ici également l'admission de la Communauté européenne s'est heurtée à un grand nombre de préventions.

V. — La représentation de la Communauté européenne

Le Traité CEE prévoit expressément les règles des différents organes de la Communauté dans la conclusion des accords (article 113, alinéa 3, et article 228) : ainsi il appartient au Conseil de conclure, et à la Commission de négocier sur autorisation du Conseil.

Au contraire le Traité ne prévoit aucune disposition pour la participation de la Communauté aux organisations intergouvernementales. Dès lors, dans les cas où la Communauté se serait substituée à ses Etats membres, la représentation de la Communauté devrait normalement être assurée conjointement par la Commission et ces derniers, la Commission étant le porte-parole normal, par analogie aux dispositions de l'article 228 concernant la négociation des accords internationaux.

Dans les cas où la participation de la Communauté est cumulative, la représentation de celle-ci par la Commission pourrait se justifier en vertu également de cette analogie avec l'article 228 dans l'hypothèse où les organisations intergouvernementales traitent uniquement de questions tombant sous les compétences communautaires.

Toutefois, comme les organisations intergouvernementales qui traitent de questions tombant sous la compétence communautaire, traitent également de questions de compétence nationale, une formule originale de représentation a été retenue : il s'agit de la représentation dite « représentation bicéphale » ; la représentation est assurée par la Commission et par la Présidence du Conseil, étant entendu que la Commission est normalement le porte-parole de la Communauté pour les questions qui relèvent de la compétence communautaire.

L'intérêt de cette formule réside dans le fait qu'elle facilite la coordination entre Etats membres et la présentation de points de vue communs pour les questions qui, tout en n'étant pas de compétence communautaire, présentent néanmoins un intérêt particulier pour le Marché Commun (article 116 du Traité CEE).

LE PROTOCOLE N° 3 SUR LE SUCRE ACP ANNEXÉ A LA CONVENTION DE LOMÉ

par
Albert te PASS

I. - Historique

Les difficultés auxquelles ont été confrontés les négociateurs de la Convention de Lomé lorsqu'ils ont abordé la question des produits agricoles, ont été particulièrement amplifiées lors des discussions concernant le régime d'importation à prévoir pour le sucre. A certains moments, les pourparlers ont été à l'arrêt et se sont même bloqués, entraînant des impasses qui se sont répercutées sur d'autres sujets de la négociation.

Tout cela s'explique par la sensibilité particulière du produit, ressentie d'un côté comme de l'autre de la table de négociation, et par les intérêts divergents entrant en compétition.

Déjà pour la Communauté à Six, la politique sucrière avait souvent constitué un facteur de grippe des rouages communautaires en raison des comportements en dents de scie d'un marché particulièrement capricieux. Cela s'était traduit par l'adoption d'une organisation commune de marché assez particulière (1).

1.1. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DE 1967

La politique agricole de la Communauté pour les différents produits consiste en une politique de marché comprenant une politique des importations et des exportations ainsi que des mesures d'intervention en faveur d'une politique déterminée des prix et des revenus pour les producteurs.

Dans le secteur du sucre, l'organisation de marché diffère de ce modèle suivi jusqu'à présent par la Communauté. En effet, en ce qui concerne le marché du sucre, on pratique une certaine « politique de production » où l'aspect communautaire se traduit avant tout dans le fait que la responsabilité financière communautaire n'est engagée que jusqu'à un certain plafond, exprimé dans des contingents de la production et de la fabrication du sucre.

La Communauté avait préféré commencer par une période de transition jusqu'au 1^{er} juillet 1975, date à laquelle le principe du contingentement de la production et de la fabrication devrait être abrogé.

Jusqu'à là les Etats membres fixent, conformément

(1) Règlement du Conseil n° 1009/67/CEE du 18-12-1967, J.O.C.E. n° 308.



à l'article 23 du règlement de base, un quota de base, soit pour chaque usine, soit pour chaque entreprise produisant du sucre sur leur territoire. La somme des quotas de base, fixés pour chaque usine ou pour chaque entreprise, est appelée quantité de base. Elle comprend la quantité de betteraves produites par les betteraviers et destinées à être transformées en sucre dans le cadre du quota de base. Ainsi les quantités de base ont été fixées pour le sucre blanc comme suit :

l'Allemagne : 1 750 000 tonnes ;

la France : 2 400 000 tonnes ;

l'Italie : 1 230 000 tonnes ;

les Pays-Bas : 550 000 tonnes ;

l'U.E.B.L. : 550 000 tonnes ;

soit au total 6 480 000 tonnes de sucre blanc.

Les quotas de base étaient fixés en affectant la production annuelle moyenne de sucre de l'usine ou de l'entreprise considérée d'un coefficient exprimant le rapport entre la quantité de base de l'Etat membre et la production annuelle moyenne de sucre dans cet Etat au cours de la période 1961-1962 à 1965-1966.

Avec l'élargissement de la CEE de nouvelles données apparaissent puisque pour le Royaume-Uni le problème du sucre se posait en termes d'approvisionnement garanti.

1.2. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DE 1974

Comme lors de l'établissement de la première organisation commune des marchés du sucre, le

nouveau règlement des marchés du sucre (2) est également caractérisé par l'aspect « production ». Mais si, en 1967 la situation d'approvisionnement de la Communauté incitait à une certaine prudence, l'année 1974 a connu une situation très différente où la demande dépassait l'offre résultant en une flambée de prix sur le marché mondial.

A cette situation, que l'on peut caractériser de crise, s'ajoute un élément d'inquiétude dans l'approvisionnement du Royaume-Uni. Depuis 1972 déjà les exportations des pays des Caraïbes et de la Guyane dans le cadre du Commonwealth Sugar Agreement (C.S.A.) sont en diminution constante, avec un déficit important pour 1974.

Pays	Années			Allocation sous le C.S.A. 1974
	1972	1973	1974	
Barbades	99,283	110,126	49,347	133,800
Belize	25,302	20,445	28,936	20,500
Guyana	216,058	182,444	150,765	190,500
Jamaïque	231,758	258,786	135,925	222,300
St. Kitts	15,602	14,798	14,978	33,800
Trinidad et Tobago	151,940	129,791	68,624	134,600
Total	739,943	716,390	448,575	725,000

Source : Czarnikow Weekly Sugar Reports en long Tons, tel quel.

	1971 £	1972 £	1973 £	1974 £	1975 £
Janvier	48.56	77.214	96.25	170.59	392.045
Février	49.425	79.90	92.20	227.75	341.250
Mars	48.10	81.95	89.65	223.952	262.105
Avril	46.545	70.052	91.90	224.45	240.363
Mai	44.98	65.295	95.85	243.227	179.809
Juin	43.113	62.727	96.85	242.75	145.048
Juillet	42.80	56.238	98.10	253.087	181.826
Août	43.386	62.27	94.25	307.762	209.000
Septembre	41.22	72.023	95.15	350.000	177.454
Octobre	43.71	76.159	101.63	396.956	183.087
Novembre	45.53	75.659	109.795	566.333	167.95
Décembre	56.905	93.052	131.83	459.473	155.238

C'est contre cette toile de fond que la Communauté à Neuf a défini sa nouvelle politique en matière de sucre, dans laquelle une place prépondérante est donnée à l'auto-approvisionnement.

Cette inquiétude d'approvisionnement se traduit d'abord dans une augmentation des quantités de base allouées à chaque Etat membre, augmentation qui s'est aussitôt soldée par une augmentation de la surface en betteraves :

(2) Cf. J.O.C.E. n° L 359 du 31-12-1974.

(3) London Daily Price, c.a.f. R.U. sur base de 96 ° de polarisation.

Etat membre	Campagne 1968-1975	Campagne 1975-1976	Augment. en %
U.E.B.L.	550,000	680,000	+ 23,6
Danemark (1973/75)	290,000	328,000	+ 13,10
Allemagne	1,750,000	1,990,000	+ 13,7
France (y compris les DOM)	2,400,000	2,996,000	+ 24,8
Irlande (1973/75)	150,00	182,000	+ 21,33
Italie	1,230,000	1,230,000	0
Pays-Bas	550,000	690,000	+ 25,5
Royaume-Uni (1973/75)	900,000	1,040,000	+ 15,56
Soit au total en tonnes sucre blanc	7,820,000	9,136,000	+ 16,83

Ensuite l'article 18 du règlement (CEE) n° 3330/74 introduit pour la première fois la notion du stock de sécurité. Le stock minimal, qui impose une obligation au fabricant de sucre communautaire de détenir lui-même ce stock, doit être en principe égal à 10 % du quota de base de chaque entreprise ou à 10 % de la production réalisée par une entreprise lorsque sa production est inférieure à son quota de base.

1.3. L'EXPIRATION DU COMMONWEALTH SUGAR AGREEMENT

Pourtant, pour les Etats ACP et plus particulièrement pour ceux faisant partie du Commonwealth Sugar Agreement, la question du sucre représentait une préoccupation certaine parce que leurs économies ne pourraient résister à une suspension et a fortiori à une suppression du régime de quotas à prix convenus fixés dans le cadre de cet accord. Or, malgré l'engagement pris par la Communauté, au Protocole n° 22 annexé à l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, de sauvegarder les intérêts des pays dont l'économie dépend dans une mesure considérable de l'exportation de produits de base, et notamment du sucre, l'inquiétude des pays ACP membres de l'Accord sucrier du Commonwealth allait grandissant au fur et à mesure que se prolongeaient les négociations. C'est qu'ils avaient à l'esprit cette date du 28 février 1975 marquant le terme de l'application de l'Accord du Commonwealth sur le sucre.

Finalement, dans un sursaut politique de dernière minute, les parties ont adopté un régime spécifique pour le sucre qui prend largement en compte les intérêts des ACP, mais qui est indéniablement marqué par le souci d'auto-provisionnement de la Communauté. L'offre de la Communauté de un mil-

lion 400 000 tonnes a été rencontré par les ACP (4) en se partageant cette quantité comme suite : Barbade : 49 300 - Fidji : 163 600 - Guyane : 157 700 - Ile Maurice : 487 200 - Jamaïque : 118 300 - Kenya : 5 000 - Madagascar : 10 000 : Malawi : 20 000 - Ouganda : 5 000 - Congo : 10 000 - Swaziland : 116 400 - Tanzanie : 10 000 - Trinité et Tobago : 69 000. A ces quantités il y a lieu d'ajouter Belize : 39 300 - St-Kitts : 14 800 et Surinam : 4 000 qui ont un régime similaire au titre de l'association des PTOM à la Communauté. Le dernier, étant devenu indépendant, a accédé au Protocole depuis le 13 juillet 1976.

2. - L'obligation d'acheter et de fournir

2.1. L'OBLIGATION D'ACHETER

Selon l'article premier du Protocole, la Communauté s'engage, pour une période indéterminée à acheter et à importer, des quantités déterminées de sucre de canne originaire des Etats ACP. Il va sans dire que cet engagement de la part de la Communauté ne peut être comparé avec aucun effort jamais consenti par un pays industrialisé car, malgré la situation déficitaire du Royaume-Uni, la Communauté est dans son ensemble largement autosuffisante et même excédentaire pour l'approvisionnement en sucre. Ceci implique que la quantité de sucre importée au titre du Protocole réduit dans les mêmes proportions les garanties d'écoulement pour les producteurs européens sur le marché communautaire. L'obligation d'acheter trouve sa véritable expression dans l'article 6 du Protocole où la Communauté garantit l'écoulement du sucre ACP par le mécanisme de l'intervention communautaire.

2.2. L'OBLIGATION DE FOURNIR

Le même article premier prévoit que les Etats ACP s'engagent envers la Communauté à lui fournir les quantités convenues. Ces deux obligations montrent clairement que les parties ont bien doté ce Protocole d'un caractère contractuel. Le non-respect de cette obligation trouve dès lors sa pénalisation dans l'article 7 qui stipule à son paragraphe 3

(4) Un accord entre la Communauté et l'Inde prévoit un régime préférentiel analogue portant sur 25 000 tonnes.



que, si un Etat ACP exportateur de sucre ne livre pas la quantité prévue en totalité ou en partie, cette quantité est réduite pour les périodes de livraison suivantes, de la quantité non livrée.

Cette obligation est une innovation par rapport aux dispositions du Commonwealth Sugar Agreement dans lequel aucune contrainte de livraison n'était stipulée. Mais en introduisant la notion de non-respect, l'accord contient nécessairement la levée de cette obligation par un principe général de droit.

2.3. LE CAS DE FORCE MAJEURE

En effet l'article 7 § 3 stipule que si, pour des raisons ne relevant pas d'un cas de force majeure, un pays ACP ne livre pas... Autrement dit, chaque non-livraison pendant une période de livraison, doit nécessairement faire l'objet d'un examen sur les raisons de cette non-livraison, *si l'Etat ACP le demande*. Ce dernier élément est une condition préalable à l'examen, qui par ailleurs se divise dans le temps.

2.3.1. Le décal de livraison supplémentaire

Etant donné que l'obligation de livrer est liée à chaque période de livraison, un Etat ACP peut se voir confronter avec l'impossibilité, pour des raisons de force majeure, *de livrer à temps*, c'est-à-dire avant la fin de la période de livraison allant du 1^{er} juillet jusqu'au 30 juin chaque année. Dans ce cas cet Etat peut demander en application du § 1^{er} de l'article 7 un décal de livraison supplémentaire qui lui permettra de livrer la quantité manquante après le 30 juin de la période en question. Une conséquence de cette demande est que ce décal réduit non pas la quantité mais la période de livraison suivante. Pendant la première année de l'application du Protocole, la Commission a accordé un décal de livraison supplémentaire de trois mois à l'île Maurice, allant donc jusqu'au 30 septembre. Pendant ce décal supplémentaire l'île Maurice a livré la quantité qu'elle n'avait pas pu honorer au titre de la période 1975-1976.

2.3.2. La non-livraison sans décal supplémentaire

Un Etat ACP ne peut, toujours pour des raisons de force majeure, livrer la totalité de sa quantité convenue et en raison de sa situation de production ou d'approvisionnement ne pas désirer un décal de livraison supplémentaire. Dans ce cas il en informe la Commission en application du § 2 de l'article 7 et si les raisons invoquées sont reconnues comme force majeure la conséquence en est que la quantité initialement prévue n'est pas réduite de la quantité manquante. En ce qui concerne la période

1975-76 Fidji avait invoqué la force majeure pour une non-livraison portant sur 25 700 tonnes et la Commission a reconnu qu'il s'agissait bien d'un cas de force majeure.

2.3.3. L'appréciation des demandes

Malgré une première hésitation que l'on pourrait avoir à la lecture de l'article 7 § 3, il est clair que les demandes de force majeure sont examinées par la Commission, qui se voit par conséquent confier la compétence d'une première instance (voir 2.3.4.). Cette compétence est toutefois limitée : soit les raisons invoquées sont reconnues et par conséquent la Commission décide, selon la demande de l'Etat ACP, l'application des paragraphes 1^{er} ou 2 de l'article 7, soit les demandes ne sont pas reconnues comme relevant d'un cas de force majeure et la Commission ne peut qu'appliquer la réduction stipulée au paragraphe 3 de l'article 7.

En examinant les premières demandes de force majeure au titre de la période de livraison 1975-76, la Commission s'est référée, en l'absence d'une définition de la force majeure en droit international public, aux principes généraux de droit. Ceux-ci l'ont conduit à considérer le cas de force majeure comme étant : « L'impossibilité de livrer une marchandise sans sacrifices démesurés, résultant de faits imprévisibles, inévitables et indépendants de la volonté de la partie contractante concernée ».

Il est nécessaire d'être parfaitement clair sur l'effet de la décision de la Commission. Car en acceptant les raisons invoquées par un Etat ACP, il en résulte le maintien de sa garantie d'accès préférentielle sur le marché communautaire. Cette garantie se répercute sur les possibilités d'écoulement pour le producteur communautaire, qui pourrait, le cas échéant, contester la décision de la Commission devant la Cour de justice. Pour la première année la Commission n'a pas accepté les raisons invoquées par le Congo, l'Ouganda et le Surinam. En ce qui concerne ce dernier la décision a été prise dans le cadre PTOM, qui instaure un régime analogue au Protocole. Par ailleurs, un quatrième Etat, le Kenya, qui n'avait rien livré, n'a pas demandé de considérer cette non-livraison comme relevant d'un cas de force majeure.

2.3.4. La décision de Fidji

Dès que la décision de réduction a été notifiée aux Etats ACP concernés, ils ont eu la réaction prévisible en protestant. D'abord auprès de la Commission et ensuite dans le cadre institutionnel — le sous-comité ACP/CEE du sucre — auprès de la Communauté en tant que partie de la Convention. Il n'est pas surprenant de constater que dans un

premier temps les ACP n'étaient pas tellement opposés aux critères que la Commission avait utilisés pour définir la notion de force majeure (5). Ils contestaient surtout le droit à la Commission de définir la notion de force majeure sans les avoir consultés.

Que la réaction soit prévisible n'est pas surprenant quand on réalise dans quelle situation de marché en crise le Protocole a été négocié. D'abord la demande de la Communauté portant sur 1 million 400 000 tonnes n'a trouvé qu'une offre des Etats ACP de 1 million 225 000 tonnes. Ensuite, certains pays, et notamment le Kenya et l'Ouganda, qui bénéficient sous le CSA d'un quota d'exportation, n'avaient jamais utilisé ce quota et ils n'avaient jamais été pénalisés pour cette non-livraison, car aucune obligation de livraison n'existait. Par ailleurs, le Congo était, ce qu'il convient d'appeler, un nouveau venu sur ce marché particulièrement complexe et difficile. Finalement, en établissant des critères de la notion de force majeure, la Commission s'est basée sur des notions connues dans notre société, mais qui dans l'esprit de certains de ses partenaires ne devaient peut-être pas être nécessairement significatives. Par contre, pourquoi leurs arguments avancés ne démontraient-ils pas parfaitement l'impossibilité de livrer ? Il a fallu six mois à la Communauté pour reconnaître que, même si elle estimait que les décisions étaient justes et équitables, il fallait un geste de sa part pour sortir de l'impasse dans laquelle elle s'était mise.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la décision de la Communauté, prise à Fidji le 14 avril 1977 lors de la deuxième session du Conseil des ministres ACP/CÉE, décision qui est à la base du rétablissement des quantités initiales pour les quatre Etats ACP concernés (6).

Mais il est clair aussi que les parties, ACP et Communauté, doivent établir en commun et avant que de nouvelles non-livraisons puissent se produire les critères nécessaires à la notion de force majeure. Sinon la décision de la Communauté à Fidji, qui a été annoncée comme exceptionnelle et ne pouvant constituer un précédent, sera vide de tout son sens.

(5) Les deux décisions concernant l'Ile Maurice et Fidji n'ont par contre jamais fait l'objet d'une quelconque contestation.

(6) Cf. J.O.C.E. n° L 158 du 29-6-1977.

24. LA RÉALLOCATION DES QUANTITÉS MANQUANTES

Partant d'une garantie d'accès pour un certain volume global à distribuer entre les ACP, la non-livraison de la part d'un Etat peut se voir compenser par une réallocation d'autres ACP. Cette notion se divise aussi dans le temps :

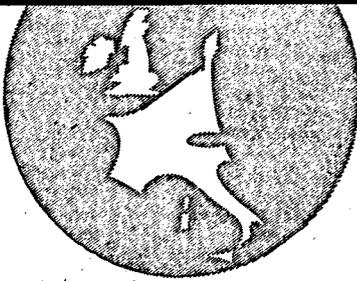
24.1. La réallocation pendant une période de livraison

Au cas où un ACP informe formellement la Commission qu'il n'est pas en mesure de livrer sa quantité et si l'information parvient à temps pour que la Commission puisse après consultation des ACP trouver fournisseur parmi les autres ACP, le § 2 de l'article 7 stipule que : « la quantité non livrée fait l'objet d'une nouvelle allocation par la Commission en vue de sa fourniture pendant la période de livraison en question ». Par conséquent la réallocation ici est de droit. Pourtant il se peut qu'elle n'ait pas lieu et ce fut notamment le cas lors de la première année d'application du Protocole. Car non seulement doit-il y avoir nouveau fournisseur, encore faut-il que cet Etat puisse livrer cette quantité supplémentaire avant la fin de la période de livraison en question. Autrement dit, la Commission doit être informée suffisamment à temps pour qu'elle puisse valablement procéder à la réallocation. La conséquence de cette réallocation est que la quantité supplémentaire ne rentre pas en ligne de compte pour l'appréciation d'une non-livraison ultérieure, car la quantité totale de l'Etat acquéreur est ramenée automatiquement à la quantité initiale pour les périodes de livraison ultérieures.

24.2. La réallocation pour les périodes de livraison ultérieures

Contrairement à la nouvelle allocation exposée ci-dessus la nouvelle allocation pour les périodes de livraison ultérieures ne semble pas de droit, car le § 4 de l'article 7 stipule que : « la Commission peut décider... ».

Par contre elle modifie la quantité initialement prévue à l'article 3 § 1 et par conséquent en cas de non-livraison, la nouvelle quantité totale est prise en considération. Et c'est précisément en raison de la modification de la quantité convenue, que les termes : « La Commission peut décider... », peuvent prêter à confusion. En effet dans le contexte actuel d'un large excédent, l'on est tenté d'interpréter ces termes de la façon la plus restrictive, en donnant à la Commission le pouvoir de décider si oui ou non elle procédera à la réallocation. Toutefois, si aucun Etat ACP n'accepte d'ajouter à sa quantité convenue une partie ou la totalité d'une non-livraison d'un



autre Etat, la décision de la Commission de procéder à la réallocation restera lettre morte.

A cela il y a lieu d'ajouter une autre considération. Le Protocole stipule que les Etats ACP fournissent du sucre originaire de leurs pays. Mais rien n'est mentionné quant à la consommation intérieure des Etats ACP. Dès lors, tant qu'un Etat produit sa quantité convenue et l'exporte vers la Communauté, l'importation dans cet Etat d'une quantité manquante pour la consommation n'est pas contraire aux dispositions du Protocole.

En définitive, les Etats ACP peuvent eux-mêmes procéder à la réallocation en fournissant leurs collègues temporairement en difficulté. Mais si cette réallocation hors Protocole n'est pas contraire aux dispositions convenues, elle nécessite une solidarité et une discipline de la part des Etats ACP. Sinon on risque qu'un Etat concerné se retourne vers un autre pays pour son approvisionnement et que cet autre pays soit un pays industrialisé (Brésil, Afrique du Sud, Australie...).

2.5. LA NOTION DE TOLÉRANCE

Pour conclure ce chapitre de l'obligation de fournir, il y a lieu de noter un dernier élément d'appréciation qui n'est pas stipulé dans le texte du Protocole, mais qui trouve son fondement dans les pratiques commerciales.

En effet le transport, surtout par mer, de ce produit est sujet à des aléas en cours de route. Une quantité embarquée quelque part n'est pas nécessairement la même quantité débarquée dans un port de la Communauté en raison de variations qualitatives et quantitatives pendant le transport. Par ailleurs, les quantités convenues sont exprimées en tonnes métriques de sucre blanc. Ceci implique, qu'un Etat ACP peut expédier une quantité qui correspond parfaitement à la quantité convenue, mais la Commission ne peut constater qu'après la fin de la période de livraison combien de sucre blanc a été effectivement livré après avoir fait effectuer par les services des Etats membres les examens chimiques de polarisation. Dès lors il est appliqué à la livraison une tolérance de 5 % avec un maximum de 5 000 tonnes. Autrement dit, si un Etat ACP ne livre pas moins que 5 % de sa quantité convenue, l'obligation de fournir est considérée comme remplie. Il va de soi que la même notion est de rigueur pour les livraisons dépassant les quantités convenues, car un Etat ACP, soucieux de livrer la totalité de sa quantité, fournira avec une certaine marge de sécurité. Toutefois la non-livraison dans la marge de la tolérance reste due, sans pour autant changer la quantité convenue. En suivant le même raisonnement une sur-livraison est à décompter sur la

quantité à livrer pendant la période suivante. Un exemple chiffré illustre ci-après l'application de ce principe, sans tenir compte d'un cas de force majeure.

	Etat A	Etat B
	1 ^{re} période	
Quantité convenue	100	100
Quantité livrée	95	95
Quantité manquante	5 = 5 %	7 = 7 %
	Période suivante	
Quantité convenue	100	93
Solde dû	5	—
A fournir	105	93
Tolérance	5	4,65

Un autre élément est à considérer lorsque l'on aborde la notion de tolérance, à savoir le temps. Les livraisons devant être effectuées avant le 30 juin de chaque période, il y a lieu d'établir que le bateau, qui arriverait après cette date, est bien parti à temps de son port d'embarquement pour arriver normalement dans un port de la Communauté avant la fin de la période de livraison. Pour cela il est établi une date limite d'embarquement-départ pour chaque fournisseur de sucre en tenant compte du chemin à parcourir. En fait cette notion de temps détermine un cas de force majeure dans le temps, car un chargement parti après la date limite ne peut a priori bénéficier de la force majeure, à moins que les raisons mêmes du retard relèvent d'un cas de force majeure. Par contre un bateau qui est parti avec son lot de sucre avant la date limite et qui arrive après le 30 juin, bénéficie a priori de la reconnaissance d'un cas de force majeure, à moins que les raisons du retard soient dues à des actes volontaires et évitables de l'Etat ACP concerné.

3. - La garantie d'un prix minimum

L'engagement de la Communauté à acheter et à importer les quantités convenues, est de plus assorti d'une garantie d'un prix minimum exprimé en unités de compte. Du point de vue d'une politique de prix, le Protocole instaure donc une quasi-indexation pour la vente de ce produit en provenance des Etats ACP, puisque ce prix garanti est négocié annuellement à l'intérieur de la gamme des prix communautaires. Actuellement le prix garanti, applicable pour la période du 1^{er} mai 1977 jusqu'au 30 juin 1978, est largement le double du prix pra-

tiqué sur le marché mondial. En dépit de ce niveau élevé les négociations conclues le 13 mai dernier ont été de nouveau très difficiles et en 1976 les ACP n'ont finalement accepté le résultat de ces négociations qu'à condition que soit établie une interprétation autorisée des dispositions de l'article 5 § 4 du Protocole.

3.1. LA NOTION DU PRIX GARANTI

L'article 5 § 3 stipule que :

« La Communauté s'engage à acheter, au prix garanti, des quantités de sucre blanc ou brut, *qui ne peuvent être commercialisées* dans la Communauté à un prix équivalent ou supérieur au prix garanti ».

Autrement dit, seulement au cas où les ACP n'obtiennent pas ce prix garanti sur le marché communautaire, la Communauté intervient et le prix garanti trouve sa véritable expression dans la mesure où cette intervention est assurée, conformément aux dispositions de l'article 6, par les organismes d'intervention communautaires. Aussi la notion du prix garanti est parfaitement comparable avec la notion du prix d'intervention pour le sucre communautaire. D'ailleurs jusqu'à ce jour les Etats ACP ont toujours réalisé un prix, qui lui est négocié librement entre acheteur et vendeur, au moins équivalent au prix garanti. La preuve en est qu'aucun n'a encore offert du sucre à l'intervention. Malgré cela les ACP ont contesté lors de négociations des 4 et 5 juin 1976 l'approche communautaire. Leur reproche principal était le calcul de dérivation des coûts partant d'un prix convenu pour le sucre blanc pour obtenir le prix garanti pour le sucre brut, car ce calcul résultait en un prix de 26,70 unités de compte par 100 kg de sucre brut, tandis que le prix d'intervention communautaire était de 28,15 unités de compte, ce dernier étant considéré comme niveau minimum par les Etats ACP. Par contre selon la Communauté ce prix devrait permettre, après transformation en sucre blanc, la vente au prix d'intervention communautaire pour le sucre blanc, sinon le prix garanti ne se situait plus « à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté ».

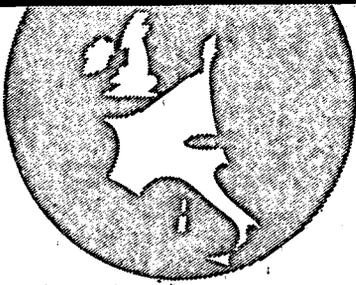
3.2. UNE NOUVELLE APPROCHE COMMUNAUTAIRE

Le Conseil ACP/CEE des 14 et 15 juillet 1976 avait décidé qu'une rencontre entre les deux Présidents, en automne de l'année, devrait permettre de trouver une solution pour ce problème et surtout d'éviter qu'il faille recourir à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 81 de la Convention de Lomé. Cette ren-

contre a eu lieu le 20 octobre 1976. Au cours des discussions, le Président (CEE) avait esquissé la nouvelle approche de la Communauté concernant la base sur laquelle le prix garanti du sucre ACP pourrait être dorénavant déterminé, partant de l'idée que les dispositions du Protocole relatives au prix doivent être appliquées de manière à assurer que les ACP obtiennent une garantie de recette pour leurs livraisons de sucre brut à la Communauté — rendu caf aux ports européens — qui soit comparable à la recette nette garantie au producteur de sucre brut de betterave de la Communauté. En effet, le prix garanti est bien négocié annuellement à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté, mais « compte tenu de tous les facteurs économiques importants ».

La nouvelle approche ne contenait donc plus un calcul de dérivation partant du prix pour le sucre blanc, mais un calcul de recettes nettes partant du prix d'intervention pour le sucre brut de betterave de la Communauté. Il s'agissait bien d'un calcul, car si le producteur européen offre son sucre à l'intervention il touche bien le prix d'intervention, mais il ne reçoit pas le remboursement de la cotisation de stockage qu'il a payée, celle-ci est remboursée dans ce cas à l'organisme d'intervention. Dès lors sa recette nette s'élève au prix d'intervention pour le sucre brut de betterave, diminuée de la cotisation de stockage. De plus la garantie du producteur de la Communauté est atténuée pour le sucre dit « du quota B » pour lequel il doit acquitter une cotisation à la production, qui peut atteindre jusqu'à 30 % du prix d'intervention. Autrement dit il ne fallait pas s'arrêter à la seule garantie du quota « A » pour situer la gamme des prix obtenus dans la Communauté.

La thèse que la Communauté défendait, était qu'il faut comparer les recettes nettes, partant du fait que le prix garanti pour le sucre ACP est un prix d'intervention et que ce prix n'aura d'effet que si les ACP offrent leur sucre à l'intervention. Dès lors il faut tenir compte de tous les éléments qui déterminent le mécanisme d'intervention. Si l'on a pu avoir quelques espoirs quant à l'acceptation d'une notion du prix garanti en tenant compte d'un élément de stockage — bien que les Etats ACP aient toujours contesté qu'il faille appliquer une cotisation de stockage au sucre originaire des Etats ACP — en incluant l'élément du quota B, la thèse communautaire n'aidait certes pas à concilier les parties en présence. La réaction ne s'est pas faite attendre. Lors de la réunion ministérielle des Etats ACP fin janvier 1977 à la Barbade, la nouvelle approche de la Communauté était jugée totalement inacceptable. Et de nouveau la menace de la procédure d'arbitrage se profilait à l'horizon. Quant à « tous les fac-



teurs économiques importants » à prendre en considération à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté, les ACP faisaient valoir que ces facteurs ne pouvaient déterminer que le minimum et le maximum à l'intérieur de la gamme des prix, mais ils ne pouvaient en tout état de cause résulter en un prix en-dessous du prix minimum applicable dans la Communauté. Par ailleurs, l'introduction de la notion « quota B » était considéré comme tout à fait contraire aux dispositions du Protocole.

3.3. LA NOUVELLE DÉFINITION DU PRIX D'INTERVENTION

Devant cette nouvelle impasse, la Communauté se devait de modifier sa position, surtout si l'on considère de plus les débats qui s'étaient à ce moment là soldés par un échec quant à l'application de la notion de force majeure. La seule solution possible a finalement été adoptée par la Communauté en faisant en sorte que le prix d'intervention pour le producteur communautaire ne soit plus affecté directement par la cotisation de stockage. En effet, dans le cas où le producteur offre maintenant son sucre à l'intervention, c'est cet organisme qui devra acquitter la cotisation et qui est par la suite remboursé. Dès lors le nouveau prix d'intervention est un prix net.

Les négociations, qui se sont déroulées cette année, ont pu être entamées sur cette nouvelle base et le prix garanti au sucre ACP pour la période 1977-1978 est pour la première fois égal dans les chiffres au prix d'intervention communautaire. Mais si ce prix garanti se situe donc maintenant à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté il s'est avéré clairement que les Etats ACP n'ont jamais voulu négocier un prix garanti comparable au prix d'intervention communautaire, mais en réalité ils recherchaient un prix garanti de marché.

3.4. LE PRIX DE MARCHÉ

Le système de garantie de prix, exposé ci-dessus, ne fait par ailleurs aucun obstacle au principe énoncé au § 1^{er} de l'article 5, que le sucre ACP est commercialisé sur le marché de la Communauté à des prix librement négociés entre acheteurs et vendeurs. Cela implique bien que la Communauté n'intervient que si la libre commercialisation ne se réalise pas à un prix acceptable. Pourquoi dès lors cette position très dure de la part des ACP ? Si l'on considère que le prix du marché mondial n'est que la moitié du prix garanti.

Une des raisons fondamentales est que l'acheteur principal au Royaume-Uni a mentionné le prix garanti comme base dans ces contrats de livraison avec les ACP et que la plupart des ACP ont accepté cette formule. Ainsi s'explique leur position de pousser à l'extrême les négociations concernant le prix garanti, car plus élevé serait le prix garanti, plus ils obtiendraient de la part des acheteurs communautaires. Par ailleurs au début de 1975 le Gouvernement britannique avait fait savoir par lettre à tous les ACP concernés qu'il garantissait un minimum de £ 260 par long tonne pour tous les achats effectués dans le cadre du Protocole et dans le cadre des régimes analogues pour toute l'année 1975.

Ainsi le prix garanti, qui par ailleurs était mentionné dans la plupart des contrats de fourniture, perdait beaucoup de son actualité, car une garantie supplémentaire d'environ £ 112 était ajoutée au prix garanti communautaire qui se situait, en tenant compte des montants compensatoires monétaires, à environ £ 148 par tonne métrique. Mais cette situation de hauts prix sur le marché devait changer complètement la position du Royaume-Uni à la fin de 1975. En effet au mois de décembre 1975 le prix sur le marché à Londres s'approchait de très près du prix garanti par la Communauté.

Les ACP de leur côté, conscients que la situation de marché changeait considérablement, se préparaient à une nouvelle rencontre avec les autorités britanniques pour le début 1976. Ils estimaient qu'à cette rencontre on devait notamment établir la continuité du paiement d'un supplément afin d'assurer une transition graduelle du prix de £ 260 payé en 1975 vers le prix garanti à négocier pour la période 1967-1977. Il est clair maintenant que leur point de départ était les £ 260 et non pas la traduction des 25,53 unités de compte qui se situait compte tenu de la dévaluation du livre sterling, à environ £ 180. Mais le Gouvernement britannique n'entendait pas donner une même garantie que celle donnée pendant l'année 1975 et très vite les ACP se sont rendu compte que les éléments approvisionnement et compétitivité primaient les relations antérieures dans le cadre du Commonwealth Sugar Agreement. Ce qui fait dire à S. Norman Girwar (7) que « The widely proclaimed belief that the U.K. was going to be a « friend in Court » in all Community matters was finally exploded ». Une différence fondamentale apparaissait par la suite aux yeux des ACP. Durant les accords dans le cadre du Commonwealth Sugar Agreement les pays satisfaisaient à

(7) The ACP-EEC Price Negotiation 1976, 15th Convention of the Caribbean Cane Farmer's Association, 24th August 1976, Bridgetown, Barbados.

un besoin du Royaume-Uni en raison de sa situation de déficit chronique en sucre. Ces pays fournissaient en effet près du deux tiers de la consommation du Royaume-Uni. En ce qui concerne la nouvelle situation les Etats ACP ne satisfont pas à un besoin de la Communauté. Et S. Norman Girwar de dire : « The EEC regards the mere purchase of this sugar as being a part of the price they had to pay to get the U.K. in the EEC ».

Un autre élément éclaire la raison d'une position très dure lors des négociations de prix garanti. Si pour la plupart des ACP le prix garanti est certainement attractif, compte tenu de leurs coûts de production, pour quelques-uns d'entre eux et notamment pour la Jamaïque, Trinité et Tobago et la Barbade le prix garanti ne s'écarte que de très peu de leur prix à la production. Partant d'un prix de £ 260 pour 1975, ces pays ont garanti un prix à leur propre industrie sucrière, compte tenu notamment du relèvement des coûts de main-d'œuvre, garanti qui n'a pas trouvé sa réalisation à travers le prix garanti communautaire en 1976. Si l'on compare le prix garanti de 26.70 unités de compte, ce qui se traduit par £ 280 Jamaïcain la long tonne, avec le prix garanti à l'industrie jamaïcaine qui est de £ 270, on comprend aisément la position des pays des Caraïbes. Il ne faut en effet pas oublier que le prix garanti communautaire est un prix CAF. Dès lors le transport est à charge des pays fournisseurs et que l'évolution des coûts de transport ne suit pas nécessairement l'évolution du prix garanti communautaire. Finalement l'accord conclu le 13 mai 1977 pour le prix garanti 1977-1978 comporte l'indication indéniable que les Etats ACP recherchent une garantie du prix de marché :

« Eu égard à la modification intervenue dans la définition des prix d'intervention de la Communauté et aux autres facteurs importants, la Communauté s'attend que le prix garanti pour le sucre brut ACP et l'adoption du système spécial d'autocompensation de cotisation de stockage pour le sucre préférentiel permettront aux Etats ACP de s'assurer sur le marché de la Communauté, durant la période de livraison 1977-1978, un prix non inférieur à 28,20 unités de compte pour 100 kilogrammes (8) ».

Pour conclure ce chapitre prix, un dernier élément est à considérer à savoir la cotisation de stockage. Car si dans l'accord du 13 mai 1977 les opérateurs privés apparaissent clairement dans une sorte de prévision d'un prix de marché non inférieur à 28,20 unités de compte, la Communauté, en tant que partie au Protocole, a pu contribuer à cette attente en adoptant une cotisation de stockage spé-

ciale pour le sucre importé en provenance des Etats ACP. Comme il a été exposé ci-dessus, le producteur communautaire doit acquitter une cotisation de stockage pour tout le sucre qu'il produit, à moins qu'il n'offre son sucre directement à l'intervention. Cette cotisation sert à étaler l'offre sur toute la campagne, car sans ce système l'on risque que tout le sucre soit offert sur le marché pendant la courte période de production. Par la suite la Communauté rembourse d'une façon forfaitaire en fonction de la durée du stockage. Ainsi le système est autocompensateur pour l'ensemble de la production communautaire. Mais il n'aurait pas été équitable de dispenser les importateurs du sucre préférentiel de cette responsabilité de l'étalement de l'offre. Toutefois il s'est avéré que les ACP eux participent déjà dans une certaine mesure à l'étalement de l'offre par l'établissement des programmes de shipping et de livraison. Dès lors le sucre en provenance des Etats ACP est en moyenne stocké pour une durée sensiblement inférieure à celle existant pour le sucre produit dans la Communauté. Etant donné que la cotisation de stockage constitue un coût pour l'importateur, il est évident que ce coût se répercute sur le prix que l'importateur entend payer aux Etats fournisseurs, même si cet importateur est remboursé par la suite. En reconnaissant cette durée limitée de stockage du sucre préférentiel, la Communauté a adopté un système spécial de cotisation de stockage en fixant cette cotisation à 0,65 unité de compte au lieu de 1,63 unité de compte pour le sucre brut produit dans la Communauté (9).

4. - Durée et perspectives du Protocole

4.1. DURÉE

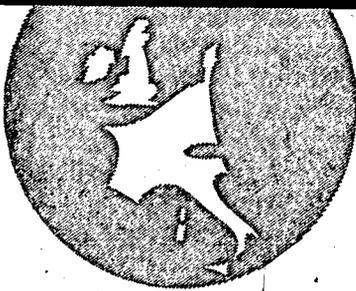
Bien qu'annexé à la Convention de Lomé, qui elle, est instaurée pour une durée de cinq années, le Protocole est établi pour une durée indéterminée. Aussi le § 2 de l'article 8 du Protocole ouvre la possibilité d'une existence propre du Protocole, dans le cas où la Convention de Lomé cesserait d'avoir effet. Toutefois l'article 10 permet de limiter la durée du Protocole dans la mesure où après cinq ans les parties peuvent dénoncer ce Protocole moyennant un préavis de deux ans.

4.2. PERSPECTIVES

Si la situation de crise vers la fin de 1974 est certainement pour quelque chose dans la durée spé-

(8) Cf. J.O.C.E. n° L 168 du 6-7-1977, p. 43.

(9) Cf. J.O.C.E., n° L 162 du 1-7-1977.



ciale du Protocole, le marché du sucre s'est considérablement modifié depuis. Et malgré les problèmes évoqués, l'application du Protocole s'est déroulée dans des bonnes conditions, si l'on considère précisément la complexité des problèmes et l'état de prix très bas sur le marché mondial. Hélas deux éléments de taille viennent s'ajouter qui risquent d'aggraver une situation de marché déjà au plus bas.

D'abord une production d'un produit parfaitement substituable au sucre a vu le jour au moment où le marché du sucre connaissait des prix records, à savoir l'isoglucose. Des investissements ont été faits et notamment aux Etats-Unis où l'Administration n'a pas vu d'un mauvais œil, la diminution de la situation de dépendance d'un produit, le sucre, pour lequel les Etats-Unis sont largement importateurs, surtout si l'on considère que l'isoglucose peut être fabriqué à partir de maïs que les Etats-Unis produisent en grande quantité. Mais même dans la Communauté il y a l'apparition sur le marché de ce produit de substitution, ce qui aboutit à une situation aberrante : la Communauté, qui est excédentaire en sucre, importe les produits avec lesquels on fabrique de l'isoglucose, ce qui nécessite une exportation sur le marché mondial d'une même quantité de sucre.

A cette réflexion, qui risque de compliquer les données d'un marché déjà suffisamment difficile, il y a lieu d'ajouter une autre réflexion : les investissements sucriers dans les Etats ACP. En effet, malgré la situation généralement excédentaire de sa production de sucre, la Communauté mène des actions en faveur du développement de ce secteur dans les Etats ACP. Parallèlement à ces projets, les

ACP font appel à d'autres sources de financements pour la réalisation de leurs programmes sucriers et notamment les concours financiers de la BIRD et des Fonds Arabes.

Même si l'on estime que la demande mondiale de sucre, principalement fonction de l'accroissement démographique et du niveau de revenus, est en expansion et notamment dans les pays producteurs de pétrole et les pays du tiers monde, beaucoup de projets sucriers vont bien au-delà de la consommation locale avec tous les risques d'écoulement que cela comporte sur un marché tel qu'il est actuellement.

D'ailleurs la Communauté s'est déjà vue placer devant une demande d'accession au Protocole de la part de la Zambie pour une quantité de 15 000 tonnes. Cette demande, qui est basée sur la déclaration commune, annexe XIII de la Convention de Lomé, est actuellement examinée. Sans préjuger de la réponse de la Communauté, on peut avoir des doutes sur la volonté des Etats membres pour augmenter la quantité globale à importer dans le cadre du Protocole. Par ailleurs l'article 2 § 1^{er}, précise bien qu'aucune modification apportée au présent protocole ne peut entrer en vigueur avant l'expiration d'une période de cinq années.

Même si les projets sucriers sont techniquement cohérents et politiquement défendables, si l'on consent à préconiser un certain transfert progressif de l'économie sucrière des pays industrialisés au profit des pays moins nantis, il n'est par contre pas défendable que la Communauté ne mette pas les Etats ACP en garde contre l'absence d'une automaticité d'écoulement garanti sur les marchés de la Communauté.

LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DANS LES DROITS NATIONAUX

par

Michel AYRAL

*Administrateur à la Commission
des Communautés européennes*

Après presque vingt ans de fonctionnement la Communauté a élaboré à son tour un maquis de textes constituant le « droit dérivé » parmi lequel de nombreuses directives qui touchent à tous les secteurs couverts par le Traité et même aux secteurs ayant fait l'objet de « l'approfondissement », c'est-à-dire à l'environnement et à la protection des consommateurs. Or, contrairement aux autres actes juridiques, l'adoption d'une directive entraîne des contrôles, non seulement pour son adaptation mais aussi et surtout pour son application. L'application d'un acte juridique est laissée généralement à l'administration sous le contrôle du juge, mais ce contrôle, dans le cas des directives, ne pourra s'exercer que s'il existe un texte national qu'un particulier pourra demander au juge de faire appliquer ; si ce texte n'existe pas, le particulier sera, en principe, dépourvu de moyens d'action.

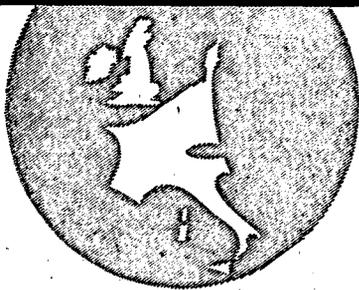
Il y va donc des droits des particuliers lorsqu'une directive n'est pas transposée ; si la Cour a interprété de façon extensive l'article 189 du Traité, cela n'atténue en rien la mission générale donnée à la Commission par l'article 155 de « veiller à l'application du Traité et des dispositions prises par les Institutions en vertu de celui-ci ».

Cette mission de surveillance s'avère indispensable tant pour l'application du Traité que pour l'application du droit dérivé ; sans elle il est bien évident que le respect des obligations communautaires serait laissé à la discrétion des Etats : en effet en 1976, environ 90 procédures d'infraction ont été engagées auxquelles s'ajoutent 38 avis motivés et six saisines de la Cour (1).

Mais les manquements aux Traités pourraient également trouver une solution dans le cadre des renvois préjudiciels puisqu'ils constituent généralement des infractions à des règles directement applicables ; or tel n'est pas le cas pour les directives, ce qui rend irremplaçable le contrôle exercé par la Commission sur leur transposition.

C'est pourquoi la Commission développe dans ce domaine des efforts qui se heurtent cependant au nombre considérable de directives qu'il faut multiplier par neuf pour avoir le total des contrôles à effectuer. Après l'adhésion, la difficulté est apparue clairement et le huitième rapport général s'en fait l'écho : ce rapport révèle en effet que 34 procédures d'infraction sont en cours alors qu'il évalue à 143 les cas de manquements dans le domaine couvert par les directives d'élimination des entraves techniques aux échanges ; ces chif-

(1) Voir *Dixième Rapport général*, 1976, n° 576.



frés mettent en lumière les retards dont fait état ce rapport (2).

Ces chiffres laissent également imaginer les difficultés d'un contrôle de l'application des directives, difficultés qui découlent tant de l'originalité de l'acte que de la diversité des méthodes de transposition. Ces difficultés sont particulièrement illustrées par les directives adoptées pour l'élimination des entraves techniques aux échanges (3) ; ces directives sont maintenant au nombre de 90 dont 8 adoptées par la Commission, c'est pourquoi il a paru possible de les choisir pour « échantillon » sans pour autant négliger les autres domaines les plus importants.

I. - La mise en vigueur des directives

Il ne suffit pas que la directive soit adoptée et publiée pour qu'elle soit applicable ; la publication au Journal officiel des Communautés n'intervient d'ailleurs qu'à titre d'information pour les particuliers.

Il faut également que la directive soit notifiée aux Etats membres et que les conditions qu'elle fixe à son applicabilité soient remplies.

a) La notification

1) La notification est l'acte par lequel la directive est transmise à un Etat membre ; elle est effectuée soit par le Président du Conseil, lorsque la directive a été adoptée par le Conseil (4), soit par le Président de la Commission, lorsque c'est une directive de la Commission.

La notification est un acte obligatoire qui résulte de l'article 189 du Traité et qui est repris dans le dernier article des directives. Toutefois, bien qu'obligatoire, toutes les directives n'ont pas fait l'ob-

jet d'une notification, il en est ainsi des directives antérieures à l'adhésion qui ont été seulement reprises et éventuellement modifiées dans les annexes de l'acte d'adhésion (5).

2) La notification est également un acte automatique ; le Président du Conseil ou de la Commission ont là une compétence liée dès lors que la directive a été adoptée. La notification peut alors se comparer à la promulgation des textes législatifs, à cette différence qu'aucun délai n'est fixé ; la pratique veut que la notification intervienne dans les cinq jours qui suivent l'adoption.

Pour la mise en application de la directive, c'est la date de notification qui est la plus importante car c'est elle qui détermine généralement le délai de transposition de la directive par les Etats membres.

b) Expiration du délai d'application

La mise en vigueur d'une directive suppose l'adoption et la mise en vigueur, par les Etats membres, des mesures d'application. Pour permettre aux Etats de prendre les mesures nécessaires à cette transposition, la directive fixe un délai ; ce délai peut être différent selon les Etats destinataires (6) ou même l'obligation de transposition peut être subordonnée à certaines conditions (7).

Le délai de transposition est fixé différemment selon les directives : il s'agit tantôt d'une période (généralement de 18 mois) au cours de laquelle les Etats doivent adopter, publier et mettre en vigueur les mesures d'application, tantôt d'un double délai fixant la date ultime d'adoption et de publication puis la date ultime de mise en vigueur de ces mesures.

C'est cette seconde méthode qui semble bénéficier de la préférence : elle permet en effet une mise en vigueur simultanée de la directive dans tous les Etats. Ceux-ci se plaignaient en effet

(5) Voir article 149 de l'acte d'adhésion.

(6) Voir notamment la directive 73/23 du 19 février 1973 sur le matériel électrique utilisable dans certaines limites de tension (JOCE L77/29 du 26/3/73) qui accorde un délai de 5 ans au Danemark, au lieu de 18 mois ; de même la directive 75/106 du 19 décembre 1975 sur le préconditionnement en volume de certains liquides qui accorde un délai dérogatoire à la Belgique, à l'Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume Uni.

(7) Voir notamment la directive 76/117 sur le matériel électrique utilisable en atmosphère explosible du 18 décembre 1975 qui subordonne sa transposition à l'adoption de directives particulières : jusque-là son article 15 fait seulement obligation aux Etats de prendre « toutes les mesures préparatoires ».

(2) Voir également la réponse à la question écrite n° 856/75 de M. JAHN (JOCE, 158/76).

(3) E. LASNET, L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la CEE, CDE, 1976, 1.

J. FAURE, l'élimination des entraves techniques aux échanges dans la Communauté européenne, Droit et affaires, n° 261 du 15 mars 1974.

Th. W. VOGELAAR, The approximation of the laws of Member States under the Treaty of Rome, Common Market Law Review, 1975, 211.

(4) Voir notamment la Présidence du Conseil, par Michel AYRAL, in Revue du Marché Commun, 1975, p. 163.

des distorsions de concurrence créées par le premier système au détriment de l'Etat qui mettait le premier la directive en application ; cette crainte avait pour effet de retarder *sine die* l'application de la directive, aucun Etat ne voulant subir les conséquences de sa dilgence.

La fixation dans les directives d'un délai de transposition pose le problème de savoir quelle est la portée juridique de ces directives pendant ce délai, au cours duquel les Etats ne sont pas tenus de mettre déjà en vigueur les mesures de transposition. On sait certes que la directive ne crée d'obligations qu'à l'égard des Etats membres, mais on sait également que dans certaines conditions une directive peut engendrer directement des droits pour les particuliers. Toutefois, tant que les obligations à l'égard des Etats ne sont pas effectives, c'est-à-dire tant que les conditions d'application ne sont pas remplies et que le délai de transposition n'est pas expiré, la directive n'a aucune force juridique, ni à l'égard des Etats, ni à l'égard des particuliers. Cette interprétation a été donnée par la Cour de justice dans son arrêt Franz Grad du 6 octobre 1970 (8) ; dans cette affaire la Cour a considéré que l'on ne pouvait exiger l'application anticipée d'une directive sans porter atteinte à l'objectif de cette directive qui est son application simultanée dans tous les Etats membres. Ce n'est donc qu'à la date fixée que prennent naissance les effets juridiques d'une directive, tant à l'égard des Etats membres qu'à l'égard éventuellement des particuliers. Mais l'effet juridique à l'égard de ces derniers n'est complet qu'à l'instant où les mesures nationales de transposition entrent en vigueur.

II. — Les méthodes de transposition

La terminologie communautaire distingue l'application et la transposition d'une directive : l'application est, en somme, la mise en vigueur effective, la transposition étant l'opération juridique de droit national permettant cette mise en vigueur. C'est pourquoi il arrive qu'un Etat applique une directive sans l'avoir transposée (9).

(8) CJCE 6 octobre 1970 (Franz Grad/Finanzamt Traunstein 9/70) R. 1970, p. 82.

(9) L'application d'une directive par un Etat ne doit pas être confondue avec l'application d'une directive par la Communauté (Conseil ou Commission) : de plus en plus en effet le Conseil recourt à des directives cadres dont l'application est subordonnée à des directives particulières (voir notamment la directive sur le matériel électrique utilisable en atmosphère explosible sus-citée).

L'application d'une directive diffère également de l'adaptation au progrès technique qui est en quelque sorte une procédure de révision des directives dont l'originalité, sur le plan juridique, est de porter atteinte au principe du parallélisme des formes afin d'introduire au niveau de la révision des directives la souplesse qui fait défaut au stade de l'adoption. Il convient de préciser que le parallélisme des formes est maintenu pour la modification des aspects de la directive qui échappent expressément à la procédure de l'adaptation au progrès technique (10).

La transposition d'une directive est donc l'opération par laquelle un Etat membre introduit les dispositions de la directive dans son ordre juridique interne. Cette opération se fait selon des méthodes diverses qui varient à la fois selon les Etats membres et selon les matières concernées. Il n'est pas dans nos intentions de développer ici les techniques constitutionnelles de transposition dans les divers Etats membres ; ce problème a largement été analysé par la doctrine lors de l'entrée en vigueur des premières directives (11). Sur ce point, les techniques nationales semblent parfaitement au point après quelques errements de départ. Nous nous limiterons donc à l'examen des différentes méthodes de transposition.

Celles-ci peuvent être classées en deux catégories : il y a soit la transposition par reprise de la directive, soit la transposition par référence.

1. — TRANSPOSITION PAR REPRISE DE LA DIRECTIVE

Dans la majorité des cas, les Etats membres reprennent dans leur droit national l'intégralité des prescriptions des directives, cette reprise en étant une copie plus ou moins fidèle.

1) Très souvent, les Etats membres, afin de ne pas multiplier les textes et accroître de ce fait leur complexité, modifient la législation antérieure à la directive de façon à y intégrer les dispositions communautaires. C'est l'opération de transposition la plus délicate car le système national antérieur n'est pas nécessairement le même que celui de la

(10) E. LASNET, *op. cit.*, p. 17.

(11) Voir notamment : D. de RIPAINSEL-LANDY, L'exécution des directives de la CEE en Belgique, *CDE* 1873, 2 p. 184 ; J. MISCHO, L'exécution des directives de la CEE au Luxembourg, *CDE* 1974, 1-2 p. 39 ; D^r G. RAMBOW, L'exécution des directives de la CEE en RFA, *CDE* 1970, 4 p. 383 ; A. E. KELLERMANN, Les directives de la CEE dans l'ordre juridique néerlandais, *CDE*, 1969, p. 247 ; TALLON, KOVAR et LAGARDE, L'exécution des directives de la CEE en France, *CDE* 1970, 1 p. 405.



directive, il faut donc faire coïncider l'un et l'autre tout en ayant à l'esprit que le droit communautaire prime le droit national.

Cette opération est donc à la fois difficile à effectuer et difficile à contrôler car généralement on ne retrouve plus dans la réglementation nationale le texte de la directive qui s'y trouve fondu. Mais quels qu'en soient ses inconvénients, la méthode en elle-même n'est pas contestable ; ce n'est qu'un des moyens requis pour assurer l'application des directives. Elle a été par exemple utilisée avec habileté pour la transposition en Allemagne de la première directive sur le droit des sociétés (12). En France, les directives du 15 octobre 1968 imposant l'égalité de traitement de tous les ressortissants de la Communauté en matière de baux commerciaux ont été appliquées par une simple modification de l'article 38 du décret du 30 septembre 1953 ; il est à noter que l'ordonnance du 22 avril 1969, n° 69-394, modifiant cet article ne se réfère à aucun texte de directive, si ce n'est dans son exposé des motifs ; ainsi ni la Commission lorsqu'elle contrôle l'application des directives, ni un tribunal ne peuvent savoir si un texte doit être considéré comme une mesure de transposition d'une directive.

Parfois, cette insertion du texte d'une directive est moins heureuse ; c'est le cas pour la transposition en Belgique de la directive sur la réception des véhicules à moteur (13). Cette directive a été insérée dans l'ensemble réglementaire concernant les procédures nationales d'agrément des voitures si bien qu'une confusion involontaire apparaît entre les procédures d'agrément et les procédures de réception.

En fait, les directives ne peuvent se prêter à de telles méthodes de transposition que si elles contiennent uniquement des règles de standstill, c'est la raison pour laquelle la directive sur la teneur en soufre de certains combustibles liquides a été transposée en France par simple modification du texte antérieur sur le pourcentage de soufre dans

(12) Loi du 15/8/1969 **BGBL** I p. 1146 pour la transposition de la directive du Conseil du 9/3/1968 (**JOCE** L65/8 du 14/3/68) ; c'est la raison pour laquelle cette mesure a fait l'objet d'un renvoi préjudiciel pour interprétation de la directive (arrêt du 12/11/74 R. 1974-7).

(13) Cette directive a, dans un premier temps, été reprise intégralement dans Le Moniteur belge du 29 juillet 1971 ; devant les objections soulevées par cette méthode de transposition, les autorités belges ont essayé de modifier le texte de base de 1968 sur l'agrément par types des véhicules par l'arrêté royal du 30 décembre 1975.

le gas-oil (14). C'est aussi pour cette raison que les « interdictions de faire » figurant dans le Traité, comme par exemple les dispositions des articles 30 et suivants, supposent la suppression des seules dispositions de la législation nationale introduisant des discriminations incompatibles avec ces articles (15).

2) Mais les directives ne contiennent pas seulement des règles de standstill, elles introduisent également parfois des « obligations de faire » qui ne sont pas toujours compatibles avec les textes nationaux existants. C'est pourquoi le texte intégral des directives doit souvent être intégralement repris et adopté selon les procédures nationales qui peuvent être parfois lourdes à manier. Aussi, certains Etats ont essayé de tourner ces difficultés en publiant le texte intégral des directives dans leurs publications nationales officielles : c'est ce qu'a fait par exemple la Belgique pour l'application des premières directives sur les véhicules à moteur. Mais cette méthode ne pouvait satisfaire aux exigences de l'article 189 du Traité puisqu'on ne peut considérer que, dans le contexte juridique national, une simple publication vaut mise en vigueur de la directive car cette publication ne crée aucun droit pour les particuliers. Cette méthode ne pourrait se concevoir que si un texte national donnait plein effet juridique aux directives dès leur publication dans le journal officiel national, mais encore faudrait-il que les directives soumises à cette procédure soient suffisamment complètes pour n'avoir pas besoin de mesures complémentaires.

C'est pourquoi, dans la plupart des cas, les directives sont reprises *in extenso* dans les textes nationaux d'application ; dans ce cas, les dispositifs et visas de la directive sont adaptés pour respecter les pratiques nationales mais les annexes sont reprises dans leur intégralité (16) et parfois même reproduites par photocopie au point que l'on retrouve dans les textes nationaux des renvois totalement erronés. Cette méthode est utilisée systématiquement en France pour des raisons probablement historiques ; en effet, lors de la transposition des premières directives, les textes français ne faisaient aucune référence, ni dans les dispositifs, ni dans

(14) Voir les arrêtés du 17 mars 1976 (**JO** du 21/3/76).

(15) Voir notamment A. MATTERA, Libre circulation des marchandises et articles 30 à 36 du Traité CEE, cette Revue, 1976, p. 500.

(16) En France, voir par exemple les arrêtés transposant les directives sur les véhicules à moteur et notamment : arrêté ministériel du 13 mars 1972 (**JO** 16/6/72) sur les réservoirs de carburant ; arrêté ministériel du 14 novembre 1972 (**JO** 20/12/72) sur le freinage.

les visas (17), aux textes communautaires, ce qui rendait obligatoire la reproduction *in extenso* des directives (18) ; cette méthode est restée alors que les visas comportent de plus en plus fréquemment une référence aux dispositions communautaires (19). Alors que l'Italie (20) recourt également souvent à cette technique, les autres Etats ne l'utilisent que pour les directives ayant des incidences importantes pour les individus (liberté d'établissement, fiscalité) et pratiquent dans les autres cas la méthode de transposition par référence.

2. — TRANSPOSITION PAR RÉFÉRENCE

De plus en plus, et surtout dans les secteurs les plus techniques et pour les directives les plus complètes, les Etats membres recourent à la transposition par référence. Les références aux textes communautaires peuvent être soit précises, soit génériques.

a) Selon cette méthode de transposition, les références sont généralement précises en ce sens qu'elles renvoient soit à partie d'une directive, soit à une directive nommément désignée.

Cette première possibilité a été par exemple utilisée au Luxembourg pour la transposition des directives sur les détergents (21) et en Belgique pour la transposition des directives sur les véhicules à moteur (22).

Mais à côté de ces références partielles, existent des références générales à certaines directives. Cette méthode de transposition, plus simple, consiste à reprendre dans un acte juridique national la liste des directives à appliquer et à tenir à jour cette liste. C'est la méthode utilisée par les Pays-Bas, le

(17) Les textes allemands qui ne connaissent pas les visas, mentionnent les directives, soit dans leur titre, soit dans leurs dispositifs.

(18) Voir par exemple, les ordonnances de 1969 (nos 69-819, 69-815, 69-394) et les décrets publiés dans le JO du 5/9/1969.

(19) Voir par exemple le décret 75-848 (JO 12/9/75) transposant la directive 73/23 sur le matériel électrique utilisable dans certaines limites de tension.

(20) L'Italie recourt à la loi-cadre qui définit les grands principes de la directive dont l'application est laissée à des décrets (loi n° 942 du 27/12/73 G.U. 25/1/74).

(21) Voir **Mémorial du Grand Duché de Luxembourg** du 11/8/76, règlement grand ducal du 21 juillet 1976.

(22) Voir **Moniteur belge** du 24/12/76, arrêté royal du 3 décembre 1976 sur le niveau sonore des véhicules à moteur.

Royaume-Uni et l'Allemagne pour la transposition des directives sur les véhicules à moteur et les tracteurs (23).

Cette technique offre l'avantage d'être claire mais l'inconvénient d'être simple. Elle est en effet particulièrement claire par rapport à la méthode de transposition par reproduction de la directive ou par insertion de la directive dans le droit national antérieur : la reprise de la seule référence de la directive suffit pour que celle-ci soit entièrement transposée dans tous ses éléments et acquière force juridique dans l'Etat membre. Mais cette transposition n'en est pas moins simpliste car si la directive contient des lacunes que les Etats doivent combler ou si elle fixe des « obligations de faire » pour les autorités administratives, des mesures complémentaires seront nécessaires. Ces mesures ne figurant pas dans le texte de transposition par référence, elles seront laissées à l'appréciation de l'autorité d'exécution qui procédera au mieux par circulaire, au pire discrétionnairement ; mais dans ces deux hypothèses, si aucun acte complet de transposition n'est publié, les particuliers n'auront aucune garantie d'application correcte de la directive et la Commission devra attendre un cas concret pour déceler un manquement éventuel.

C'est pourquoi ce n'est que dans des cas très limités que la transposition par référence doit être acceptée, dans les cas où la directive est suffisamment complète pour ne pas laisser place à l'appréciation des Etats. Les éventuelles difficultés d'application peuvent être prévenues en faisant figurer dans les dispositifs de la mesure de transposition les modalités d'application des directives dont la référence suit et en désignant notamment les organismes administratifs chargés de cette application.

b) Si les méthodes de transposition que nous venons de citer sont les plus courantes, elles ne sont pas les seules ; on trouve en effet, exceptionnellement il est vrai, une méthode consistant à transposer non seulement les directives en vigueur mais également les directives futures ; il s'agit en quelque sorte, non pas d'une transformation par la loi nationale de la nature juridique des directives, mais d'une délégation de compétence, dans des domaines déterminés, aux organes communautaires.

(23) Voir notamment : pour l'Allemagne, les instructions du ministre des Transports du 26 octobre 1971 (VkbI 15/11/71) et du 19 juillet 1974 (VkbI 1974, 544) ; pour le Royaume-Uni : the motor vehicles type approval regulation du 3 juillet 1973 (SI 1973, 1193 to 1199) et the agricultural tractors type approval regulation du 9 septembre 1975 (SI 1975, 1475) ; pour les Pays-Bas : arrêté ministériel du 5 août 1975 (Staatsblad 1975, 151) mis à jour le 19/10/76 (Stb du 25/11/76).



Cette méthode de transposition, contestée par la doctrine (24), a été reprise par les autorités danoises pour l'application des directives sur les véhicules à moteur et les tracteurs agricoles (25). La question s'est alors posée de savoir si une telle méthode est compatible avec l'article 189 du Traité qui fait une distinction entre directive et règlement, distinction qui perd toute valeur dans le cadre d'un tel système de transposition. Mais cette objection est balayée par la jurisprudence de la Cour qui, dans l'arrêt Franz Grad, déclare, notamment que « si en vertu des dispositions de l'article 189, les règlements sont directement applicables et par conséquent par leur nature susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas moins que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire des effets analogues ».

Ce n'est donc plus le caractère « self executing » qui distingue le règlement de la directive et en rendant celle-ci, en fait, directement applicable, les autorités nationales ne portent pas atteinte à cette distinction.

Mais on peut par contre faire à cette méthode les mêmes objections, à savoir qu'elle ne peut se concevoir que pour la transposition de directives juridiquement complètes ; c'est pourquoi les autorités danoises dans leurs mesures sus-citées ont dû renvoyer à des mesures d'application par voie de circulaires lorsque la directive exige une transposition « active ».

Ce n'est donc pas seulement la jurisprudence qui atténue la distinction originaire entre règlement et directive, ce sont aussi les autorités nationales qui, devant des textes de plus en plus nombreux et complets, recherchent les formes et les moyens de transposition les plus rapides et les plus simples.

3. — LES LIMITES A L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION

Les directives impliquent l'adoption par les Etats membres des mesures nécessaires à leur application ; faut-il alors considérer que l'adoption de telles mesures est dans tous les cas obligatoire et jusqu'où doivent aller ces mesures ?

a) Dans les cas de non-transposition la question est simple : est-ce qu'un Etat destinataire

(24) La doctrine considère généralement qu'une telle méthode de transposition porte atteinte à l'originalité de la directive et donc à l'objectif de l'article 189. Cette méthode a cependant été évoquée favorablement par le Dr Rambow (op. cit.)

(25) Décret sur les directives relatives aux tracteurs agricoles du 18 septembre 1975 (Justitsministeriets Bekendtgørelse 474 du 18-9-75).

d'une directive est tenu de prendre les mesures de transposition, même s'il n'est en rien concerné par le domaine de la directive ou même s'il dispose d'une législation antérieure conforme à la directive ?

— Que ce soit dans le secteur agricole ou dans le secteur industriel, les directives concernent des produits que l'on ne trouve pas dans tous les Etats membres, que ce soit pour des raisons climatiques ou économiques. Faut-il alors qu'un Etat non producteur de voitures ou de tracteurs transpose toutes les directives de ces deux secteurs ?

Pour certains, les directives n'ont qu'un objectif d'élimination des entraves aux échanges par un rapprochement des législations, si ces entraves n'existent pas, à quoi bon faire appliquer ces directives ! Pour revenir au cas des voitures, si un Etat n'a aucune industrie nationale, pourquoi lui faire appliquer toutes les dispositions des directives qui ne s'appliquent qu'au stade de la construction ? Ne suffirait-il pas que cet Etat veille à ce que toutes les voitures construites conformément à ces directives puissent entrer librement chez lui ?

Ce raisonnement pragmatique oublie certains éléments : il oublie d'une part que l'on risque au contraire, en admettant ces dérogations, de cloisonner le marché, l'Etat en question pouvant importer de pays tiers des véhicules non conformes aux directives qui ne pourraient être réexportés vers d'autres Etats membres. Il oublie d'autre part que l'Etat qui refuse d'appliquer des directives, quelles qu'en soient les raisons, pénalise ses propres industriels qui ne peuvent exporter vers d'autres Etats membres ou dissuade des industriels de s'établir sur son territoire. Enfin, ce raisonnement oublie que les directives ne poursuivent pas seulement un objectif d'harmonisation ; leur objectif est beaucoup plus large et affecte souvent la santé publique ou l'environnement. Tous les citoyens de la Communauté doivent dès lors bénéficier sur un pied d'égalité des avantages apportés par la réglementation communautaire quel que soit l'Etat auquel ils appartiennent.

C'est pour ces raisons qu'il apparaît nécessaire que tous les Etats membres destinataires d'une directive la transposent même si elle ne doit être suivie d'aucune application pratique. Cet énoncé général souffrirait certainement des exceptions lorsqu'une directive serait inapplicable dans un Etat pour des raisons naturelles ou climatiques, de même qu'il ne viendrait pas à une autorité locale l'idée de prendre des mesures de sécurité contre les avalanches si ce risque n'existe pas.

— Il convient également de savoir si les obligations découlant d'une directive doivent se substituer

aux obligations découlant d'un texte national antérieur, même si ces obligations sont de même nature. Les directives ne sont pas toujours très claires sur ce point : certaines demandent simplement aux Etats de modifier, s'il y a lieu, les dispositions en vigueur, mais la plupart demandent aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive. Il paraît excessif de tirer de la rédaction de l'article 189 l'exigence d'une transposition systématique d'une directive, toutefois, il est bien évident que cette transposition sera, dans la quasi totalité des cas, nécessaire car les dispositions nationales antérieures ne seront jamais identiques aux dispositions de la directive, ne serait-ce que par le fait qu'elles auront été conçues et rédigées dans un contexte national. C'est pourquoi il est possible d'affirmer que toute directive doit faire l'objet de mesures nationales de transposition.

b) Mais encore faut-il savoir jusqu'où doit aller cette obligation de transposition. Faut-il exiger la reprise dans la législation nationale de toutes les dispositions d'une directive ou seulement celles d'entre elles qui nécessitent des mesures complémentaires ? Jusqu'aux premiers arrêts de la Cour dans le domaine des directives, il pouvait paraître évident que les termes de l'article 189 exigeaient la reprise ou la référence à toutes les dispositions des directives pour donner à celles-ci l'effet juridique qui leur manquait à l'égard des particuliers. Depuis cette jurisprudence, le problème est plus complexe puisqu'il y a dans une directive des dispositions directement applicables et des dispositions qui ne le sont pas ; il serait inutile d'exiger la transposition de règles « self executing » comme, par exemple, la clause de libre-circulation qui figure dans toutes les directives relatives à des produits, mais faudrait-il exiger pour autant la transposition de toutes les autres règles ? Une telle exigence paraîtrait excessive pour les dispositions de procédure qui en fait n'obligent que les administrations nationales ou la Commission. C'est pourquoi même parmi les dispositions dépourvues du caractère « self executing » il convient de faire une distinction entre celles qui sont susceptibles de donner naissance à des droits et obligations pour les particuliers et celles qui n'affectent que les Etats et leurs relations avec la Commission. Il n'y aurait donc que cette première catégorie de dispositions qui devrait faire l'objet d'une transposition dans les droits nationaux. Mais dans la pratique, les mesures nationales ne se limitent pas à cette catégorie et couvrent également les dispositions directement applicables pour que ces mesures soient au moins intelligibles. Ces distinctions guident cependant la Commission dans ses tâches de contrôle de l'application des directives.

III. - Le contrôle

Les caractéristiques des directives font que leur application doit être accompagnée de contrôles renforcés ; la Commission ne peut en effet laisser ce contrôle entre les mains des tribunaux nationaux, elle doit veiller à ce que ces tribunaux aient des dispositions de transposition à faire appliquer. C'est pourquoi aux procédures habituelles de contrôle se sont ajoutés des mécanismes particuliers élaborés par le Conseil ou la Commission pour faciliter à celle-ci l'accomplissement de ses fonctions.

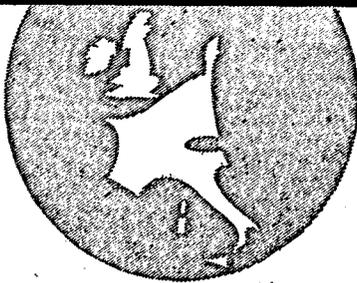
1. - LES CONTROLES DE LA COMMISSION

L'article 155 du Traité donne à la Commission, entre autres fonctions, la tâche de veiller « à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ».

Pour se donner les moyens de cette mission, la Commission a mis au point des méthodes de contrôle adaptées au cas des directives. Il n'était pas possible, en effet, pour elle, d'assurer un contrôle efficace de la transposition des directives sur la base du seul article 169 du Traité, ce qui aurait supposé notamment qu'après la mise en vigueur de chaque directive la Commission fasse une enquête auprès de chacun des Etats membres pour vérifier leur parfaite transposition.

C'est pourquoi chaque directive fait obligation aux Etats destinataires de communiquer à la Commission les mesures adoptées pour s'y conformer. La Commission peut donc considérer que, si à la date d'entrée en vigueur un Etat n'a pas communiqué les textes de transposition, il y a manquement à l'obligation de communication (26) ; elle peut donc engager à l'encontre de cet Etat la procédure d'infraction sans avoir à vérifier si en fait les autorités nationales ont transposé les dispositions communautaires : le défaut de communication constitue donc une présomption de non-transposition de la directive.

(26) Dans le cas du contrôle de la transposition des directives, la tâche de la Commission est alourdie par le fait qu'elle doit, dans un souci d'équité, traiter tous les Etats de la même façon ; ses contrôles doivent être simultanés auprès de chacun d'eux ; il semble d'ailleurs, d'après les conclusions des Avocats généraux, que la Cour elle-même se renseigne sur l'état de transposition dans toute la Communauté (conclusions de l'Avocat général Mayras sous l'arrêt du 26/2/76 dans l'affaire 52/75, R 1976, 2).



Conformément aux principes qui régissent la procédure d'infraction, si un Etat communique, soit après la lettre de mise en demeure, soit après l'avis motivé, un texte d'application qui se révèle à l'examen insuffisant, la Commission doit reprendre à son début la procédure d'infraction afin de mettre les autorités nationales en demeure de présenter leurs observations sur les griefs découlant de la mauvaise transposition et non plus du défaut de communication (27).

Lorsque la directive a été correctement transposée, la tâche de contrôle n'est pas pour autant terminée ; la Commission doit alors veiller à ce que ces textes ne soient pas modifiés d'une façon contraire à la directive. Pour éviter cela, les Etats sont également tenus de communiquer tous les textes adoptés dans le domaine couvert par cette directive.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, a même essayé d'obtenir des Etats communication des mesures de transposition à l'état de projet afin de permettre à la Commission de prévenir les erreurs (28). Cette exigence qui s'inscrivait dans le cadre du renforcement des méthodes de contrôle de l'application des directives, a disparu des derniers textes ; elle présentait en effet certains inconvénients. Les Etats pouvaient se donner bonne conscience en communiquant tardivement les projets à la Commission qui, craignant de préjuger l'application qui serait faite par les autorités nationales du texte qui lui était soumis, préférerait généralement différer sa position ce qui donnait à l'Etat un alibi pour différer la mise en vigueur de ses mesures et mettait la Commission dans une mauvaise position pour lui reprocher un manquement.

Cependant il serait souhaitable que cette exigence soit réintroduite dans les directives de façon mieux adaptée car il est bien évident qu'il est plus facile de prévenir un manquement que de le guérir. Il faudrait alors établir une sorte de procédure administrative de contrôle de l'application des directives qui, tout en protégeant les compétences suprêmes de la Cour de Justice, donnerait

(27) Voir affaire 7/69 Commission c/République Italienne (arrêt du 10/3/70 R. XVI p. 118) ; voir également : Ph. CAHIER, les articles 169 et 171 du Traité instituant la CEE à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour (CDE, 1974, pp. 18-19) et Ami BARAV, Failure of member States to fulfil their obligations under Community law (CML rev 1975, 369-383).

(28) Voir notamment la directive du Conseil du 18 décembre 1975 (76/115) sur les ancrages des ceintures de sécurité (JO L 24/6 du 30/1/76).

aux Etats membres certaines garanties : ceux-ci seraient invités pendant, par exemple les trois mois qui suivent la notification, à communiquer leurs projets de mesures de transposition ; la Commission aurait alors deux mois pour communiquer ses observations, son silence valant approbation. Cette procédure permettrait à la Commission de suivre de plus près la transposition des directives dans les Etats membres et de prévenir des erreurs d'interprétation.

L'accord dit « de statu quo » de 1969 et de 1973 dans les secteurs des entraves techniques et de l'environnement (29) peut également constituer un instrument de contrôle de l'application des directives puisqu'il permet de veiller à ce que des textes projetés dans des domaines connexes aux directives ne portent pas atteinte à celles-ci, les Etats ayant pris l'engagement de communiquer, soit à la Commission, soit au Conseil, le texte des mesures envisagées dans les domaines couverts par le programme d'élimination des entraves techniques aux échanges de 1969 et de 1973 et dans le programme de protection de l'environnement et des consommateurs de 1973.

A ces procédures internes de contrôle s'ajoutent les infractions révélées par des plaintes d'opérateurs économiques. Mais si les plaintes sont fréquentes dans les cas d'infractions à des dispositions du Traité directement applicables (cas par exemple des articles 9 et 12, 30 et 95) (30) elles sont rares dans le domaine de l'harmonisation : on peut attribuer cela au fait que les opérateurs économiques s'accoutument des divergences de législation auxquelles ils ont adapté leur système de production ; ils ne voient donc aucun intérêt à pousser à la transposition des directives qui les obligeraient à modifier ce système de production. Par contre on peut penser, suivant ce raisonnement, que dès lors que les conditions de production seront uniformisées pour la fabrication des produits destinés au marché communautaire, suite à la transposition des directives, ils veilleront à ce que celles-ci soient correctement appliquées, pour les mêmes raisons qui avant les en dissuadaient. Il faut donc attendre que cette dynamique soit amorcée et, lorsque les rapprochements seront effectifs dans

(29) Accord des représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil du 28 mai 1969 concernant le statu quo et l'information de la Commission (JOCE C76/1 du 17/6/1969) et sa modification du 5 mars 1973 (JOCE C9/3 du 15/3/73) ; voir notamment M. AYRAL : les actions des Communautés dans le domaine de la protection de l'environnement (Mémoire du Centre Universitaire d'étude des Communautés, Paris 1974).

(30) Voir A. MATTERA, op. cit., p. 519.

toute la Communauté, la Commission disposera auprès des intéressés d'éléments d'information sur l'application des directives comme cela devient le cas dans le domaine des structures agricoles. Ce n'est que cet appui des intéressés (opérateurs économiques, consommateurs, travailleurs) qui peut permettre un contrôle de l'application effective des directives, la Commission ne pouvant jusqu'à présent que contrôler les mesures de transposition et non leur application. Cet appui devrait être d'autant plus indispensable que le Traité ne donne pas le même effet aux directives qu'aux règlements malgré la jurisprudence de la Cour.

2. — LE CONTROLE DE LA COUR DE JUSTICE

La mission confiée par le Traité à la Commission se fait sous le contrôle en dernière instance de la Cour de Justice (31). Mais à ce contrôle par la procédure du recours en manquement s'ajoute un contrôle par la procédure du renvoi préjudiciel.

a) L'aboutissement normal des contrôles effectués par la Commission est la procédure du recours en manquement devant la Cour de Justice. Dans le cas des directives cette procédure a pour but de faire constater par la Cour qu'un Etat membre a manqué aux obligations découlant du Traité.

Lorsque la Cour est saisie par la Commission, c'est toujours pour qu'elle se fasse en quelque sorte l'arbitre entre l'interprétation donnée du Traité par la Commission et l'interprétation donnée par l'Etat poursuivi ; il y a donc à l'origine de la saisine de la Cour un différend sur le fond. Par contre dans le cas de non-transposition il n'y a généralement pas de différend sur le fond, l'Etat membre poursuivi reconnaissant son manquement mais faisant valoir par exemple ses difficultés internes pour l'adoption des mesures ou sa bonne volonté. Par conséquent la Cour n'a aucun arbitrage à rendre, aucune interprétation à donner, elle se borne à constater le manquement de l'Etat ; elle se comporte en quelque sorte en censeur dont les Etats craignent les arrêts, mais qui ne peut porter remède aux causes du manquement.

La procédure du recours en manquement ne peut donc en elle-même résoudre les difficultés posées par le respect d'une règle communautaire que lorsque la Cour reconnaît le caractère directement applicable de cette règle : un exemple à cet égard est fourni par l'arrêt rendu sur la base de

(31) Ceci sans négliger le contrôle du Parlement européen : voir notamment les questions écrites 517/74 de M. LABAN (JOCE C55/75) et 612/76 de M. HANSEN (pas encore publiées).

l'article 171 à l'encontre de l'Italie dans l'affaire 48/71 (32) dans lequel la Cour déclare que « l'effet du droit communautaire tel qu'il a été constaté avec autorité de la chose jugée à l'égard de la République italienne, impliquait pour les autorités nationales compétentes prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible avec le Traité ». Dans ce cas les atermoiements d'un Etat ne peuvent faire obstacle à l'application d'une règle déclarée par la Cour directement applicable.

Mais dans le cas d'une non-application d'une directive la reconnaissance par la Cour du manquement ne produit aucun effet si ce n'est la condamnation morale d'un Etat (33). C'est bien ce qui découle de l'arrêt rendu dans l'affaire 10/76 (34). La Commission peut seulement espérer que la sanction morale résultant de la procédure de l'article 169 et éventuellement 171 sera suffisante pour avoir un effet préventif pour la transposition des autres directives. Malheureusement cet effet préventif ne semble pas se faire sentir actuellement puisque la Cour, après avoir condamné l'Italie dans l'affaire précitée, est saisie de recours à l'encontre de plusieurs Etats membres pour non application d'une vingtaine de directives.

La situation est tout autre dans le cadre de l'interprétation des directives par la procédure du renvoi préjudiciel.

b) Alors en effet que la procédure de l'article 169, dans les cas de non-application d'une directive, ne peut aboutir à des résultats immédiats, le renvoi préjudiciel offre à la Cour le moyen de for-

(32) CJOE 13 juillet 1972 (Commission/Rép. italienne) R. 1972-5 p. 529.

(33) Voir Joël RIDEAU : le contentieux de l'application du droit communautaire par les pouvoirs publics nationaux (D. XIX p. 149) : « il s'agit avant tout d'une arme de dissuasion qu'il suffit le plus souvent de brandir pour mettre fin au manquement de l'Etat membre ».

(34) CJCE 22 septembre 1976 (Commission/Rép. italienne 10/76) R. 1976-7 p. 1359. La transposition des directives n'a jusqu'à présent donné lieu qu'à deux autres arrêts, ex art. 169 : d'une part l'affaire 79/72 pour la directive 66/404 modifiée sur le matériel forestier (CJCE 21 juin 1973 (Commission/Rép. italienne R. 1973, 5 p. 667) et d'autre part l'affaire 52/75 pour la directive 70/458 sur la commercialisation des semences de légumes (CJCE 26 février 1976 mêmes parties R. 1976-2 p. 277). Actuellement trois affaires sont pendantes devant la Cour : aff. 103/76 (JOCE C287 du 4/12/76) pour la directive 72/161 sur l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture et les affaires 122/76 et 123/76 (pas encore publiées) pour la directive 73/23 sur le matériel électrique destiné à être utilisé dans certaines limites de tension.



cer la main des autorités nationales en invitant le tribunal à ne pas appliquer une disposition du droit national qui serait contraire à une règle communautaire directement applicable.

C'est ainsi que la Cour a facilité l'application de dispositions du Traité auxquelles étaient contraires des dispositions nationales ; elle a défini pour cela des critères permettant de déterminer le caractère directement applicable des règles communautaires (35). Ainsi la Cour définit comme directement applicable une disposition « complète et juridiquement parfaite » ou énonçant une « interdiction claire et inconditionnelle », assortie d'aucune réserve (36) et « ne nécessitant aucune intervention législative des autorités nationales ou communautaires » (37).

La Cour a étendu ce raisonnement aux directives pour déclarer directement applicables certaines de leurs dispositions alors même que l'Etat membre n'avait pris aucune mesure de transposition. Cette jurisprudence a été amorcée par le Conseil d'Etat de Belgique dans l'affaire dame Corveleyn (38) qui a considéré que le Gouvernement belge devait respecter une « obligation de ne pas faire » figurant à l'article 3 de la directive du 25 février 1964 sur la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé. Cette jurisprudence nationale a été confirmée par la Cour de Luxembourg dans une série d'affaires dont trois concernaient des décisions (39) et une l'application d'une

(35) Voir notamment Joël RIDEAU *op. cit.* ; R. KOVAR, l'applicabilité directe du droit communautaire, *Journal de droit international* 1973, p. 279 ; Léon GOFFIN, propos sur les recours individuels de droit communautaire, *Revue Internationale de droit comparé* 1976, I p. 41.

(36) CJCE 5 février 1969 (Van Gend en Loos 26/62) R. vol. IX p. 3.

(37) CJCE 16 juin 1966 (Lütticke 57/65) R. vol. XII p. 293 et 19 décembre 1968 (Salgoil 13/68) R. vol. XIV p. 674.

(38) Arrêt du Conseil d'Etat de Belgique, dame Corveleyn/Etat belge du 7 octobre 1968, *CDE* 1969, p. 343 avec les observations de P. GIGON ; voir en sens contraire l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 12 avril 1972 (*JCP* 1972 II 17 158 note M. GUERIN) déclarant qu'une « directive communautaire, à la différence d'un règlement ou d'une décision, ainsi qu'il résulte de l'article 189 du Traité de Rome, n'aurait pas modifié le droit interne en l'absence d'un texte d'application » ; cette interprétation a été renouvelée par cette cour dans un arrêt du 4 janvier 1967 (Han C. HAERINK et DELSAUX). Sur l'attitude des juridictions françaises voir Joël RIDEAU *op. cit.*

(39) CJCE 6 octobre 1970 (Franz Grad/Finanzamt de Traunstein 9/70), 27 octobre 1970 (Transport Lesage/Hauptzollamt de Fribourg 20/70) et (Erich Haseltorst/Finanzamt de Düsseldorf 23/70) R. 1970 p. 825 et suivantes.

directive (40) ; dans cette dernière affaire la Cour a reconnu qu'une « directive dont l'objet est de fixer à un Etat membre une date limite pour l'exécution d'une obligation communautaire, n'intéresse pas seulement les rapports entre la Commission et cet Etat, mais entraîne aussi des conséquences juridiques dont peuvent se prévaloir, notamment, les particuliers lorsque, par sa nature même, la disposition qui édicte cette obligation est directement applicable ». Cet arrêt qui a été accueilli avec scepticisme par la doctrine (41) a été confirmé par un arrêt de la Cour des Communautés du 4 décembre 1974 (42) qui étend le caractère directement applicable des dispositions d'une directive aux obligations positives qu'elle contient ; ainsi la Cour a considéré que l'article 3 paragraphe 1^{er} de la directive 64/221 du Conseil du 25 février 1964 qui prévoit que les « mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet » crée des droits que les particuliers peuvent invoquer directement devant un tribunal national.

La Cour reprend donc pour les directives la même argumentation que pour les dispositions du Traité : elle examine « si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les Etats membres et les particuliers », si cette analyse révèle que « la disposition énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune réserve ou condition et qui, par sa nature, ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des Institutions de la Communauté, soit des Etats membres », la Cour reconnaît son caractère directement applicable (arrêt Van Duyn précité).

Dans l'affaire Spa SACE, précitée, la Cour déclarait notamment que « l'obligation d'éliminer le droit

(40) CJCE 17 décembre 1970 (Spa SACE de Bergame/ministre italien des Finances R. 1970 p. 1213 ; voir également la note de R. KOVAR in *JCP* 1972 II 17188.

(41) Voir notamment P. H. TEITGEN in *Cours de droit institutionnel communautaire*, 1974, p. 245.

(42) CJCE 4 décembre 1974 (Van Duyn/Home Office 41/74) R 1974-8 p. 1347 ; voir son commentaire dans l'article de A. TOUFFAIT : Prise de conscience européenne à travers la jurisprudence des Cours européennes dans le domaine du droit social (*G.P.* 7/9 novembre 1976 p. 4). La Cour avait déjà eu à connaître de l'interprétation d'une directive dans l'affaire 32/74 (arrêt du 12 nov. 1974 R. 1974-7) ; mais dans cette affaire, la directive du Conseil du 9 mars 1968 sur le droit des sociétés avait été transposée en Allemagne, le problème de son applicabilité directe ne se posait donc pas.

pour les services administratifs, contenue dans la directive 68/31 de la Commission du 22 décembre 1967, combinée avec les articles 9 et 13 paragraphe 2, du Traité ainsi qu'avec la décision du Conseil 66/532, produit des effets directs dans les relations entre l'Etat membre destinataire de la directive et ses justiciables... » Certains auteurs avaient donc avancé que la position de la Cour avait été déterminée par l'effet direct des articles 9 et 13 cités : « Ainsi le caractère directement applicable des textes « de support » semblerait être la condition de celui de la directive » (43). En fait ces auteurs négligeaient un élément important à savoir que les faits qui avaient fait l'objet du renvoi préjudiciel du Tribunal italien s'étaient produits pendant la période de transition au cours de laquelle seul le standstill de l'article 12 avait été déclaré directement applicable : la directive 68/31 avait précisément pour but de permettre l'applicabilité directe dans la période définitive de l'article 13 et donc de l'article 9. La Cour ne pouvait donc pas séparer la directive de son contexte ; l'exemple fourni par la directive 70/50 de la Commission (44) prise sur la base de l'article 33 du Traité pour supprimer les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent entre les Etats membres, est significatif : cette directive dont l'objet est d'assurer l'applicabilité directe, dès la période définitive, des articles 30 et 31 du Traité est citée par la Cour comme partie intégrante de ces dispositions et pourrait d'ailleurs être invoquée par les particuliers au même titre que les articles 30 et suivants (45).

Il était donc inévitable, dans l'affaire Spa SACE que la Cour se réfère aux dispositions de base du Traité ; à cet égard l'arrêt rendu dans l'affaire Van Duyn dissipe les doutes qu'avait pu faire naître la jurisprudence antérieure : en effet la Cour répond séparément aux deux questions de la High Court of Justice concernant l'une l'applicabilité directe de l'article 48 et l'autre celle de l'article 3 de la directive 64/221 ; elle reprend donc le raisonnement

(43) Yves CRETEN : L'applicabilité directe en droit interne des dispositions de directives communautaires, G.P. 1971, I p. 169 ; voir également P. DELVOLVE *op. cit.* p. 466.

(44) Directive de la Commission du 22 décembre 1969 JOCE L 13 du 19/1/70 et ses commentaires, notamment : A. MATTERA *op. cit.* p. 505 et F. SABIANI : L'incidence du droit communautaire de la CEE sur la réglementation française des prix, RTDE 1975 p. 496.

(45) CJCE 20 février 1975 (Commission/RFA 12/74) R 1975, 2 p. 198.

développé au cours de la procédure par le représentant de la Commission (46).

Il apparaît donc que la Cour a transposé aux directives sa jurisprudence concernant l'applicabilité directe des dispositions du Traité. Elle analyse dans chaque cas la disposition en cause et se prononce en fonction « de la nature de l'économie et des termes » de cette disposition afin de savoir si elle est assortie d'une réserve, d'une condition ou soumise par sa nature à l'intervention d'un acte de l'Etat ou de la Communauté (47). En somme la Cour applique dans ce domaine sa théorie de l'effet utile du Traité (48).

Cette jurisprudence est d'un intérêt considérable dans le cadre du problème du respect des obligations communautaires car il ne fait pas de doute qu'elle concerne toutes les directives et en particulier les directives d'harmonisation des législations, du fait que ces textes deviennent souvent aussi complets dans leur contenu qu'un règlement. Mais l'intérêt de cette jurisprudence vient aussi de ce qu'elle fait du renvoi préjudiciel un complément du recours en manquement ; les Etats savent désormais qu'il ne leur sert à rien de faire front jusqu'au bout à la procédure d'infraction et éventuellement de ne pas se plier à un arrêt de la Cour s'ils sont à la merci d'une procédure devant leurs propres tribunaux. Mais il serait difficile d'estimer, sur la base de la jurisprudence concernant l'applicabilité directe de certains articles du Traité à partir de la fin de la période de transition,

(46) On peut même ajouter que la Cour, en ne reprenant pas la proposition de son avocat général de répondre aux deux questions dans une même phrase élimine une équivoque.

(47) Ces limites à l'applicabilité directe des dispositions d'une directive sont interprétées très restrictivement par la Cour : même lorsqu'une directive laisse aux Etats la faculté d'appliquer ou non certaines dérogations qu'elle définit, un Etat ne peut dépasser cette marge d'appréciation ; « Il incombe à la juridiction nationale, devant laquelle la règle de déduction immédiate énoncée à l'article 11 de la directive [67/228 du Conseil du 11 avril 1967], d'en tenir compte pour autant qu'une mesure nationale d'application se situe en dehors des limites de la marge d'appréciation laissée aux Etats membres » (CJCE 1^{er} février 1977 *Verbond Van Nederlandse Ondernemingen/Inspecteur der Invoerrechten en accijnzen* 51/76).

(48) « Particulièrement dans le cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire » (arrêt Van Duyn).



que dès lors que le délai de transposition d'une directive est expiré, celle-ci devient directement applicable (49) ; un tel énoncé général serait contraire à l'attitude prudente de la Cour et à l'esprit même de l'article 189 dont la distinction qu'il établit entre règlement et directive perdrait toute signification, ce qui ne pourrait que retarder tous les travaux d'harmonisation qui ne progressent souvent que parce que la forme de la directive laisse aux administrations nationales l'impression de sauvegarder leur indépendance.

**

Cette jurisprudence concourt cependant à démontrer que la différence entre règlement et directive est de plus en plus ténue ; cette différence qui à l'origine semblait découler tant du fond que de la forme de ces deux actes, ne semble plus découler que de leur forme. Si l'on ne peut *in abstracto* affirmer que toute directive prend la force juridique d'un règlement, dans les faits la jurisprudence conduit à cela dans la majorité des cas.

Cette évolution ne correspond certainement pas à la volonté des auteurs des Traités qui voyaient dans la directive un acte intermédiaire entre le droit communautaire et le droit national (50), un compromis entre la mesure communautaire et la mesure nationale. C'est pourquoi le Traité recourt à la directive dans les domaines qu'il a laissés vierges comme le rapprochement des législations dans les domaines fiscaux, industriels ou agricoles ainsi que la libre circulation des personnes et des capitaux ; la directive était un moyen de « communautariser » des domaines dont le Traité ne fixait que les principes directeurs tout en sauvegardant

(49) Commentaire sous l'arrêt *dame Corveleyn* CDE 1969, 3 p. 355.

(50) C. F. OPHULS : Les règlements et les directives dans les Traités de Rome (CDE 1966, 1, p. 3) ; l'auteur qui a participé aux travaux préparatoires écrit cependant : « La logique et le besoin de protéger l'individu d'une manière efficace conduisent à affirmer la possibilité de soumettre à la Cour de Justice des Communautés la question de savoir si et dans quelle mesure une directive est valable ».

les souverainetés qui pourraient s'exprimer non seulement lors de l'adoption de ces textes mais aussi lors de leur transposition.

Si l'évolution de la conception des directives correspond à un besoin — lourdeur des procédures de transposition, difficulté des contrôles — elle n'en suscite pas moins une question fondamentale : les directives ont-elles encore leur raison d'être ? Il n'est pas contestable que l'usage qui est actuellement fait de ces actes ne correspond pas à leur vocation de législation-cadre mais cet usage est inévitable au stade actuel de l'intégration où les travaux d'harmonisation n'en sont qu'à leur début. On peut penser que lorsque cette harmonisation sera plus poussée il suffira à la Communauté de fixer les lignes directrices des modifications à apporter aux textes nationaux, les directives retrouveront alors leur raison d'être. Le fait de condamner les directives au motif qu'elles ne correspondent pas à la réalité actuelle irait d'ailleurs à l'encontre de l'évolution des droits nationaux qui fait apparaître, sous des formes diverses, des textes de nature juridique proche de la directive communautaire (51).

La jurisprudence de la Cour conduit à rappeler aux Etats que quelque flous que soient les contours d'une directive, ils n'en sont pas moins tenus d'en respecter les dispositions ; quel meilleur appui pouvait-elle donner à la Commission dans sa tâche de contrôle que d'ouvrir aux particuliers la possibilité de recours contre l'inaction de l'Etat ? Cet appui de la Cour ainsi que l'action systématique de contrôle menée par la Commission ont conduit à assainir considérablement la transposition des directives ; alors que dans ce domaine la Cour n'avait, jusqu'en 1975, rendu qu'un arrêt de manquement, dans la seule année 1976 elle en rendait deux et était saisie de trois autres recours. L'accélération de ce rythme de saisines de la Cour n'est certainement pas étranger à l'amélioration du rythme de transposition des directives dont fait état la Commission dans son dixième rapport général.

(51) Voir par exemple l'article 75 de la Constitution allemande et P. DELVOLLE *op. cit.*

JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES 1975-1976

(1^{ère} partie)

par
Jean-Marie RAINAUD
et
Joël RIDEAU

*Professeurs à la Faculté de Droit
et des Sciences économiques de l'Université de Nice*

Liste des arrêts évoqués à la présente chronique

— Affaire 35-75 : Matisa-Maschinen-GmbH contre Hauptzollamt Berlin-Packhof (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Berlin) (arrêt du 23 octobre 1975). — Rec. 1205.

— Affaire 36-75 : Roland Rutili contre ministre de l'Intérieur (demande de décision préjudicielle, formée par le Tribunal administratif de Paris) (arrêt du 28 octobre 1975). — Rec. 1219.

— Affaire 23-75 : Rey Soda contre Cassa Conguaglio Zucchero (demande de décision préjudicielle, formée par le Pretore d'Abbiategrosso) (arrêt du 30 octobre 1975). — Rec. 1279.

— Affaire 35-75 : Bagusat KG contre Hauptzollamt Berlin-Packhof (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Berlin) (arrêt de la Cour du 11 novembre 1975). — Rec. 1339.

— Avis 1-75 : Avis de la Cour, du 11 novembre 1975 rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité CEE. — Rec. 1355.

— Affaire 100-74 : Société CAM SA contre Commission des Communautés européennes (arrêt de la Cour du 18 novembre 1975 et ordonnance de la Cour du 12 mai 1975). — Rec. 1393 et 1417.

— Affaire 30-75 : SpA Unil-It. contre Administration des finances de l'Etat (demande de décision préjudicielle, formée par la Corte suprema di cassazione) (arrêt de la Cour du 18 novembre 1975). — Rec. 1419.

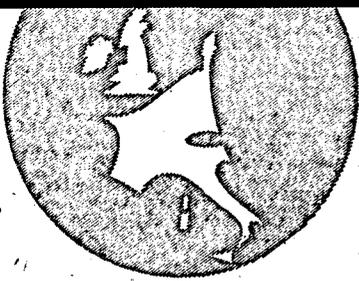
— Affaire 38-75 : Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen contre Inspecteur der invoerrechten en accijnzen (demande de décision préjudicielle, formée par la Tariefcommissie) (arrêt de la Cour du 19 novembre 1975). — Rec. 1439.

— Affaire 73-74 : Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique et autres contre Commission des Communautés européennes (arrêt de la Cour du 26 novembre 1975). — Rec. 1491.

— Affaire 99-74 : Société des grands moulins des Antilles contre Commission des Communautés européennes (arrêt de la Cour du 26 novembre 1975). — Rec. 1531.

— Affaire 39-75 : Robert Gerardus Coenen et autres contre Sociaal-Economische Raad (demande de décision préjudicielle, formée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven) (arrêt de la Cour du 26 novembre 1975). — Rec. 1547.

— Affaire 64-75 : Procureur général près la Cour d'Appel de Lyon contre I.N.O. (demande de décision préjudicielle formée par la Cour d'Appel de Lyon) (arrêt du 9 décembre 1975). — Rec. 1599.



- Affaires jointes 95-98/74, 15 et 100/75 : Union nationale des coopératives agricoles de céréales et autres contre Commission et Conseil (arrêt du 10 décembre 1975). — Rec. 1615.
- Affaire 40-75 : Société des produits Bertrand SA contre Commission des Communautés européennes (arrêt du 21 janvier 1976). — Rec. 1.
- Affaire 55-75 : Balkan-Import Export GmbH contre Hauptzollamt Berlin-Packhof (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Berlin) (arrêt du 22 janvier 1976). — Rec. 19.
- Affaire 60-75 : Carmine Antonio Russo contre Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) (demande de décision préjudicielle, formée par le pretore de Bovino) (arrêt du 22 janvier 1976). — Rec. 45.
- Affaire 46-75 : IBC, Importazione bestiame carni srl contre Commission des Communautés européennes (arrêt du 27 janvier 1976). — Rec. 65.
- Affaire 87-75 : Conceria Daniele Bresciani contre Amministrazione Italiana delle Finanze (demande de décision préjudicielle, formée par le Tribunale di Genova) (arrêt du 5 février 1976). — Rec. 129.
- Affaires jointes 98 et 99-75 : Carstens Keramik GmbH et August Hoff contre Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (demande de décision préjudicielle, formée par le Bundesfinanzhof) (arrêt du 18 février 1976). — Rec. 241.
- Affaire 52-75 : Commission des Communautés européennes contre République italienne (arrêt du 26 février 1976). — Rec. 277.
- Affaire 65-75 : Riccardo Tasca (demande de décision préjudicielle, formée par le pretore di Padova) (arrêt du 26 février 1976). — Rec. 291.
- Affaires jointes 88 à 90-75 : Società SADAM et autres contre Comité interministériel des prix et ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et autres (demande de décision préjudicielle, formée par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio) (arrêt du 26 février 1976). — Rec. 323.
- Affaire 95-75 : Effem GmbH contre Hauptzollamt Lüneburg (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Hamburg) (arrêt du 9 mars 1976). — Rec. 361.
- Affaires jointes 67 à 85-75 : Lesieur Cotelle et Associés SA et autres contre Commission des Communautés européennes (arrêt du 17 mars 1976). — Rec. 391.
- Affaire 43-75 : Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (demande de décision préjudicielle, formée par la cour du travail de Bruxelles) (arrêt du 8 avril 1976). — Rec. 455.
- Affaire 48-75 : Jean Noël Royer (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunal de première instance de Liège) (arrêt du 8 avril 1976). — Rec. 497.
- Affaire 47-75 : République fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes (arrêt du 4 mai 1976). — Rec. 569.
- Affaire 104-75 : Adriaan de Peilber, directeur de la société Centrafarm BV (demande de décision préjudicielle, formée par le Kantongerecht Rotterdam) (arrêt du 20 mai 1976). — Rec. 613.
- Affaire 26-74 : Société Roquette frères contre Commission des Communautés européennes (arrêt du 21 mai 1976). — Rec. 677.
- Affaires jointes 56 à 60-74 : Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG et autres contre Commission et Conseil des Communautés européennes (arrêt du 2 juin 1976). — Rec. 711.
- Affaire 74-74 : Comptoir national technique agricole (CNTA) SA contre Commission des Communautés européennes (arrêt du 15 juin 1976). — Rec. 797.
- Affaire 110-75 : John Mills contre Banque européenne d'investissement (arrêt interlocutoire du 15 juin 1976). — Rec. 955.
- Affaire 127-75 : Bobie Getränkevertrieb GmbH contre Hauptzollamt Aachen-Nord (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Düsseldorf) (arrêt du 22 juin 1976). — Rec. 1079.
- Affaire 118-75 : Lyme Watson et Alessandro Belmann (demande de décision préjudicielle, formée par le Pretore de Milan) (arrêt du 7 juillet 1976). — Rec. 1185.
- Affaires jointes 3, 4 et 6-76 : Cornelis Kramer et autres (demande de décision préjudicielle, formée par les Arrondissementsrechtbanken de Zwolle et d'Alkmaar) (arrêt du 14 juillet 1976). — Rec. 1279.
- Affaire 13-76 : Gaetano Donà contre Mario Mantero (demande de décision préjudicielle, formée par le juge conciliateur de Rovigo) (arrêt du 14 juillet 1976). — Rec. 1333.
- Affaire 10-76 : Commission des Communautés européennes contre République italienne (arrêt du 22 septembre 1976). — Rec. 1359.
- Affaire 17-76 : M. L. E. Brack, veuve de R. J. Brack, contre Insurance Officer (demande de décision préjudicielle, formée par le National Insurance Commissioner) (arrêt du 29 septembre 1976). — Rec. 1429.
- Affaire 12-76 : Industrie Tessili Italiana Como contre Dunlop AG (demande de décision préjudicielle, formée par l'Oberlandesgericht Frankfurt-sur-le-Main) (arrêt du 6 octobre 1976). — Rec. 1473.
- Affaire 32-76 : Alfonsa Saieva contre Caisse de compensation des allocations familiales de l'industrie charbonnière des bassins de Charleroi et de la Basse-Sambre (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunal du travail de Charleroi) (arrêt du 13 octobre 1976). — Rec. 1523.
- Affaire 29-76 : LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG contre Eurocontrol (demande de décision préjudicielle, formée par l'Oberlandesgericht de Düsseldorf) (arrêt du 14 octobre 1976). — Rec. 1541.
- Affaire 130-75 : Vivien Prais contre Conseil des Communautés européennes (arrêt du 27 octobre 1976). — Rec. 1589.
- Affaire 110-75 : John Mills contre Banque européenne d'investissement (arrêt du 17 novembre 1976). — Rec. 1613.
- Affaire 23-76 : Luigi Pellegrini & C.S.a.s. contre Commission des Communautés européennes et Flexon Italia S.p.A. (arrêt de la Cour du 7 décembre 1976). — Rec. 1807.
- Affaire 41-76 : Suzanne Donckerwolcke, épouse Criel, et Henri Schou contre Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille et Directeur général des douanes et droits indirects (demande de décision préjudicielle, formée par la cour d'appel de Douai) (arrêt de la Cour du 15 décembre 1976). — Rec. 1921.
- Affaire 33-76 : Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG contre Landwirtschaftskammer für das Saarland (demande de décision préjudicielle, formée par le Bundesverwaltungsgericht) (arrêt de la Cour du 16 décembre 1976). — Rec. 1989.
- Affaire 45-76 : Comet B.V. contre Produktschap voor Siergewassen (demande de décision préjudicielle, formée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven) (arrêt de la Cour du 16 décembre 1976). — Rec. 2043.

I. — Procédure

A. — CONSTATATION DE MANQUEMENT

1) Le Conseil, considérant que les disparités entre les réglementations nationales concernant l'utilisation des semences de légumes constituaient un obstacle aux échanges entre les Etats membres a instauré, par directive, des règles comportant des exigences communes quant à la commercialisation de ces semences. Cette directive a fixé, pour la mise en œuvre des mesures nationales, un délai expirant le 1^{er} juillet 1972. La Commission a fait valoir que la République Italienne n'avait pas encore adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive et a saisi la Cour en vertu de l'article 169 du traité CEE (1). La République Italienne invoquait les arguments suivants : les grandes orientations de la directive ont été introduites dans l'ordre juridique italien par voie législative (1971) et réglementaire (octobre 1973) ; le retard partiel s'explique par la brièveté du délai prévu par la directive, en effet, la mise en œuvre des dispositions de la directive était très complexe (nécessité d'études approfondies, de multiples consultations avec des organismes agricoles intéressés et de très nombreuses réunions interministérielles) ; par ailleurs, aucun Etat membre n'aurait respecté la date prévue ; un projet de loi destiné à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la directive avait été approuvé en décembre 1975 et seule la crise gouvernementale avait empêché son adoption à cette date. Appliquant une jurisprudence traditionnelle (cf. notre chronique, R.M.C. (*), février 1976, pp. 96, 97, 98), la Cour a rejeté ces arguments. Elle rappelle tout d'abord que « l'exacte application d'une directive est d'autant plus importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des Etats membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité ». La Cour insiste sur le caractère contraignant des délais prévus pour la mise en œuvre de la directive. La disparité des régimes appliqués dans les Etats membres engendrerait des discriminations. Elle précise ensuite que les retards éventuels pris par d'autres Etats membres dans l'exécution des obligations ne sauraient justifier l'inexécution par l'Etat des obligations qui lui incombent. Le traité ne s'est pas borné à créer des obligations réciproques : il a établi un ordre juridique nouveau. Elle rappelle que

si le délai s'avère trop court, l'Etat membre doit prendre dans le cadre communautaire les initiatives nécessaires afin d'obtenir la prorogation du délai. Enfin, les Etats membres ne sauraient invoquer les dispositions propres à leur ordre interne ou une situation particulière pour justifier le non respect des obligations et délais relevant des directives communautaires. Par voie de conséquence, la Cour a constaté une nouvelle fois le manquement du Gouvernement italien à ses obligations.

2) Dans l'affaire 10/76 (2), la Cour a confirmé sa jurisprudence sur la force obligatoire des directives. L'action en constatation de manquement avait été engagée contre l'Italie accusée de n'avoir pas satisfait dans le délai prévu à ses obligations établies par des directives relatives à la libre prestation des services dans le domaine des marchés publics et à la coordination des procédures nationales de passation des marchés, la loi adoptée n'étant pas jugée satisfaisante.

Le gouvernement italien en a convenu et a préparé un avant-projet de loi conforme aux textes communautaires. Celui-ci n'ayant pas été voté à la date de l'arrêt, la Cour a constaté le manquement en rappelant « qu'aux termes de l'article 189 du traité, la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens : que la nature obligatoire des directives implique l'obligation pour tous les Etats membres de respecter les délais qu'elles fixent afin que l'exécution en soit uniformément assurée dans la Communauté toute entière ».

B. — RECOURS EN ANNULATION

1) En octobre 1974 le Conseil et la Commission ont arrêté un certain nombre de mesures en vue d'atténuer les effets de l'augmentation exceptionnelle des coûts de production dans l'agriculture.

Il a été décidé à titre exceptionnel et par dérogation au principe de la fixation annuelle des prix posée par les règlements de base une augmentation générale des prix agricoles pour la campagne de commercialisation 74/75 ou pour la partie restante de cette campagne.

La Commission a ainsi adopté un certain nombre de règlements en application des décisions du Conseil. L'article 1^{er} du règlement n° 2546-74 dispose : « pour les produits relevant des règlements... les prélèvements à l'importation et les restitutions à l'exportation ayant fait l'objet d'une fixation à l'avance et dont le jour du dépôt de la demande

(1) All. 52/75.

(*) R.M.C. : pour Revue du Marché Commun.

(2) Aff. 10/76.



se situe avant le 7 octobre 1974, ne sont pas ajustés en fonction de l'augmentation des prix de seuil relevant de l'augmentation des prix agricoles au 7 octobre 1974 ». La société CAM (S.A.) a introduit un recours (3) tendant à l'annulation de ces dispositions. Elle a obtenu en juillet 1974 une autorisation d'exportation. Le 7 octobre, il lui restait un solde sur la quantité visée par cette autorisation. Au moment où ces dernières exportations ont été effectuées, le prix de seuil de l'orge avait été augmenté. Elle prétendait percevoir une restitution égale à la différence entre le prix de seuil de juillet et le prix de seuil augmenté. Autrement dit, par le biais du règlement n° 2546, la Commission l'aurait privée d'une certaine somme.

La question de fond présente peu d'intérêt :

La Commission a pu édicter, le 4 octobre, une mesure d'application d'un règlement qui ne devenait applicable qu'à partir du 7.

En effet, ce règlement étant entré en vigueur le 3 octobre, la Commission pouvait édicter des mesures d'exécution à condition de ne pas déroger à la date d'application prévue à savoir le 7 octobre.

La Commission n'a pas dépassé les limites de la compétence que le règlement lui a octroyée puisque celui-ci prévoyait qu'elle pouvait agir par dérogation.

Si l'article 16 du règlement 120-67 prévoit des augmentations du montant de la restitution la requérante ne saurait pas prévaloir « d'un droit acquis ou de la violation de la confiance légitime pour la partie de la restitution correspondante à des hausses de prix de seuil qui étaient étrangères à l'objectif de l'article 16 ».

L'arrêt présente surtout un intérêt au plan de la recevabilité. La Cour semble s'être prononcée, contrairement aux conclusions de l'avocat général, dans un sens favorable aux particuliers. Selon la Commission, l'acte attaqué étant un règlement le recours devait être rejeté, l'article 173 n'habilitant pas les personnes physiques ou morales autres que les Etats membres, le Conseil ou la Commission à demander l'annulation de tels actes. La société CAM (S.A.) estimait qu'il s'agissait d'une décision qui, bien que prise sous l'apparence d'un règlement la concernait directement et individuellement.

L'Avocat Général proposait d'appliquer la jurisprudence *Cie Française Commerciale et Financière* (affaire 64-69) : le règlement attaqué concernait l'incidence de nouveaux montants compensatoires

sur les contrats d'exportation conclus avant une certaine date et distinguait entre les cas où l'exportateur s'était prévalu ou non du droit d'avoir la restitution fixée à l'avance : le requérant ne s'était pas prévalu de ce droit. La Cour a affirmé que le règlement faisait partie d'un ensemble de mesures générales et que sa nature réglementaire n'était affectée en rien par le fait qu'il était possible de déterminer avec précision des personnes qu'il affectait. La Cour s'est livrée dans l'affaire 100/74 à un raisonnement plus subtil. Elle rappelle que les exportateurs sont autorisés à demander la fixation à l'avance des restitutions et que les adaptations mensuelles se répercutent sur leur montant même en cas de pré-fixation.

L'augmentation, prenant effet le 7 octobre 1974, s'est répercutée sur le montant des restitutions. L'exclusion décidée par la Commission était justifiée par le fait qu'il était « raisonnable d'estimer que les produits à exporter sous le couvert de ce certificat ont déjà fait l'objet d'achats sur le marché communautaire à des prix déterminés par le niveau de prix communs valables avant le 7 octobre ».

La décision de la Commission concerne directement les opérateurs auxquels on a dénié le bénéfice de l'opération. De surcroît, elle vise un nombre déterminé et connu d'exportateurs ainsi que le volume de transactions. Deux éléments confortent le raisonnement de la Cour : les restitutions ayant été supprimées depuis le 26 juillet, la catégorie d'opérateurs se réduit à ceux qui, ayant pré-fixé avant le 26 juillet, possédaient encore des licences d'exportation en cours le 7 octobre ; l'argumentation même de la Commission justifiant le critère de distinction permet d'identifier des opérateurs au regard de leur comportement individuel.

La Cour décide donc que la mesure, « même si elle fait partie d'un ensemble de dispositions à caractère normatif, concerne individuellement les sujets de droit visés en ce qu'elle affecte leur position juridique en raison d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire ».

Rapproché des conclusions de l'Avocat Général, cet arrêt s'inscrit dans la jurisprudence de la Cour favorable à l'extension de la recevabilité des recours.

2) En vertu de l'article 190 du traité C.E.E. la Commission est tenue de motiver ses décisions en mentionnant les éléments de fait dont dépend la justification légale de la mesure et les considérations qui l'ont amenée à prendre cette décision. Depuis l'affaire *chemie farma* (4169) la Cour considère que la « motivation doit être jugée suffisante dès

(3) Aff. 100/74.

lors qu'elle fait apparaître de façon claire et cohérente les considérations de fait et de droit » sur lesquelles s'appuie la décision de manière à permettre tant aux intéressés qu'à la Cour de connaître les éléments essentiels du raisonnement de la Commission. De façon plus précise, il semble par souci d'éviter les excès du formalisme, la Cour se montre peu exigeante : les arrêts d'annulation pour vice de forme sont rares, les juges se bornant à vérifier si la motivation permet de suivre clairement la logique exprimée par la décision. Cette considération ne limite pas les droits des requérants. Ce mode de raisonnement, familier au Conseil d'Etat français apparaît dans l'affaire 73/74 (4).

Si la décision plaçant dans la ligne d'une pratique décisionnelle constante peut être motivée d'une manière sommaire, notamment par une référence à cette pratique, lorsqu'elle va sensiblement plus loin que les décisions précédentes, il incombe à la Commission de développer son raisonnement d'une manière explicite ».

En n'explicitant pas les considérations pratiques qui l'ont conduite à l'application d'une règle de droit, la Commission s'expose comme en l'espèce, à voir sa décision annulée pour violation de la forme.

3) La République Fédérale d'Allemagne a demandé l'annulation de la décision de la Commission par laquelle celle-ci avait rejeté sa demande visant à faire constater la nécessité de certains transports de céréales au sens de l'article 4 § 1^o, al. g du règlement 787-69 (5).

Il s'agissait d'une demande tendant à obtenir la prise en charge par le FEOGA des frais de transport consécutifs à la résolution de contrats de location d'entrepôts pour stockage de céréales. La disposition invoquée prévoyait que le FEOGA serait débité « du montant total des frais entraînés par un transport rendu nécessaire postérieurement à la prise en charge par l'organisme d'intervention et effectué dans des conditions... à déterminer ».

La Commission, après consultation du comité de gestion des céréales avait conclu que les opérations en cause constituaient des actes d'administration courante et que les dépenses afférentes seraient couvertes par l'article 4, § 1^o, al. e. Les frais de transport visés par l'al. g concernaient uniquement les opérations de transport rendues nécessaires par des événements inhérents à l'évolution de la situation du marché. La Commission estimait aussi que, pour apprécier le caractère nécessaire du transport, il était indispensable d'exercer un contrôle préventif.

(4) Aff. 73/74.

(5) Aff. 47/75.

Antérieurement à cette affaire, la Commission avait décidé que les frais de transport consécutifs à la résolution d'un contrat de location d'entrepôt était imputable au FEOGA sur la base des dispositions de l'article 4 § 1^o al. g ; qu'il n'était pas nécessaire d'introduire la demande avant le transport.

La cause semblait donc entendue mais la Commission exposait que cette décision s'expliquait par le fait qu'à l'époque, elle ne s'était pas encore rendu compte qu'en Allemagne la résolution des contrats de location d'entrepôts ne constituait pas un événement exceptionnel.

Au-delà de l'analyse des textes, les éléments suivants ressortent de cet arrêt : la Cour constate que la Commission a donné une interprétation erronée des textes (6) mais qu'il convient de prendre en considération le motif avancé par la Commission en cours d'instance (7). En effet, il lui appartient d'arrêter les règles générales limitant les cas relevant de l'al. g. Il est indubitable que la Commission, lorsqu'elle agit dans le cadre de la procédure spéciale du comité de gestion dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

Toutefois elle doit fixer les règles générales à l'avance et en l'absence de telles normes, elle ne saurait considérer que des transports ne seraient pas rendus nécessaires pour la seule raison qu'ils sont la conséquence de résiliation des baux : elle poserait ainsi une règle générale à l'occasion d'un cas particulier.

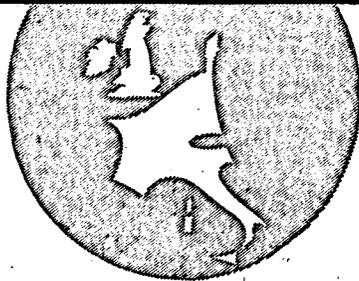
Ce contentieux doit être rapproché de l'évolution actuelle du droit français. Le pouvoir discrétionnaire implique l'examen particulier des circonstances de chaque affaire. Il interdit l'édiction de règles générales.

Cependant, afin d'harmoniser la politique économique, il est reconnu aux autorités administratives la possibilité de déterminer dans des normes d'orientation les principes qui dirigent leur action. Mais il va de soi que cette norme d'orientation (ou directive) doit être fixée avant la naissance d'un contentieux particulier.

Les mêmes principes ont guidé la Cour pour rejeter l'argument selon lequel la demande de reconnaissance de la nécessité du transport doit être introduite avant que celui-ci soit effectué. Rien n'empêchait la Commission de décider par voie de règle générale que son autorisation préalable était

(6) En affirmant que les frais de transport en question étaient acquittés par le versement du montant forfaitaire visé dans l'alinéa E.

(7) Seuls les transports qui sont la conséquence des mesures de gestion commune du marché ou qui ont leur origine dans les modifications objectives de la situation du marché relèvent de l'alinéa G.



nécessaire. En l'espèce, n'ayant pas énoncé une telle règle, elle ne saurait rejeter une demande pour la seule raison qu'elle a été introduite après le transport.

Bien que la référence à la décision antérieure de la Commission ne fasse l'objet que d'une incidente dans l'arrêt on peut penser que le respect du principe de la confiance légitime, élément indispensable de la sécurité dans les rapports commerciaux, a joué un certain rôle dans le jugement de la Cour.

4) La Société Pellegrini a demandé l'annulation de l'acte par lequel la Commission a décidé de conclure un contrat de nettoyage avec un autre établissement (8).

Le Commissaire du Gouvernement Mayras a examiné le problème de compétence : une telle décision était-elle susceptible d'un recours en annulation en vertu de l'article 146 CEEA ? Plus précisément la décision par laquelle, à la suite d'un appel d'offres, la Commission choisit ses co-contractants, doit-elle être intégrée dans l'acte contractuel constitué par la passation du marché ? Une réponse positive aurait entraîné l'irrecevabilité. La solution était simple et ne saurait surprendre le juriste français : on se trouve en présence d'un acte détachable du rapport contractuel. Le souci de réalisme conduit à reconnaître à l'entreprise non retenue une possibilité d'action contre cette décision.

Au fond, le requérant invoquait le détournement de pouvoir : l'offre acceptée était en effet plus élevée que les autres et la société requérante avait assuré elle-même, de manière satisfaisante, le service de nettoyage pendant des années. La Cour déclare que pour admettre le détournement des pouvoirs il devrait être démontré que les motifs du choix de la Commission avaient été étrangers à l'intérêt du service. En l'espèce, la procédure de l'appel d'offres, contrairement à celle de l'adjudication, laisse à l'administration toute latitude dans le choix du co-contractant. Le prix n'est qu'un élément d'un ensemble d'autres facteurs entrant en ligne de compte ; les éléments techniques notamment jouent un rôle déterminant. Or, l'entreprise choisie présentait une dimension industrielle et commerciale satisfaisante. Elle était également en mesure d'assurer la formation d'un personnel spécialisé. Le marché ne doit pas être passé avec l'entreprise moins disante. Il peut l'être avec celle qui répond à des objectifs économiques essentiels. On se trouve donc en présence d'un pouvoir discrétionnaire ce qui n'exclut pas, on le sait, l'annulation mais tant le droit français que le droit communautaire tendent à prouver

que le détournement de pouvoir est d'usage difficile et que le juge hésite à se prononcer sur la moralité administrative.

C. — RECOURS EN INDEMNITÉ

1) La société des grands moulins des Antilles a exporté des céréales à destination de pays tiers. Pour ces opérations, elle a obtenu de l'ONIC des certificats qui comportent une fixation de restitution prévue par les règles communautaires.

L'article 10 du règlement 1041/67 prévoit que la restitution est payée par l'Etat membre sur le territoire duquel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies. Un autre texte communautaire institue une indemnité compensatrice pour certaines céréales recueillies dans la communauté qui se trouvent en stock à la fin de la période de commercialisation.

Le paiement de cette somme incombe à l'Etat où se trouve le produit. La société des grands moulins des Antilles s'est adressée à l'ONIC pour obtenir le paiement des sommes qui lui sont dues à ce double titre. Ce dernier a considéré que la question était à l'étude en l'absence de financement communautaire pour couvrir ces dépenses. La société s'est alors adressée à la Commission pour obtenir le paiement des sommes dont elle était créditrice à l'égard de son Etat en vertu de la réglementation communautaire.

Devant le refus de la Commission elle a intenté un recours sur la base de l'article 215, al. 9. La Cour s'est prononcée sur la recevabilité de la demande : la réclamation intéresse les rapports entre les particuliers et l'administration nationale. La Cour déclare tout d'abord que le refus d'une institution de la Communauté de payer une dette éventuellement due par un Etat membre en vertu du droit communautaire ne rentre pas dans la matière de la responsabilité non contractuelle de la communauté.

Dans sa réplique, la société se plaçait sur un terrain différent. Elle considérait que le refus illicite de la Commission de financer les dépenses qui incombent à la République française aurait amené le Gouvernement français à lui refuser les sommes dues. Ce serait donc ce refus qui engagerait la responsabilité de la Communauté. Ce raisonnement était en contradiction avec une jurisprudence constante : dans le système communautaire, le fait pour la Communauté de ne pas accorder une prestation due à un Etat ne dispense pas ce dernier de remplir les obligations que le droit communautaire lui impose.

(8) Aff. 23/76.

(9) Aff. 99/74.

La cause juridique de la demande réside dans le refus de l'Etat français de remplir ses obligations. Le recours tend en réalité au paiement par la Communauté des sommes dues par l'Etat.

Dans cette affaire, la Cour distingue donc les dispositions communautaires et les décisions d'application qui relèvent des autorités nationales. Il appartient aux juridictions nationales de statuer sur la légalité de ces actes d'application après utilisation éventuelle de l'article 177 du traité. Les droits de la société à l'égard des autorités nationales ne sauraient dépendre d'une décision préalable de financement par la Communauté.

2) Le règlement n° 1 112-73 a modifié substantiellement le régime des montants compensatoires.

Le 12 mars 1973, le Conseil chargeait la Commission de préparer les nouvelles dispositions. Le 21 mars suivant, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement. Le 30 avril 1973, le règlement 1 112-73 est entré en vigueur. Le 30 mai la Commission a adopté les mesures d'application.

Six entreprises ont introduit un recours en indemnité en invoquant le dommage que leur aurait fait subir l'application de la nouvelle méthode de calcul à des exportations pour lesquelles des certificats d'exportation avaient été préalablement octroyés (10).

Les questions de recevabilité tranchées par la Cour présentent peu d'intérêt : certaines sociétés n'avaient pas joint les contrats et certificats relatifs aux exportations, s'il n'est pas possible pour la Cour de se prononcer sur le montant du préjudice, elle est en mesure de trancher la question préalable de responsabilité.

Certains certificats d'exportation ont été obtenus par des tiers avant la modification du règlement des montants compensatoires et les extraits n'ont été transmis au requérant que postérieurement. La Cour considère que le droit communautaire permet ce transfert. La recevabilité du recours n'est donc pas affectée.

Sur le fond, la Cour s'est déjà prononcée sur cette question dans l'arrêt 74-74. Elle a reconnu la responsabilité de la Communauté, pour le dommage relevant d'une modification de la réglementation des montants compensatoires effectuée sans préavis et sans mesures transitoires. La condamnation était fondée sur la violation de la confiance que l'entreprise requérante pouvait légitimement fonder dans le maintien de la réglementation.

Dans l'arrêt commenté les requérantes faisaient valoir : que l'application de la nouvelle méthode aux exportations engagées antérieurement aurait porté atteinte aux droits acquis par l'octroi des certificats d'exportation comportant pré-fixation du montant de la restitution à l'exportation. La Cour a rejeté cette argumentation : le droit ne naît que par la réalisation de l'exportation, à partir du moment où celle-ci a eu lieu ; que la nouvelle méthode aurait porté atteinte à la confiance qu'elles auraient pu avoir dans le maintien de l'ancien système.

L'Avocat Général Trabucchi, analysant l'ensemble des dispositions et leur chronologie, montrait qu'à partir du 12 mars, en tout cas du 21, lorsque la Commission avait fait ses propositions, celles-ci étaient connues sans retard des opérateurs intéressés. Ceux-ci disposaient d'éléments d'information suffisants pour se rendre compte que dans un avenir très proche la réglementation communautaire ne les garantirait plus. La Cour a repris cette argumentation en distinguant : les contrats passés après le 30 avril 73 pour lesquels les requérantes n'avaient pu ignorer le règlement n° 1112-73 et la nouvelle méthode de calcul, aucun indice ne permettait de prévoir que le règlement de la Commission (édicte le 30 mai 1973) rendant applicable le texte du 30 avril comporterait des mesures transitoires ; les contrats conclus avant le 30 avril 1973, parmi les risques prévisibles figurait la probabilité que la méthode de calcul des montants compensatoires serait modifiée.

Les requérants ont donc pris un risque commercial considérable.

Ainsi sont fixées les limites de l'arrêt 74/74 et précisés les éléments donnant à la notion de confiance un caractère légitime.

3) Afin de lutter contre la hausse des prix sur le marché intérieur le gouvernement italien a adopté un ensemble de textes.

L'un d'entre eux prévoit que l'AIMA, organisme d'Etat italien, chargé de régulariser les marchés agricoles peut intervenir sur le marché des céréales italien. Cet organisme a acheté sur le marché mondial du blé dur qui a été ensuite vendu à des producteurs italiens de semoule et de pâtes à un prix nettement inférieur au prix d'achat. Ces opérations ont suscité la critique du syndicat des fabricants de pâtes alimentaires de France : les réductions de pâtes auraient constitué une aide illicite au regard du traité CEE. La Commission a examiné les mesures prises par le Gouvernement italien et a conclu que la concurrence n'était pas faussée, que les échanges entre Etats membres n'étaient pas affectés, qu'il n'y avait pas contrariété avec l'article 92, qu'il n'y avait pas lieu d'engager une procédure au sens de l'article 93 parce que les pâtes des-

(10) Aff. jointes 85-98/74 ; 15 et 100/75.



tinées à la consommation intérieure étaient seules à bénéficier des réductions de prix. La société Bertrand qui combattait cette thèse, introduisit un recours devant la Cour de Justice à l'effet d'obtenir la condamnation de la Commission à lui payer une indemnité correspondante au préjudice (10 bis). La Commission a soulevé tout d'abord l'irrecevabilité de la demande. Le requérant se contentait, en effet, de mentionner le montant du préjudice sans indiquer les modalités de calcul de cette somme. De façon plus générale, l'analyse économique faite de la situation paraissait insuffisante.

Cependant, sur l'invitation de l'Avocat Général, « parce que nous ne voulons pas encourir le reproche d'avoir manifesté un formalisme en interprétant l'article 38 § 1^o du règlement de procédure », la Cour se prononce au fond.

Il n'est pas contesté que les prix à l'exportation de pâtes italiennes aient été inférieurs à ceux qu'exigeaient les producteurs français mais ce fait ne constitue pas la preuve effective d'un lien de causalité. L'Avocat Général et la Cour se livrent alors à une étude très détaillée du marché des pâtes alimentaires.

Ils rappellent que la Commission s'est assurée auprès du Gouvernement italien de ce que l'AIMA n'a cédé du blé dur à des prix réduits qu'aux fabricants de pâtes de semoule livrées sur le marché intérieur.

La société Bertrand ne peut justifier que la baisse de ses ventes a été causée par les mesures italiennes. Au contraire, la Cour constate qu'avant même l'instauration de l'aide du Gouvernement italien l'exportation de pâtes avait connu une augmentation sensible.

Elle constate également que l'écart entre les prix à l'exportation italiens et les prix pratiqués en France s'étaient réduits depuis la mise en place du système antihausse italien.

La différence de prix s'explique sans doute par d'autres éléments, notamment par l'utilisation de procédés de production plus rationnels, la faiblesse de la monnaie italienne et d'autres éléments de production.

Le recours est donc rejeté.

4) L'entreprise IBC Importazione Bestiame Carni SRL a demandé à la Cour réparation du préjudice qui lui aurait été causé en raison de l'application

(10 bis) Aff. 40/75.

par les autorités douanières italiennes du règlement 1 463/73 portant modalité d'application des montants compensatoires monétaires (10 fév.).

L'article 5 de ce texte serait entaché d'illégalité en ce qu'il aurait diminué indûment les montants compensatoires à l'importation.

L'entreprise aurait donc dû payer, à tort, diverses sommes à titre de péréquation entre la charge à l'importation et les montants compensatoires monétaires. La Commission invoquait deux arguments en faveur de l'irrecevabilité du recours. La réclamation aurait en réalité été une demande de restitution des sommes et donc un recours en quasi contrat qui, d'après l'article 215 du Traité, doit se rattacher au contentieux contractuel.

L'Avocat général devait montrer que dans le droit des Etats membres de la Communauté le quasi contrat ne peut être considéré comme une branche du droit des contrats. L'article 215, lorsqu'il fait référence à la responsabilité contractuelle ne vise pas la responsabilité touchant la restitution des sommes payées en trop en l'absence de tout contrat. La Cour, dans son arrêt, ne fait aucune référence à cette argumentation.

Elle a néanmoins déclaré le recours irrecevable. Selon la Commission le litige visant la décision des autorités italiennes prise en exécution d'un règlement communautaire considéré comme illégal. Il tendrait en réalité, au remboursement par la Communauté des sommes éventuellement indûment perçues aux lieu et place des autorités nationales.

La réglementation communautaire établissant que l'évaluation concrète et la perception des sommes dues relèvent des autorités nationales, il appartient aux juridictions nationales de statuer sur la légalité des actes d'exécution après utilisation éventuelle de l'article 177 du traité pour connaître la validité de la réglementation communautaire exécutée. La Cour distingue donc très nettement le recours contre la norme communautaire et l'action dirigée contre les mesures prises en application de ce texte.

La responsabilité incombe à l'Etat même si le FEOGA est en dernier ressort obligé de l'indemniser de cette responsabilité. Dans ce domaine, donc, il faudrait distinguer l'obligation à la dette (autorité nationale) et la contribution à la dette (communautaire).

5) Dix-huit sociétés ont introduit un recours en responsabilité pour obtenir réparation du préjudice subi du fait de l'abrogation des montants compensa-

(10 ter) Aff. 46/75.

toires applicables dans le domaine des matières grasses. Cette abrogation aurait eu pour résultat que les aides pré-fixées se révéleraient insuffisantes (11). Cet arrêt présente un intérêt au niveau de la recevabilité. En effet, la Commission a contesté la recevabilité des recours : l'action en responsabilité constituerait en fait une mise en cause de la méthode de calcul pratiquée pour la pré-fixation des aides par l'autorité nationale (société inter-professionnelle des oléagineux). Les sociétés requérantes auraient donc dû saisir les juridictions nationales compétentes pour se prononcer sur la légalité des actes nationaux pris en exécution des dispositions communautaires.

Après avoir rappelé que la recevabilité de l'action doit être examinée d'office, la Cour a adopté une distinction garantissant à la fois les particuliers contre les agissements des organes communautaires et l'autonomie institutionnelle des Etats.

Les recours sont recevables en ce qu'ils concernent les conséquences des pré-fixations d'aides octroyées avant l'intervention du règlement communautaire. Ils sont irrecevables pour les pré-fixations demandées et octroyées ultérieurement : les requérantes devaient, dans ce cas, saisir les juridictions nationales compétentes.

Au fond les requérantes invoquaient notamment la garantie qui leur était fournie pour la campagne en cours de réalisation. Elles utilisaient donc un moyen assez proche de l'atteinte au principe de la protection de la confiance légitime.

La Cour rejette cette argumentation en retenant un critère de finalité du règlement initial : celui-ci avait pour objet de prévenir des perturbations dans les échanges et non d'assurer aux producteurs une rémunération inchangée.

6) Sur la base d'une interprétation préjudicielle, le Tribunal de Lille a condamné l'administration française des douanes à restituer à la société anonyme Roquette frères toutes les sommes indûment perçues sur la base d'une application erronée de la règle communautaire. La même juridiction a rejeté la demande relative aux intérêts essentiellement parce que les sommes indûment perçues avaient été versées au FEOGA. La société Roquette qui n'a pas interjeté d'appel contre cette décision agissait donc contre la Commission et demandait, en outre, réparation du préjudice qu'elle aurait subi au niveau de la concurrence par suite de l'application de la règle communautaire (12).

— La Cour rappelle que les litiges concernant les relations avec l'administration nationale à la

suite d'un paiement indu relèvent au premier chef du juge national compétent : « ces perceptions sont faites par les Etats membres conformément à leurs dispositions législatives réglementaires et administratives... les litiges relatifs à la restitution du montant perçu pour le compte de la Communauté relèvent... de la compétence des juridictions internes et doivent être tranchés par celles-ci en application de leur droit national, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé de la matière ».

La Cour applique dans toute sa logique le principe d'autonomie institutionnelle. Le juge national est seul compétent pour se prononcer sur les questions accessoires : il en est ainsi du versement des intérêts.

On remarquera que le fait que les sommes litigieuses aient été versées au FEOGA ne modifie en rien les rapports en cause. L'Avocat général rappelait qu'une décision antérieure avait posé le principe d'une responsabilité subsidiaire de la Communauté mais que cette responsabilité ne pourrait intervenir que si le requérant avait épuisé toutes les voies offertes par le droit interne pour obtenir satisfaction.

— En ce qui concerne le dommage subi sur le plan de la concurrence par le fait que les commerçants d'autres Etats membres auraient reçu un avantage l'irrecevabilité ne peut évidemment être invoquée. Au fond, la Cour retient l'argument avancé par la Commission. Les statistiques produites par la requérante ne présentent pas un caractère probant suffisant. La requérante n'a pas établi la réalité du dommage qu'elle prétend avoir subi. Il semble même que les exportations françaises vers les autres Etats membres aient augmenté dans une proportion supérieure aux importations. De toute façon, l'Avocat général rappelait que l'erreur de la Commission, qui avait conseillé au Gouvernement une certaine application du règlement, était due à ce qu'elle s'attachait à la lettre du texte.

L'arrêt interprétant correctement le règlement du Conseil est allé au-delà de cette analyse : la réalité économique avait exigé un effort d'interprétation normal pour un organe juridictionnel mais qu'il serait excessif d'exiger de la part d'organes exécutifs. Dans sa jurisprudence antérieure, la Cour avait, par ailleurs, affirmé que l'adoption par l'administration communautaire d'une interprétation erronée d'un texte normatif ne constituait pas, à elle seule, une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

7) Les affaires jointes 56 à 60/74 (13) constituent un prolongement des affaires 63-69/72 (Chro-

(11) Aff. 67 à 85/75.

(12) Aff. 26/74.

(13) Aff. 56 à 60/74.



nique R.M.C. février 1976, pp. 101 - 102). Les recours intentés par différentes firmes allemandes de semoulerie tendaient à obtenir réparation de dommages qu'elles auraient subis au cours de la campagne céréalière 74-75 du fait de la réglementation des prix et des aides en matières de blé dur dans la communauté.

La nouvelle réglementation aurait provoqué une discrimination, source de préjudices : les organes communautaires auraient non seulement poursuivi leur politique antérieure, mais encore accru la différence entre le prix d'intervention et le prix de seuil ou le prix indicatif. La Cour a été amenée à régler deux questions importantes relatives à la recevabilité et au fond.

Les organes communautaires mis en cause ont fait valoir qu'en réalité les requérantes cherchaient à faire constater l'illégalité de la réglementation communautaire.

Au-delà des termes utilisés par la requête, l'argument ne paraît pas pertinent au regard de la jurisprudence traditionnelle de la Cour. L'action en responsabilité se différencie du recours en annulation et du recours en carence par le but et l'effet juridique : l'objet du litige dans cette affaire est essentiellement la compensation financière du dommage subi par les requérantes au cours de la campagne 74-75. L'annulation n'aurait aucune incidence immédiate sur le préjudice, la modification rétroactive de la réglementation étant contraire au principe de sécurité juridique.

Les défendeurs invoquaient le fait que les conclusions des requérantes visaient à faire constater que la Communauté est tenue de réparer un préjudice non réalisé. Il s'agirait donc bien d'un recours en constatation puisque visant à obtenir réparation de dommages futurs.

L'Avocat général a développé largement le thème de la distinction de l'action en exécution et de l'action en constatation de responsabilité faisant référence aux précédents jurisprudentiels en s'attachant à montrer l'intérêt d'une action permettant de prévenir des dommages plus considérables, donc de saisir le juge dès que la cause du préjudice est certaine. La Cour a fait sienne cette appréciation.

Le vrai problème était de savoir si le recours concernait un dommage futur, le recours étant formé avant le début de la campagne et les requérantes demandant réparation du dommage qu'elles s'attendaient à subir. L'article 215 utilise les termes de « dommages causés ». Il fallait donc les interpréter. L'étude du droit comparé montre que le recours en réparation d'un préjudice futur n'est pas exclu mais est soumis à des conditions strictes.

Les expressions suivantes reviennent le plus souvent : « dommage prévisible », « possibilité concrète », « dommage à attendre normalement et vraisemblablement », « sérieuse perspective de survenance du dommage ». Quant au droit communautaire, une interprétation stricte se justifie par la limitation apportée au droit de recours des particuliers contre les actes normatifs. En l'espèce, la Cour s'est prononcée pour la recevabilité : le préjudice étant éminent, les requérantes pouvaient se réserver de préciser ultérieurement le montant du préjudice que la Communauté devrait éventuellement réparer et demander la constatation de la responsabilité de la Communauté. Toujours dans le même esprit, la Cour précise que les conclusions ultérieures des requérantes tendant à la condamnation de la Communauté à leur payer les montants spécifiés et successivement modifiés ne sauraient être considérées comme constituant une modification du recours ou comme un moyen nouveau.

Au fond, la Cour reprend tout d'abord l'argumentation des affaires jointes 63-69-72.

Au plan normatif, les requérantes invoquaient la violation de l'article 39.

L'article 39 prévoit la garantie des approvisionnements dans le Marché commun. Or, la mesure communautaire a permis une augmentation considérable de la production de blé dur. Les mesures d'encouragement se situent dans le sens d'une orientation des objectifs globaux fixés à l'article 39. La notion de stabilisation des marchés ne saurait couvrir le maintien de situations acquises dans des conditions de marché antérieures. La Cour décide donc que l'on n'est pas en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Au plan de l'aménagement de cette politique, la Cour recherche si le règlement du Conseil n'a pas abusivement désavantagé les semouleries allemandes à l'égard de leurs concurrents français. Plus exactement, les institutions défenderesses ayant admis dans les affaires jointes 63-69/72 que la réglementation était profitable aux semouleries françaises, le problème se posait de savoir si le fait pour le Conseil de n'avoir pas remédié à cette situation pouvait engager sa responsabilité.

La Cour répond négativement à cette question en utilisant deux arguments : il est concevable que dans les conditions incertaines du marché mondial le Conseil ait pu estimer plus prudent de maintenir provisoirement le système en vigueur ; une fixation des prix de seuil différente pour les Etats membres non producteurs de blé dur et pour les autres Etats membres aurait constitué une mesure extrêmement délicate demandant une analyse qui aurait supposé des informations plus sûres. Une expérimenta-

tion d'autres mesures (par exemple une restitution du prélèvement à l'importation de blé dur provenant de pays tiers aux semouleries allemandes) aurait été peu prudente.

Les requérantes ont également demandé une indemnité au titre de l'intervention illégale de l'autorité publique assimilable à une expropriation comme dans l'affaire 63-69/72. La Cour a refusé de trancher la question par un artifice de raisonnement, les interventions incriminées n'étaient pas illégales. Les requérantes avaient eu la maladresse d'utiliser le terme « d'empiètement illégal » : le problème de la responsabilité sans faute reste posé.

8) Dans un arrêt du 15 juin 1975, la Cour avait déclaré, qu'en l'absence d'un intérêt public péremptoire, la Commission en n'ayant pas assorti le règlement 189-72 de mesures transitoires protégeant la confiance que l'opérateur pouvait légitimement avoir dans la réglementation communautaire, avait violé une règle supérieure de droit et engagé ainsi la responsabilité de la Communauté. La Cour indiquait que la victime devait être dédommée des pertes subies et que le montant de la réparation serait déterminé par accord des partis ou par la Cour à défaut d'un tel accord.

Les parties n'étant pas parvenues à un accord, le requérant a formulé une demande chiffrée à la Cour des communautés (14).

Le 15 juin 1976 cette dernière s'est prononcée sur le montant de la réparation. Elle rappelle que le requérant ne saurait être sensé avoir subi un préjudice si le risque, bien qu'ayant existé, n'est pas survenu. Elle constate ensuite que le risque de change, tout en ayant existé pendant une certaine période, n'est pas survenu ; et que si, comme le prétend le requérant, le paiement en francs français n'a pu être obtenu, qu'en contre-partie de l'abandon des intérêts de retard, il lui incombe d'en faire la preuve.

D. — RESPONSABILITÉ CONTRACTUELLE

La responsabilité contractuelle de la Commission est soustraite à la compétence de la Cour. Les juridictions nationales sont seules compétentes sous réserve de l'existence d'une clause compromissoire contenue dans le contrat et attribuant spécialement compétence à la Cour. La Cour a été appelée à faire application de ces principes dans une affaire confuse (15). La Société Pellegrini a été chargée,

par entente directe du service de nettoyage de locaux et installation de l'établissement. En 1971, la Commission a organisé une procédure d'appel d'offres sur la base d'un document qui prévoyait que la durée du marché était fixée à 36 fois, comportant une clause compromissoire et fixant un délai de préavis. La Commission a attribué le marché à une société concurrente, mais celle-ci ne donnant pas suite à la proposition, la Commission a confié le marché à la Société Pellegrini. En 1975, la Commission a décidé à nouveau d'organiser une procédure d'appel d'offres au cours de laquelle la soumission de la Société Pellegrini n'a pas été retenue. Le contrat qui la liait à la Commission ayant été résilié, la Société Pellegrini a exercé une action en exécution du contrat invoquant l'obligation de préavis prévue dans le projet de convention de 1971. La Cour a opéré une dichotomie curieuse mais fondée.

En ce qui concerne la compétence le problème s'est posé de savoir si la clause compromissoire prévue par l'article 15 § 2 du texte de 1971 devait s'appliquer. La Cour a considéré que le projet de convention régissait les relations établies entre le requérant et la commission. Des échanges de lettres y faisaient référence et de surcroît elle était un instrument privilégié et indispensable de réglementation et de détermination des obligations de chacune des parties. L'article 38 § 6 du règlement de procédure exige que toute requête présentée en vertu de l'article 153 soit accompagnée d'un exemplaire de la clause compromissoire. La Cour a refusé un excès de formalisme et a considéré que la production du projet de convention était suffisant.

Au fond en ce qui concerne la durée prévue par le projet de convention, les lettres qui investissent le requérant de la charge du service s'écartent de façon expresse des stipulations de ce document. Quant au préavis il était lié à la durée du contrat or, la mission de la société était limitée dans le temps. Pour la même raison la Cour a considéré que l'article 1563 du code civil italien qui prévoit le préavis contractuel n'était pas applicable car il ne concerne que des contrats dont la périodicité a été fixée.

E. — QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

1) Conformément à sa jurisprudence constante, la Cour a répondu au Pretore d'Abbiategrasso (16) qui lui demandait « si l'ordre juridique communautaire énonce des principes qui permettent de quali-

(14) Aff. 74/74.

(15) Aff. 23/76.

(16) Aff. 23/75.



fier d'illégal un acte législatif d'un Etat membre, motif pris de ce que cet acte est contraire au droit communautaire, lorsque cet acte est arrêté en vue de donner exécution à des actes non valides émanant des institutions communautaires», qu'il appartenait aux autorités nationales de tirer les conséquences dans leur ordre juridique de la déclaration d'une telle invalidité prononcée dans le cadre de l'article 177 C.E.E.

2) La Cour rappelle qu'elle n'a pas, dans le cadre d'un recours préjudiciel en vertu de l'article 177 du traité, à se prononcer sur le sens et la portée de dispositions législatives nationales, mais doit se limiter à l'interprétation de dispositions de droit communautaire en cause (17).

3) Le gouvernement italien ayant exprimé des doutes sur les questions posées par le Pretore de Sase en invoquant les faits de l'espèce, la Cour a jugé (18) « que l'article 117 du traité C.E.E., basé sur une nette séparation de fonctions entre la juridiction nationale et la Cour de justice, ne permet à celle-ci ni de connaître des faits de l'espèce ni de censurer les motifs de la demande d'interprétation ; qu'habilitée à se prononcer sur l'interprétation du traité et des actes pris par les institutions, la Cour ne saurait les appliquer au cas d'espèce, cette application relevant de la compétence de la juridiction nationale ».

4) Dans une réponse à une question préjudicielle (19) la Cour a fait référence à sa jurisprudence précédente pour préciser la portée de sa réponse : « qu'il faut en conclure qu'en attendant l'élaboration de méthodes plus appropriées, la réglementation communautaire dans le domaine vitivinicole ne s'oppose pas à ce que les Etats membres utilisent la méthode à 100° pour déterminer l'extrait sec du vin aux fins de l'application d'une présomption légale de suralcoolisation fondée sur le rapport de l'alcool à l'extrait sec ;

Attendu qu'il convient d'ajouter, comme il a été précisé par les arrêts de la Cour du 30 septembre 1975, affaires jointes 89/74 et 18 et 19/75 et affaires jointes 10-14/75, que dans l'hypothèse où il s'agit de vins provenant d'autres Etats membres, une telle présomption doit être appliquée de manière à éviter toute discrimination.

5) Des importations en Italie de peaux de bovins de France et du Sénégal ont été soumises au paie-

(17) Aff. 32/76.

(18) Aff. 33/76.

(19) Aff. 64/75.

ment d'un droit d'inspection vétérinaire à l'importation prévu par un décret du 27 juillet 1934 que ne payaient pas les produits nationaux similaires.

L'entreprise importatrice a intenté une action (20) en décharge de l'impôt en invoquant l'article 13 § 2 du traité et l'article 2 § 1 de la Convention d'association signée à Yaoundé en 1963 qui stipule que « Les produits originaires des Etats associés bénéficient à l'importation dans les Etats membres de l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalant à de tels droits qui interviennent entre les Etats membres conformément aux dispositions des articles 12, 13, 14, 15 et 17 du traité et aux décisions d'accélération du rythme de réalisation des objets du traité intervenues ou à intervenir ».

L'article 2 § 1 de la Convention de 1969 dispose que « les produits originaires des Etats associés sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption des droits de douane et taxes d'effet équivalent sans que le traitement réservé à ces produits puisse être plus favorable que celui que les Etats membres s'accordent entre eux ».

Le Tribunal de Gênes, bien que son Président ait eu le sentiment que le droit perçu n'était pas contraire au traité, a posé à la Cour les questions suivantes : « 1. Le droit d'inspection sanitaire, sur les produits importés d'origine animale, imposé par l'article 32, paragraphe 4 du texte unique n° 1 265, du 27 juillet 1934, des lois sanitaires et tel qu'il est fixé en son montant par la loi n° 30 du 23 janvier 1968, constitue-t-il, étant donné ses caractéristiques ci-dessus précisées, une taxe d'effet équivalant à des droits de douane au sens de l'article 13, paragraphe 2 du traité C.E.E. ?

« 2. L'article 13, paragraphe 2 du traité C.E.E. implique-t-il l'abolition de toute taxe d'effet équivalent à des droits de douane, en ce qui concerne les importations intracommunautaires, à compter du 1^{er} juillet 1968 ou à compter du 1^{er} janvier 1970 ?

« 3. La notion de taxe d'effet équivalent à des droits de douane est-elle la même :

- a. à l'article 13, paragraphe 2 du traité C.E.E. ;
- b. à l'article 2, paragraphe 1 de la Convention d'association signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 entre la C.E.E. et les Etats africains et malgache, ratifiée par l'Italie par la loi n° 406 du 20 mai 1964 et introduite dans l'ordre juridique communautaire par décision C.E.E. n° 345/64 du Conseil, du 5 novembre 1963 ;
- c. à l'article 2, paragraphe 1 de la Convention d'association signée à Yaoundé le 29 juillet 1969 entre la CEE et les Etats africains et malgache, ratifiée

(20) Aff. 87/75.

par l'Italie par la loi n° 1048 du 7 décembre 1970 et introduite dans l'ordre juridique communautaire par décision C.E.E. n° 539/70 du Conseil du 29 septembre 1970 ?

« 4. L'article 2, paragraphe 1 de la Convention d'association signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 entre la C.E.E. et les Etats africains et malgache,

a. est-il immédiatement obligatoire ;

b. engendre-t-il dans le chef des « ressortissants » communautaires un droit subjectif au non-paiement à l'Etat des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, droit que les juges nationaux doivent sauvegarder ;

c. produit-il ces effets à compter du 1^{er} juillet 1968 ou à compter du 1^{er} janvier 1970 ?

« 5. L'obligation de ne pas percevoir les taxes d'effet équivalant à des droits de douane mise à la charge des Etats par l'article 2, paragraphe 1 des deux Conventions de Yaoundé successives s'est-elle imposée de façon ininterrompue à partir de la date fixée en réponse à la question 4 c ? »

La Cour a répondu en se référant à sa jurisprudence dans l'affaire SpA Marimex c. Admin. italienne des Finances (Rec. 1972, p. 1309).

Les particularités du cas d'espèce (mentionnées par le juge d'instance, taxe proportionnée à la contrepartie d'un service, droit perçu selon des modalités et à des moments différents sur les produits nationaux) n'ont pas paru de nature à justifier une solution différente de celle de l'affaire Marimex où la Cour avait considéré, comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane les charges pécuniaires imposées pour des raisons de contrôle sanitaires des produits à l'occasion de leur passage à la frontière qui sont déterminées selon des critères propres et qui ne sont pas comparables aux critères servant à fixer les charges grévant les produits nationaux similaires.

Conformément à sa jurisprudence antérieure, elle a situé à la fin de la période transitoire la naissance de l'effet direct de l'article 13 § 2 du traité.

La réponse aux questions suivantes constitue la partie la plus intéressante de l'arrêt. On retrouve, en effet, dans cette affaire des questions qui avaient déjà été envisagées par la Cour dans les affaires jointes 21 à 24/72 mais dans un contexte différent.

Comme l'a rappelé l'Avocat général, la question de savoir si la Cour peut interpréter une convention internationale en application de l'article 177 a déjà été tranchée, implicitement dans l'affaire 40/72 du 7/2/73, et explicitement dans l'affaire 181/73 Haegemann du 30/4/74. Les justifications données par l'Avocat général témoignent une nouvelle fois du dualisme déjà signalé qui anime les analyses de la Cour lorsqu'elle aborde les questions de rapport entre droit international et droit communautaire.

La Cour n'a pas éprouvé le besoin dans cette affaire de justifier sa compétence pour interpréter.

La Cour a joint les questions 3 et 4 pour y répondre en raison du lien qui existe entre elles.

Elle a examiné si l'article 2 paragraphe 1 de la Convention de Yaoundé de 1963 engendrait pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice en vue de contester la perception d'une redevance nationale « Pour ce faire il convient d'envisager à la fois l'esprit, l'économie et les termes de la Convention et de la disposition ».

La Cour rappelle à cette fin les antécédents de la Convention de 1963, c'est-à-dire l'association des PTOM prévue par le traité C.E.E. et ses buts et les conditions dans lesquelles la convention d'application a été remplacée au terme de la période de cinq ans prévue par la Convention de Yaoundé conclue par les Etats membres et par la Communauté.

L'examen du texte de l'article 2 et de diverses dispositions font apparaître que « la Convention n'a pas été conclue pour assurer une égalité dans les obligations que la Communauté assume vis-à-vis des Etats associés mais plutôt conformément à l'objectif de la première convention annexée au traité pour favoriser le développement de ceux-ci ».

La Cour a jugé « que ce déséquilibre dans les obligations assumées par la Communauté vis-à-vis des Etats associés qui est dans la logique même du caractère spécifique de la Convention, n'est pas un obstacle à la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct de certaines de ces dispositions ».

La Cour constate que la suppression des taxes d'effet équivalent devait, du côté communautaire, se poursuivre automatiquement. Le renvoi à l'article 13 donne à l'article 2 paragraphe 1 le même effet, la Communauté ayant assumé la même obligation et de même portée que celle que les Etats membres ont assumé entre eux » cette obligation étant précise et n'étant assortie d'aucune réserve implicite ou explicite de la part de la Communauté est apte à engendrer pour les justiciables le droit de s'en prévaloir en justice, et ce, à partir du 1^{er} janvier 1970.

La Cour examine ensuite le problème de l'éventuelle interruption de l'interdiction imposée aux Etats membres par les deux Conventions de Yaoundé. Elle constate que le Conseil d'association a prorogé à deux reprises la 1^{re} convention après son expiration le 30 mai 1969 en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle. « Que ces deux décisions ayant été adoptées par le Conseil d'association en vertu des pouvoirs attribués à celui-ci par la Convention, il faut conclure que les obligations



imposées aux Etats membres par la première Convention ont continué sans interruption jusqu'à l'entrée en vigueur de la deuxième convention ».

F. — AVIS SUR UN ACCORD INTERNATIONAL (art. 228 CEE)

En 1975, la Cour a été saisie pour la première fois d'une demande d'avis sur la compatibilité d'un accord international avec le traité en vertu de l'article 228 C.E.E. (21). La Cour a considéré que sa compétence s'étendait à « tout engagement pris pour des sujets de droit international et ayant forme obligatoire quelle qu'en soit la qualification formelle ». La notion de compatibilité comprend le contenu de l'accord et les conditions de sa négociation. Elle n'a pas admis l'existence d'un délai de forclusion pour la présentation de la demande.

G. — CONVENTION SUR LA RECONNAISSANCE ET L'EXECUTION DE JUGEMENT ÉTRANGER (*)

1) L'affaire 12/76 (22) a posé le problème de l'intervention dans la procédure de l'Irlande et du Royaume-Uni qui ne sont pas encore parties à la Convention. L'article 3 § 2 de l'acte d'adhésion oblige les nouveaux Etats membres à adhérer et à engager des négociations à cette fin.

L'article 63 alinéa 1 de la Convention constitue la base des négociations avec tout Etat qui devient membre de la C.E.E. Ces états ont donc intérêt à exprimer leur avis, a jugé la Cour, lorsqu'elle « est appelée à interpréter une Convention à laquelle ils sont tenus d'adhérer ».

En outre, « l'article 5 du protocole du 3 juin 1971 prévoit que dans la mesure où il n'en est pas disposé autrement » les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne et celles du protocole sur le statut de la Cour de justice y annexé qui sont applicables lorsque la Cour est appelée à statuer à titre préjudiciel, s'appliquent également à la procédure d'interprétation de la Convention ».

(21) Avis 1/75.

(*) Sous cette rubrique seront seulement étudiées les affaires présentant un intérêt général pour la procédure devant la C.J.C.E.

(22) Aff. 12/76.

2) Dans une affaire jugée par la Cour le 14 octobre 1976 (23) la Cour a précisé, sur la demande de l'Oberlandsgericht de Dusseldorf, que pour l'interprétation de la notion de « matière civile et commerciale » aux fins de l'application de la Convention du 27 septembre 1968, il convenait de se référer non au droit de l'un quelconque des Etats concernés mais, d'une part, aux objectifs et au système de la Convention et, d'autre part, aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droits nationaux ».

En vertu de ces critères, la Cour a jugé « que si certaines décisions rendues dans des litiges opposant une autorité publique à une personne de droit privé, peuvent entrer dans le champ d'application de la Convention, il en est autrement lorsque l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique : que tel est le cas dans un litige qui, comme celui engagé entre les parties au principal concerné le recouvrement de redevances dues par une personne de droit privé à un organisme national ou international de droit public en vertu de l'utilisation des installations et services de celui-ci, notamment lorsque cette utilisation est obligatoire et exclusive, qu'il n'en est plus ainsi lorsque le taux de redevances, les modes de calcul et les procédures de perception sont fixés de manière unilatérale vis-à-vis des usagers comme c'est le cas dans l'espèce, où l'organisme a unilatéralement fixé le lieu d'exécution de l'obligation à son siège et choisi les juridictions nationales compétentes pour juger de son exécution ».

H. — AGENTS DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

La Cour a affirmé sa compétence pour connaître des litiges entre les agents de la Banque européenne d'investissement et la Banque « Attendu qu'il y a donc lieu de conclure que par les termes » tout litige entre la Communauté et ses agents », l'article 179 ne se limite pas aux seules institutions de la Communauté et leur personnel, mais comprend également la Banque en tant qu'organisme communautaire institué et revêtu de la personnalité juridique par le traité » (24).

(23) Aff. 29/76.

(24) Aff. 110/75.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. - Nominations

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Lors de sa session du 13 septembre 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement irlandais, M. H. J. Curllis, General and Municipal Worker's Union, comme membre du **Comité économique et social** en remplacement de M. B. G. Harkin, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

COMITE DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

Lors de sa session du 13 septembre 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement britannique, comme membres titulaires du **Comité du Fonds social européen**,

— M. David Deuchar, Education, Training and Technology Department, Confederation of British Industry, en remplacement de M. Melville IPE, membre titulaire démissionnaire,

— M. D. J. Hodgkins, Department of Employment, en remplacement de Mme Kent, membre titulaire démissionnaire,

pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci soit jusqu'au 28 octobre 1977.

COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MEDECINS

Lors de sa session du 13 septembre 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement danois, M. Morten Kjaergaard Hansen, membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation des médecins** en remplacement de M. Schiøller, membre suppléant, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 5 avril 1979.

FONDATION EUROPEENNE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL

Lors de sa session des 25-26 juillet 1977, le Conseil a également nommé, sur proposition de la Commission, M. Romain Kugenér, Chef du service du personnel de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, comme membre titulaire du **Conseil d'Administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement de M. E. Schlessler, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 mars 1979.

COMITE CONSULTATIF POUR LA SECURITE, L'HYGIENE ET LA PROTECTION DE LA SANTE SUR LE LIEU DE TRAVAIL

★ Lors de sa session des 25-26 juillet 1977, le Conseil a nommé comme membres titulaires du **Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail**,

— sur proposition du Gouvernement danois, Mme Bente Christensen, Formand for Foreningen af autoriserede Ergoterapeuter, en remplacement de Mme Kirsten Stalknecht, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 4 mai 1978 ;

— sur proposition du Gouvernement néerlandais, M. E. Tinga, Plv. Directeur-Général van de Arbeid, en remplacement de M. H. B. Eldering, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 4 mai 1978.

★ Lors de sa session du 13 septembre 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement britannique, M. A. B. Martin, Health and Safety Executive, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail** en remplacement de M. D. Richardson, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 4 mai 1978.

COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session du 13 septembre 1977, le Conseil a nommé, respectivement sur proposition du Gouvernement britannique et du Gouvernement danois, comme membres titulaires du **Comité consultatif pour la formation professionnelle**,

— M. H. N. Tomlinson, Assistant Director, Manpower and Training Engineering Employers' Federation, en remplacement de M. E. de B. Marsh, membre titulaire démissionnaire,

— M. O. J. Mikkelsen, Direktoratet for Erhvervsuddannelsen, en remplacement de J. A. Mortensen, membre titulaire démissionnaire,

pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 20 juin 1978.

BANGLADESH

Le 25 juillet 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. M. Abul Ehsan, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique et de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, en remplacement de S. E. M. Sanoul Huq.



GUINEE

Le 25 juillet 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. M. Seydou Keita, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République de Guinée (Conakry), comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique et de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

GUINEE-BISSAU

Le 25 juillet 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. M. Luiz de Oliveira Sanca, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique et de la Communauté du Charbon et de l'Acier.

ISLANDE

Le 25 juillet 1977, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S. E. M. Gudmundur I. Gudmundsson, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement d'Islande, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S. E. M. Tomas A. Tomasson.

JORDANIE

Le 25 juillet 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. Dr Khalil Salin, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement du Royaume Hachémite de Jordanie, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique et de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, en remplacement de S. E. M. Nijemeddin Dajani.

THAÏLANDE

Le 25 juillet 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. M. Arsa Sarasin, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de Thaïlande, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique et de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, en remplacement de S. E. M. Padung Padamasankh.

TONGA

Le 25 juillet 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. M. Inoke Fotu Faletau, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement du Royaume de Tonga, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique et de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

II. - Activités communautaires

COURONNE « VERTE » DANOISE

Lors de sa session du 13 septembre 1977, le Conseil a adopté la proposition de la Commission visant le règlement modifiant le règlement n° 878/77 en ce qui concerne le taux de change à appliquer, dans le secteur agricole, pour la couronne danoise. Ce règlement vise à aligner la couronne « verte » au taux officiel suite à la récente dévaluation de la couronne danoise, et en conséquence évitera l'application de montants compensatoires monétaires au Danemark.

Le tableau suivant indique les incidences de cette mesure :

Ancien taux	Nouveaux taux	Déval. en %	Incidences sur les prix en %	Incidences sur les m.c.m. en points
1 DK = 0,122877 uc	1 DK = 0,116733 uc	5	+ 5,263	0
1 uc = 8,13822 DKr	1 uc = 8,56656 DKr			

Par ailleurs, M. Gundelach, Vice-Président de la Commission, a rappelé l'engagement que celle-ci avait déjà pris de présenter au début du mois d'octobre une nouvelle proposition dans le domaine agri-monnaire, et a indiqué qu'à cette occasion la Commission soumettra également le résultat d'études qu'elle a entreprises sur les problèmes de distorsion de concurrence résultant du système des montants compensatoires.

PERSPECTIVES DE L'AGRICULTURE COMMUNAUTAIRE 1977-1978

La Commission des Communautés Européennes a transmis (août 1977) au Conseil des Ministres une actualisation des perspectives des marchés agricoles contenues dans son rapport 1976 sur la situation de l'agriculture dans la Communauté (1). Les perspectives de l'agriculture communautaire pour les 12 à 24 mois à venir, montrent une amélioration de la rentabilité dans la plupart des secteurs de la production de viandes, le maintien des excédents structurels dans les secteurs des produits laitiers, du sucre et du vin et des difficultés dans le secteur céréalière.

Produits laitiers

Malgré les mesures prises au niveau communautaire dans le secteur laitier pour limiter les excédents laitiers dont l'influence ne se fera sentir qu'à plus long terme, les stocks de beurre augmenteront au cours de l'année 1977 pour atteindre au moins 300 000 tonnes (environ 190 000 t actuellement). Ils seront encore plus élevés vers la fin de l'année 1978. Par contre, une faible diminution peut être attendue pour les stocks de lait écrémé en poudre pour 1977 (environ 1 mio de tonnes contre environ 1,3 mio en 1976), diminution qui pourrait continuer en 1978. Pour le fromage, la production s'accroîtra plus fortement que la consommation. Les excédents laitiers ne

(1) Publié en janvier 1977 par l'Office des Publications Officielles des Communautés Européennes à Luxembourg.

trouveront que difficilement un écoulement sur le marché mondial, plusieurs pays tiers étant dans la même situation de surproduction laitière que la Communauté.

Sucre

L'excédent structurel de sucre risque d'atteindre au cours des prochaines années des niveaux tels (environ 3 millions de tonnes) que l'écoulement sur le marché mondial ne sera pas facile. Le marché mondial de sucre étant d'ailleurs également caractérisé par une forte surproduction. La production mondiale pour la campagne 1976/77 est estimée à 86,3 mio de tonnes, ce qui représente une augmentation de 5% par rapport à 1975/76. La consommation est stagnante.

Vin

Compte tenu du niveau élevé des stocks, la situation dans le secteur du vin au cours de la prochaine campagne et lors des campagnes suivantes nécessitera des mesures appropriées pour assainir ce marché, même en cas de production moyenne (145 à 150 mio d'hl). Même si l'on peut, à plus long terme, s'attendre à un ralentissement de cette augmentation de la production, il faudra tout d'abord encore tenir compte de la production supplémentaire résultant des nouvelles plantations réalisées pendant les dernières années. La consommation stagne et les possibilités d'exportations sont et seront très limitées.

Céréales

Le marché mondial des céréales sera caractérisé par des productions un peu plus basses (blé tendre : — 10 mio de t, céréales secondaires : — 6 mio de t) que celles de l'année dernière, par des stocks élevés en augmentation (blé tendre des Etats-Unis et du Canada : + 18 mio de t, céréales secondaires du marché mondial : + 15 mio de t) et, par conséquent, par des prix relativement bas. Dans la Communauté la production en forte augmentation (1977/78 : 105 mio de t contre 90 mio de t en 1976/77) créera des problèmes notamment pour l'écoulement de l'orge et du blé tendre. Les stocks de fin de campagne 1976/77 (toutes céréales) se situeront à un niveau normal : environ 12,7 mio de tonnes dont 10,7 mio de tonnes sur le marché.

Vielles, œufs

La production de viande bovine diminuera en 1977 d'environ 4% et descendra en 1978 aux alentours de 6,1 millions de tonnes. Même si la situation pendant les mois à venir ne sera toujours pas très satisfaisante, le niveau de la production pendant l'année prochaine ainsi qu'une faible augmentation de la consommation seraient susceptibles d'augmenter à partir de ladite année les prix dans ce secteur. Pour la viande porcine, le cycle saisonnier aura pour effet de faire augmenter les prix au cours de l'automne de 1977 et le cycle descendant de la production porcine à partir de 1978 fera monter les prix jusqu'à un nouveau sommet que l'on situe dans le courant de l'hiver 1978/1979. Pour la viande de volaille, on prévoit également une faible diminution de la production ($\pm 1\%$) en 1978, ce qui entraînera un soutien des prix, tandis que pour les œufs, une faible augmentation de la production est à prévoir.

Compte tenu du niveau probablement plus bas des prix pour le soja au cours de l'année prochaine par rapport à l'année 1976, du niveau probable des prix pour les céréales et des prévisions reprises ci-dessus pour les différentes spéculations animales, une amélioration de la rentabilité dans ces secteurs est à prévoir, sauf peut-être pour le secteur des œufs.

Autres produits

Il y a lieu d'envisager la possibilité réelle d'avoir des prix bas dans les secteurs de la pomme de terre, du houblon et du tabac ainsi que des prix plus soutenus pour les fruits, certains légumes et pour les semences.

INFORMATIQUE

Lors de sa session du 25/26 juillet 1977, le Conseil a marqué son accord sur un ensemble de projets communs en informatique faisant suite à la première série de projets communs adoptée dans ce domaine par le Conseil le 22 juillet 1976.

Ces projets portent sur :

- une série d'études dans le domaine de la portabilité du logiciel dont l'objectif est le développement du logiciel portable, c'est-à-dire pouvant être traité sur des équipements différents, afin de rendre l'utilisation des ordinateurs plus indépendante de leur marque et de réduire les coûts de conversion ;

- un ensemble d'études dans le domaine des méthodes d'utilisation et de protection des données ; elles visent à assurer : la confidentialité et la sécurité des données notamment en vue de protéger le citoyen vis-à-vis de l'emploi de moyens informatiques ; l'utilisation efficace des ordinateurs par l'amélioration des techniques de programmation et une meilleure utilisation et gestion des bases de données ;

- une action expérimentale d'une durée de quatre ans en vue de faire progresser l'Europe dans les techniques de communication de données à grande vitesse ; ce projet comportera une série d'expériences de communications de données entre le Centre Européen de Recherche (CERN) et différents laboratoires européens, faisant intervenir le Satellite étudié par l'Agence européenne de l'espace (ESA) ;

- une étude des systèmes informatisés sur les données de l'importation et de l'exportation dont l'objectif est de déterminer à long terme les conditions pour assurer, dans la gestion de l'Union douanière et dans la Politique agricole commune, une communication et un traitement rapide de données sur les importations et les exportations, sur le marché agricole et sur sa gestion financière ;

- un ensemble d'études exploratoires ayant pour objet la définition d'actions ultérieures d'intérêt communautaire.

EURONET : DEUXIEME PLAN D'ACTION TRIENNAL COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

La Commission vient d'approuver (juillet 1977), le projet de proposition de décision du Conseil pour l'adoption d'un deuxième plan d'action qui prévoit de convertir EURONET en un réseau public opérationnel donnant directement accès à l'information scientifique et technique. EURONET est le sigle donné au réseau commun de télécommunications établi par la Commission en collaboration avec les PTT des Etats membres et européens destiné à permettre à tous les intéressés de la Communauté l'accès le plus rapide et au moindre coût à cette information. L'entrée en pleine vigueur du réseau devrait intervenir à la fin de l'année 1978.

Le premier plan d'action, adopté par le Conseil le 18 mars 1975, couvrait les années 1975-77, et il était doté d'un budget de 6,6 MUC. Les estimations de la Commission, pour la réalisation de ce deuxième plan d'action, atteignent 9 MUC sur la base des prix de 1977.

Au cours de la période 1978-1980, ce deuxième plan d'action prévoit une intensification des efforts en vue de mieux servir les utilisateurs (ingénieurs, économistes,



administrateurs, agronomes, médecins, chercheurs, etc.) et notamment :

— de convertir EURONET en un réseau public opérationnel donnant directement accès à l'information afin de supprimer les barrières nationales à la circulation de l'information, d'améliorer l'accessibilité aux services existants, par exemple en développant les services d'information, et d'établir sur cette base un réseau public le plus tôt possible ;

— de développer un véritable marché commun de l'information scientifique et technique en encourageant une collaboration entre les services d'information existants dans la Communauté pour en permettre la rationalisation afin d'obtenir une meilleure qualité et une réduction de leur coût global dans un cadre de libre concurrence ;

— d'aider l'utilisateur à se servir de façon efficace et économique de chaque type et de chaque source d'information et de connaissances afin de contribuer aux objectifs sociaux et économiques de la Communauté ;

— de promouvoir la technologie et la méthodologie susceptibles d'améliorer les services d'information en particulier ceux d'EURONET ; il est évident, en effet, que les études pilotes qui ont été lancées et qui ont porté leurs fruits peuvent dans plusieurs cas, conduire à l'élaboration de normes techniques que devront respecter les nouveaux matériels qui serviront à la transmission des données, et dont les producteurs verront s'ouvrir devant eux un marché à l'échelle de l'Europe tout entière.

Un effort sera également consacré dans le cadre du deuxième plan aux applications aux domaines de l'information scientifique et technique des progrès qui pourraient être accomplis en matière du transfert de l'information entre différentes langues communautaires.

Le Premier Plan d'Action

Dans le cadre du premier plan 1975-77, un contrat a été signé par la Commission avec les administrations nationales des postes et des télécommunications de la Communauté pour la mise en place d'un réseau de télécommunications en vue de la transmission de l'information scientifique et technique. C'était la première fois que les neuf administrations des postes et des télécommunications des Etats membres se sont trouvées réunies pour la réalisation d'une solution commune en matière de communications internationales de données.

Grâce à cet effort de collaboration au niveau communautaire, plusieurs bases de données importantes utilisant les moyens les plus modernes de l'informatique sont actuellement créées. Elles recouvrent les domaines particulièrement critiques de l'environnement, de l'énergie, de l'agriculture et de la métallurgie qui disposent désormais de fichiers automatisés complets sur les projets de recherche dans leurs domaines respectifs.

Le premier plan d'action a, en outre, permis la réunion des éléments nécessaires à la proposition systématique de mesures concrètes pour résoudre les problèmes difficiles auxquels se heurte la Communauté en raison de la multiplicité de ses langues officielles. Le développement d'outils multilingues tels que vocabulaires multilingues dans des domaines sélectionnés, banques de données terminologiques et systèmes automatisés de pré-translation se poursuit activement.

Le raccordement dans les Etats Membres

Aux termes du contrat conclu le 15 décembre, entre les administrations des PTT des Etats membres et la Commission, les PTT mettent actuellement en place un réseau de télécommunications de commutation de paquets pour EURONET, dont elles assureront la gestion.

L'annexe technique au contrat précité prévoit la mise en place et le raccordement, par le biais de lignes spé-

cialisées, de nœuds à Francfort, Londres, Paris et Rome, auxquels les terminaux des utilisateurs ainsi que les serveurs pourront être reliés, directement ou par les réseaux nationaux.

En outre, cinq concentrateurs ou multiplexeurs, qui permettront aux terminaux d'être reliés au système et qui serviront de points de liaison régionaux pour de multiples lignes d'utilisateurs et de serveurs seront situés à Amsterdam, Bruxelles, Copenhague, Dublin et Luxembourg et seront reliés au nœud le plus proche par des lignes spécialisées.

En dernière analyse, le réseau de télécommunications doit s'autofinancer, les frais étant couverts par les paiements des utilisateurs, mais pendant la période de démarrage, on prévoit un déficit d'exploitation tant que l'utilisation du réseau ne sera pas généralisée. Il est prévu que la Communauté contribuera, à concurrence d'un montant maximal pré-établi, à éponger un déficit éventuel qui peut se produire dans les premières années d'exploitation du réseau, garantissant ainsi le fonctionnement du réseau au cours de cette période critique.

Il est aussi prévu que pendant cette période, de nouveaux investissements à un niveau réduit seront nécessaires pour en augmenter la fiabilité par la mise en place d'un équipement de soutien supplémentaire, pour achever les raccordements de terminaux et de serveurs, notamment dans les pays pour lesquels de tels raccordements des serveurs ne seront pas réalisés au cours de la période initiale, et pour assurer le développement du réseau face à l'accroissement de la demande.

POLITIQUE COMMUNE DE LA RECHERCHE JUSQU'EN 1980

La Commission a adopté (juin 1977) une série de propositions relatives à la politique commune de la recherche. Ces propositions se regroupent autour de la Communication au Conseil également approuvée par la Commission : orientations pour la politique commune dans le domaine de la science et de la technologie (1977-1980).

Les orientations présentent la conception d'ensemble de la politique commune de la recherche et les objectifs de cette politique jusqu'en 1980. Pendant de longues années, la recherche communautaire s'est bornée de façon fragmentaire, et du fait du traité Euratom, à la recherche nucléaire. C'est la conférence au sommet d'octobre 1972 à Paris qui a donné le feu vert pour l'élaboration d'une vaste politique commune de la science et de la technologie, incorporant les domaines de recherche non nucléaire.

L'année 1973 a enregistré les premiers résultats concrets dans les domaines de recherche non nucléaire avec la décision relative aux nouveaux programmes pluriannuels de recherche et aux programmes de recherche en matière d'environnement.

En janvier 1974, le Conseil de ministres est convenu de coordonner à l'échelon communautaire les politiques de recherche des Etats membres. Le comité pour la recherche scientifique et technique (CREST) a été créé.

Les orientations présentent un bilan de la politique communautaire de la recherche pour les trois dernières années. Avec le programme de recherche énergétique, la Communauté a continué à s'engager dans le domaine non nucléaire. Les efforts communautaires en matière de recherche dans le secteur énergétique, ainsi que la recherche sur la fusion et la recherche énergétique nucléaire et non nucléaire menée par le Centre Commun de Recherche, constituent un pôle essentiel.

Plus de 50% des dépenses de recherche de la Communauté seront également consacrées à cet objectif

au cours des prochaines années. La série de « hearings » publics sur l'énergie nucléaire qui débutera en automne 1977 donnera aussi de nouvelles impulsions à la recherche énergétique.

Toutefois, il faut éviter aussi bien de s'orienter uniquement vers la recherche énergétique que d'étendre sans limite les activités de recherche communautaire. Les orientations sont conçues comme une « grille » pour le choix des futurs programmes de recherche. Cette grille de critères doit aider à répondre à la question : un projet de recherche déterminé doit-il être réalisé à l'échelon communautaire ? Contribue-t-il à développer une politique européenne de la recherche ?

Tout programme de recherche utile uniquement à l'intérêt particulier de certains chercheurs, et qui ne s'intégrerait pas dans une conception d'ensemble de la politique communautaire, de la recherche sera écarté. Le citoyen doit savoir que la recherche communautaire lui est utile à lui, simple citoyen.

A côté des programmes de recherche qui existent déjà et qui sont proches du citoyen dans le domaine de la protection de l'environnement et de la protection contre les rayonnements ionisants, la Commission renforcera à l'avenir son action dans le domaine de la recherche sociale et médicale :

— La Commission a communiqué au Conseil un premier programme dans le domaine de la recherche médicale. Ce programme concerne les anomalies congénitales, le vieillissement cellulaire et ses effets sur les organes ainsi que la mise au point d'oxygénateurs extracorporels plus efficaces.

— Dans le domaine de la recherche sociale, les travaux porteront sur les conséquences sociales des applications de la technologie, sur les conflits entre la ville et la campagne, sur les difficultés sociales des travailleurs migrants. En outre, il y aura lieu d'introduire un échange d'informations sur les méthodes scientifiques mises au point dans le secteur de la recherche sociale.

Lorsque tous les plans seront mis en œuvre, les crédits communautaires affectés à la recherche en 1980, dépasseront 1 milliard d'UC.

Comparés aux crédits d'un montant de 350 millions d'UC, affectés à la recherche communautaire entre 1973 et 1976, on constate une nette progression. Bien que les programmes communautaires soient encore modestes par rapport à ceux des Etats membres, l'influence de la politique de la recherche sur la politique communautaire en général et sur les efforts nationaux en particulier augmentera inéluctablement.

La Commission peut ainsi jouer un rôle de catalyseur, non seulement pour la recherche dans les Etats membres, mais aussi entre les chercheurs eux-mêmes.

Avec les orientations, la Commission propose une série de projets de recherche concrets :

1. Dans le domaine de la recherche industrielle, la Commission veut promouvoir la coopération internationale en matière de recherche, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Contrairement à ce qui se produit pour les grandes, multinationales, la coopération des petites et moyennes entreprises à l'échelon communautaire n'est pas encore suffisamment développée. La Commission propose d'encourager financièrement des projets concrets de coopération en matière de recherche. Elle estime qu'il faudrait consacrer, d'ici 1980 13 millions d'UC à cet objectif.

2. La proposition de programme de recherche pluri-annuel (1978-1980) dans le domaine des métaux non-ferreux, vise à une meilleure utilisation des matières premières communautaires. Le programme couvre trois domaines de recherche :

— le premier domaine concerne la prospection. Il s'agit ici des ressources restant à découvrir et situées à grande profondeur. Il faut améliorer les méthodes de prospection et d'extraction :

— Deuxièmement, il s'agit d'utiliser les minerais de peu de valeur et complexes qui sont largement répandus dans la Communauté. Jusqu'à présent, leur exploitation n'était pas rentable. Il faut étudier les problèmes particuliers que pose le traitement des minerais et l'obtention des métaux.

— Le troisième domaine de recherche concerne la technologie du charbon et de l'acier. Il faut faire baisser les coûts en matériel et d'exploitation des gisements profonds et exploiter les petits gisements qui contiennent des minerais de grande valeur.

Les dépenses inscrites au budget communautaire pour le nouveau programme triennal de recherche sont estimées à 23 millions d'UC. Il s'y ajoutera des dépenses d'un montant équivalent que les Etats membres lui consacreront.

3. La Communauté doit faire face à l'avenir et à ses développements possibles et offrir en temps utile des solutions de rechange pour résoudre les futurs problèmes et éviter des dommages. C'est pourquoi en 1974, la Commission avait commandé l'étude Europe + 30 à Lord Kennet. La Commission estime que ce rapport est un document précieux et une base solide pour toute action ultérieure dans le domaine de la prospective. Avant de prendre une décision sur un instrument de prévision permanent à long terme, la Commission, suivant les indications du rapport Europe + 30, amorcera d'abord une phase d'essai de cinq ans. A cet égard, la Commission propose un programme quinquennal sur la planification de la recherche et l'évaluation de la technologie. Les dépenses pour ce programme sont estimées à 4,4 millions d'UC.

RAPPORT FINANCIER DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER (CECA) POUR 1976

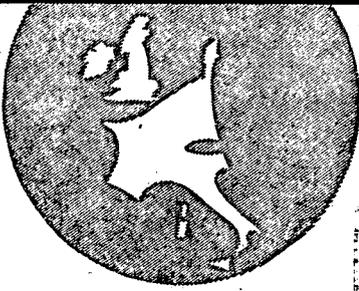
Au cours de l'année 1976, l'industrie sidérurgique ainsi que l'industrie charbonnière ont à nouveau fait largement appel aux crédits de la CECA.

La sidérurgie a continué à subir la crise la plus grave depuis la fin de la dernière guerre. Au fur et à mesure que s'est détériorée leur situation financière, les entreprises se sont vues contraintes, soit de différer nombre de nouvelles décisions d'investissements, soit de subordonner la mise en œuvre de programmes déjà décidés, indispensables cependant au rétablissement de leur compétitivité, à un recours accru à l'emprunt.

De son côté, l'industrie charbonnière, à la suite de la crise énergétique de 1973, s'est vue fixer des objectifs visant à stabiliser le niveau de l'extraction, elle poursuit aussi des programmes entraînant un appel accru au crédit.

La Commission a apporté une contribution importante au financement des investissements des entreprises des deux secteurs de la CECA.

A cette fin, elle a utilisé dans la plus large mesure ses possibilités d'emprunt sur les marchés offrant les conditions les plus favorables. Elle est parvenue à porter le montant des prêts accordés au titre de l'article 54 — qui pendant les vingt premières années d'existence de la CECA, se situaient en moyenne à un peu plus de 50 millions d'UC par an — à 278 millions d'UC en 1973, 324 millions d'UC en 1974, 728 millions d'UC en 1975 et 982 millions d'UC en 1976. La part de la CECA dans le financement des investissements charbonniers et sidérur-



riques est ainsi passée de 5% à 25%. Quant aux prêts à la reconversion consentis au titre de l'article 56, ils sont passés au cours de la même période de 3 millions d'UC à 63 millions d'UCE en 1976.

L'effort de collecte de capitaux de la Commission a joué un rôle essentiel pour permettre la poursuite de programmes d'investissements sidérurgiques indispensables alors même que la détérioration des résultats d'exploitation de la quasi-totalité des entreprises sidérurgiques aurait pu en compromettre gravement la réalisation.

Certaines interventions financières de la Commission ont été effectuées à taux d'intérêt réduit. Elles ont visé des investissements industriels jugés prioritaires, ainsi que des investissements de reconversion susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible du fait de changements profonds dans les modes de production ou dans les conditions d'écoulement de l'acier.

En 1977, en dépit d'un ralentissement des investissements dans le secteur sidérurgique, la CECA a maintenu le montant de ses financements à un niveau élevé. Le total des prêts versés s'est chiffré au cours des six premiers mois de l'année à 331 millions d'UCE.

Au cours des mois à venir, la Commission poursuivra ses efforts pour assurer le financement de la restructuration de l'industrie sidérurgique et apportera son aide aux reconversions qui s'avèrent nécessaires.

CODE DE CONDUITE EUROPEEN POUR LES TRANSACTIONS EN VALEURS MOBILIERES

La Commission des Communautés européennes a émis (juillet 1977) une recommandation aux Etats membres au sujet d'un code de conduite pour les transactions en valeurs mobilières. Ce code, proposé par un groupe de spécialistes en matière d'opérations de bourse et d'investissements, fait partie du programme d'harmonisation des marchés financiers dans la Communauté. En fixant un ensemble de principes communs pour toutes les opérations sur les marchés organisés des valeurs, il devrait permettre d'éliminer progressivement les disparités entre les techniques opérationnelles et contribuer à accroître la confiance du public à l'égard de la bourse.

Il s'agit de la première initiative de la Commission dans le domaine des transactions en valeurs mobilières. Des projets de directives concernant certains aspects des opérations d'investissement sont déjà en cours de discussion au Conseil (projet de directives sur les appels au public, sur les procédures d'admission à la cote et sur les fonds communs de placement). Cependant, aucune de ces propositions ne couvre l'ensemble des opérations sur les marchés des valeurs. Le code de conduite est donc une première étape vers l'élaboration d'un cadre global pour toutes ces opérations.

Le code, destiné en premier lieu aux opérateurs et aux intermédiaires professionnels sur les marchés financiers, comprend six principes généraux et 18 dispositions complémentaires dont l'objectif est d'assurer le bon fonctionnement des marchés des valeurs en les protégeant contre toute forme d'influence inopportune. La plupart des principes en question sont déjà reconnus dans la plus grande partie des Etats membres, mais il existe encore des différences quant à leur interprétation et l'efficacité de leur application. Le succès du code, c'est-à-dire la réalisation d'une harmonisation des pratiques utilisées pour les transactions en valeurs mobilières sur les différents marchés, dépendra de la volonté de coopération de toutes les parties directement concernées. C'est pourquoi la recommandation prévoit, entre autres éléments importants, que chaque Etat membre chargera une autorité de surveiller l'interprétation et la stricte application du code sur ses marchés nationaux et que

des représentants des autorités nationales ainsi désignées se réuniront au sein d'un comité européen, en vue de coordonner et développer l'application pratique du code. La mise en œuvre de ces procédures pourrait être achevée avant la fin de 1977. L'objectif est de développer, progressivement et en fonction de l'expérience acquise, une morale européenne des pratiques boursières.

Voici les propositions essentielles du code : toute information concernant une valeur sera portée librement à la connaissance du public, sous une forme claire et facilement compréhensible, et en temps opportun. Tous les porteurs de parts seront traités sur un pied d'égalité dans une situation donnée. Les organes de surveillance, les administrateurs et les gérants ont le devoir particulier d'assurer des pratiques loyales, même si le respect des objectifs du code les amène à renoncer à des bénéfices à court terme. Toutes les personnes concernées à titre professionnel par les transactions en valeurs mobilières (intermédiaires financiers) éviteront tout conflit d'intérêt entre eux, ainsi qu'entre eux et leurs clients ; lorsque des conflits de cette nature sont inévitables, ces personnes ne chercheront pas à tirer un profit personnel de la situation. Enfin, les intermédiaires financiers ne devront ni entreprendre des opérations susceptibles de perturber le bon fonctionnement du marché ni se faire les complices de telles opérations. Dans le libellé des principes généraux, la nécessité de respecter l'esprit et la lettre du code est tout particulièrement soulignée.

Les dispositions complémentaires ont pour objet d'indiquer comment appliquer les principes de base dans certains cas donnés. Elles précisent, par exemple, comment les intermédiaires doivent exécuter les ordres de leurs clients ; qu'il ne faut pas faire un mauvais usage des informations « internes » ; et que des sociétés de portefeuille ne peuvent être constituées qu'au grand jour.

De toute évidence, il n'est pas possible, dans les conditions actuelles, d'introduire au niveau européen des législations ou des règlements rigoureux conçus pour couvrir toutes les personnes qui, de par leur position, pourraient affecter la situation ou le bon fonctionnement des marchés des valeurs. D'une part, si certains Etats membres ont déjà adopté une approche législative dans ce domaine, ils ne considèrent pas tous qu'une législation soit nécessairement l'instrument approprié ou l'instrument unique pour contrôler des marchés en perpétuelle évolution. Dans les Etats membres qui n'ont pas encore de législation dans ce domaine, le code pourrait donc constituer, comme indiqué ci-dessus, un cadre pour la conduite à suivre. D'autre part, dans les Etats membres où une législation est déjà en vigueur, le code ne sera nullement incompatible avec elle, mais viendra au contraire la compléter. Le code et la recommandation de la Commission représentent donc une première mesure souple et pragmatique, qui établit un pont entre les différentes approches du problème, législatives et internes à la profession. Par la suite, sur la base de l'expérience acquise, il s'avérera peut-être opportun d'adopter une législation au niveau européen ; l'introduction du code dès maintenant ne s'y opposera pas.

La recommandation est le résultat d'une consultation particulièrement approfondie avec les associations et fédérations professionnelles les plus directement concernées au niveau national et international. A l'avenir, la Commission envisage de poursuivre une coopération étroite avec ces organisations, ainsi qu'avec les autorités nationales impliquées dans la réalisation des objectifs du code et dans l'amélioration des principes élaborés en vue de ladite réalisation.

FLUOROCARBONES DANS L'ENVIRONNEMENT

La Commission vient de soumettre (août 1977) au Conseil une proposition de recommandation portant sur les fluorocarbones dans l'environnement. Les fluoro-

carbones sont utilisés essentiellement dans l'industrie des aérosols comme propulseurs pour des produits à usage domestique ou d'hygiène personnelle, ainsi que dans les équipements de réfrigération et de conditionnement d'air et dans la production de mousses de polyuréthanes. Des études internationales ont donné à entendre que les émissions de fluorocarbones entraînent une réduction de la couche d'ozone de la stratosphère : par exemple, lors d'une réunion qui s'est tenue à Washington en mars dernier sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement, on a estimé, d'une manière générale, que l'appauvrissement de la couche d'ozone sous l'effet des émissions de la génération actuelle d'aéronefs était sans doute négligeable, mais que les émissions de fluorocarbones étaient un sujet de préoccupation.

Une réduction de la couche d'ozone stratosphérique augmenterait la quantité de rayonnements de courte longueur d'onde qui atteignent la surface de la terre ; et l'augmentation des rayonnements ultra-violet n'est pas sans incidence sur la santé (par exemple, augmentation des cas de mélanome malin et de carcinome de la peau). On pourrait également s'attendre à une augmentation de la température de la surface terrestre et de l'atmosphère (effet de serre).

Bien qu'une évaluation définitive de l'incidence des fluorocarbones sur l'homme et l'environnement ne soit pas encore possible, la Commission considère que les problèmes connexes doivent néanmoins être sérieusement examinés dans le cadre de la politique communautaire en matière d'environnement et de l'examen continu, au niveau communautaire, de l'impact des produits chimiques sur l'environnement.

Environ 40 % de la production mondiale de chlorofluorométhanes sont consommés en Europe et de nombreux emplois sont liés, directement ou indirectement, à la production ou à l'utilisation des fluorocarbones dans les Etats membres. Aux Etats-Unis les organismes compétents ont proposé un calendrier pour l'interdiction progressive des fluorocarbones en tant que propulseurs d'aérosols. Dans le prolongement des discussions organisées avec les experts des Etats membres de la CEE et de la position commune présentée par la Communauté à la réunion de Washington, la Commission estime nécessaire de poursuivre les recherches afin de préciser certains points encore obscurs.

La Commission propose donc au Conseil une recommandation aux termes de laquelle les Etats membres seront invités à :

- continuer et intensifier les recherches entreprises au niveau communautaire sur les effets des fluorocarbones sur l'homme et l'environnement ;
- prendre immédiatement des mesures pour encourager tous les secteurs de l'industrie qui utilisent les chlorofluorométhanes F-11 et F-12 à intensifier la recherche de produits et de dispositifs de substitution ;
- encourager l'industrie et les utilisateurs à éliminer toute fuite de ces produits chimiques ;
- prévenir toute augmentation de la capacité de production des chlorofluorométhanes F-11 et F-12.

Pour sa part, la Commission entreprend une étude approfondie de l'impact économique et social d'une réglementation éventuelle dans le domaine des fluorocarbones et des aérosols, et elle communiquera les résultats de cette étude au cours de la seconde moitié de 1978, en vue d'aboutir à une politique communautaire à la lumière des informations dont elle disposera à ce moment-là.

ADDITIFS ALIMENTAIRES

Dans le cadre du rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires la Commission a proposé (juillet 1977) au Conseil une direc-

tive établissant des critères spécifiques de pureté pour certains additifs. Il s'agit d'agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants pouvant être employés dans les denrées alimentaires. La directive complète la directive de base qui a été adoptée en 1974.

Quatre catégories de substances font actuellement l'objet de réglementations : les matières colorantes, les agents conservateurs, les agents ayant des effets anti-oxygènes et, enfin, les émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants.

Leur utilisation, en général, est subordonnée à deux conditions impératives :

- ne pas présenter de danger pour la santé humaine,
- répondre à une nécessité technologique démontrée.

Concrètement, des listes positives comportant les substances autorisées avec leur dénomination chimique et un numéro CEE d'identité ont été établies. L'inscription d'une substance sur une liste est consécutive à un examen de ses caractéristiques toxicologiques. A cette occasion, une limite est fixée pour l'absorption journalière de la substance. C'est la « dose journalière admissible » exprimée en milligramme par kilogramme de poids corporel. En outre, chaque substance autorisée doit répondre à des critères de pureté généraux et spécifiques.

A l'avenir, la réglementation communautaire sera complétée par l'établissement des conditions dans lesquelles ces additifs, autorisés en général, peuvent être employés dans chaque denrée ou catégorie de denrées où ils sont incorporés.

L'élaboration des dispositions relatives aux additifs est fondée sur les avis rendus par le Comité scientifique de l'alimentation humaine à la demande de la Commission. Ces avis sont publiés sous forme de rapports par l'Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. C'est aussi sur la base des travaux dudit comité que la législation communautaire concernant les additifs est constamment révisée et actualisée (par exemple, révision de la liste des colorants), notamment, lorsque de nouvelles données scientifiques sont disponibles.

TRANSPORTS DE MARCHANDISES PAR ROUTE

La Commission a proposé (juillet 1977) de doubler le volume du contingent communautaire actuel pour les transports de marchandises par route.

Le régime du contingent communautaire a été mis en place à titre expérimental par le règlement (CEE) n° 1018/68 du Conseil, du 19 juillet 1968. Par cette instauration, une partie du trafic routier de marchandises entre Etats membres est effectuée depuis le 1^{er} janvier 1969 sous le couvert d'autorisations communautaires, c'est-à-dire de documents de transport uniformes et émis par la CEE. Ces autorisations permettent aux transporteurs d'exécuter des transports de marchandises par route sur toutes les relations de trafic entre les Etats membres. Les transporteurs peuvent ainsi acheminer des marchandises par route sans qu'aucune limitation ne puisse leur être opposée en raison de leur nationalité.

Le règlement (CEE) n° 3164/76 du Conseil, du 16 décembre 1976, a instauré le régime du contingent communautaire à titre définitif. Ce même règlement prévoit que l'augmentation éventuelle du contingent communautaire et l'attribution aux Etats membres du supplément d'autorisation qui en résulte, sont fixées, avant le 30 novembre de chaque année, par le Conseil, sur proposition de la Commission.

Par sa nouvelle proposition, la Commission tend à doubler le contingent communautaire à 4726 autorisations. La Commission souligne que pour progresser de façon équilibrée et régulière dans la voie de l'intégration communautaire des transports routiers de marchandises, il convient de faire sortir le contingent communautaire de son stade embryonnaire. Pour le surplus, comme ce



contingent est resté inchangé depuis trois ans, il est limité à un nombre d'autorisations qui permettent à peine d'assurer 3,8 % du volume global des transports internationaux de marchandises par route.

La Commission propose également de répartir l'augmentation éventuelle du contingent entre les Etats membres pour 50 % en fonction du degré d'utilisation des autorisations communautaires pendant l'année 1975 et pour 50 % linéairement, sur base des quotas arrêtés par le règlement actuellement en vigueur.

Enfin, dans le but de simplifier les formalités à remplir par le transporteur et en vue d'accélérer la communication des données statistiques concernant l'utilisation des autorisations communautaires par les Etats membres, il est proposé d'introduire un compte rendu des transports simplifié.

ROULEMENTS A BILLES

Lors de sa session des 25-26 juillet 1977, le Conseil a arrêté un règlement portant institution d'un droit anti-dumping pour les roulements à billes et roulements à rouleaux coniques, originaires du Japon.

Le règlement prévoit notamment l'instauration d'un droit anti-dumping définitif de 15 % pour les produits en question. Toutefois, l'application de ce droit est suspendue et soumise à une procédure de déclenchement en cas de non-respect des engagements de révision de prix souscrits par les principaux producteurs japonais de roulements à billes.

MISE EN PLACE D'UN TARIF DOUANIER INTEGRE DE LA CEE (TARDICE)

La Commission a décidé (juin 1977) la mise en place d'un instrument d'information dont le but est d'établir un bilan synoptique comprenant en regard de n'importe quel produit, les différents régimes tarifaires qui sont susceptibles de leur être appliqués.

Il existe, en effet, à l'heure actuelle, au niveau communautaire, un tarif douanier commun (TDC) et une nomenclature des marchandises pour les statistiques du commerce extérieur (NIMEXE) fondée sur le TDC. Le tarif est, dans la pratique, sensiblement modifié par de nombreux règlements, lesquels créent des sous-positions spéciales dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels, du système de préférences généralisées, de la gestion du marché agricole et d'autres mesures économiques. Il n'existe aucun instrument communautaire qui réunisse les diverses dispositions concernant les droits de douane et la nomenclature statistique en un seul document.

Cette publication, qui ne sera cependant pas prête avant un an et qui devra être tenue à jour de façon permanente, permettra donc d'obtenir une vue d'ensemble des différents régimes tarifaires existants qu'ils découlent notamment d'arrangements conclus au niveau du GATT, d'accords d'association et commerciaux de toute sorte ou de la politique agricole commune.

L'absence de transparence dans ce domaine est actuellement ressentie en effet sur plusieurs plans :

— les importateurs communautaires éprouvent des difficultés considérables pour déterminer les droits de douane qui frappent les marchandises selon le pays ou la région dont elles sont originaires ;

— les administrations nationales chargées d'appliquer les dispositions communautaires souvent manquent d'informations précises et exhaustives à cet égard ;

— les responsables des négociations commerciales ne disposent d'aucun tableau complet récapitulant le régime tarifaire existant faisant l'objet des négociations en préparation ou en cours ;

— l'absence d'un système uniforme d'identification numérique de chaque ligne tarifaire rend difficile, sinon

impossible l'échange d'informations entre les Etats membres et la Commission s'insérant dans la gestion de mesures tarifaires.

La réalisation du projet TARDICE mettra à la disposition des milieux intéressés dans la Communauté et au delà de celle-ci un support important dans leur travail, d'une valeur pratique indiscutable et susceptible de diminuer les coûts qui se rattachent généralement aux formalités applicables aux échanges.

LA STRATEGIE NUCLEAIRE DE LA COMMUNAUTE

Devant la pénurie mondiale d'uranium, la Commission a proposé au Conseil (juillet 1977) un programme d'action en matière de

- retraitement et de recyclage de combustibles irradiés ;
- surrégénérateurs rapides ;
- gestion et élimination des déchets radioactifs.

I. RETRAITEMENT

Devant la grande dépendance de la Communauté à l'égard des approvisionnements extérieurs en énergie, la Commission est arrivée à la conclusion que l'énergie nucléaire était indispensable pour diversifier les sources d'approvisionnement. Toutefois, les réserves dont dispose la Communauté en matériel nucléaire sont insuffisantes pour couvrir les futurs besoins. La Communauté ne peut donc se permettre de jeter le combustible nucléaire qui peut être traité et recyclé dans des types avancés de réacteurs tels que les surrégénérateurs.

La Commission est également arrivée à la conclusion qu'avec les contrôles qui existent déjà et ceux qui sont actuellement mis au point, le retraitement est compatible avec le souci d'assurer la sécurité du public, la protection de l'environnement et avec l'utilisation exclusivement pacifique du matériel nucléaire.

La stratégie suivante est proposée au Conseil pour une approche rationnelle de la technologie nucléaire à l'avenir :

- réunir dans des joint ventures les promoteurs des installations de retraitement et les opérateurs des centrales de puissance ;
- offrir aux pays membres des services de retraitement aux meilleurs prix possibles ;
- fournir une aide financière ;
- offrir la possibilité à des pays tiers (notamment les voisins européens de la Communauté) de participer à ces joint ventures.

Ces installations communes de retraitement seraient soumises aux contrôles stricts mis au point dans le cadre du système Euratom de la Communauté et aideraient à atteindre l'objectif général consistant à éviter la prolifération des matières nucléaires potentiellement dangereuses. La concentration des installations de retraitement dans des centres régionaux simplifierait également le problème de sécurité que pose la lutte contre le vol et le sabotage.

En outre, il serait possible de réduire le nombre d'usines de retraitement, ce qui réduirait les coûts et les risques en matière de sécurité.

La Commission propose au Conseil de créer un Comité en vue d'étudier et de mettre en œuvre cette stratégie. Le Comité serait composé de trois membres désignés par les Etats membres et provenant des services publics et des milieux industriels intéressés. Le Comité serait présidé par un représentant de la Commission. Il aurait pour tâche d'élaborer un rapport pour le Conseil avant la fin de 1978 sur les moyens de financer et de promouvoir des installations communes de retraitement.

Les raisons

La Communauté va devenir l'un des plus grands consommateurs de combustibles nucléaires vers l'an 2000 et

représentera un tiers environ de la demande mondiale. Actuellement, 80 % de l'uranium consommé est importé. La mise au point d'une politique de retraitement comporterait des avantages aussi bien à moyen qu'à long terme.

A moyen terme (1985 à 1990), le retraitement assurerait une réduction des besoins en uranium naturel (de l'ordre de 20 % par an, en moyenne) et de la charge de travail qu'impose l'enrichissement (de l'ordre de 15 % par an) dans la Communauté, grâce au recyclage de l'uranium et du plutonium dans des centrales de puissance à réacteurs à eau légère. Les difficultés que soulèvent actuellement le retraitement et l'approvisionnement en plutonium des premières stations de puissance à surrégénérateurs ramèneraient probablement cette réduction à la moitié du pourcentage précité.

A long terme, le retraitement ouvrirait la perspective d'une indépendance de fait vis-à-vis des approvisionnements extérieurs, grâce aux surrégénérateurs rapides. Ce n'est donc pas un hasard si les pays les plus intensément engagés dans le développement des réacteurs rapides et du retraitement se trouvent dans la Communauté. Cet engagement s'est jusqu'à présent traduit par un niveau élevé de dépenses et d'investissements.

La proposition de la Commission précise que les risques liés à la production et au stockage des substances hautement radioactives et au plutonium qui peut être transformé en bombe atomique, peuvent être maîtrisés en raison des contrôles d'Euratom et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et des mesures mises en place par les Etats membres pour assurer la protection des personnes. La Commission a déjà proposé des mesures visant à harmoniser la protection des installations nucléaires. Les risques radiologiques pourraient être plus grands pour les futures générations si le retraitement n'est pas entrepris. Dans ce cas, le plutonium que l'on n'aurait pas extrait demeurerait dans les éléments du combustible usé. Ces déchets demeureraient radioactifs très longtemps et leur stockage constituerait un risque à long terme.

Entraves actuelles

Actuellement, la mise au point du retraitement est entravée par des difficultés technologiques, par des problèmes financiers et par des problèmes liés à l'application industrielle de la technologie en matière d'élimination des déchets.

Il se pose également le problème de l'acceptation par le public, problème qui se rencontre à des degrés divers dans la Communauté et qui empêche la réalisation de certains projets.

La plupart des pays qui ont un programme nucléaire de quelque importance ont mis sur pied des projets de retraitement. Mais il n'y a actuellement aucune grande usine de retraitement dans le monde pour le traitement des combustibles destinés aux types existants de réacteurs (réacteurs à eau légère et à eau lourde, et les réacteurs britanniques AGR) à l'exception de celui de La Hague (COGEMA, France) qui a commencé à opérer à capacité réduite en 1976.

En conséquence, il pourrait y avoir une pénurie mondiale d'installations dans les prochaines années. Dans la Communauté, la capacité demeurera inférieure aux besoins jusqu'en 1986-89 au moins. Cela signifie que le stock de combustible irradié accumulé depuis 1975 ne sera pas entièrement retraité avant une date ultérieure à 1988 au plus tôt.

Si ces problèmes ne sont pas résolus en temps utile, les objectifs nucléaires de la Communauté pourraient être compromis. L'absence de capacité implique que le combustible usé doit être stocké en attendant le traitement. D'après les calculs actuels, le problème de stockage pourrait être résolu en 1990 en doublant la capacité actuelle de stockage dans les diverses centrales nucléai-

res de puissance. Il pourrait également être résolu en créant des installations centralisées de stockage. A titre d'exemple, la Communauté aura besoin en 1990 d'une capacité supplémentaire de 10 à 15 unités de 1 000 tonnes représentant un investissement de l'ordre de 1 000 à 1 500 millions d'UC.

Dernières études

La Commission présentera bientôt des propositions concernant d'autres travaux de recherche et de développement portant sur les déchets nucléaires. En outre, la Commission instituera un Groupe de Travail chargé d'étudier en détail des procédés technologiques à l'abri de tout détournement. Ces propositions comporteront des suggestions qui pourraient ensuite être incorporées dans le programme international d'évaluation du cycle du combustible nucléaire proposé par les Etats-Unis.

La stratégie communautaire pourrait également prévoir la participation de la Communauté dans les coûts des centres régionaux proposés pour l'élimination des déchets (5 pourraient être nécessaires avant la fin du siècle). Ces centres seraient ouverts à tous les Etats membres.

Qu'est-ce que le retraitement ?

Le retraitement est une opération chimique complexe portant sur le combustible usé provenant des centrales nucléaires de puissance. Le combustible usé est un mélange de produits réutilisables (uranium non brûlé, et plutonium créé pendant le processus d'irradiation dans le réacteur) et de déchets radioactifs. Le retraitement permet de réutiliser l'uranium et le plutonium. Le plutonium peut être brûlé avec l'uranium dans des réacteurs à eau légère, mais il est, essentiellement, le combustible indispensable pour les surrégénérateurs, ce qui permettrait à la Communauté d'assurer l'avenir à long terme de l'énergie nucléaire dans la Communauté.

Le plutonium peut également être utilisé pour fabriquer des explosifs nucléaires, c'est pourquoi le retraitement doit être soumis à des mesures strictes de sécurité. Il n'est pas très radioactif, mais il est très toxique si on l'inhale. L'uranium extrait peut aussi être utilisé dans des réacteurs. A moins d'être enrichi, il pose peu de problèmes.

II. LES SURREGENERATEURS

1. Devant la pénurie mondiale d'uranium, la Commission, dans un premier temps, a proposé un programme d'action pour le retraitement et le recyclage de combustibles irradiés. Le surrégénérateur rapide est également un des principaux instruments de la stratégie visant à réduire la dépendance de la Communauté à l'égard des approvisionnements extérieurs en ressources énergétiques.

2. La Commission propose en conséquence :

- que la Communauté et les pays membres gardent la possibilité de mettre à la disposition des producteurs d'électricité des surrégénérateurs rapides, sur une base commerciale, au début des années 1990 ;
- que l'exploitation industrielle du procédé de la surrégénération rapide se poursuive avec la même vigueur et qu'un effort accru soit consenti parallèlement afin que le fonctionnement de ce type de réacteur donne entière satisfaction sur le plan de la sécurité, de la protection contre les radiations et des effets sur l'environnement ;
- que la Communauté apporte son concours à la réalisation des objectifs définis ci-dessus au moyen d'actions financées par elle, notamment dans le domaine de la sécurité, des codes et des normes.

3. Perspectives

Dans la perspective d'une détérioration persistante et de plus en plus rapide de la situation de la Communauté en ce qui concerne son approvisionnement en hydro-



carbures au-delà de l'an 2000, il importe de maintenir et, si possible, d'accroître la part de l'énergie fissile dans l'ensemble des ressources énergétiques dont disposera la Communauté au début du XXI^e siècle.

Toutefois, l'apport potentiel de l'énergie nucléaire est limité. En 1976, l'énergie nucléaire a fourni environ 2,1% de la consommation totale d'énergie primaire de la Communauté. Ce chiffre pourrait passer à environ 10% en 1985, pour atteindre un maximum de 20 à 25% en l'an 2000. A cette date, les centrales nucléaires pourraient couvrir une bonne partie, mais non la totalité, des besoins en électricité.

La part du nucléaire dans la production d'électricité a été de 8,4% en 1976; elle sera de 30% en 1985 et de 50 à 70% en l'an 2000.*

Les ressources en uranium naturel sont limitées et l'approvisionnement n'est nullement garanti. Les réserves de la Communauté ne représentent que quelque 3,5% des réserves mondiales. Celles-ci sont estimées à environ 3,5 millions de tonnes. Le retraitement et les surrégénérateurs rapides pourraient contribuer dans une large mesure à réduire la dépendance de la Communauté en matière d'énergie.

Les surrégénérateurs rapides peuvent tirer au moins 60 fois plus d'énergie de l'uranium que les réacteurs thermiques. Grâce aux surrégénérateurs, 5 000 tonnes d'uranium pourraient produire autant d'énergie que la totalité du pétrole de la Mer du Nord (dont les réserves exploitables s'élevaient à environ 3 milliards de tonnes).

Il faudra plus de vingt ans pour réaliser un programme de surrégénérateurs rapides qui soit intégralement commercial. De nouveaux surrégénérateurs rapides devront vraisemblablement être construits au cours du premier quart du XXI^e siècle si l'on veut que les centrales nucléaires de la Communauté puissent continuer à fonctionner tout en réduisant les besoins annuels en uranium.

Programmes existants

La situation de la Communauté dans le domaine des surrégénérateurs rapides est unique au monde. En effet, plus de 2 milliards de dollars ont été investis dans ce procédé au cours des vingt dernières années, tandis que les dépenses actuelles représentent quelque 30% de l'ensemble des sommes consacrées à la recherche et au développement dans le domaine énergétique. Plusieurs réacteurs expérimentaux et prototypes ont été construits et mis en service avec succès. Une puissante centrale de 1 200 MW est en construction (France, Super-Phénix) et la conception de deux autres a atteint un stade avancé (Royaume-Uni et Allemagne). Plusieurs Etats membres

envisagent déjà de coopérer dans le domaine de la construction de surrégénérateurs rapides.

Problèmes

La Commission est pleinement consciente des problèmes que l'utilisation de plutonium posera à l'avenir.

Certains Etats membres procèdent déjà à l'étude de la sécurité des réacteurs et dépensent quelque 50 MUC par an à cet effet. La contribution actuelle de la Communauté est d'environ 10 millions d'UC, qui sont consacrés à la réalisation de programmes au centre commun de recherche d'Ispra (Italie) et à Karlsruhe (Allemagne).

Sécurité

La Commission estime qu'une participation plus étendue de la Communauté aux programmes de sécurité pour surrégénérateurs rapides est justifiée.

Une telle participation permettrait de renforcer la coopération qui existe déjà sur le plan national, d'intensifier et d'accroître l'efficacité des efforts nationaux et, en fin de compte, de faciliter l'admission des surrégénérateurs rapides grâce à une approche communautaire cohérente.

Aussi la Commission a-t-elle l'intention de présenter dans le courant de 1978 des propositions pour que la recherche et le développement dans le domaine des réacteurs rapides soient davantage menés en commun. Elle fera également des propositions en vue de rationaliser les directives concernant les normes de conception, de fabrication et de contrôle.

Aspect financier

La Commission a pris acte des difficultés financières que soulève la mise au point d'un procédé nouveau de ce genre et de la lourde pénalisation des retards à laquelle sont exposés les pionniers dans ce domaine. La Commission propose de considérer le financement des projets de démonstration des réacteurs rapides, y compris le cycle du combustible, comme un objectif hautement prioritaire, réalisable, le cas échéant, par des emprunts Euratom par d'autres mesures appropriées.

III. ELIMINATION DES DECHETS

En tant que nouvelle contribution au débat sur la politique nucléaire de la Communauté qui vient compléter les décisions concernant le retraitement et les surrégénérateurs rapides, la Commission a également adopté un plan d'action en matière de gestion et d'élimination des déchets radioactifs.

	Réacteurs expérimentaux	Réacteurs d'essai	Prototypes (200-300 MW)	Installation de démonstration (1 200 MW)
Royaume-Uni	DFR (1963)		PFR (1974)	CFR (projet non encore adopté)
France	Rapsodie (1976)		Phénix (1974)	Super-Phénix (*) (1982)
République fédérale d'Allemagne	KNK II (****) (1977)		SNR 300 (**) (1982)	SNR 2 (**) (projet non encore adopté)
Italie		PEC (1981)		

En collaboration avec l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.
 (**) En collaboration avec la Belgique et les Pays-Bas. Le Royaume-Uni n'est associé que de façon limitée à ce projet (participation symbolique du Central Electricity Generating Board CEGB).
 (***) En collaboration avec la France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas.
 (****) En collaboration avec la Belgique et les Pays-Bas.

Dans chacun de ces trois secteurs, la Commission a souligné la nécessité primordiale de maintenir les normes les plus strictes, afin d'assurer la sécurité du citoyen et la protection de l'environnement.

L'élimination des déchets nucléaires soulève certains problèmes liés à leur radioactivité et, partant, à leur toxicité et, pour les déchets à forte radioactivité et d'une très longue durée de vie, à la nécessité de les stocker dans un endroit sûr pendant plusieurs millénaires.

A l'heure actuelle, les déchets nucléaires sont produits en quantités relativement minimes et leur existence n'a pas soulevé jusqu'à présent de graves difficultés. Cependant, le développement prévisible du programme d'énergie nucléaire dans la Communauté au cours des prochaines décennies confère de nouvelles dimensions aux problèmes.

Les déchets doivent être traités et conditionnés de façon à satisfaire aux conditions les plus rigoureuses de stockage permanent. Il existe dans la Communauté divers procédés de traitement des déchets de haute activité (vitrification en particulier) et on envisage actuellement leur développement industriel. En ce qui concerne le stockage permanent, certaines solutions prometteuses sont à l'étude (c'est ainsi, par exemple, que, conditionnés les déchets peuvent être stockés dans certaines couches géologiques).

Les institutions communautaires ont reconnu depuis plusieurs années la nécessité d'une action commune en matière d'élimination des déchets. C'est pourquoi :

- Les Etats membres sont confrontés à des problèmes analogues en raison de leurs programmes nucléaires ;
- ils ont tous une forte densité de population ;
- tous les déchets radioactifs doivent être traités et stockés de manière à protéger la population et l'environnement contre les risques radiologiques ;
- les aspects commerciaux ayant une importance très secondaire, la question des déchets radioactifs constitue un service public ;
- une action communautaire éviterait une multiplication inutile des sites de stockage des déchets et en faciliterait la surveillance en augmentant la sécurité.

L'action communautaire dans ce domaine consiste essentiellement jusqu'à présent dans l'exécution des programmes de Recherche et de Développement (R et D) en cours. Ces programmes complètent et intègrent en partie ceux des Etats membres. Ils représentent un premier effort mais l'élimination des déchets va au-delà des aspects techniques de la recherche et du développement. Elle soulève également des problèmes d'ordre juridique, administratif et financier et implique toutes les mesures nécessaires à la protection des populations dans la Communauté. Ces considérations dépassent les intérêts strictement nationaux.

C'est pourquoi la Commission propose de mettre en œuvre maintenant un nouveau plan d'action communautaire.

Le nouveau plan

Le plan vise l'ensemble des problèmes posés par les déchets radio-actifs de différents types et mettra l'accent sur les déchets à forte radio-activité et/ou de longue durée de vie provenant en particulier des usines de retraitement.

Il s'étendra sur la période 1978/1990, une période plus courte ne valant pas la peine vu la durée et l'importance des travaux à effectuer. Le plan est révisable tous les trois ans sur la base de l'expérience acquise.

Le plan s'articule sur six points principaux :

1. Analyse de la situation de base dans la Communauté en vue de l'adoption, en temps voulu, des solutions nécessaires.

2. Mesures destinées à rendre possible la réalisation d'un réseau communautaire de sites de stockage.

3. Harmonisation et standardisation progressive des pratiques et des politiques concernant la gestion des déchets.

4. Poursuite de l'effort de Recherche et Développement pendant toute la durée du plan.

5. Etude des modalités d'une participation financière de la Communauté à certains coûts liés à la gestion et au stockage des déchets.

6. Information périodique du public au niveau de la Communauté.

III. — Relations extérieures

RELATIONS AVEC LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Après avoir pris acte d'une demande d'adhésion à la Convention de Lomé adressée par le Président de la République de Djibouti, M. Hassan Gouled Aptidon, au Président du Conseil des Ministres ACP-CEE, le Conseil — tenant compte de l'importance politique particulière que la Communauté attache à la stabilité économique dans une région d'Afrique menacée par des divergences politiques — a adopté, lors de sa session des 25-26 juillet 1977, une décision visant à maintenir provisoirement à cet Etat, indépendamment depuis le 27 juin dernier, le bénéfice du régime prévu par la décision du Conseil du 29 juin 1976 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (PTOM).

Ce régime — qui comporte notamment des dispositions relatives aux échanges, à la stabilisation des recettes d'exportation et à la coopération financière et technique — demeure applicable au nouvel Etat pendant un an, étant entendu que le Conseil des Communautés est disposé à proroger cette décision pour un délai approprié.

A l'issue de ses travaux, le Conseil a en outre adopté la déclaration suivante relative aux relations avec la République de Djibouti :

« 1. En attendant l'accession de la République de Djibouti à la Convention de Lomé, la Communauté appuiera la demande de cet Etat de participer en tant qu'observateur aux travaux des institutions ACP-CEE.

2. La Communauté a l'intention d'examiner avec un préjugé favorable la demande de la République de Djibouti concernant les dispositions qu'elle souhaite prendre pour assurer sa représentation auprès de la Communauté.

3. Le Conseil exprime le souhait que la République de Djibouti s'engage à respecter, pour ce qui la concerne, les dispositions qui règlent les relations entre la Communauté et les pays et territoires d'outre-mer, au cours de la période pendant laquelle ces dispositions lui sont provisoirement applicables.

4. Au cas où, à la date du 26 juin 1978, la République de Djibouti n'aurait pas encore accédé à la Convention de Lomé, le Conseil conviendra de proroger, à raison d'un délai approprié, sa décision du 25 juillet 1977. »

AIDE ALIMENTAIRE

Lors de sa session des 25-26 juillet 1977, le Conseil a arrêté les textes réglementaires relatifs aux programmes d'aide en produits laitiers pour 1977 sous forme de lait écrémé en poudre et de butteroil. Le programme d'aide porte sur 105 000 tonnes de lait écrémé en poudre et sur 45 000 tonnes de butteroil. La répartition par pays et organismes destinataires est la suivante :



PROGRAMME D'AIDE EN BUTTEROIL DE 1977

PAYS	MONTANT en tonnes
I. Aides normales	
Egypte	2 800
Guinée Bissau	200
Pakistan	2 250
Soudan	1 000
Yemen R.A.	700
Yemen R.D.P.	700
Afganistan	200
E.C.A.	150
Ghana	200
Guinée Conakry	200
Ouganda	200
Sénégal	200
Sri Lanka	200
Sao-Tomé Principe	200
Honduras	300
Pérou	500
Syrie	400
II. Actions d'urgence	
Botswana	20
Burundi	300
Cap Vert	250
Ethiopie	750
Inde	3 000
Jordanie	1 000
Lesotho	20
Mauritanie	1 200
Mozambique	550
Somalie	1 600
Vietnam	2 300
Zambie	550
III. Institutions	
CICR	200
LICROSS	200
PAM	10 000
UNICEF	2 000
UNRWA	3 200
UNHCR (Angola)	2 000
UNHCR (Chypre)	1 000
CRS (Chili)	2 000
IV. Réserve	
	2 480
TOTAL	45 000

PROGRAMME D'AIDES EN LAIT ECREME EN POUUDRE DE 1977

PAYS	MONTANT en tonnes
I. Aides normales	
Egypte	10 000
Guinée Bissau	100
Pakistan	2 500
Soudan	4 000
Tanzanie	2 000
Yemen R.A.	1 500
Yemen R.D.P.	650
Afganistan	300
E.C.A.	150
Ghana	2 300
Guinée Conakry	900
Indonésie	1 250
Ouganda	500
Philippines	2 750
Rwanda	1 000
Sri Lanka	2 000
Sao-Tomé Principe	150
Honduras	1 000
Pérou	1 500
Syrie	500
Uruguay	500
Jamaïque	500
El Salvador	200
Libéria	200
Malte	150
Maurice	500
II. Actions d'urgence	
Botswana	30
Burundi	250
Cap Vert	650
Ethiopie	370
Jordanie	1 500
Lesotho	30
Mauritanie	1 000
Mozambique	1 000
Somalie	2 750
Vietnam	5 000
Zambie	900
III. Institutions	
CICR	2 500
LICROSS	500
PAM	27 000
PAM (Portugal)	500
UNICEF	11 000
IV. Réserve	
	12 920
TOTAL	105 000

REVISTA ARGENTINA DE RELACIONES INTERNACIONALES

publicación del Centro de Estudios Internacionales Argentinos - CEINAR

Año 3, n° 7

Estudios

DALLANEGRA - ANGLARILL

Aptitud de los estados latinoamericanos para adoptar decisiones conjuntas : el caso de las asociaciones de productores.

GONZALEZ ESTEVEZ Luis

Algunas consideraciones sobre la teoría y el método en la ciencia de las relaciones internacionales.

VLGRE LA MADRID-ANGLARILL

El club de Roma : Las proyecciones hacia el futuro.

MANSUETI Alberto A. A.

Elementos para una teoría vinculatoria de la integración.

Notas y Documentos

Asistencia norteamericana de alimentos. Ley pública 480 y enmiendas hasta la actualidad por María Luisa ARIENZA.

Bibliografía

Suscripción anual : (3 números) - Envíos por vía ordinaria.

Argentina : \$ a 1.500—

Exterior : Países limítrofes, Perú y Ecuador. US \$ 14.—

Resto de América y España. US \$ 15.—

Europa y Asia. US \$ 16.—

Número suelto \$ a 600.— (US \$ 4.—)

Cheques o giros a la orden de Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Moreno 431, Buenos Aires.

LA RÉGLEMENTATION DU COMPORTEMENT DES MONOPOLES ET ENTREPRISES DOMINANTES EN DROIT COMMUNAUTAIRE

Sous la direction du Professeur J. A. VAN DAMME, éditeur
De Tempel, Bruges, 1977, 578 pages,. Textes français et anglais.

Recueil des actes du Colloque organisé par le Collège d'Europe dans
le cadre de la « Semaine de Bruges 1977 ».

Aspects économiques du problème — analyse en droit comparé — le
système des traités CECA et CEE et évolution jurisprudentielle.

FB 950 (FF 140)

Adresser toute commande au :

Collège d'Europe, Dyver 11, B 8000 BRUGGE, Belgique

— CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES —

Revista RELACIONES INTERNACIONALES

Vol. IV, n° 12

Artículos

Amparo NOVALES SANTACOLONA : El Tercer Mundo y la Reforma del Sistema Monetario Internacional

Irene ZEA PRADO : Latinoamérica y el Tercer Mundo en la esfera internacional

Jesús CONTRERAS GRANGUILLHOME : La ruptura de África con Israel

María Luisa CABRAL DE VARELA : La asistencia internacional a los refugiados : el ACNUR

Notas y comentarios

Jaime ISLA LOPE : El Líbano : una nueva crisis internacional

Documentos

Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta final

Texto del Documento aprobado por la Sesión Plenaria de la Séptima Reunión Especial de las Naciones Unidas, el 16 de Septiembre de 1975

Bibliografía

Eduardo E. ROLDON ACOSTA : Bibliografía selecta sobre la reestructuración de la O.E.A.

Cronologías

Cronología de los principales acontecimientos de la política exterior de México, del 1° de octubre al 31 de diciembre de 1975

Cronología de los principales acontecimientos de la política internacional de América Latina, del 1° de octubre al 31 de diciembre de 1976

Vol. IV, n° 13

Artículos

Edmundo HERNANDEZ VELA : La experiencia integracionista centroamericana : Del Mercado Común a la Comunidad Económica y Social

Jorge BAKER : El retiro de las tropas norteamericanas de Tailandia

Graciela ARROYO PICHARDO : México en la crisis internacional de los años 30

Jaime ISLA LOPE : Los primeros intentos modernizadores en el Imperio Otomano

Notas y comentarios

María Luisa GARZA RAMIREZ : El Golfo de California debe ser declarado mar nacional

Alfredo ROMERO CASTILLA : La necesidad de incrementar el estudio de Asia y Africa del Norte en la UNAM

Documentos

Decreto que fija el límite exterior de la zona económica exclusiva de México

Cronologías

Cronología de los principales acontecimientos de la política exterior de México, del 1° de enero al 31 de marzo de 1976

Cronología de los principales acontecimientos de la política internacional de América Latina del 1° de enero al 31 de marzo de 1976

Toda correspondencia relativa a la venta o suscripción de **Relaciones Internacionales**, debe ser dirigida al Sr. Carlos HERNANDEZ, Asturias # 40, Apartado Postal número 25-328, México, 13, D.F.

Precio de la Revista : Número suelto : \$ 25.000 M.N.

Subscripción anual : \$ 100.00 M.N.

Subscripción anual correo aéreo : \$ 120. M.N.